

# **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 4 TAHUN 2016 TENTANG PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DALAM PENCATATAN PENDUDUK NONPERMANEN DI KELURAHAN TEMBALANG**

**<sup>1</sup>Caroline Wynne Rahmanto, Retna Hanani<sup>2</sup>**

Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. H. Soedharto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405  
Laman : <http://fisip.undip.ac.id> Email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

## **ABSTRAK**

Kota Semarang sebagai salah satu kota metropolitan di Indonesia menjadi tujuan untuk mencari pekerjaan atau menempuh pendidikan dari daerah sekitar Kota Semarang yaitu Kedungsapur (Kendal, Demak, Ungaran, Kabupaten Semarang, Kota Salatiga dan Purwodadi Kabupaten Grobogan) dan kota lainnya. Penduduk yang datang ke Kota Semarang lalu menetap lebih dari 30 hari dan tidak berniat untuk pindah disebut sebagai penduduk nonpermanen. Salah satunya Kelurahan Tembalang yang memiliki satu perguruan tinggi dan akademisi sehingga menyebabkan meningkatnya penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen, serta faktor apa saja yang mempengaruhi rendahnya implementasi kebijakan tersebut dengan menggunakan model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier serta faktor yang mempengaruhi kepatuhan menurut Bierstedt. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dan akan dianalisis secara deskriptif. Pengumpulan data menggunakan teknik secara wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang belum berjalan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016. Pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang masih rendah dan sangat sedikit yang melapor ke instansi pelaksana karena minimnya informasi yang diterima oleh penduduk nonpermanen. Rekomendasi penulis adalah melakukan sosialisasi lebih lanjut untuk memberitahu kegunaan serta membentuk kebiasaan di masyarakat. Selain itu mengajak pihak-pihak mitra yang terdiri dari pemilik kos dan universitas untuk bekerja sama dalam pencatatan penduduk nonpermanen.

**Kata Kunci:** Penduduk Nonpermanen, Pencatatan, Administrasi Kependudukan

**IMPLEMENTATION OF SEMARANG CITY REGIONAL REGULATION NUMBER 4 OF  
2016 CONCERNING ADMINISTRATION POPULATION REGISTRY IN DATA  
RECORDING OF NON-PERMANENT POPULATIONS IN TEMBALANG DISTRICT**

**<sup>1</sup>Caroline Wynne Rahmanto, Retna Hanani<sup>2</sup>**

Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Jl. Prof. H. Soedharto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269  
Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405  
Laman : <http://fisip.undip.ac.id> Email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

*Semarang City as one of the metropolitan cities in Indonesia is the destination to find work or take education from the areas around Semarang City, called Kedungsapur (Kendal, Demak, Ungaran, Semarang Regency, Salatiga City and Purwodadi Grobogan Regency) and other cities. People who come to Semarang City and stay for more than 30 days and do not intend to move are referred to as nonpermanent residents. One of them is in Tembalang District, that has one university, which has increasing the nonpermanent residents in Tembalang District. The purpose of this study was to determine the implementation of the nonpermanent residents registration policy and the factors influence the low implementation of the policy, by using the Mazmanian and Sabatier policy implementation model and the factors affecting compliance according to Bierstedt. The method used in this research is qualitative and will be analyzed descriptively. Data collection using interview and documentation techniques. The results of this study indicate that the implementation of the nonpermanent residents registration policy in Tembalang Village has not been implemented in accordance with Semarang City Regulation Number 4 of 2016. The registration of nonpermanent residents in Tembalang Village is still low and very few report to implementing agencies because of the lack of information received by non-permanent residents. The author's recommendation is to conduct further socialization to inform the usefulness and form the habits in society. In addition, it invites partners consisting of boarding house owners and universities to cooperate in recording non-permanent residents.*

**Keywords:** *Non-permanent Residents, Recording, Population Administration*

## A. PENDAHULUAN

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. Jumlah penduduk di Kota Semarang semakin meningkat tiap tahunnya. Terutama yang berasal dari luar kota dengan berbagai tujuan.

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.

Pemerintah telah mengatur penduduk nonpermanen melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan namun kebijakan ini tidak mendefinisikan secara rinci mengenai penduduk nonpermanen, sehingga Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen.

Penduduk nonpermanen di Kota Semarang sendiri sudah diatur oleh

Pemerintah Daerah Kota Semarang dengan membuat peraturan yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan 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 beberapa kebijakan yang disebutkan diatas 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  
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 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.

Tabel 2  
Gambaran Umum Perguruan Tinggi Negeri  
Gambaran Umum Perguruan Tinggi (PT) Negeri Tahun 2017

Perguruan Tinggi	Mahasiswa Terdaftar	Dosen
Universitas Diponegoro	51.851	1.717

Sumber: ristekdikti.go.id

Berdasarkan tabel 2 yang bersumber dari data Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, pada tahun 2017 Universitas Diponegoro memiliki mahasiswa terdaftar sebanyak 51.851 mahasiswa dan dosen berjumlah 1.717 jiwa. 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. Merujuk kepada tabel 1 yang menampilkan data jumlah mahasiswa, jumlah dosen dan jumlah perguruan tinggi di Kelurahan Tembalang dengan tabel 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. Keberadaan mahasiswa yang berasal dari luar Kota Semarang berimplikasi pada permasalahan kependudukan.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan mahasiswa yang menempuh pendidikan tidak sesuai dengan alamat pada KTP-el merupakan salah satu penduduk nonpermanen, sudah sewajibnya mencatatkan diri mereka kepada instansi pelaksana dengan dibantu arahan dari perguruan tinggi masing-masing atau mitra.

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.

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.

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. 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 salah satunya Kelurahan Tembalang. Pihak instansi pelaksana yaitu Kelurahan Tembalang tidak memiliki catatan berapa jumlah penduduk nonpermanen yang tinggal di Kelurahan Tembalang. 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.

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.

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 dan faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan para penduduk nonpermanen dalam pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang.

## **B. KAJIAN PUSTAKA**

### **a) Administrasi Publik**

Dimock, Dimock & Fox (dalam Keban 2014:5) mendefinisikan administrasi publik ialah jasa dan barang yang direncanakan agar dapat diproduksi menyediakan keperluan publik sebagai pelanggan. 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. Administrasi publik maka dapat disimpulkan suatu produk yang ditetapkan oleh pemerintah untuk berkoordinasi untuk mencapai kepuasan pelanggan yaitu masyarakat.

## **b) Kebijakan Publik**

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

## **c) Implementasi Kebijakan**

Budi Winarno (dalam Budi Winarno, 2005:101) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah alat administrasi hukum yang terdiri dari berbagai organisasi, teknik, aktor dan prosedur yang berproses berkerja bersama agar dapat melaksanakan kebijakan untuk mendapatkan efek atau target yang diharapkan. Paul Sabatier dan Daniel A. Mazmanian (1979) mendefinisikan implementasi kebijakan yang dikutip (dalam Wahab 2005: 65) adalah memahami hal yang sebenarnya terlaksana setelah suatu program dinyatakan berjalan atau dibentuk.

Sabatier dan 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-Tidaknya Masalah Dikendalikan:
  - a. Dukungan Teori dan Teknologi
  - b. Keragaman Perilaku Kelompok Sasaran
  - c. Tingkat Perubahan Perilaku yang Dikehendaki
2. Kemampuan Kebijakan untuk Menstruktur Proses Implementasi
  - a. Kejelasan dan Konsistensi Tujuan
  - b. Dipergunakannya Teori Kausal
  - c. Ketepatan Alokasi Sumberdana
  - d. Keterpaduan Hirarki antarlembaga Pelaksana
  - e. Aturan Pelaksanaan dari Lembaga Pelaksana
  - f. Perekrutan Pejabat Pelaksana
  - g. Keterbukaan Kepada Pihak Luar
3. Variabel Diluar Kebijakan yang Mempengaruhi Proses Implementasi
  - a. Kondisi Sosio-Ekonomi dan Teknologi
  - b. Dukungan Publik
  - c. Sikap dan Sumberdaya dari Konstituen
  - d. Komitmen dan Kualitas Kepemimpinan dari Pejabat Pelaksana

## **d) Kepatuhan**

Kepatuhan menurut Neufeldt (dalam Soekanto 1992: 32) mengartikan kepatuhan merupakan kemauan untuk taat dalam

mematuhi sesuatu. 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. 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:

- a. *Indoctrination* (Indoktrinasi)
- b. *Habituation* (Kebiasaan)
- c. *Utility* (Kegunaan)
- d. *Group Identification* (Identifikasi Kelompok)

### C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif. David Williams (dalam Moelong, 2007:5) mendefinisikan penelitian kualitatif yaitu pengumpulan informasi pada hal yang wajar, memanfaatkan metode yang dipilih, dan dikerjakan peneliti yang memiliki ketertarikan. Penelitian ini mengambil lokasi di Kelurahan Tembalang, Kota Semarang. Informan penelitian ini terdiri dari beberapa *stakeholders* yaitu; Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang,

Kelurahan Tembalang, RT/RW Kelurahan Tembalang, Pemilik Kos dan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang. Pada penelitian ini sumber data yang dipakai berasal dari data primer yang berupa hasil wawancara terhadap para stakeholders dan data sekunder yang berupa dokumentasi, studi kepustakaan, buku, hasil penelitian dan peraturan. Pada penelitian ini teknik yang digunakan yaitu wawancara semi-struktur dan dokumentasi. Analisis data menurut Boglan dan Biklen (dalam Moelong 2007:248) tahapan untuk analisis data ada empat yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Penelitian ini akan diuji keabsahan data melalui uji validitas dan menggunakan triangulasi sumber.

### D. PEMBAHASAN

Pada bagian ini ini penulis akan membahas dan menganalisis bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam Pencatatan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kepatuhan proses implementasi dari peraturan tersebut.



# **1. Impelementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam Pencatatan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang**

## **a) Keragaman Perilaku Kelompok Sasaran**

Keragaman perilaku kelompok sasaran didefinisikan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Leo Agustino (2008: 147) ialah sulit untuk merumuskan kebijakan yang tegas dan jelas dengan bertambah banyak ragam perilaku yang harus diatur karena akan semakin beragam pelayanan yang diberikan. Pihak instansi pelaksana yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang serta Kelurahan Tembalang pada hal ini sudah berupaya untuk memberitahu kelompok sasaran yaitu penduduk nonpermanen. Asal penduduk nonpermanen yang sangat heterogen menjadi kendala bagi instansi pelaksana untuk melakukan kontrol di lapangan. Selain itu kedatangan penduduk nonpermanen ke Kelurahan Tembalang memiliki tujuan yang jelas dan homogen yaitu pendidikan. Penduduk nonpermanen sekaligus informan dalam penelitian ini juga menjelaskan bahwa kedatangan mereka ke Kelurahan Tembalang untuk menempuh pendidikan belum pernah dilaporkan ke

instansi pelaksana meskipun ada penduduk nonpermanen yang pernah mengurus untuk mendaftar pemilu tidak dipertanyakan atau permasalahan berkaitan tidak dimilikinya Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen oleh instansi pelaksana. Berdasarkan hasil analisis penulis menyimpulkan keragaman perilaku kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen masih menjadi kendala. Hal ini terjadi karena pemerintah sulit mengontrol ruang lingkup yang terlalu heterogen dan juga belum ada kesamaan informasi di daerah asal.

## **b) Dukungan Publik**

Dukungan publik diartikan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Leo Agustino (2008:150) yaitu untuk menaikkan tingkat keberhasilan implementasi suatu kebijakan diperlukan sentuhan bantuan dari masyarakat. Bentuk dukungan publik yang dapat dilakukan untuk melihat implementasi kebijakan ini dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pelaporan untuk pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang.

Tabel 3  
Jumlah Pendatang di Kecamatan Tembalang

<b>No</b>	<b>Kelurahan</b>	<b>Jumlah</b>
1.	Rowosari	68
2.	Meteseh	680
3.	Kramas	72
4.	Tembalang	85

5.	Bulusan	96
6.	Mangunharjo	440
7.	Sendangmulyo	770
8.	Sambiroto	318
9.	Jangli	135
10.	Tandang	498
11.	Kedungmundu	253
12.	Sendangguwo	503
	Total	3.918

Sumber: Kecamatan Tembalang dalam Angka 2019

Berdasarkan data diatas diketahui bahwa total pendatang yang melapor dan terdata di Kelurahan Tembalang hanya 85 orang. Dengan ini, menandakan hanya ada 85 orang yang memiliki tanda legalitas seperti SKPNP ataupun SKTT untuk penduduk nonpermanen dan sisanya untuk penduduk yang pindah menetap. Partisipasi masyarakat untuk mendukung kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen dalam bentuk pelaporan belum mencapai hasil yang maksimal dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat masih rendah. Hal ini terjadi karena penduduk nonpermanen dan penduduk permanen menjelaskan mereka masih belum mengetahui bahwa pencatatan penduduk nonpermanen ini menjadi suatu hal yang wajib dilakukan bagi pendatang yang baru datang ke Kelurahan Tembalang sehingga mereka belum bisa berpartisipasi penuh dalam pencatatan penduduk nonpermanen.

Data diatas juga menunjukkan perbedaan data yang jauh antara data dan fakta yang terdapat di lapangan karena setiap tahunnya penduduk nonpermanen yang datang ke Kota Semarang berjumlah lebih dari ratusan orang mengingat Kota Semarang sendiri memiliki banyak perguruan tinggi besar. Khususnya Kelurahan Tembalang sendiri juga tidak memiliki data khusus berapa jumlah penduduk nonpermanen pendidikan yang melapor. Hal ini menyebabkan perbedaan data dan kurangnya sinkronisasi data antara pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan Kelurahan Tembalang.

Berdasarkan hasil uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa dukungan publik dalam implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen belum memberikan hasil implementasi yang maksimal. Hal ini terjadi karena minimnya informasi dan pelaporan pembuatan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen (SKPNP) di Kelurahan Tembalang.

### c) Sikap dan Sumber Daya Konstituen

Sikap dan sumberdaya konstituen dianalisis oleh Mazmanian dan Sabtier dalam Leo Agustino (2008: 150) indikator ini menjelaskan jika tujuan yang ingin

dicapai dari suatu kebijakan akan tercapai jika publik mempunyai sikap dan sumberdaya yang kondusif atau mendukung terhadap kebijakan. Sikap dari penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang masih belum mendukung kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen secara maksimal karena minimnya penduduk nonpermanen yang menjalankan kewajibannya saat datang ke Kota Semarang atau Kelurahan Tembalang yaitu melaporkan diri kepada instansi pelaksana untuk dibuatkan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen.

Pemilik kos selaku mitra mengambil sikap mendukung kebijakan pemerintah supaya penduduk nonpermanen melakukan kewajibannya yaitu melaporkan diri kepada pemerintah. Penduduk nonpermanen juga akan mengambil sikap untuk melakukan kewajiban pelaporan jika sudah semakin mudah dan bisa dilaksanakan secara online.

Berdasarkan hasil uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa sikap dan sumberdaya konstituen dalam implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen belum memberikan hasil implementasi pencatatan penduduk nonpermanen yang maksimal karena masih rendahnya penduduk nonpermanen yang melakukan kewajiban

untuk melapor. Namun pemilik kos dan penduduk nonpermanen akan mendukung untuk melakukan kewajiban penduduk nonpermanen yaitu mencatatkan diri sebagai penduduk nonpermanen jika sudah jelas dan berkas yang diajukan tidak terlalu rumit.

#### **d) Keterpaduan Hirarki antar lembaga pelaksana**

Keterpaduan hirarki antarlembaga pelaksana bagi Mazmanian dan Sabatier dalam Leo Agustino (2008:151) indikator ini mengartikan kesepakatan dan kemampuan interaksi antarlembaga maupun individu dapat memberikan keberhasilan dalam implementasi kebijakan publik. Hasil penelitian dengan informan menunjukkan bahwa keterpaduan hirarki sudah terlaksana dengan baik. Masing-masing pihak sudah mengerti tugasnya dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Lembaga-lembaga yang terdiri dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang, Kelurahan Tembalang dan pengurus RT/RW juga mendukung untuk keberjalanan kebijakan ini dengan melakukan tugas sesuai hirarki lembaganya.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang telah melakukan tugasnya yaitu menerbitkan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen dan

memberikan sosialisasi kepada kecamatan dan kelurahan. Kelurahan Tembalang juga sudah melakukan sesuai hirarkinya yaitu menerbitkan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen jika ada yang melapor serta memberikan sosialisasi kepada RT/RW di Kelurahan Tembalang. Pengurus RT/RW yang memiliki hirarki secara non struktural juga sudah melakukan tugasnya dengan maksimal yaitu memberikan pemberitahuan kepada para pemilik kos selaku mitra, penduduk permanen dan penduduk nonpermanen. Berdasarkan hasil uraian penulis menyimpulkan bahwa keterpaduan hirarki antarlembaga pelaksana dalam implementasi kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen sudah memiliki keterpaduan yang baik. Karena masing-masing pihak sudah mencoba menjalankan tugasnya secara maksimal.

## **2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Pencatatan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang**

### **a) *Habituation* (Kebiasaan)**

*Habituation* atau kebiasaan menurut Bierstedt dalam Soekanto (1992:40) suatu kebiasaan untuk mematuhi hal yang berlaku akan terbentuk saat proses sosialisasi sudah berjalan. . Sosialisasi sudah dilakukan namun tidak semua mendapatkan informasi

tersebut sehingga menyebabkan pihak yang menjadi target sasaran utama dari sosialisasi tidak mendapatkan informasi yang cukup sehingga tidak patuh terhadap peraturan yang ada. Proses sosialisasi yang tidak berjalan dengan maksimal ini yang menjadi hambatan mengapa pencatatan penduduk nonpermanen masih rendah di Kelurahan Tembalang.

Kelurahan Tembalang sendiri hanya mengadakan sosialisasi tentang kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen ini satu atau dua kali dalam setahun. Bila penduduk nonpermanen sudah sering mendapat sosialisasi dan paham maka penduduk nonpermanen akan sering melakukannya sehingga akan terbentuk suatu kaedah baru dan manusia lain akan mengulangi perbuatan yang sama yaitu mencatatkan diri sebagai penduduk nonpermanen. Berdasarkan hasil analisis penulis menyimpulkan faktor habituation atau kebiasaan ini belum bisa terbentuk jika masih dilaksanakan sosialisasi yang terbatas dan tidak menyasar langsung kepada penduduk nonpermanen melainkan hanya warga sekitar saja.

### **b) *Utility* (Kegunaan)**

*Utility* atau kegunaan menurut Bierstedt dalam Soekanto (1992:40) menerangkan bahwa *utility* ini dibutuhkan untuk suatu

patokan dalam melakukan suatu hal agar menjadi keteraturan dan orang akan taat karena adanya kegunaan dari keteraturan tersebut. Salah satu keteraturan yang harus dibentuk yaitu pencatatan penduduk nonpermanen.

Tidak adanya dampak yang dirasakan dan sanksi yang didapatkan yaitu harus dikembalikan ke daerah asal seperti yang tertera pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 oleh penduduk nonpermanen yang tidak memiliki Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen Kependudukan belum terlaksana juga menjadi salah satu penyebab rendahnya kepatuhan pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang dan sedikitnya data yang tercatat di Kecamatan Tembalang dalam Angka Tahun 2019.

Selama ini penduduk nonpermanen yang tidak memiliki Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen masih bisa tinggal di Kelurahan Tembalang dan tidak dipermasalahkan tidak melakukan kewajibannya oleh instansi pelaksana. Berdasarkan uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa dampak dan sanksi yang tidak dirasakan oleh penduduk nonpermanen secara langsung menyebabkan rendahnya kepatuhan pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang.

## **E. PENUTUP**

### **a. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam Pencatatan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang tidak berjalan dengan baik. Hal tersebut terjadi karena kesulitan mengontrol perilaku penduduk nonpermanen yang disebabkan oleh keragaman perilaku kelompok sasaran, penduduk permanen dan nonpermanen yang tidak mengetahui kebijakan pencatatan penduduk nonpermanen serta belum banyak yang melapor untuk pembuatan SKPNP.

Berdasarkan hasil penelitian dua faktor yang diteliti mempengaruhi implementasi pencatatan penduduk nonpermanen di Kelurahan Tembalang. Faktor yang dominan mempengaruhi implementasi adalah faktor habituation (kebiasaan). Faktor ini dipilih karena sosialisasi yang sangat dibutuhkan untuk membentuk kebiasaan masih jarang dilakukan sehingga penduduk nonpermanen dan penduduk permanen tidak mengetahui tentang pencatatan penduduk nonpermanen. Serta faktor utility (kegunaan) tidak begitu berpengaruh karena tidak ada dampak yang dirasakan oleh penduduk nonpermanen saat tidak membuat SKPNP.

## **b. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian, masih ditemukan beberapa kekurangan dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam Pencatatan Penduduk Nonpermanen di Kelurahan Tembalang, maka dari itu pada penelitian ini penulis memberikan saran sebagai berikut:

1. Implementasi pencatatan penduduk nonpermanen yang dalam praktiknya tidak berjalan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016. Berdasarkan kesimpulan sebelumnya masih terdapat kekurangan terutama tidak diketahuinya peraturan sehingga publik tidak mengukung maka pihak Kelurahan Tembalang atau Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dapat mengajukan kerja sama dengan pihak universitas atau akademis serta mitra yaitu pemilik kos untuk mengajak penduduk nonpermanen yang dibawah naungannya agar mendaftarkan diri saat datang ke Kelurahan Tembalang. Selain itu, dapat diinovasikan pelayanan secara online yang dapat lebih mempermudah penduduk nonpermanen dalam melaporkan diri untuk mendapatkan SKPNP.

2. Berdasarkan kesimpulan diatas ada dua faktor yang mempengaruhi implementasi dengan faktor yang dominan yaitu habituation. Terkait faktor habituation, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang serta Kelurahan Tembalang harus memberikan sosialisasi yang lebih sering dan langsung menysasar target terhadap penduduk nonpermanen dan mitra di Kelurahan Tembalang untuk dapat melakukan pencatatan penduduk nonpermanen serta sering mengingatkan kepada pihak-pihak terkait untuk diajak kerjasama. Hal ini disarankan karena banyak penduduk nonpermanen yang belum menerima sosialisasi. Sementara untuk faktor utility, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang dan Kelurahan Tembalang dapat menegaskan sanksi jika penduduk nonpermanen tidak mencatatkan diri dan memiliki Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen (SKPNP) dan lebih sering melakukan operasi yustisi serta menindak tegas pelanggaran yang ada. Pencatatan penduduk nonpermanen ini harus dijadikan sebuah keteraturan dan kebiasaan. Selain itu, kegunaan Surat Keterangan Penduduk Nonpermanen (SKPNP) juga harus lebih sering dipergunakan oleh instansi pemerintah

sehingga penduduk nonpermanen akan mengurus karena dibutuhkan.

## DAFTAR REFERENSI

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Baron, R.A dan Byrne, D. 2004. *Psikologi Sosial*. Alih Bahasa: Ratna Juwita, dkk. Jakarta: Erlangga
- BPS Kota Semarang. 2018. *Kecamatan Tembalang Dalam Angka 2018*. Semarang: Citra Yunda.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang. 2018. *Jumlah Penduduk Kota Semarang Desember 2017*. Semarang: Disdukcapil.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ekayuni, Uli Simbolon dan Widodo, Hananto. 2017. *Efektivitas Pengawasan Bagi Pendataan Penduduk Non Permanen Di Surabaya*.
- Fikri, Zakiyudin dan Yusnita. 2020. *Impelementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Non Permanen Di Kabupaten Bangka*. Vol. 8 No. 1.
- Hadi, Ahmad Maula. 2018. *Analisis Kebijakan E-Punten Dalam Mendata Penduduk Non-Permanen Dihubungkan Dengan Pasal 12A Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Administrasi Kependudukan*.
- Hartono. 2006. *Kepatuhan dan Kemandirian santri (Analisis Psikologi)*. *Jurnal Study Islam dan Budaya*. Vol.4 No.1.
- Hidayah, Rifa'i. 2011. *Psikologi Pengasuhan Anak*. Malang: UIN-Malang Press (Anggota IKAPI).
- Indahri, Yulia. 2017. *Tantangan Pengelolaan Penduduk di Kota Surabaya*.
- Islamy, Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Cetakan ke-15. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. 2017. *Statistik Pendidikan Tinggi 2017*. Jakarta: Pusat Data dan Informasi Iptek Dikti.
- Milgram, S. 1974. *Obedience to Authority*. New York: Harper and Row
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarta Offset.
- Nugraheny, I Ketut dan Cokorda. 2018. *Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Terkait Penertiban Penduduk Non Permanen Di Kabupaten Badung*. Current Issue. Volume 06 Nomor 03.
- Papalia, Diane E. & Ruth Duskin Feldman. 2003. *Human Development*. New York : McGraw-Hill Companies Inc.
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
- Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen.
- Sarwono, S.W & Meinarno, E.A. 2009. *Psikologi Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.

- Soekanto, Soerjono. 1992. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta : CV. Rajawali.
- Sore, Uddin B. dan Sobirin. 2017. *Kebijakan Publik*. Cetakan ke-1. Makassar: Sah Media.
- Subarsono, AG. 2010. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Syafiee. 2010. *Ilmu Administrasi Publik*. Cetakan ke-2. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S. 2003. *Kebijakan Publik yang Memahami (Konsep, Strategi dan Kasus), Kerjasama Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Yandip Provinsi Jawa Tengah. 2017. *Sinten, Terobosan Pemerintah Kota Surakarta Pantau Warga Asing*, (Online). (<https://jatengprov.go.id/beritadaerah/sinten-terobosan-pemerintah-kota-surakarta-pantau-warga-asing/>). Diakses 28 November 2018)