

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tuntutan reformasi untuk mewujudkan suatu Indonesia yang baru, yaitu Indonesia yang lebih demokratis, transparan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia tidak dapat ditawar-tawar lagi, ditambah lagi revolusi teknologi komunikasi dan globalisasi dunia telah membawa dampak sendiri yaitu telah mendorong terjadinya proses demokratisasi di sebagian besar negara-negara berkembang.

Melalui UU No. 22 tahun 1999, pemerintah ingin mengembalikan sistem Pemerintahan Daerah kepada sistem yang selaras dengan pasal 18 UUD 1945, yang membagi wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil tanpa mengenal sistem bertingkat. Dalam pembentukan daerah telah diatur dalam UU nomor 16 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-daerah Kota besar dalam lingkungan propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan dalam daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pembangunan di daerah otonom, perlu kiranya didukung oleh aparatur pelaksanaan yang mampu, dan untuk itu perlu dijalin pula hubungan yang serasi dan selaras antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah-pemerintah dibawahnya sampai pada unit pemerintahan terendah.

Berjalannya otonomi daerah di Indonesia sekarang ini kewenangan yang diberikan daerah secara luas beserta sumber pembiayaannya, maka daerah kini dituntut kreatif dan tak bergantung pada pemerintah pusat dalam menjalankan fungsinya. Sementara itu di lain pihak, tuntutan kebutuhan masyarakat yang harus dilayani birokrasi semakin kompleks dan semakin bertambah kualitasnya, disamping tingkat kesadaran publik yang juga makin tinggi. Kondisi ini mengharuskan organisasi publik siap melakukan perubahan-perubahan fundamental organisasional guna meningkatkan kinerja pelayanannya.

Dengan diberlakukannya Peraturan Daerah Kota Yogyakarta nomor 2 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil, adalah salah satu pelayanan publik yang mengatur masalah-masalah kependudukan, karena Kota Yogyakarta adalah kota yang memiliki pertumbuhan yang sangat pesat, terutama pertumbuhan penduduk, dimana kota Yogyakarta terkenal dengan Kota pendidikan dan Kota pariwisata membuat para pendatang atau penduduk luar daerah secara tidak langsung menetap di Yogyakarta dengan waktu tertentu, atau waktu yang lama.

Dimana setiap tahunnya bisa dipastikan para pelajar datang ke Yogyakarta ingin menuntut ilmu, dengan adanya Perda tentang kependudukan maka jumlah penduduk asli atau penduduk sementara, musiman dapat terdaftar.

Kota Yogyakarta memiliki citra sebagai Kota Pendidikan dan Kota Budaya (pariwisata) yang banyak melahirkan dinas-dinas pendidikan dari SD sampai Perguruan Tinggi Negeri (PTN) atau Perguruan Tinggi Swasta (PTS) di

perguruan tinggi swasta jumlah mahasiswa aktif sampai dengan tahun 2004 sebanyak 153.165 siswa yang tersebar di 108 PTS dengan rincian 18 merupakan universitas, 4 institut, 31 sekolah tinggi, 48 akademi dan 7 politeknik, dengan berbagai jenjang pendidikan baik D1, D2, D3, S1 ataupun S2 dan mempunyai pilihan beragam bidang fakultas, dan jurusan yang memiliki mutu kualitas pendidikan yang lebih baik membuat masyarakat tertarik untuk menuntut ilmu di Yogyakarta¹, berdasarkan data gabungan dari Kopertis, Kopertais, Dinas Pendidikan, LPK dan beberapa instansi, semuanya berjumlah 104 perguruan tinggi yang terdapat di Yogyakarta.² Selain itu Yogyakarta terkenal sebagai kota budaya yang memiliki budaya yang sangat kental ditambah lagi dengan kondisi alam yang mendukung banyaknya tempat pariwisata, didukung dengan karakteristik masyarakat Yogyakarta serta etika pergaulan dalam masyarakat Yogyakarta yang sangat sederhana lebih menghormati dan menghargai, sehingga kota Yogyakarta terkenal di Indonesia.

Walaupun sudah ada Perda yang mengatur tentang kependudukan tidak bisa dipungkiri kepadatan penduduk di Yogyakarta masih terjadi dan belum bisa ditanggulangi. Dengan banyaknya pendatang dan kepadatan penduduk membuat Yogyakarta memiliki pertumbuhan ekonomi yang tinggi, serta pertumbuhan di bidang lain. Kebutuhan tempat tinggal adalah hal yang pokok dicari para pendatang, apalagi akan menetap dalam waktu lama atau sementara, maka dengan

¹ Elfrianto Dg Sikattutui, *KOS CRISIS CENTER(KCC)*, hal 28

² *ibid*, hal 29

banyaknya pendatang tingkat kebutuhan tempat tinggal semakin banyak sehingga Pemerintah Daerah menetapkan Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat 2 Yogyakarta Perda Nomor 4 tahun 1988 tentang Bangunan, dan Nomor 5 tahun 1988 tentang Ijin Membangun Bangun-bangunan dan Ijin Penggunaan Bangunan. Karena kalau tidak diatur dengan baik maka akan membuat tata Kota Yogyakarta tidak teratur mengakibatkan tidak nyaman untuk ditempati dan dipandang.

Dengan banyaknya pelajar dan mahasiswa datang ke Yogyakarta mengakibatkan banyaknya bangunan di dirikan untuk dijadikan (kos-kosan) sehingga pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Perda Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan, yang dianggap sangat penting untuk mengatur seluruh kegiatan pondokan dan para pelajar/ mahasiswa yang menuntut ilmu karena dengan adanya perda ada orang yang bertanggung jawab selama menuntut ilmu.

Perda kos-kosan dikeluarkan karena banyaknya kos-kosan yang menimbulkan permasalahan seperti tempat peredaran narkoba, terjadinya pergaulan bebas dan lain sebagainya tidak hanya itu bangunan kos-kosan tidak teratur serta dijadikan sebagai lahan bisnis yang sangat menguntungkan oleh masarakat setempat atau para investo karena memiliki penghasilan yang besar dan sudah dapat dipastikan setiap tahun. Sehingga masyarakat atau investor tidak memikirkan hal-hal yang lain yang lebih penting seperti perlindungan anak kos dan kewajiban pemilik pondokan.

Maka banyak sekarang ini kasus yang menimpa anak kos dari narkoba, minuman keras, pergaulan bebas sampai baru-baru ini ada pembuangan orok bayi yang dilakukan mahasiswa.³ Realitas menunjukkan bahwa Yogyakarta disebut sebagai kota perdagangan/ peredaran narkoba dan kota pergaulan sex bebas, terbukti kita selalu mendengar dan melihat di media masa dan elektronik yang memberitakan tindakan tersebut, pemerintah sendiri saat ini belum bertindak secara tegas dalam penerapan perda tersebut, karena Perda itu sendiri dikeluarkan pada tanggal 15 Desember 2003, walaupun perda sudah dikeluarkan namun tidak secara langsung dapat diterapkan pada masarakat/ pemilik pondokan tanpa adanya petunjuk pelaksana perda tersebut, petunjuk pelaksana Perda itu sendiri baru dikeluarkan pada tanggal 13 November 2004 melalui Keputusan Wali Kota Yogyakarta Nomor 134 tahun 2004. sehingga dalam pelaksanaan perda pondokan mulai disosialisasikan pada Kecamatan dan kelurahan pada awal 2005.

Kecamatan Wirobrajan adalah salah satu daerah atau tempat yang sangat setrategis, daerahnya dekat kota serta daerah yang memiliki ruang lingkup atau lingkungan lembaga pendidikan, ada beberapa lembaga pendidikan dari mulai TK, SD, SMP, SMU (Negeri atau Swasta) dan Universitas serta lembaga pendidikan non formal (tempat kursus) yang mengakibatkan tinggkat kebutuhan terutama tempat tinggal atau kos-kosan sangat meningkat, di Kecamatan Wirobrajan terbagi menjadi tiga kelurahan: Kelurahan Pakuncen, Kelurahan

³ Kedaulatan rakyat senin 7 maret 2005

Wirobrajan, Kelurahan Patangpuluhan dimana jumlah kos-kosan di Kecamatan Wirobrajan seluruhnya 442 kos-kosan.⁴ Dengan jumlah kos-kosan cukup banyak sehingga letak kos-kosan yang cukup padat, karena setiap bangunan atau rumah terdapat kamar kos walaupun hanya 2-5 kamar, padatnya kos-kosan mengakibatkan kos-kosan tidak dapat terkontrol dengan baik, salah satunya karena kurangnya SDM dari pemerintah Kecamatan wirobrajan sebagai salah satu kendala dalam pelaksanaan sosialisasi, monitoring/ pengontrolan, mengakibatkan banyak kos-kosan yang tidak memiliki indung semang atau kos yang ada indung semang namun tidak bisa berperan sebagai indung semang.⁵

Pemerintah Kecamatan Wirobrajan dalam mensosialisasika Perda no 4 tentang penyelenggaraan pondokan/ kos-kosan mulai berjalan pada awal tahun 2005, dalam pelaksanaan sosialisasi pondokan pemerintah Kecamatan Wirobrajan didukung dengan Ibu-ibu PKK Kota dan ibu PKK Kecamatan dengan mengadakan kegiatan pertemuan anak kos dan pemilik pondokan dalam rangka mensosialisasikan isi Perda dan mendekatkan diri antara pemondok, pemilik pondokan, masarakat dan pemerintah, sebelumnya kegiatan seperti itu suda di lakukan sebelum perda pondokan itu ada.

Namun dalam kegiatan tersebut kurang direspon oleh pemondok dan pemilik pondokan.⁶ setiap cara dalam melaksanakan sosialisasi dilakkukan pemerintah Kecamatan wirobrajan dengan menyisipkan sosialiasasi Perda pondokan dalam

⁴ Arsip kasi Pembangunan, kecamatan wirobrajan, tentang Pondokan.

⁵ Wawancara staf bidang pembangunan kec wirobrajan, Bp M. Dalhar. Tanggal 30 september 2005

⁶ Wawancara Camat Wirobrajan, Bp . tanggal 30 september 2005

acara atau kegiatan apapun di masarakat, perda pondokan sampai sekarang belum dapat dikatakan efektif karena kurang kesadaran/ keinginan pemilik pondokan untuk membuat SIPP (Surat Ijin Penyelenggara Pondokan) sangat minim, hal itu terlihat dari jumlah kos yang terdaftar di bagian pembangunan Kecamatan Wirobrajan yang berjumlah 442 pondokan (kos-kosan) sedangkan yang memiliki surat SIPP hanya 18 pondokan. Apalagi sekarang pindahnya UMY ke Ring road selatan mengakibatkan menurunnya pemasukan kos, mahasiswa banyak yang mencari kos yang lebih dekat kampus hal itu yang dikeluhkan pemilik kos.⁷

Selain itu kejadian kriminal seperti pencurian sering terjadi, kurangnya kerjasama antara masarakat dan pemilik pondokan menjaga keamanan tidak terjalin dengan baik, tidak hanya itu yang paling penting kedisiplinan para pemondok dalam menjaga keamanan sebagai faktor penting untuk meminimalkan terjadi tindak kriminal.

Peran Kepolisian yang bekerjasama dengan Pemerintah Kecamatan Wirobrajan dan kelurahan, Rt, Rw serta masarakat dalam menagani kasus narkoba, minuman keras, kos yang bebas, pencurian telah berjalan dimana peran tersebut mulai menampakkan hasil yaitu pada tahun 2005 berkurangnya aktifitas peredaran dan penggunaan narkoba, minuman keras dan tindakan pencurian di Kecamatan wirobrajan.⁸ Sedangkan pondokan yang tidak mematuhi peraturan

⁷. Wawancara dengan pemilik kos, Ibu Rukiyati. tanggal 30 september 2005

⁸. Wawancara Kapolres Wirobrajan, Bp IPTU Haryanto. tanggal 3 september 2005

mulai januari 2006 pemerintah Kota dan Kecamatan wirobrajan menindak tegas kegiatan pondokan yang bebas.

B. Rumusan Masalah

Berpijak dari paparan yang telah diuraikan maka muncul pertanyaan untuk dijawab sebagai berikut:

- 1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003, Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kecamatan Wirobrajan?**
- 2. Faktor-faktor apa yang berpengaruh dalam pelaksanaan/ implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003, Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kecamatan Wirobrajan?**

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang dipergunakan didalam melakukan penelitian sehingga kegiatan ini semakin jelas, sistematis, dan ilmiah. Penulis juga memaparkan definisi dan teori menurut para ahli disertai pula dengan definisi dari kebijakan publik, implementasi kebijakan, kebijakan administrasi, administrasi kependudukan, dan penyelenggaraan pondokan (kos-kosan). Adapun definisinya sebagai berikut:

Menurut Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi:

“Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”.⁹

Maka dapat ditarik kesimpulan dari definisi diatas bahwa teori merupakan sarana pokok yang mengatakan/ menerangkan hubungan sistematis antara fenomena sosial, maupun alami yang hendak diteliti, dan teori-teori yang digunakan sebagai dasar atau pijakan dalam penelitian yang penulis lakukan.

Dari definisi-definisi mengenai teori diatas apabila kita hubungkan dengan kerangka dasar teori yang penulis gunakan tentang implementasi Peraturan Daerah Yogyakarta Nomor 4 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pondokan atau Kos-kosan maka terbentuk suatu kerangka dasar teori antara lain.

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan (*policy*) menurut Carl Friedrich:

“Memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.¹⁰

⁹ Masri Singarimbun, Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1983, hal 37.

¹⁰ Carl Friedrich, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, dalam terjemahan Budi Winarso, Media Presindo, Yogyakarta, 2002, hal: 16.

Sementara itu Amir Santoso menyimpulkan kebijakan publik:

“Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut”.¹¹

Maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu tindakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu, dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan atau masalah tertentu dan membuat penyelesaian, guna mencapai maksud atau tujuan serta mewujudkan sasaran yang diinginkan, mempunyai tindakan yang jelas dilakukan dari pada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai persoalan tertentu, karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup tahapan implementasi dan evaluasi sehingga kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai.

Sedangkan dalam konteks demokrasi modern, kebijakan negara (publik) tidaklah hanya berisi pendapat atau beberapa pikiran para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan dalam kebijakan-

¹¹. Amir Santoso, "Analisis Kebijakan Publik: Suatu Pengantar" *Jurnal Ilmu politik* 3, (Jakarta: Gramedia: 1993) hal 4-5 dalam *Op. Cit.* hal: 17.

kebijakan negara (publik). Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*).¹²

- b. Menurut Anderson, konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi antara lain yaitu:

Pertama, Berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. *Kedua*, Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. *Ketiga*, Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. *Keempat*, Kebijakan publik dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Sementara dalam bentuk negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.¹³

¹². Dr.Irfan Islamy, *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal 10.

¹³. Andeson, dalam *Loc. Cit*

2. Implementasi Kebijakan

Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for currying out* (menyediakan sarana untuk menyediakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Bila pandangan tersebut kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang akan menimbulkan dampak atau akibat tertentu.

James P. Lester dan Joseph Stewart memandang implementasi kebijakan dalam pengertian yang luas:

“Merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan tehnik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”¹⁴

Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (output) maupun sebagai hasil. Sedangkan Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan:

“Sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”¹⁵

¹⁴ James P. Lester dan Joseph Stewart. *Public Policy: an Evolutionary Approach*, (Second edition, Australia: Wandsworth, 2000), hal 105, dalam *Ibid*, hal 102.

¹⁵ Van Meter dan Van Horn, *Ibid*.

Sedangkan menurut Hessel Nogi S. Tangkilisan implementasi kebijakan :

“Tahap pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, pengeluaran sebuah peraturan eksekutif, pelolosan keputusan pengadilan, atau keluaranya standar peraturan dan konsekwensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya”¹⁶

Berdasarkan pengertian diatas penulis merumuskan implementasi kebijakan adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh individu atau kelompok tertentu sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan, dan dalam tahap implementasi kebijakan tidak akan mulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Maka tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Untuk mengatur proses implementasi ini biasanya keputusan yang ada tersebut telah mendefinisikan masalah yang akan diatasi dan menyebutkan secara tegas tujuan/ sasaran yang akan dicapai. Proses implementasi akan berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, diawali dengan tahapan penggesahan undang-undang (perda), kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh instansi (badan) pelaksana, kesediaan dilaksanakannya keputusan tersebut oleh kelompok sasaran, terjadinya dampak pada pelaksanaan output baik dampak yang dikehendaki

¹⁶. Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik*, kerjasama Lukman Offset dan Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia, 2003, hal: 10

maupun tidak, dampak yang terjadi akibat pelaksanaan tersebut dikaji ulang oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan terhadap undang-undang peraturan yang berlaku.

A. Tolak Ukur Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Menurut pendapat Marilee S. Grindel¹⁷, Suatu keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh:

1. Isi Kebijakan (*Policy Content*)

Isi kebijakan meliputi:

a. Kepentingan yang mempengaruhi oleh kebijaksanaan pada umumnya tindakan-tindakan pemerintah merupakan upaya untuk mengadakan perubahan-perubahan dibidang sosial, politik, dan ekonomi.

Upaya untuk mengadakan perubahan ini sering kali mendapat tantangan dari mereka yang kepentingannya terganggu.

b. Luasnya perubahan-perubahan yang diinginkan dalam program-program yang dirancang untuk mencapai sasaran yang luas dan berjangka panjang akan lebih sulit dilaksanakan, dibanding program-program yang manfaatnya dapat segera dirasakan dan berjangka waktu pendek.

¹⁷. Samodara Wibawa, Gunung Prabokusumo, Agus apramusinto, *Kebijakan Publik dan analisa*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal 22-25

- c. Bentuk manfaat yang diberikan dimana hal ini berkaitan dengan tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki si pembuat kebijaksanaan.
- d. Letak pembuat keputusan berkaitan dengan banyaknya instansi yang terkait dalam pembuatan implementasi kebijakan.
- e. Pelaksanaan program dimana semakin banyak orang yang ikut serta dalam pelaksanaan suatu kebijakan maka sulit pelaksanaannya
- f. Sumber-sumber dimana meliputi baik Sumber Daya Manusia, contoh; keahlian dedikasi, kreativitas dan keaktifan tiap-tiap orang berbeda-beda. Sedangkan dari non Sumber Daya Manusia, contoh; dana, peralatan dan lain-lain.

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi

Amir Santoso mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan keberhasilannya. Variabel-variabel tersebut antara lain:

Ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan (*enforcement*), karakteristik dari agenda pelaksana, kondisi sosial, politik dan ekonomi, disposisi, dari pelaksanaan penyelenggaraan.¹⁸

Dari pendapat Amir Santoso diatas dapat disimpulkan dalam pelaksanaan dari satu kebijakan harus memperhatikan faktor-faktor yang

¹⁸ Amir Santoso. *Pengantar analisis Kebijakan Negara*, Jakarta, Rineka Cipta, hal: 9

memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dicapai. Faktor-faktor tersebut antara lain:

a. Komunikasi

Tersedianya informasi dari pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaannya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

b. Sumber daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksanaannya.

c. Sikap pelaksana (disposisi)

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

d. Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staff yang telah ada.

Jelas sekali bahwa sangat perlu dalam implementasi kebijakan tersebut adalah adanya hasil akhir, dimana hasil tersebut dapat dilihat dari dampak terhadap masyarakat, serta dampak individu atau kelompok-kelompok yang bersangkutan, dimana memiliki tingkat perubahan penerimaan dari tindakan-tindakan yang dibuat manusia atau pemerintah yang telah disahkan untuk dilaksanakan dalam masyarakat. Dengan melihat dampak dan

perubahan maka dapat di ketahui apakah sudah berjalan dengan baik artinya sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai guna mencapai keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

3. Administrasi Kependudukan

Demografi berasal dari bahasa latin yaitu dari kata *demos* yang artinya penduduk atau rakyat dan *grafein* berarti menulis atau menggambar. Menurut Hooser dan Duncan Demografi adalah suatu ilmu yang mempelajari:

*“ . . .The size, teritorial distribution and ecoposition of population, change there in, and the components of such change, which maybe identified as natality, mortality. Teritorial movement (migration) and socian mobility (change of status). . . ”*¹⁹

Konsep dasar kependudukan dipengaruhi oleh fertilitas, moralitas, migrasi dan konsep-konsep yang berkaitan dengan angka kerja, pendidikan dan perubahan kependudukan. Sasaran utama adalah meningkatkan kesejahteraan penduduk, yaitu dengan kebijaksanaan atau program kependudukan, sehingga kebijaksanaan kependudukan merupakan bagian dari program yang terkoordinasi dari perubahan sosial yang direncanakan. Sedangkan kebijakan kependudukan menurut Eldrige adalah:

“Semua tindakan pemerintah yang mantap (misalnya hukum, peraturan dan program administratif) yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi, dan komposisi penduduk.”²⁰

Sedangkan pengertian kependudukan atau penduduk menurut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta nomor 2 tahun 2001 tentang

¹⁹. Hooser dan Duncan, *The Study of Population*, 1960.

²⁰. David L, Elspenth Young, Lucad D/Mc. Donald Young *op. cit* hal 168.

Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil: Penduduk adalah Setiap Warga Negara Indonesia yang selanjutnya disingkat WNI dan Warga Negara Asing yang selanjutnya disingkat WNA pemegang izin tinggal tetap di wilayah Negara Republik Indonesia.²¹

Dengan banyaknya pertumbuhan penduduk disuatu wilayah maka penduduk dikategorikan beberapa macam antara lain:

a. Penduduk Sementara

Setiap Warga Negara Asing pemegang izin tinggal terbatas di wilayah Negara Republik Indonesia.²²

b. Penduduk Musiman

Setiap Warga Negara Indonesia yang datang dari luar daerah Kota Yogyakarta untuk bertempat tinggal Sementara dan yang bersangkutan tidak bermaksud menjadi penduduk Kota Yogyakarta.²³

Dalam melaksanakan program kebijaksanaan kependudukan diperlukanya adanya administrasi kependudukan. Secara umum administrasi kependudukan adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama kelompok manusia untuk tujuan tertentu.²⁴

Administrasi menurut Sondang P. Siagian, adalah:

²¹. Peraturan Perda Kota Yogyakarta nomor 2 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.

²². *Ibid*

²³. *Ibid*

²⁴. The Liang Gie, *Pengertian Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi*, PUBIB. Jakarta, 1998, hal 10

“Sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”²⁵

Dengan beberapa pendapat diatas dapat diambil kesimpulan bahwa Administrasi Kependudukan adalah serangkaian usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pelaksanaan pendaftaran, pencatatan dan pemberian identitas penduduk yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi dan komposisi penduduk.

Dengan adanya administrasi kependudukan maka permasalahan tentang penduduk atau kepadatan penduduk di kota Yogyakarta sudah diatur didalamnya.

4. Pondokan

Dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan adalah:

“Rumah atau kamar yang disediakan untuk tempat tinggal dalam jangka waktu tertentu bagi seseorang atau beberapa orang dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran”.²⁶

Sedangkan Elfianto Dg. Sikattutui dalam Buku harian anak kos, pengertian Kos (pondokan) adalah:

“Tempat sementara dimana pelajar dan mahasiswa dapat belajar dan menimba ilmu selain dikampus, dimana tempat yang diharapkan memberikan ketenangan dan motifasi yang mendukung kesuksesan dalam belajar dalam meraih cita-cita yang diinginkan”.²⁷

²⁵ Sondang P. Siagian. *Adminitrasi Pembangunan*. Gunung agung. Jakarta, 1982, hal 30.

²⁶ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003, Tentang Penyelenggaraan Pondokan

²⁷ Elfrianto Dg Sikattutui, KOS CRISIS CENTER(KCC)

Dilihat dari definisi pondokan atau kos-kosan maka dapat ditarik kesimpulan pondokan atau kos-kosan adalah tempat atau ruang berupa rumah atau kamar yang di sewakan beberapa orang untuk digunakan sebagai kegiatan aktifitas sehari-hari yang mempunyai fasilitas seperti layaknya rumah biyasa, dimana memiliki kenyamanan untuk melakukan aktifitas serta mempunyai peraturan-peraturan dan kesepakatan dari pemilik kos atau induk semang (ibu kos) dan aparat pemerintah setempat yang sudah diketahui sebelum menempati.

Adanya peraturan daerah (perda) Pemerintah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2003, tentang pondokan dapat dijadikan acuan dalam pengelolaan pondokan, Perda ini pun dapat memberikan perlindungan bagi para pemilik pondokan dan pemondok (anak Kos). Anak kos, induk semang, dan masarakat pada umumnya merupakan satu kesatuan yang harus tetap terjaga keharmonisanya dalam melaksanakan interaksi.

Kriteria atau Idealnya sebuah pondokan yang menjadi pilihan anak kos antara lain: Letaknya dekat denggan kampus, transportasi lancar, punya induk semang, dekat denggan warung makan, lingkungan pondokan yang sehat, interaksi sosial yang bagus, aturan yang jelas, harga yang terjangkau, fasilitas yang memadai, dll. Apabila semua itu terpenuhi, maka pondokan itu layak dijadikan tempat pemondok guna menjaga proses belajar dan meraih cita-cita.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui kinerja dan peran Pemerintah Kota Yogyakarta terutama dinas BKKBC, tim pengendali terpadu serta pemerintah dibawahnya yaitu Kecamatan dan Kelurahan dalam pelaksanaana kebijakan peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Pondokan.
- b. Untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan atau implementasi Peraturan daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan dengan melihat fakto-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan kebijakan
- c. Untuk mengetahui hasil dari pelaksanaan kebijakan Perda Kota Yogyakarta tentang penyelenggaraan pondokan.

2. Manfaat penelitian

- a. Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan pemahaman akan implementasi perda Kota Yogyakarta No 4 Tahun 2003 yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta
- b. Sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengelola dan mengatur pondokan
- c. Sebagai bahan masukan untuk Pemerinta Kecamatan, Kelurahan sebagai pelaksana kebijakan Perda penyelenggaraan pondokan dalam mengatur atau mengelola penyelenggaraan pondokan.

- d. Sebagai informasi bagi mahasiswa dan masyarakat atau pemilik pondokan yang membutuhkan informasi tentang penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta.

E. Definisi Konseptual

Berdasarkan penjelasan diatas sebelumnya agar tidak terjadi kekaburan dalam menentukan objek penelitian, maka definisi konseptual yang dapat saya tawarkan yaitu ada empat hal, sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah suatu tindakan atau pilihan kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu, dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan atau masalah tertentu dan membuat penyelesaian, guna mencapai maksud atau tujuan serta mewujudkan sasaran yang diinginkan, mempunyai tindakan yang jelas dilakukan daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai persoalan tertentu, karena kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup tahapan implementasi dan evaluasi sehingga kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai., namun kebijakan publik tidak hanya berisi tentang beberapa pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi suatu opini publik (public opinion), dimana suatu opini publik mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam

kebijakan-kebijakan negara (publik). Sedangkan setiap suatu kebijakan negara (publik) harus selalu berorientasi pada kepentingan publik.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan adalah merupakan suatu aktifitas yang dilakukan pemerintah dalam merealisasikan kebijakan-kebijakan dengan memperhatikan aspek-aspek yang mempunyai tujuan dan maksud dari pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai sehingga dapat dilihat keberhasilannya.

3. Administrasi Kependudukan

Serangkaian usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pelaksanaan pendaftaran , pencantuman dan pemberian identitas penduduk yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi dan komposisi penduduk.

4. Pondokan

Pondokan (Kos-kosan) adalah suatu tempat yang berupa bangunan rumah atau kamar yang disewakan untuk tempat tinggal guna menjalankan aktifitasnya sehari-hari dalam jangka waktu tertentu bagi seseorang atau beberapa orang yang biasanya pelajar, mahasiswa yang sedang menuntut ilmu, serta menimba ilmu selain dikampus, dimana tempat yang diharapkan memberikan ketenangan dan motivasi yang mendukung kesuksesan dalam belajar dalam meraih cita-cita yang diinginkan dengan dipungut atau tidak dipungut bayaran.

F. Definisi Operasioal

Definisi Operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel atau dengan kata lain sebagai petunjuk pelaksana bagaimana mengukur suatu variabel untuk mempermudah penelitian. Penelitian terhadap Perda nomer 4 tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan, akan menganalisis data dengan menggunakan indikator-indikator sebagai berikut :

1. Tolak ukur Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomer 4 Tahun 2003, tentang Penyelenggaraan Pondokan:
 - A. Konsep dan isi Kebijakan
 - B. Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 4 tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kecamatan Wirobrajan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomer 4 Tahun 2003, tentang Penyelenggaraan Pondokan.
 - a. Struktur Birokrasi
 - b. Komunikasi
 - c. Sumber Daya
 - d. Sikap pelaksana

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menitik beratkan pada penelitian lapangan (*field reseach*), dengan tidak menyampingkan studi kepustakaan. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, penelitian diskriptif kualitatif suatu metode penelitian yang meneliti suatu kelompok manusia sebagai suatu objek yang terkondisikan dalam sistem pemikiran atau peristiwa pada masa sekarang, tujuan dari penelitian deskriptif yaitu gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian yang akan dilakukan, tepatnya di kecamatan Wirobrajan. Adapun alasan-alasan penulis memilih kecamatan wirobrajan:

1. Kota Yogyakarta sebagai kota Pendidikan dan Kota Budaya yang sangat perlu dilestarikan dan terus dikembangkan, itu terlihat dari banyaknya para pelajar dan mahasiswa menuntut ilmu di yogyakarta.dan menjadikan kota yogyakarta sebagai kota pendidikan serta berkembang pesat dalam segala bidang, kecamatan Wirobrajan adalah salah satu daerah atau tempat yang sangat setrategis, daerahnya dekat kota, serta daerah lingkungan lembaga pendidikan ada beberapa lembaga pendidikan dari mulai TK, SD, SMP, SMU (Negri atau swasta) dan Universitas serta lembaga pendidikan

non formal (tempat kursus) yang mengakibatkan tingkat kebutuhan terutama tempat tinggal atau kos-kosan sangat meningkat.

2. Meningkatnya kebutuhan Kos-kosan membuat keberadaan kos-kosan menjadi lahan bisnis yang menguntungkan sehingga menjamurnya keberadaan kos-kosan mengakibatkan timbul masalah akibat kurang kontrol dari pemilik Kos serta pemerintah setempat juga masyarakat maka Pemerintah Kota Yogyakarta dituntut untuk lebih tegas dalam memonitor serta mengontrol kos-kosan dan lebih tegas dalam penegakan hukumnya.
3. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan pondokan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Yogyakarta sampai sekarang kurang efektif

3. Jenis Data

Jenis data atau informasi penulis akan memanfaatkan berbagai sumber data primer maupun data sekunder

a. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara oleh peneliti dengan pihak-pihak yang terkait, pihak-pihak yang terkait sebagai sumber data pada Dinas kependudukan, Kantor kecamatan wirobrajan, Kantor kelurahan, kapolres wirobrajan dan pemilik pondokan atau warga setempat serta anak Kos.

b. Data sekunder

Data yang diperoleh secara tidak langsung yaitu diperoleh melalui studi kepustakaan menggunakan data-data yang telah tersedia berupa buku-buku, buku ilmiah, media masa, makalah, artikel, jurnal, undang-undang dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang sedang peneliti lakukan

4. Tehnik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah suatu bentuk komunikasi verbal jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi.

b. Observasi

Tehnik yang dipergunakan untuk mendapatkan data melalui pengamatan langsung dilapangan yang terkait langsung dengan masalah yang sedang diteliti, yang berfungsi sebagai pedoman mencari permasalahan yang terjadi (pada implementasi kebijakan yang berlangsung sekarang)

c. Dokumentasi

Tehnik yang dipergunakan dengan pengambilan data tertulis sebagai pendukung kelengkapan data yang diperoleh dari dokumen-dokuman, arsip, surat kabar, dokumen pemerintah, undang – undang dan lain-lain.

5. Tehnik Analisis Data

Dalam menganalisis data penelitian ini menyusun menggunakan tehnik analisa secara kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka. Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data-data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh dari naska-naska wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya.

6. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan, yaitu dari Pemerintah Kota Yogyakarta di bawah Badan Kependudukan, Keluarga Berencana, dan Catatan Sipil (BKKBC)

7. Sistem Pembahasan.

Untuk mempermudah pembahasan sekripsi ini maka dibuat sistematika sebagai berikut:

- A. Bab Pertama, memuat pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, manfaat dan tujuan penelitian, kerangka dasar teori, definisi konseptual, definisi operasional, metode penelitian,

tehnik pengumpulan data, tehnik analisa data dan sistematis pembahasan.

- B. Bab Kedua, mendeskripsikan objek penelitian yaitu Kecamatan Wirobrajan dimana isinya antara lain letak dan konosi geografis, kondisi Demografis, kondisi sosial budaya, kos-kosan dan jumlah kos dari setiap kelurahan dan yang terahir struktur organisasi Pemerintahan Kecamatan Wirobrajan.
- C. Bab Keempat, membahas dan menguraikan isi dari Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan maka akan terlihat sejauh mana pelaksanaan/ implementasi isi perda pondokan di Kecamatan Wirobrajan dilaksanakan.
- D. Bab Kelima, pada bab ini penyusun menarik kesimpulan secara menyeluruh dari pembahasan/ uraian sekripsi diatas dan memberikan saran-saran.