

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota pelajar, pariwisata dan budaya serta predikat lainnya tentunya bukan hanya slogan belaka, akan tetapi mempunyai nilai yang bermakna bagi masyarakat, dengan demikian berbagai upaya untuk mempertahankannya perlu terus dilakukan agar predikat yang sudah ada tetap dipertahankan dengan baik.

Perguruan tinggi yang ada di Kota Yogyakarta sebanyak 104 buah<sup>1</sup> merupakan ajang bagi para mahasiswa/pelajar untuk menimba ilmu dikota pelajar ini. Mereka dapat memilih sesuai dengan kemampuan, minat yang dimiliki serta kondisi keuangan dari orang tuanya. Apalagi di jaman yang semakin maju seperti saat ini memerlukan orang-orang yang mempunyai skill dan pengetahuan yang luas dalam menghadapi persaingan global dimasa mendatang.

Banyaknya pendatang ke Yogyakarta dengan tujuan menuntut ilmu menambah predikat Daerah Istimewa Yogyakarta dengan sebutan *Indonesia Mini*, karena pelajar/mahasiswa dari seluruh propinsi di Indonesia ada di sini. Keberadaan mereka ini merupakan asset potensi unggulan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta. Asset tersebut secara ekonomis sangat menguntungkan masyarakat Yogyakarta. Berbagai usaha informal dapat

---

<sup>1</sup> Elfrianto Sikatuttui Dkk. Buku Harian Anak Kos, Kos Crisis Center, Yogyakarta, 2005, pada bagian informasi hal. 77

diselenggarakan masyarakat seperti usaha pondokan, rumah makan, jasa dan lain sebagainya sehingga secara tidak langsung dapat menambah pendapatan masyarakat Yogyakarta yang sebagian besar diperoleh dari mahasiswa ataupun pelajar.

Saat ini generasi muda sedang mengalami perubahan besar terutama dalam norma, perilaku, gaya hidup dan sebagainya. Salah satu perkembangan yang mengkhawatirkan dan bahkan dapat menjadi ancaman nasional adalah merebaknya penyalahgunaan Napza yang jangkauannya sangat luas hingga lapisan masyarakat pedesaan. Kecendrungan masyarakat yang terlalu permissive serta jaringan peredaran yang sudah merebak dan sangat agresif mencari peluang korbannya, memerlukan antisipasi dari masyarakat khususnya pelajar dan mahasiswa agar daya edarnya dapat ditekan dan diminimalisir. Belum lagi masalah *free sex*, aborsi, perjudian yang merupakan ancaman serius bagi ketertiban lingkungan yang dapat mengganggu ketertiban Predikat Kota Yogyakarta sebagai kota pelajar<sup>2</sup>.

Pondokan dulunya berfungsi sebagai tempat menetap sementara bagi pelajar/mahasiswa selama mereka menimba ilmu. Pada saat sekarang fungsinya bergeser pada kepentingan bisnis semata tanpa memperhatikan kegiatan yang dilakukan oleh pemondok sehingga menimbulkan pergaulan bebas. Selain itu, pemondok juga tidak menghormati (acuh tak acuh) dan tidak mau membaur dengan masyarakat sekitar pondokan (cenderung berkumpul sesama mereka saja).

---

<sup>2</sup> Sambutan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pada waktu peluncuran Buku Harian Anak Kos serta Pembentukan Kos Crisis Center bulan juli 2005. Hal ii

Citra Kota Yogyakarta yang baik dimata masyarakat luar, membuat orang tua menyekolahkan anaknya di Kota ini. Selain dengan tujuan menimba ilmu sebagai bekal dimasa mendatang, juga dapat bergaul dengan lingkungan masyarakat sekitar. Apalagi dari kota ini telah banyak dihasilkan orang-orang yang sukses seperti Arifin Ilyas mantan Bupati Sleman, Andi Alfian Malarangeng, Prof. Suyanto, Ph.D dan sebagainya.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan diatas maka pemerintah kota yogyakarta mengambil suatu tindakan tegas dengan membuat Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan. Peraturan Daerah ini diharapkan dapat meminimalisir permasalahan yang terjadi pada lingkungan pondokan maupun dari penyelenggara pondokan di Kota Yogyakarta.

Dalam Peraturan Daerah ini menjelaskan tujuan penyelenggaraan Pondokan adalah :

- a. Mewujudkan Kota Yogyakarta Berhati Nyaman
- b. Melestarikan dan mengembangkan Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan dan Budaya
- c. Penataan dan pengendalian kependudukan
- d. Menjaga ketentraman dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat.

Selain itu diatur juga mengenai hak dan kewajiban dari penyelenggara pondokan, pemonpok serta peran serta dari masyarakat. Penyelenggara pondokan harus memenuhi kewajiban yang telah disebutkan dalam pasal 6, memiliki Izin Mendirikan Bangunan-Bangunan serta Izin Gangguan (HO).

Dengan kondisi Kota Yogyakarta yang kurang baik menghendaki Tim Penggerak PKK Kota Yogyakarta melakukan Roadshow ke 32 Asrama mahasiswa yang dipimpin oleh Ibu Walikota Yogyakarta untuk melihat secara dekat permasalahan yang berada di masyarakat. Selain itu kegiatan ini dalam rangka mewujudkan program SAPA (Sayang Pada) anak kos. Alhasil pelajar/mahasiswa menghendaki ketentraman, keamanan dalam menimba ilmu di Kota Yogyakarta.

Untuk itu, Kos Crisis Center didirikan sebagai wadah untuk memberikan informasi mengenai fenomena anak kos, pendidikan dan kondisi masyarakat Yogyakarta sebagai Kota Pelajar dan Budaya. Kos Crisis Center juga diharapkan dapat memberikan solusi konkrit terhadap permasalahan yang terjadi baik oleh ppondok maupun pemilik pondokan.

Akhirnya tanggal 6 Agustus 2005 Kos Crisis Center di Deklarasi berdiri. Mitra kerja dari Kos Crisis Center meliputi Tim Penggerak PKK Kota Yogyakarta, Poltabes Yogyakarta, Napza Crisis Center, Forum Komunikasi Pemilik Pondokan di setiap kecamatan yang berada di wilayah Kota Yogyakarta.

Kemudian Napza Crisis Center didirikan sebagai wadah bagi masyarakat umum dalam rangka melawan tindakan penyalahgunaan Napza. Lembaga ini berada langsung di bawah komando Badan Narkotika Kota. Ruang lingkup kegiatannya bersifat umum untuk seluruh masyarakat pada khususnya dan Daerah Istimewa Yogyakarta pada umumnya.

Bentuk kegiatan yang telah dilakukan oleh kedua lembaga tersebut meliputi penyuluhan, sosialisasi dan bimbingan. Napza Crisis Center memberi rujukan panti rehabilitasi bagi pengguna Napza dalam rangka pemulihan.

Jalannya penyelenggaraan Peraturan Daerah mengenai pondokan ini berada dibawah kendali Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kota Yogyakarta (BKKBC). BKKBC sebagai leading sektor jalannya Peraturan Daerah ini dikarenakan salah satu isinya mengenai penataan dan pengendalian administrasi kependudukan.

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan Peraturan Daerah ini, BKKBC melakukan sosialisasi kepada pemilik pondokan, tokoh masyarakat, ketua RT & RW dengan mengundang mereka ke gedung balai kota. Selain itu, melalui media massa dan elektronika untuk menjangkau ke lapisan masyarakat paling kecil.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian yang telah disampaikan dalam latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan untuk dianalisis, permasalahan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta?
2. Program apa yang telah dilakukan oleh Lembaga Kos Crisis Center dan Napza Crisis Center untuk mendukung Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan Penelitian :

1. Untuk mengetahui peran Kos Crisis Center dan Napza Crisis Center dalam menangani permasalahan remaja yang ada di Kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui lebih jelas dan mendalam tentang Implementasi Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan di wilayah Kota Yogyakarta.
3. Agar lebih memahami permasalahan tentang penyelenggaraan pondokan yang sesuai dengan Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003.

Manfaat Penelitian :

1. Secara akademis penelitian ini dapat memberikan tambahan pemahaman Jalannya Implementasi Perda Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Sebagai masukan dan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengelolaan Pondokan di Kota Yogyakarta.
3. Sebagai Informasi bagi Mahasiswa/pelajar dan masyarakat yang membutuhkan keterangan seputar masalah penyelenggaraan pondokan di Kota Yogyakarta.

## D. Kerangka Dasar Teori

### 1. Kebijakan Publik

Menurut Carl J Frederick menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

Sedangkan James E Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Menurut Miftah Thoha dalam arti luas kebijakan (policy) mempunyai dua aspek pokok yaitu :

- a. Kebijakan merupakan prantina sosial, ia bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian kebijakan adalah sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah sesuatu peristiwa yang ditimbulkan baik untuk mendamaikan "*crain*" dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang

ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut<sup>3</sup>.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah yaitu merupakan cara bertindak secara disengaja yang dilakukan oleh pemerintah terhadap masalah-masalah yang ada untuk diselesaikan. Sedangkan kebijakan pemerintah daerah merupakan kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah di wilayah kekuasaannya atau di daerahnya.

Beberapa pakar memberikan pengertian mengenai kebijakan publik antara lain<sup>4</sup> :

- a. Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu.
- b. Menurut RC. Chandler dan JC. Plano, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik.
- c. Menurut A. Hoogerwerf, kebijakan publik adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu

---

<sup>3</sup> Miftah Thoha, Dimensi-dimensi Prima Administrasi Negara, Rajawali Press, Jakarta, 193, hal 57-58

<sup>4</sup> Inu Kencana Syafie, Djamaluddin T, Supardan M, Ilmu Administrasi Publik, Rineka Cipta, Jakarta, 1999, Hal 106



Dari beberapa pendapat para pakar dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah proses tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik yang berguna dalam proses perumusan kebijakan, meningkatkan kinerja kebijakan yang telah dibuat.

Proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui dari mana kebijakan pemerintah dibuat. Menurut Irfan Islamy, proses kebijakan itu melalui beberapa tahap yaitu :

a. Perumusan masalah

Perumusan masalah kebijakan merupakan suatu proses. Tercakup di dalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan atau tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan. Jadi perumusan masalah kebijakan dapat disimpulkan sebagai suatu upaya merumuskan dan memilih kemungkinan dari berbagai macam pemecahan masalah baik untuk pemenuhan kebutuhan ataupun tuntutan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah.

b. Pembuatan Agenda

Agenda pemerintah sebagai rangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah. Agenda pemerintah terdiri dari dua hal yaitu : a). Old Item, yaitu masalah yang sudah lama dan b). New Item, yaitu masalah yang baru-baru ini muncul.

### c. Pengesahan kebijakan

Proses pengesahan kebijakan menurut Anderson biasanya diawali dengan kegiatan "Persuasion dan Bargaining". Persuasion diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang yang mereka mau menerima sebagai miliknya sendiri. Sedangkan kegiatan bargaining dapat diartikan sebagai suatu proses di mana dua orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidak-tidaknya sebagai tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak terlalu ideal bagi mereka.

Dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa pengesahan kebijakan adalah penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utama untuk terlaksanakan pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideology, negara, sistem, politik dan sebagainya. Apabila suatu usulan kebijakan di berikan legitimasi oleh pemerintah yang berwenang, maka usulan kebijakan yang sah, dalam pelaksanaannya mempunyai sifat mengikat dan memaksa bagi pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Abdul Wahab, Pengantar Analisis Kebijakan Negara, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 32

#### d. Pelaksanaan kebijakan

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik, artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Kurangnya informasi mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat, baik pada obyek kebijakan maupun pelaksana, dari isi kebijakan yang akan dilakukan dan hasil kebijakan tersebut yang kemudian dapat berpengaruh pada tingkat dukungan atau partisipasi masyarakat terhadap isi kebijakan tersebut.

Jadi dalam pelaksanaan suatu kebijakan harus memperhatikan aspek-aspek yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai. Aspek-aspek tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana dan struktur birokrasi.

#### e. Evaluasi Kebijakan

Menurut Dye, yang diikuti Silalahi evaluasi kebijakan adalah :

“Studi tentang konsekuensi-konsekuensi kebijakan umum atau merupakan penilaian secara menyeluruh kebijakan efektifitas suatu program dalam mencapai sasarannya”<sup>6</sup>.

Selanjutnya Charles D Jones mengartikan penilaian kebijakan

adalah :

“Suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan yang sangat penting dalam objeknya : teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Drs Oberlin Silalahi, Beberapa Aspek Kebijakan Negara, Liberty, Yogyakarta, 1989

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa penilaian atau evaluasi terhadap suatu kebijakan dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang terkumpul, dianalisis untuk mengetahui hasil akhir dari program dan dampaknya terhadap masyarakat.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan yang telah dibuat akan dapat dijalankan apabila didalamnya terdapat unsur-unsur pendukung. Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak,<sup>8</sup> yaitu :

- a. Adanya Program atau kebijakan yang dilaksanakan
- b. Target Group, yaitu objek yang menjadi sasaran, menerima manfaat dari program yang dilaksanakan.
- c. Unsur pelaksana, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasan dari proses implementasi program tersebut.

Unsur program akan menunjang implementasi jika didalamnya memuat beberapa aspek. Aspek tersebut mengenai : 1) Tujuan yang akan dicapai, 2) Kebijakan yang harus diambil dalam mencapai tujuan, 3) Aturan atau prosedur yang harus dilalui, 4) Perkiraan anggaran yang dibutuhkan, 5) Strategi pelaksanaan.

---

<sup>7</sup> Drs M Irfan Islamy, MPA, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Jakarta : Bumi Aksara, 1991, Hal 83

<sup>8</sup> Marilee S Grindle (ed) "Political and Policy Implementation In Third world, Princeton University New Jersey, 1980, Hal 7

Unsur target group menjadi pokok karena program yang dilaksanakan harus memberi manfaat kepada masyarakat. Tanpa memberi sesuatu yang bermanfaat kepada objek program maka program tersebut dapat dikatakan gagal dilaksanakan.

Unsur pelaksana sangat penting artinya karena pelaksana, baik organisasi, kelompok maupun perorangan bertanggung jawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses implementasi.

Grindle menjelaskan bahwa proses implementasi kebijakan hanya dapat dimuat apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, kegiatan telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan tersebut.

Dengan demikian tahap implementasi kebijakan merupakan upaya nyata yang dilakukan untuk mencapai pemecahan baik terhadap suatu masalah politik dan keberhasilan dari kebijakan tersebut, seperti yang dinyatakan oleh Solichin :

Kebijakan adalah keberhasilan implementasi sejauhmana ukuran dan tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Konsep-konsep tersebut mengandung dua makna, yakni ketaatan terhadap norma dan asas yang dikehendaki. Kebijakan dan pencapaian tujuan atau sasaran kebijakan.

Dalam pengimplementasian suatu kebijakan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan tidak dapat terlepas dari patokan-patokan tertentu dalam penilaian suatu keberhasilan implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

### **Tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan**

Menurut Marilee S Grindle, keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua hal, yaitu :

- 1) Isi Kebijakan (Policy Content), meliputi :
  - a. Kepentingan yang mempengaruhi kebijaksanaan. Pada umumnya merupakan upaya untuk mengadakan perubahan di bidang sosial, politik dan ekonomi.
  - b. Bentuk manfaat yang diberikan. Berkaitan dengan tingkat perubahan perilaku yang dikehendaki oleh pembuat kebijakan.
  - c. Luasnya perubahan yang diinginkan.
  - d. Posisi pembuat kebijakan. Berkaitan dengan banyaknya instansi yang ikut serta dalam pelaksanaan program.
  - e. Sumber-sumber antara lain Sumber Daya Manusia seperti keahlian, kreatifitas dan sebagainya. Sumber Daya Non Manusia seperti dana, peralatan dan sebagainya.
  
- 2) Konteks Kebijakan
  - a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dilakukan oleh aktor
  - b. Karakteristik kelembagaan
  - c. Sikap tanggap dari pelaksana

### **Faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi**

Amir Santoso<sup>9</sup> mengutip pendapat Van Metter dan Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara kebijakan dan hasilnya. Variabel-variabel tersebut antara lain ; ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktifitas pelaksanaan (enforcement) karakteristik dari agen pelaksana dan penyelenggaranya.

Faktor – faktor tersebut meliputi :

1. Komunikasi, tersedianya informasi yang berkaitan dengan program.  
Adapun manfaat dari informasi yaitu mengenai permasalahan-permasalahan bersama serta merumuskan langkah-langkah penanganan masalah yang ada dalam pelaksanaan program.
2. Sumber daya.  
Adanya pembagian tugas sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor pelaksana dilapangan. Sumber daya dalam implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari pembentukan kelompok masyarakat dan kemampuan masyarakat dalam manfaat bantuan.
3. Sikap pelaksana/disposisi.  
Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program dan sikap pelaksana dapat dilihat dari perannya dalam memberikan pengarahan kepada anggota masyarakat.

---

<sup>9</sup> Amir Santoso, Pengantar Analisis Kebijakan Negara, Rincka Cipta, Jakarta, Hal 9

#### 4. Struktur birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang tidak statis tetapi memberdayakan suatu staf yang ada. Birokrasi berperan sebagai Pembina yang meliputi upaya peningkatan sumber daya manusia dari para anggota dan pokok masyarakat.

Grindle menambahkan keberhasilan implementasi dapat dilihat melalui *Pertama*, dampaknya terhadap masyarakat. *Kedua*, dari tingkat perubahan penerimanya<sup>10</sup>. Kegagalan atau keberhasilan dapat dilihat dari kemampuan secara nyata mengimplementasikan program agar tercapai sesuai tujuan serta terpenuhinya misi program yang diperlukan pada organisasi pelaksanaannya.

#### 3. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus di Daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain (peraturan daerah yang sejenis dan sama

---

<sup>10</sup> Marilee S Grindle, Op. Cit. Hal 7



kecuali untuk perubahan) dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menurut Irawan Soejito<sup>11</sup>, Peraturan Daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.

Peraturan Daerah merupakan produk perundang-undangan daerah yang bertujuan mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat dan menjaga keselamatan serta tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Selain itu Peraturan Daerah merupakan sarana komunikasi timbal balik antara Kepala Daerah dengan masyarakat di daerahnya. Untuk itu setiap keputusan yang berkaitan dengan peraturan dan pengurusan rumah tangga daerah harus mengikutsertakan rakyat di daerah melalui wakil rakyat di lembaga/badan perwakilan rakyat daerah.

#### **4. Administrasi Kependudukan**

Administrasi kependudukan tidak terlepas dari kata dasarnya yaitu administrasi. Untuk itu penulis berusaha mengemukakan pengertian administrasi.

---

<sup>11</sup> Irawan Soedjito, "Teknik Membuat Peraturan Daerah," Yayasan Karya Dharma, Jakarta, 1978, Hal 8

Kegiatan administrasi (dalam arti sempit) meliputi kegiatan pekerjaan tata usaha yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi untuk menjadi bahan keterangan bagi pimpinan<sup>12</sup>.

Administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta yang lainnya<sup>13</sup>.

Menurut The Liang Gie administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu<sup>14</sup>.

Menurut Sondang P Siagian administrasi adalah sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya<sup>15</sup>.

Dari beberapa pendapat diatas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa administrasi adalah suatu proses dimana didalamnya terdapat unsur kerjasama dari sekelompok orang, proses penyusunan dan pencatatan data serta informasi secara sistematis oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

---

<sup>12</sup> Menurut J Wajang, 1962

<sup>13</sup> Uli Mufiz yang mengutip pendapat Munawardi Reksodi Prawiro, 1984

<sup>14</sup> The Liang Gie, Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi PUBIB, Jakarta, 1998, Hal 10

<sup>15</sup> Sondang P Siagian ..... Administrasi Pembangunan, Gunung Agung, Jakarta, 1982, Hal 30

Kependudukan atau penduduk mengacu pada kata demografi yang berasal dari bahasa latin demos = penduduk atau rakyat. Sedangkan grafein berarti menulis atau menggambar.

Konsep dasar kependudukan dipengaruhi oleh fertilisasi, mortalitas, migrasi dan konsep yang berkaitan dengan angkatan kerja, pendidikan dan perubahan kependudukan. Sasaran utama pembangunan adalah melalui kebijaksanaan atau program kependudukan sehingga kebijaksanaan kependudukan merupakan bagian dari suatu program yang terkoordinasi dari perubahan sosial yang direncanakan.

Kebijakan kependudukan menurut Eldrige adalah :

Semua tindakan pemerintah yang mantap (misal hukum, peraturan dan program administrasi) yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah distribusi dan komposisi penduduk.

Dalam melaksanakan program atau kebijaksanaan kependudukan diperlukan adanya administrasi kependudukan. Adapun pengertian kependudukan atau penduduk menurut Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil adalah :

“Penduduk adalah setiap Warga Negara Indonesia yang selanjutnya disingkat WNI dan Warga Negara Asing yang selanjutnya disingkat WNA pemegang izin tetap di wilayah Negara Republik Indonesia”.

Penduduk dikategorikan beberapa macam antara lain :

a. Penduduk Sementara

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

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.

Dari uraian diatas maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa penduduk adalah sekelompok orang yang menempati suatu tempat, mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan mempunyai hubungan antara satu dengan lainnya.

Jadi dari uraian mengenai administrasi dan kependudukan maka penulis dapat mengambil suatu kesimpulan. *Administrasi Kependudukan* adalah serangkaian usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah melalui pelaksanaan pendaftaran, pencatatan, dan pemberian identitas penduduk. Pemberian identitas tersebut bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi dan komposisi penduduk.

## **E. Definisi Konsepsional**

### **1. Kebijakan Publik**

Adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tertentu kemudian diformulasikan dalam bidang-bidang isu. Berupa tindakan yang aktual dan potensial dari pembangunan sebagai tanggapan terhadap suatu permasalahan konteks yang terjadi di masyarakat.

### **2. Implementasi Kebijakan**

Adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan. Termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan tahap operasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang ditetapkan dalam keputusan tersebut.

### **3. Peraturan Daerah**

Adalah suatu peraturan yang ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD dan harus mempunyai syarat-syarat formal tertentu serta mempunyai kekuatan hukum dan bersifat mengikat.

### **4. Administrasi Kependudukan**

Adalah serangkaian usaha yang dilakukan oleh pemerintah melalui pelaksanaan pendaftaran, pencatatan, dan pemberian identitas penduduk yang bertujuan mempengaruhi pertumbuhan, jumlah, distribusi dan komposisi jumlah penduduk.

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan terjemahan secara terperinci mengenai konsep yang ada dalam penelitian sehingga penelitian akan terarah dengan baik dan benar.

1. Tolak ukur implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan
  - A. Isi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003
    - a. Komunikasi
    - b. Sumber daya
    - c. Sikap pelaksana
    - d. Struktur birokrasi
  - B. Hasil Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003
2. Program yang telah dilakukan oleh Kos Crisis Center dan Napza Crisis Center selama tahun 2005

## **G. Metode Penelitian**

### **1. JENIS PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat *deskriptif kualitatif*. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam penelitian dimana meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.

## **2. LOKASI PENELITIAN**

Lokasi penelitian yang penyusun lakukan adalah Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil (BKKBC). BKKBC merupakan leading sector dari dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota tersebut.

Sedangkan Kos Crisis Center dan Napza Crisis Center digunakan penyusun untuk mencari data kegiatan/program yang dilakukan untuk mendukung implementasi peraturan daerah kota No. 4 Tahun 203 tentang penyelenggaraan pondokan. Bagi pemilik pondokan, berupa tanggapan/pendapat dengan diberlakukannya Peraturan daerah tersebut.

## **3. UNIT ANALISIS**

Unit analisis dalam penelitian ini adalah *Kos Crisis Center* dan *Napza Crisis Center* sebagai fokus pembahasan yang akan penulis teliti sebagai objek penelitian dilapangan.

## **4. DATA DAN SUMBER DATA**

Karena penelitian yang digunakan adalah deskriptif, maka dibutuhkan data primer dan data sekunder.

### **1) Data Primer**

Yaitu data langsung dari sumber atau dari lapangan. Diperoleh melalui data wawancara yaitu Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan

Catatan Sipil Kota Yogyakarta. Data tersebut berupa keterangan mengenai implementasi kebijakan penyelenggaraan pondokan di wilayah kota Yogyakarta.

## 2) Data Sekunder

Yaitu data yang didapat untuk membantu memecahkan permasalahan yang ada di dalam penelitian. Diambil melalui arsip-arsip atau dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencatat data-data yang sudah ada pada daerah penelitian. Seperti Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003, Surat Keputusan Walikota Yogyakarta No. 134 Tahun 2004, Jumlah penduduk Kota Yogyakarta dan sebagainya.

## **H. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini digunakan beberapa macam teknik pengumpulan data, yaitu sebagai berikut :

### a. Observasi

Merupakan teknik pengumpulan data melalui pengamatan langsung dan pencatatan secara sistematis dan sengaja terhadap gejala-gejala yang diteliti.

### b. Wawancara

Merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan tanya jawab secara langsung kepada responden untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang diteliti.



c. Dokumentasi

Yakni usaha melengkapi data yang penyusun perlukan dalam kaitannya dalam hal pengumpulan data khususnya untuk menggali data sekunder tentang deskripsi wilayah penelitian. Sumber datanya berupa catatan atau dokumen yang tersedia.

### **I. Teknik Analisis Data**

Menurut Patton, analisis data adalah proses, mengatur, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar<sup>16</sup>.

Teknik analisa data yang digunakan sesuai dengan teori diatas adalah dengan Analisa Kualitatif. Dimana data diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya untuk menganalisa fenomena atau objek yang diteliti dan merealisasikan data atas dasar teori yang ada secara runtut dan memakai makna yang bersifat menyeluruh.

Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran akan tetapi terdapat angka-angka ditabel yang merupakan data pelengkap saja. Dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut diperoleh melalui naskah, wawancara, cerita, dokumentasi dan observasi.

---

<sup>16</sup> Lexy J. Makong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Risdakarya, Bandung, 1993, hal 103

## **J. Sistematika Pembahasan**

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini maka dibuat sistematika sebagai berikut :

1. 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, teknik pengumpulan data, teknik analisa data dan sistematika pembahasan.
2. Bab Kedua, mendeskripsikan objek peneltian yaitu gambaran umum kota yogyakarta, gambaran umum penyelenggaraan pondokan di kota yogyakarta, gambaran umum kos krisis center, gambaran umum napza crisis center.
3. Bab Ketiga, implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaraan pondokan, program yang telah dilakukan oleh kos krisis center dan napza crisis center, tolak ukur implementasi Peraturan daerah kota yogyakarta No. 4 Tahun 2003 tentang penyelenggaran pondokan.
4. Bab Keempat, merupakan bab penutup berisi kesimpulan dan saran.