

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI PEMERINTAH KOTA  
YOGYAKARTA**

**( Studi Kasus Implementasi Perda Kota Yogyakarta No 4 Tahun 2003  
tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kecamatan Wirobrajan )**

**ANALYSIS POLICY IMPLEMENTATION OF DEMOGRAPHICS  
ADMINISTRATION IN YOGYAKARTA CITY LOCAL  
GOVERNMENT**

**(A Case Study at the Implementation of Yogyakarta Local Act  
No 4 year 2003 about Boarding Management in Wirobrajan District)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Sebagian Persyaratan  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S-1) Pada  
Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

**Disusun Oleh :**

**NAMA : SERLY NOVTALIA**

**NIM : 2002 0520 105**

**JURUSAN ILMU PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**2006**

# SKRIPSI

Telah dipertahankan dan disahkan didepan Tim Penguji  
Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

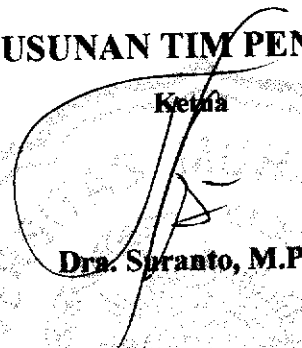
Pada :

Hari/Tanggal : 12 April 2006

Tempat : Ruang Dosen IP

## SUSUNAN TIM PENGUJI

Ketua

  
Dra. Spranto, M.Pol

Penguji I

  
Titin Purwaningsih, SIP, M.Si

Penguji II

  
Drs. M Zaenuri M.Si

Skripsi ini telah diterima sebagai salah satu  
Persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana (S-1)

Tanggal : April 2006

Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan

  
Drs. Suswanta, M.Si

## HALAMAN PERNYATAAN



Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang saya buat ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan pada suatu perguruan tinggi manapun. Sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat orang lain yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka. Selanjutnya apabila dikemudian hari terbukti terdapat duplikasi, dan ada pihak lain yang merasa dirugikan dan menuntut, maka saya akan bertanggungjawab dan menerima segala konsekuensi yang menyertainya.

Yogyakarta, 12 April 2006

Yang membuat pernyataan

**SERLY NOVTALIA**

## KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah puji syukur penyusun panjatkan kehadirat Allah SWT yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyanyang yang telah memberikan rahmat, karunia, hidayah, dan inayah-Nya sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **"ANALISIS IMPLEMENTASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA (Studi Kasus: Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta nomor 4 Tahun 2003 Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kecamatan Wirobrajan)** untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana (S-1) pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam pembuatan skripsi ini masih banyak kekurangan karena keterbatasan kemampuan dalam diri penulis. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran membangun demi penyempurnaan dan perbaikan skripsi ini.

Dalam penulisan dan penyusunan skripsi ini tentunya tidak lepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan berbagai pihak. Maka dengan segala kerendahan hati dan keterbatasan penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Allah SWT Yang Maha Kuasa di seluruh alam semesta dengan daya tanpa batas, pemilik kesempurnaan sejati.
2. Kedua Orang Tuaku, terima kasih atas Do'a, kasih sayang, perhatian dan pengorbanannya yang diberikan untuk anak-anaknya.
3. Keluarga besar ESAN yang ada di Yogyakarta, Wonosari, Bantul, Magelang dan Keluarga besar Lampung makasih atas do'a dan dukungannya.
4. Buat yang memperhatikanku, menyayangiku M Erwan Wahyu Herwanto S, Ip makasih atas do'a, perhatian dan dukungannya.
5. DR. Khoirudin Bashori, Selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
6. Bambang Eka C.W, S.IP, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Pemerintahan sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
7. Drs. Suswanta, M.Si sebagai Kepala Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UMY.
8. Bapak Drs Suranto, M. Pol, selaku Pembimbing Skripsi yang telah memberi bimbingan, pengarahan, masukan dan motifasi kepada penulis.
9. Ibu Titin Purwaningsih S. IP M.SI, selaku Dosen Pengiji 1 dan Dosen Penasehat Akademik (DPA) yang telah memberikan bimbingan, pengarahan, masukan dan motifasi kepada penulis.
10. Drs. M. Zaenuri M.Si, Selaku Dosen Penguji Dua yang telah memberikan masukan dan pengarahan hingga skripsi ini selesai.
11. Seluruh Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan, yang memberikan ilmu, dan sebagai guru dalam menuntut ilmu.

12. Ka. BAPEDA Prop. Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah memberikan ijin riset.
13. Walikota Yogyakarta yang telah memberikan ijin riset serta data yang dibutuhkan oleh penulis dalam penulisan skripsi ini.
14. Kecamatan wirobrajan dan Kelurahan Patangpuluhan, Kelurahan Wirobrajan, Kelurahan Pakuncen yang mengizinkan menjadi lokasi penelitian dan membantu penulis memberikan data-data yang dibutuhkan penulis.
15. Bapak Camat, Kasi Pembangunan, kepolisian yang menangani masalah pembuatan perijinan pondokan dan Kelurahan Patangpuluhan, Kelurahan Wirobrajan, Kelurahan Pakuncen dan seluruh staf yang telah membantu jalanya penulisan skripsi.
16. Teman-temenku IP 2002 khususnya Kelas B, jangan lupakan pertemanan kita, sering kontak-kontak ya?
17. Teman-temenku anak lampung yang kuliah di Yogyakarta Arti, Wanda, ms Arip, Erni, fajar gimbal, dan adek-adekku Lia, Ening, Wahyu, Dhari dan masih banyak lainnya yang mungkin disebutkan satu persatu, ayo pulang ke lampung sama-sama.
18. Teman-temen KKN (Dwi, Fajar, Iik, Budi, Mina, Kartonok, Tia, Vian, Yuda) makasi buat semuanya, semoga sukses semua.
19. Tempat lokasi KKN Desa Bandaran Donokerto Turi Sleman dengan Bp dukuhnya Bp Karjo dan semua pemuda pemudi bandaran terimakasih.

20. Anak-anak kos ku SRIKANDI A (Desi, Titin, Suci, Ria, Retno, Reni, Enik, Mb Dewi, Mb Yanti, Indah, Ayu, Nita, Erni, Reja, Nunung, Mesi, Maria, Indar, Pingkan) yang kompak jangan suka ngerumpi dosa lo!?
21. Bp Kos, Bp Toro, Bu Tri terimakasih atas perhatian dan bimbingannya.
22. Sahabatku kuliah Dwi, Ika, nia, teteh Ilo, Tia, Mina, Iik, Kartonok dan semua yang tida mungkin disebutkan satu persatu jangan putus komunikasi ye? kalau nikah undang-undang ya?

Sebagai manusia yang jauh dari sempurna, pasti mempunyai kesalahan yang disengaja maupun yang tidak disengaja selama penulisan skripsi ini, penulis dengan segala kerendahan hati mohon maaf. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat menambah wawasan kita.

**Wassalamu'alaikum Wr. Wb**

Yogyakarta, April 2006

Penyusun

**(SERLY NOVTALIA)**

## DAFTAR ISI

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| <b>HALAMAN JUDUL .....</b>             | <b>i</b>       |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>        | <b>ii</b>      |
| <b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>        | <b>iii</b>     |
| <b>HALAMAN MOTTO.....</b>              | <b>iv</b>      |
| <b>HALAMAN PERSEMBAHAN.....</b>        | <b>v</b>       |
| <b>KATA PENGANTAR .....</b>            | <b>vi</b>      |
| <b>DAFTAR ISI .....</b>                | <b>x</b>       |
| <b>DAFTAR TABEL DAN BAGAN.....</b>     | <b>xv</b>      |
| <b>SINOPSIS .....</b>                  | <b>xvii</b>    |
| <br><b>BAB I. PENDAHULUAN</b>          |                |
| A. Latar Belakang Masalah .....        | 1              |
| B. Rumusan Masalah .....               | 8              |
| C. Kerangka Dasar Teori .....          | 8              |
| 1. Kebijakan Pablik .....              | 9              |
| 2. Implementasi Kebijakan .....        | 12             |
| 3. Administrasi Kependudukan .....     | 17             |
| 4. Pondokan ( kos-kosan) .....         | 19             |
| D. Tujuan dan Manfaat Penelitian ..... | 21             |
| E. Definisi Konsepsional .....         | 22             |



|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| F. Definisi Operasional .....    | 24 |
| G. Metode Penelitian .....       | 25 |
| 1. Jenis Penelitian .....        | 25 |
| 2. Lokasi penelitian .....       | 25 |
| 3. Jenis Data .....              | 26 |
| 4. Tehnik Pengumpulan Data ..... | 27 |
| 5. Tehnik Analisis Data .....    | 28 |
| 6. Unit Analisis .....           | 28 |
| 7. Sistem Pembahasan .....       | 28 |

## **BAB II. DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN**

|   |    |
|---|----|
| A. Letak dan Kondisi Geografis .....                          | 30 |
| 1. Letak, Batas dan Luas wilayah .....                        | 30 |
| 2. Keadaan Alam dan iklim .....                               | 31 |
| B. Kondisi Demografis .....                                   | 32 |
| a. Jumlah Penduduk  |    |
| 1. Penduduk Menurut Jenis Kelamin .....                       | 32 |
| 2. Penduduk Menurut Kewarganegaraan .....                     | 33 |
| 3. Penduduk Menurut Usia .....                                | 34 |
| 4. Jenis Mutasi Penduduk .....                                | 35 |
| 5. Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan .....              | 36 |
| 6. Penduduk Berdasarkan Mata Pencaharian .....                | 38 |
| 7. Jumlah Penduduk Menurut Agama dan Sarana Peribadatan ..... | 39 |

|  |    |
|--|----|
| C. Kondisi Sosial Budaya .....                                 | 40 |
| 1. Bidang keamanan dan pertahanan sipil .....                  | 40 |
| 2. Bidang sosial politik .....                                 | 41 |
| 3. Bidang keagrariaan .....                                    | 41 |
| 4. Pendidikan .....  | 42 |
| 5. Kebudayaan .....  | 43 |
| 6. Kesehatan .....   | 43 |
| 7. Keluarga Berencana .....                                    | 44 |
| 8. Kondisi Ekonomi .....                                       | 45 |
| a. Sarana Perekonomian .....                                   | 45 |
| b. Peternakan .....  | 47 |
| c. Pertanian .....   | 47 |
| d. Perindustrian .....   | 47 |
| e. Transportasi .....  | 48 |
| f. Komunikasi .....  | 50 |
| g. Fasilitas penduduk Penerangan (PLN) dan Air .....           | 51 |
| 9. Kos-kosan .....   | 51 |
| D. Struktur Organisasi Pemerintahan Kecamatan Wirobrajan ..... | 54 |

**BAB III. ANALISI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH  
KOTA YOGYAKARTA NOMOR 4 TAHUN 2003  
TENTANG PENYELENGGARAAN PONDOKAN  
DI KECAMATAN WIROBRAJAN.**

|   |     |
|---|-----|
| A. Tolak ukur Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah<br>Nomer 4 Tahun 2003, tentang Penyelenggaraan Pondokan                               |     |
| a. Konsep kebijakan Perda Kota Yogyakarta No 4 Tentang<br>Penyelenggaraan Pondokan .....  | 58  |
| b. Isi Kebijakan Perda Kota Yogyakarta No 4 Tentang<br>Penyelenggaraan Pondokan .....   | 61  |
| B. Implementasi kebijakan Perda Kota Yogyakarta No 4<br>Tentang Penyelenggaraan Pondokan di Kecamatan Wirobrajan ...                        | 65  |
| C. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan<br>Peraturan Daerah Nomer 4 Tahun 2003,<br>tentang Penyelenggaraan pondokan ..... | 101 |
| 1. Peran masarakat dalam penyelenggaraan pondokan .....   | 101 |
| 2. Struktur Birokrasi .....   | 104 |
| 3. Komunikasi .....   | 107 |
| 4. Sumber Daya .....  | 109 |
| 5. Sikap pelaksana .....  | 114 |

**BAB IV. PENUTUP**

|                   |     |
|-------------------|-----|
| Kesimpulan .....  | 117 |
| Saran-saran ..... | 118 |

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL DAN BAGAN

|  |    |
|--|----|
| Tabel II. 1 Distribusi Penggunaan Tanah.....                               | 28 |
| Tabel II. 2 Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin.....                     | 30 |
| Tabel II. 3 Jumlah Penduduk Menurut Kewarganegaraan.....                   | 31 |
| Tabel II. 4 Jumlah Penduduk Menurut Usia.....                              | 32 |
| Tabel II. 5 Jenis Mutasi Penduduk.....                                     | 33 |
| Tabel II. 6 Komposisi Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....         | 35 |
| Tabel II. 7 Penduduk Menurut Mata Pencaharian (Berdasarkan Pekerjaan)..... | 36 |
| Tabel II. 8 Penduduk Menurut Agama.....                                    | 37 |
| Tabel II. 9 Sarana Peribadatan.....  | 37 |
| Tabel II. 10 Sarana dan Prasarana Pendidikan.....                          | 40 |
| Tabel II. 11 Sarana Kesehatan.....   | 41 |
| Tabel II. 12 Tenaga Medis Kesehatan.....                                   | 42 |
| Tabel II. 13 Sarana Kontrasepsi yang digunakan Keluarga Berencana.....     | 43 |
| Tabel II. 14 Jenis Sarana Perekonomian.....                                | 44 |
| Tabel II. 15 Jenis usaha.....  | 46 |
| Tabel II. 16 Jalan dan Jembatan.....                                       | 47 |
| Tabel II. 17 Alat Transportasi.....  | 47 |
| Tabel II. 18 Alat Komunikasi.....  | 48 |
| Tabel II. 19 Jumlah sarana PLN dan PAM.....                                | 49 |
| Tabel II. 20 Jumlah kos yang terdapat di Kelurahan Pakuncen.....           | 51 |
| Tabel II. 21 Jumlah kos yang terdapat di Kelurahan Wirobrajan.....         | 51 |

|   |    |
|---|----|
| Tabel II 22 Jumlah kos yang terdapat di Kelurahan Patangpuluhan.....              | 52 |
| Tabel II 22 Struktur Organisasi Pemerintahan Kecamatan Wirobrajan.....            | 53 |
| Tabel III 1 Jumlah pondokan yang sudah mempunyai SIPP.....                        | 75 |
| Tabel III 2 Jumlah sempel pondokan di Kecamatan Wirobrajan.....                   | 78 |
| Tabel III 3 Pondokan yang mempunyai ruang tamu di Kecamatan Wirobrajan.....       | 79 |
| Tabel III 4 Pondokan yang tidak mempunyai ruang tamu di Kecamatan Wirobrajan..    | 80 |
| Tabel III 5 Pondokan yang tidak menggunakan ruang tamu .....                      | 80 |
| Tabel III 6 Pondokan yang memasang jadwal/ tatatertip di Kecamatan Wirobrajan..   | 85 |
| Tabel III 7 Pondokan yang tidak memasang jadwal/tatatertip .....                  | 85 |
| Tabel III 8 Pondokan yang tidak melaksanakan tatatertip di Kecamatan Wirobrajan.. | 86 |
| Tabel III 9 Pondokan yang pemiliknya berdomisili satu Kecamatan Wirobrajan.....   | 90 |
| Tabel III 10 Pondokan yang pemiliknya berdomisili di luar Kecamatan Wirobrajan.   | 92 |

## SINOPSIS

Yogyakarta terkenal dengan Kota Pelajar dan Kota Budaya, setiap tahun kota Yogyakarta ramai dengan datangnya pendatang yaitu pelajar dari seluruh Indonesia. Dengan bertambahnya pendatang menimbulkan banyaknya kebutuhan tempat tinggal terutama pondokan (kos-kosan), dimana pondokan paling banyak diminati mahasiswa, karna harganya lebih terjangkau dalam jangka waktu yang lama. Perkembangan Kota Yogyakarta setiap tahunnya semakin pesat didukung dengan terjadinya globalisasi dan teknologi yang semakin canggih, mengakibatkan timbul permasalahan-permasalahan yang kursial seperti narkoba, pergaulan bebas, dan masalah miras, dimana para pelajar dan mahasiswa sebagai aktornya, sedangkan pondokan sebagai ajang tempat kemaksiatan sehingga menjadi kontroversi, secara tidak langsung citra Kota Yogyakarta menjadi buruk, untuk menanggulangi permasalahan tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta membuat Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan. Untuk mengetahui pelaksanaan Perda tersebut penulis membahasnya dengan judul Analisa Implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan

Dalam penulisan skripsi, penulis menggunakan Jenis penelitian diskriptif kualitatif, tujuan dari penelitian ini adalah membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai data-data yang diselidiki dengan menggunakan tehnik pengumpulan data wawancara, obserfasi dan data dokumentasi dengan unit analisa data Pemerintah Kota Yogyakarta di bawah Dinas Kependudukan.

Hasil pelaksanaan yang didapat dalam penelitian dengan data yang peneliti dapatkan adalah implementasi kebijakan penyelenggaraan pondokan belum optimal karena pelaksanaan kebijakan dilapangan belum berhasil, masih banyak peraturan yang belum dilaksanakan, yaitu isi kebijakan Perda pondokan antara lain kewajiban penyelenggaraan pondokan, kurangnya sosialisasi dan penegakan hukum, dari pemerintah pusat dan pemerintah didalamnya sehingga pelaksanaan/ implementasi Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No 4 Tahun 2003 tentang Penyelenggaraan Pondokan belum berhasil.

Untuk keberhasilan pelaksanaan/ implementasi kebijakan tentang pondokan hendaknya Pemerintah Kota dan Pemerintah dibawahnya yaitu Kecamatan, Kelurahan (Rt, Rw) lebih keras lagi melaksanakan kebijakan dengan meningkatkan kinerja untuk melaksanakan sosialisasi, memantau dalam kegiatan sidak dan lebih tegas dalam penegakan hukum perda penyelenggaraan pondokan maka akan mendapatkan hasil yang diinginkan.