

**LAPORAN PENELITIAN**

**RESPONSIBILITAS PEMERINTAH DAERAH DALAM  
PENDATAAN PENDUDUK RENTAN  
(STUDI KASUS DI KOTA MALANG)**

**Oleh:**

**MOHAMMAD NUB, S.IP., M.Si**

**Penelitian ini dilaksanakan atas biaya Daaa Penunjang Pendidikan  
Universitas Brawijaya dengan nomor kontrak :5861/J.10/1.14/PG/2009**



**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
2009**

## LEMBAR PENGESAHAN

1. Judul Kegiatan	: RESPONSIBILITAS PEMERINTAH DAERAH DALAM PENDATAAN PENDUDUK RENTAN (STUDI KASUS DI KOTA MALANG)
2. Pelaksana	
a. Nama	: Mohammad Nuh, S.IP., M.Si
b. NIP	: 19710828 200604 1 001
c. Pangkat/ Golongan	: Penata Muda Tk. I/III b
d. Jabatan/ Struktur	: Dosen Tetap Fakultas Ilmu Administrasi
e. Instansi Induk	: Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
f. Alamat Kantor	Malang : Jl. MT Haryono, 163 Malang Telp. (0341) 553737
3. Lokasi	: Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
4. Jangka Waktu Pelaks.	: 5 (lima) bulan
5. Bentuk Kegiatan	: Penelitian
6. Sumber Dana	: DPP-SPP FIA Unibraw
7. Biaya yang Diusulkan	: Rp. 2.000.000,00

Malang, November 2009

Menyetujui  
Ketua BPP FIA-UB

Pelaksana



**Prof. DR. ABD YULI ANDI GAN, MS**  
NIP. 19540704 198103 1 003



**MOHAMMAD NUH, S.IP., M.Si**  
NIP. 19710828 200604 1 001

Mengetahui:  
Dekan,



**Prof. DR. SUMARTONO, M.S**  
NIP. 19540916 198212 1 001

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas selesainya penulisan laporan penelitian yang berjudul **Responsibilitas Pemerintah Daerah Dalam Pendataan Penduduk Rentan (Studi Kasus di Kota Malang)**.

Kegiatan penelitian ini dilakukan di Kota Malang semata didasarkan pada pertimbangan akademis, yaitu bahwa keberadaan penduduk rentan di Kota Malang relatif tinggi. Pertimbangan lainnya adalah bahwa dalam era desentralisasi yang sudah dilaksanakan seiring dengan implementasi otonomi daerah adalah penting untuk melihat sejauh mana peranan Pemerintah Kota Malang memberikan perhatian yang lebih baik dalam memberdayakan penduduk rentan, baik dalam hal tertb administrasi kependudukan maupun aspek pemberdayaan sosial-ekonomi. Oleh karena penelitian ini hendak memaparkan **responsibilitas Pemerintah Kota Malang dalam penanganan penduduk rentan secara adminisitratif dan pemberdayaan** .

Walaupun disadari bahwa pelaksanaan kegiatan ini dilakukan dalam keterbatasan waktu, dana dan tenaga, namun dengan semangat pengabdian yang tinggi maka dapat disusun laporan ini. Kami menyadari bahwa laporan ini masih banyak kekurangan, oleh karena itu saran / masukan dari berbagai pihak sangat kami harapkan.

Terima kasih saya sampaikan kepada pemerintah melalui dana DPP-SPP yang telah mendanai penelitian ini. Semoga laporan ini bermanfaat bagi siapa saja yang memerlukannya.

Malang, November 2008  
Pelaksana,

Mohammad Nuh, SIP, MSi

## DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan.....	i
Kata Pengantar.....	ii
Daftar Isi.....	iii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Perumusan Masalah.....	3
1.3. Tujuan Penelitian.....	5
1.4. Manfaat Penelitian.....	5
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	6
2.1. Responsibilitas Pemerintah Daerah.....	6
2.2. Visi Pemerintah Daerah.....	8
2.3. Definisi Penduduk Rentan.....	10
BAB III METODE PENELITIAN.....	13
BAB IV DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN.....	16
4.1. Deskripsi Wig~@Kota Malang.....	16
4.2. Deskripsi Dinas.....	23
BAB V PELAKSANAAN PENDATAAN PENDUDUK RENTAN DAN KEBUAKANNYA.....	32
5.1. Pendataan Penduduk Rentan.....	32
5.2. Kebijakan Penanganan Penduduk Rentan.....	36
BAB VI PENUTUP.....	39
6.1. Simpulan.....	39
6.2. Saran.....	40
Daftar Pustaka.....	

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Data Kependudukan memegang peranan penting dalam perencanaan pembangunan. Ketersediaan data kependudukan yang cukup, dalam arti lengkap dan akurat akan memudahkan dan menjamin ketepatan rencana pembangunan yang disusun. Pencatatan kejadian demografis (pengumpulan data kependudukan) secara umum sangat penting bagi: 1). Pemerintah, yaitu untuk perencanaan dan dasar penentuan kebijakan pelayanan Publik. 2) Penduduk, yaitu berimplikasi statusnya sebagai penduduk dan pelayanan yang berhak diperolehnya

Ada tiga jenis sistem pengumpulan data penduduk (Mantra, 2008):

- *Data struktur penduduk*: menggunakan metode sensus atau cacah jiwa
- *Data penduduk dinamis* (proses penduduk): menggunakan sistem registrasi penduduk
- *Data Khusus* (Karakteristik Penduduk): Menggunakan metode Survei Penduduk

Dengan demikian, registrasi penduduk merupakan salah satu bentuk dari pencatatan kejadian demografis (pengumpulan data) tersebut. Di dalam Kepmendagri No. 54 tahun 1999 disebutkan bahwa, "Pendaftaran Penduduk adalah kegiatan pendaftaran dan atau pencatatan data penduduk beserta perubahannya, yang meliputi pendaftaran dan pencatatan kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian dan mutasi penduduk, penerbitan nomor induk kependudukan, nomor induk kependudukan sementara, kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan akta pencatatan penduduk serta pengelolaan data penduduk dan penyuluhan".

Komponen penduduk yang dinamis, seperti: kelahiran, kematian, mobilitas penduduk, perkawinan, perceraian, perubahan pekerjaan yang terjadi setiap saat dapat dijaring melalui

Registrasi Penduduk. Registrasi penduduk dilaksanakan oleh Departemen dalam negeri yang ujung tombaknya adalah desa/kelurahan. Registrasi penduduk dilakukan dengan sistem pasif, petugas hanya menunggu laporan dari masyarakat. Kendala utama dari mode ini adalah kemungkinan terjadinya ketidaklengkapan data pelaporan. Ketidaklengkapan dan rendahnya reliabilitas (kelemahan tsb) disebabkan oleh kurangnya pengetahuan penduduk tentang manfaat data tersebut dan banyak petugas pencatat data statistik tersebut belum mengerti maksud dan kegunaan data registrasi penduduk.

Dalam era desentralisasi, kebutuhan mengenai data registrasi yang valid dan konsisten menjadi lebih penting, khususnya untuk kepentingan perencanaan pembangunan di tingkat kabupaten/kota. Keberpihakan pemerintah pusat maupun lokal sangat diperlukan dalam rangka peningkatan akses penduduk rentan terhadap pelayanan sosial, kesehatan, dan pelayanan lainnya. Persoalannya adalah, apakah pelaksanaan pendaftaran penduduk di Indonesia sudah berjalan dengan baik?. Tampaknya kualitas data registrasi penduduk kita dinilai tidak mengalami perbaikan yang berarti, bahkan kualitasnya rendah, data registrasi penduduk tidak pernah digunakan dalam perencanaan kependudukan (Sukamdi, 2004).

Kendala utama dari tidak berjalannya pendaftaran penduduk ini terletak pada ketidakseriusan pemerintah termasuk pemerintah daerah di dalam melaksanakannya. Hal tersebut (bisa jadi) terkait dengan visi atau pemahaman pemerintah dan pemerintah daerah di dalam memandang pendaftaran penduduk. Ada kesan bahwa pendaftaran penduduk hanya dianggap sebagai aktivitas administratif belaka. Padahal apabila ditelaah secara lebih mendalam, "pendaftaran penduduk" memiliki dimensi yang sangat luas, baik bagi pelaksanaan pemerintahan maupun bagi individu penduduk sebagai warga negara.

sebagai individu, anggota keluarga, anggota masyarakat, warga negara, dan himpunan kuantitas yang bertempat tinggal di suatu wilayah, penduduk rentan tidak berbeda dengan yang lain. Mereka memiliki Hak dan Kewajiban yang sama dengan penduduk yang lain. Namun demikian, keberadaan mereka masih jauh dari jangkauan sistem pendataan yang selama ini diterapkan di negeri ini. Mengapa terjadi demikian?

Kepedulian terhadap penduduk rentan masih belum maksimal. Sebagian dari penduduk miskin ada yang terlantar, misalnya di kolong jembatan, belum terdaftar. Belum ada data yang menunjukkan berapa jumlah penduduk terlantar di tanah air. Harian Kompas misalnya, mencatat ada kenaikan 400 persen atau mencapai 170.000 setelah krisis melanda Indonesia. Terdapat kontroversi tentang kepastian data penduduk rentan di suatu wilayah.

Untuk pertama kalinya aspek administrasi kependudukan pada penduduk rentan mendapat perhatian, yaitu diatur dalam UU No. 10/1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Penduduk rentan didefinisikan sebagai kelompok masyarakat yang dalam matryanya tidak atau kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan potensinya sebagai akibat dari keadaan fisik dan non fisiknya (Pasal 1 ayat 5)→cakupannya sangat luas. Pemerintah memberi kemudahan untuk pembangunan kualitas masyarakat rentan (Pasal 13 Ayat 1). Namun, belum ada kejelasan instansi mana yang diberi tanggungjawab untuk mengemban tugas tersebut.

Untuk pertama kalinya aspek administrasi kependudukan pada penduduk rentan mendapat perhatian, yaitu diatur dalam UU No. 10/1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Penduduk rentan didefinisikan sebagai kelompok masyarakat yang dalam matryanya tidak atau kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan potensinya sebagai akibat dari keadaan fisik dan non fisiknya (Pasal 1 ayat 5)→cakupannya

sangat luas. Pemerintah memberi kemudahan untuk pembangunan kualitas masyarakat rentan ( Pasal 13 Ayat I). Namun, belum ada kejelasan instansi mana yang diberi tanggungjawab untuk mengemban tugas tersebut.

Baru tahun 2003, pemerintah melalui Kepmendagri no. 130 tahun 2003 menetapkan instansi yang bertanggungjawab, yaitu Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri. Tanggal 25 Februari 2005 dikeluarkan Permendagri No. 10 tentang Pedoman Pendataan dan Pemberian Surat Keterangan Pengganti Dokumen Penduduk bagi Pengungsi dan Penduduk Korban Bencana di Daerah. Dalam Permendagri No. 8 tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah disebutkan bahwa "Penduduk Rentan Adminduk adalah penduduk yang mengalami hambatan dalam memperoleh dokumen penduduk yang disebabkan oleh bencana alam, kerusuhan sosial, atau bertempat tinggal di daerah terbelakang.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan secara khusus membahas pendataan penduduk rentan Adminduk, yaitu penduduk korban bencana alam, penduduk korban bencana sosial, orang terlantar, dan komunitas terpencil. Terbit Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 tahun 2006

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana tanggungjawab Pemerintah Daerah Kota Malang dalam pendataan penduduk rentan ?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi Pemerintah Kota Malang dalam melakukan pendataan penduduk rentan,?
3. Program apa saja yang dilaksanakan untuk pemberdayaan penduduk rentan?

### **1.3. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengidentifikasi langkah-langkah yang dilakukan pemerintah daerah dalam pendataan penduduk rentan.
2. Menganalisis tindakan yang dilakukan pemerintah daerah lebih didasarkan pada kepatuhan terhadap peraturan atau lebih pada keberpihakan terhadap penduduk rentan?
3. Mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi pemerintah daerah secara administratif dan substantif dalam pendataan penduduk rentan.
4. Mengidentifikasi program yang dijalankan oleh pemerintah dalam pemberdayaan penduduk rentan.

### **1.4 Manfaat hasil penelitian:**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat :

1. Memperoleh informasi tentang tindakan pemerintah daerah dalam pendataan penduduk rentan
2. Merumuskan format kualitas pemerintah daerah yang baik dalam pendataan penduduk rentan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. **Responsibilitas Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah sebagai bagian dari institusi negara berperan sebagai ujung tombak dalam melakukan pelayanan publik di bidang administrasi. Pelaksanaan pendataan penduduk rentan secara operasional diatur oleh aturan-aturan yang dapat disebut sebagai standart operating procedure . Aturan-aturan tersebut meliputi mulai dari proses pendataan penduduk sampai penanganan pemberdayaan. Dengan demikian idealnya setiap tindakan yang dilakukan pemerintah daerah harus didasarkan pada aturan yang berlaku. Karena hal ini berkaitan dengan bagaimana institusi publik melaksanakan tugasnya dengan baik, tanpa mengabaikan peraturan namun sesuai dengan misi dan kewajibannya.

Keinginan melaksanakan tugas dengan baik dalam memberikan pelayanan yang tepat dan berkualitas, menurut David Osborn dalam bukunya *Reinventing Government* disebut sebagai perwujudan good governance dalam institusi pelayanan publik. Semangat Good governance sudah selayaknya ada di setiap institusi pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Good governance lebih menunjuk pada esensi perbaikan pelayanan, dapat melaksanakan peraturan dengan baik Good governance sangat perlu diterapkan diseluruh institusi pelayanan publik.

Beberapa konsep secara general untuk meningkatkan kualitas layanan paramedis sebagai bagian dari birokrasi publik diantaranya dapat diturunkan dari konsep layanan birokrasi publik seperti pada *New Public Manajemen* dari Ewan Ferlie dkk, dengan model sebagai berikut:

1. The *Efficiency Drive*, model ini menekankan pada nilai- efisiensi sebagai tujuan utama.

2. *Down Sizing and Decentralisation* , model ini menggeser penekanan nilai efisiensi dalam organisasi pada sentuhan inovasi dengan humanisme, manajemen hirarkhis ke manajemen kontrak , gaya kepemimpinan dilakukan dengan *management by influence*.
3. *In Search of Excellence*. Model ini lebih menekankan pada pentingnya kultur organisasi dan perubahan yang terus menerus sekitar kultur organisasi.
4. *Public Service Orientation*. Model ini mengutamakan kualitas pelayanan. Pelayanan yang berkualitas diasumsikan hanya dapat dilakukan dengan mengenali visi dan misi birokrasi. ( Samodra Wibowo & Yuyun Purbokusumo, JKAP, 1998).

Konsep yang selanjutnya adalah dari Osborne dan Gaebler yang dikenal dengan *Reinventing Government* dengan intisari perilaku birokrasi sebagai berikut:

1. Katalistik , yang lebih berfungsi sebagai fasilitator, bukan lagi sebagai pelaksana tunggal.
2. Sinergetik, yang mampu melihat kelemahan sendiri dan kebaikan pihak lain dan kemudian mengupayakan perbaikan yang lebih komprehensif dan produktif.
3. Bertujuan untuk memberdayakan masyarakat bukan untuk mengatur saja.
4. kompetitif, mampu meningkatkan semangat kompetitif dalam pelayanan publik.
5. Didorong oleh misi yang jelas , bukan sekedar birokrasi yang mendasarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.
6. Berorientasi pada pengaruh ketimbang mengutamakan kekuasaan saja.
7. Mendorong timbulnya kewirausahaan, ketimbang hanya menekankan rutinitas.
8. Mengutamakan adanya demokrasi dan desentralisasi ketimbang yang menekankan peranan hierarki.
9. Lebih banyak menekankan betapa pentingnya adhocracy, yaitu bekerja dalam tim ketimbang kerja yang menekankan peran sektoral.

10. Lebih fleksibel dan mengurangi kekakuan aturan yang mengikat daripada menekankan hierarki mekanistik yang tradisional. (Miftah Thoha, 1995).

Dengan demikian konsep-konsep tersebut merujuk pada layanan yang berkualitas, tanggap terhadap perubahan, mampu beradaptasi dengan lingkungan dan punya komitmen sebagai pelayan publik .

Kualitas secara khusus dikatakan oleh Imai bahwa kualitas menunjukkan pada sesuatu yang dapat diperbaiki , baik menyangkut produk dan pelayanan, cara kerja pegawai, cara mengelola mesin, cara orang berjalan mengikuti sistem dan aturan.

Kualitas layanan (*Quality of service*) dari birokrasi pelayanan publik menjadi isu penting dalam melihat sosok birokrasi secara utuh . Karena bagaimanapun birokrasi ada untuk memberikan produk yang berupa layanan kepada kliennya yang terdiri atas masyarakat individu maupun lembaga. Agus Dwiyanto (1995) menyatakan bahwa kualitas layanan birokrasi seringkali membentuk image masyarakat terhadap organisasi pelayanan publik .

## 2.2. Visi Pemerintah Daerah

Visi adalah suatu statemen yang berisikan arahan yang jelas tentang apa yang akan dilakukan oleh suatu organisasi di masa yang akan datang. David Osborn (1997) , menyebutkan bahwa “*vision is the link between dreams and action*”. Visi adalah hubungan antara mimpi dengan tindakan. Burt Nanus (1992), menyatakan bahwa “ *a vision is a realistic, credible, attractive future for your organization*”.

Visi merupakan impian masa depan yang realistis untuk dicapai , dapat dipercaya, dan menarik bagi organisasi. Sehingga dengan demikian visi dalam proses seluruh kehidupan organisasi memiliki peran penting bagi anggota organisasi dalam mencapai tujuan bagi organisasi tersebut.

Agus Dwiyanto, dkk., mengutip dari Nanus menyatakan bahwa dengan mengetahui visi organisasi orang akan memahami jenis organisasi apa, dan mau dibawa ke mana organisasi tersebut dimasa yang akan datang. Pilihan visi yang tepat akan mampu menjawab pertanyaan sebagai berikut:

- a. Sejauh mana suatu visi berorientasi ke masa yang akan datang.
- b. Sejauh mana visi yang utopis mampu mengarahkan organisasi ke masa depan secara jelas.
- c. Sejauh mana ketepatan atau kecocokan suatu visi dengan organisasi, dalam hal budaya dan nilai.
- d. Sejauh mana sebuah visi mampu menjadi standar kebaikan dan refleksi dari kondisi yang ideal.
- e. Sejauh mana sebuah visi mampu menjelaskan arah dan tujuan.
- f. Sejauh mana sebuah visi mampu menyemangati dan mendorong komitmen anggota.
- g. Sejauh mana sebuah visi merupakan refleksi dari keunikan organisasi.
- h. Apakah sebuah visi cukup ambisius.

Visi yang jelas akan mempengaruhi anggota organisasi dalam melaksanakan tugasnya. Nanus beranggapan bahwa visi yang jelas dan tepat dengan kebutuhan organisasi akan mampu menumbuhkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menumbuhkan komitmen anggota terhadap pekerjaan dan memupuk semangat kerja anggota organisasi.
2. Menumbuhkan rasa kebermaknaan dalam kehidupan kerja anggota organisasi.
3. Menumbuhkan standar kerja yang berkualitas.
4. Menjembatani keadaan organisasi masa sekarang dan masa depan.

Berdasarkan uraian para teoritis tersebut diatas maka penulis membatasi diri untuk mengukur visi pemerintah daerah dalam pendataan penduduk rentan, antara lain yaitu:

1. Tingkat pemahaman misi dan visi dalam pelayanan yang dilakukan.
2. Bagaimana visi pemerintah daerah tentang orientasi tanggungjawab yang dibebankan?
3. Bagaimana visi pemerintah daerah tentang kualitas pendataan penduduk rentan di masa mendatang ?

### **2.3 Definisi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan**

Penduduk rentan adalah penduduk yang memiliki segala keterbatasan untuk mengakses segala kebutuhan dasar, seperti kebutuhan makan, kesehatan, papan, dan pendidikan. Dalam Undang Undang No 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan disebutkan bahwa penduduk rentan adalah penduduk yang dalam berbagai matryanya tidak atau kurang mendapat kesempatan untuk mengembangkan potensinya sebagai akibat dari keadaan fisik dan/atau non fisiknya.

Sementara itu, yang dimaksud dengan penduduk rentan administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam Undang Undang No. 23 Tahun 2006 tentang administrasi kependudukan adalah sebagai berikut:

#### **Pasal 25**

- (1) Instansi Pelaksana wajib melakukan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan yang meliputi:
  - a penduduk korban bencana alam;
  - b. penduduk korban bencana sosial;

c. orang terlantar; dan

d. komunitas terpencil.

(2) Pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) huruf a dan huruf b dapat dilakukan di tempat sementara.

(3) Hasil pendataan sebagaimana dimaksud pada ayat(2) digunakan sebagai dasar penerbitan

Surat Keterangan Kependudukan untuk Penduduk rentan Administrasi Kependudukan.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pendataan Penduduk rentan diatur

dalam Peraturan M e n .

Penduduk rentan, baik rentan terhadap administrasi kependudukan maupun rentan terhadap aspek lain merupakan tanggungjawab pemerintah dan masyarakat untuk memberikan ruang yang lebih besar bagi mereka untuk mengembangkan dirinya. Dalam Undang Undang No 52 Tahun 2009 Pasal 39 disebutkan bahwa:

(1) Untuk mengembangkan potensi optimal dari semua penduduk secara merata, Pemerintah memberikan kemudahan dan perlindungan terhadap penduduk rentan.

(2)Pemerintah menetapkan kebijakan tentang pengembangan potensi penduduk rentan yang timbul sebagai akibat:

a. perubahan struktur ;

b. komposisi penduduk;

c. kondisi fisik ataupun nonfisik penduduk rentan;

d. keadaan geografis yang menyebabkan penduduk rentan sulit berkembang; dan

e. dampak negatif yang muncul sebagai akibat dari proses pembangunan dan bencana alam.

Pasal 40 disebutkan bahwa Pengembangan potensi penduduk rentan dilaksanakan melalui perawatan, pelayanan kesehatan, pendidikan, dan pelatihan atas biaya negara.

Dengan lahirnya Undang Undang No 52 Tahun 2009 tersebut, maka upaya pemberdayaan penduduk rentan, maka menjadi tugas bersama untuk memperhatikan tingkat kesejahteraannya. Terutama penduduk rentan administrasi kependudukan, maka menjadi tugas pemerintah untuk memberikan layanan yang baik terhadap terselenggaranya pemenuhan kebutuhan tertib administrasi bagi penduduk rentan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3. 1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan kerangka awal untuk menemukan metode terbaik dalam mewujudkan responsibilitas pemerintah daerah dalam pendataan penduduk rentan dengan tidak mengesampingkan sisi humanisme dan tetap berpegang pada aturan yang berlaku.

Peneliti akan memanfaatkan metode penelitian kualitatif, untuk mendeskripsikan dan mengeksplorasi keadaan di lapangan. Dalam mengumpulkan data, peneliti akan menggunakan wawancara yang mendalam dengan stakeholders yang terlibat dalam pendataan penduduk rentan.

#### **3.2. Tehnik pengumpulan data**

Tehnik pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan data/informasi yang dibutuhkan dalam suatu penelitian dimana masing-masing tehnik tersebut akan melengkapi satu sama lain . Adapun dalam penelitian ini pengumpulan data akan dilakukan dengan cara:

##### **A. Wawancara mendalam (depth interview)**

Yaitu dengan mengumpulkan data melalui interaksi verbal dengan cara bertanya langsung komunikasi langsung dengan responden yang telah ditentukan. Pelaksanaan wawancara mendalam akan dilakukan dengan mewawancarai informan yang terdiri petugas yang terkait dengan pendataan..

##### **B. Tehnik dokumentasi**

Yaitu mencari dan mengumpulkan data - data melalui laporan-laporan, surat kabar, kliping, mempelajari dokumen-dokumen, peraturan-peraturan, dan sebagainya tentang subyek yang diteliti. Dokumentasi diambil dari berbagai data sekunder baik kuantitatif maupun

kualitatif dari kantor catatan sipil dan kependudukan, artikel-artikel dari majalah, dan data pendukung lain.

### 3.3. Teknik analisis data

Dalam penelitian ini peneliti mengusahakan untuk memberikan suatu uraian deskriptif mengenai suatu kolektivitas dengan syarat bahwa representativnes harus terjamin ( Vredenberg, 1983). Penataan dan deskriptif sistimatis dari sejumlah gejala didalam sesuatu universium merupakan ciri-ciri khas dari penelitian deskriptif (Vredenbreg,1985:53). Pada umumnya p ——— sifat dari segala bentuk penyelidikan diskriptif ini ialah menentukan dan menafsirkan yang ada (Surachmad, 1989 : 63) Kemudian Winarno Surachmad (1989 :132) mengemukakan ciri-ciri metoda deskriptif ini sebagai berikut:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada sekarang, pada masalah yang aktual
- b. data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu metode ini sering pula disebut metode analitik).

Setelah tahap pengumpulan data selesai , maka tahap selanjutnya peneliti akan menganalisis data dengan metode deskriptif kualitatif. Peneliti akan berusaha melengkapi analisis deskriptif kualitatif ini dengan data-data yang telah didapat dari hasil pengumpulan data yang dikumpulkan dari telaah dokumentasi.

Teknik analisis data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan analisis deskriptif kualitatif, untuk memaparkan kondisi yang terjadi di lapangan secara faktual. Menemukan kendala yang dihadapi paramedis dalam rangka memberikan pelayanan yang tepat dan aman. Penelitian ini juga akan memanfaatkan data sekunder untuk dianalisis secara kualitatif untuk melengkapi temuan-temuan di lapangan.

Analisis deskriptif kualitatif ini tidak menggunakan uji statistik , melainkan analisis non-statistik sesuai dengan penelitian deskriptif. Adapun bila ada data kuantitatif, yang mungkin diperoleh dari data sekunder, maka pengkuantitatifan data tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam melakukan analisis. Dalam penelitian ini juga akan digunakan tehnik triangulasi yaitu dengan mengcrosskan hasil analisis data penelitian pada sumber-sumber yang berkompeten.

## **BAB IV**

### **DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN**

#### **4.1. Gambaran Umum Kota Malang**

##### **4.1.1. Sejarah Pemerintah**

Kota Malang terbentuk pada tanggal 1 April 1914 dan hingga tahun 1919 dipimpin seorang walikota (burgermeester). Kemudian pada tanggal 7 maret 1942 yaitu pada masa penjajahan jepang, kota Malang diduduki oleh bala tentara Jepang tetapi pengambil alihan pemerintah pada prinsipnya meneruskan system lama (jaman Belanda) hanya sebutan-sebutan dalam jabatan saja yang diganti dalam bahasa Jepang, kota Malang berhasil membuat 33 peraturan daerah setelah proklamasi kemerdekaan tepatnya pada tanggal 21 september 1945. Komite nasional Indonesia (KNI) daerah dibentuk dan mengeluarkan pernyataan bahwa daerah Malang menjadi daerah republic Indonesia, kemudian pada tanggal 22 juli 1947 belanda berusaha kembali untuk menjajah dan meletuskan perang yang menyebabkan pemerintah daerah dan perngkatnya mengungsi keluar kota, kemudian sampai tahun 1950 aparatur pemerintah republic Indonesia kembali dari pengungsian dan meduduki balai kota Malang berlangsung kembali dibawah naungan pemerintah republic Indonesia dan diatur dengan UU No.22 tahun 1999 yang kemudian dipebeharuimenjadi no 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan kotamadya daerah tingkat II malang menjadi kota Malang.

##### **4.1.2. Letak Geografis dan Administrasi**

Kota Malang terletak pada ketinggian antara 440-667 m diatas permukaan laut serta 112,06 bujur timur dan 7,06-8,02 lintang selatan, dengan dikelilingi gunung-gunung antara lain :

1. gunung arjuno sebelah utara
2. gunung tengger sebelah timur

3. gunung kawi dan panderman disebelah barat
4. gunung kelud disebelah selatan.

#### 1. Batas Wilayah Administrasi

Sebelah utara kecamatan singosari dan karangploso, sebelah selatan kecamatan tajinan dan pakis aji, sebelah timur kecamatan pakis dan tumpang, sebelah barat kecamatan wager dan dau,

#### 2. Pembagian Wilayah Administrasi.

Pembagian Wilayah Administrasi terdiri dari 5 kecamatan dan 57 kelurahan dengan rincian sebagai berikut :

- |                            |                |
|----------------------------|----------------|
| a. kecamatan klojen        | : 11 kelurahan |
| b. kecamatan blimbing      | : 11 kelurahan |
| c. kecamatan kedungkandang | : 12 kelurahan |
| d. kecamatan sukun         | : 11 kelurahan |
| e. kecamatan lowokwaru     | : 12 kelurahan |

### 4.1.3. Keadaan Demografis

#### 1. Jumlah Penduduk

Informasi kependudukan sangat diperlukan dalam proses perencanaan dan evaluasi pembangunan, karena penduduk merupakan subyek sekaligus obyek pembangunan. Data penduduk dapat diperoleh melalui berbagai cara yaitu melalui sensus penduduk, registrasi penduduk dan survey-survey kependudukan yang dilakukan kantor kependudukan dan catatan sipil ataupun yang dilakukan oleh kantor pusat statistik kota malang.

#### 2. Pendidikan

Kota Malang sebagai kota pendidikan berusaha untuk mencukupi berbagai fasilitas pendidikan agar dapat menampung anak-anak usia sekolah sesuai dengan jenjang pendidikan yang seharusnya, kondisi ini didukung banyaknya institusi pendidikan yang ada di kota Malang, mulai dari tingkat kanak-kanak, sekolah dasar

sampai perguruan tinggi, baik pendidikan negeri maupun swasta, dan terdapat pula fasilitas pendidikan keagamaan seperti pondok pesantren demikian juga halnya dengan pendidikan non-formal, seperti lembaga bimbingan belajar, kursus bahasa asing, kursus computer, dan kursus-kursus keterampilan yang lainnya. Salah satu yang mendukung kota Malang sebagai kota pendidikan adalah banyaknya perguruan tinggi yang ada baik negeri maupun swasta. Perguruan tinggi negeri yang ada di kota Malang ada 3 yaitu universitas brawijaya, universitas negeri Malang, dan UIN. Perguruan tinggi swasta sebanyak 49, terdiri dari akademi, sekolah tinggi dan universitas. Dengan banyaknya perguruan tinggi, kota Malang merupakan salah satu kota tujuan untuk melanjutkan sekolah diperguruan tinggi. Bahkan sekarang kota Malang dikenal dengan kota pendidikan internasional. Karena dikenal sebagai kota pendidikan banyak pendatang dari luar daerah Malang yang datang untuk menempuh pendidikan yang rata-rata adalah pelajar atau mahasiswa.

**Tabel 4**  
**Jumlah Sekolah, Lembaga Pendidikan dan Perguruan Tinggi Tahun 2005**

No	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	TK	259
2	SD	273
3	MI	48
4	SLTP	90
5	MTs	24
6	SLTA	58
	MA	12
8	SMK	43
9	Perguruan Tinggi	52

Sumber: dinas pendidikan kota Malang, 2005

Dari table diatas dapat dilihat bahwa sekolah yang jumlahnya paling banyak adalah taman kanak-kanak sedangkan yang paling sedikit adalah MA.

#### 4.13 Gambaran Umum Pemerintah Kota Malang

Selama lima tahun pemerintah kota Malang dijalankan menggunakan UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah, maka babak baru tentang pemerintah daerah telah dimulai kembali ketika pemerintah pusat mengeluarkan UU 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah pada tanggal 15 oktober 2004. dalam penyelenggaraan pemerintah, kota Malang selalu mendasarkan pada UU tersebut.

Pemerintah kota Malang secara garis besar terdiri dari 3komponen yang berkaitan, adapun 3 komponen tersebut adalah :

1. **Muspida**, merupakan pejabat-pejabat dilingkungan pemerintah kota Malang yang meliputi : walikota, komandan kodim, kapolresta, kepala kajari, dan ketua DPRD.
2. **Eksekutif**, merupakan pejabat pemerintah kota Malang yang unsure-unsurnya terdiri-dari walikota dan jajaran dibawahnya.
3. **Legislative**, merupakan unsure pimpinan dan anggota DPRD kota Malang yang terdiri dari ketua, wakil ketua, dan komisi-komisi yang terbentuk.

Pemerintah kota Malang beralamatkan di jalan tugu no 1 Malang. Pemerintah kota Malang dalam menjalankan fungsi pemerintahan dijalankan oleh seorang walikota beserta sekretaris daerah. Pemerintah kota Malang memelikitugas pokok menjalankan pemerintahan yang langsungdilingkup kota Malang dan mempunyai badan-badan seras dinas yang mempunyai tugas sendiri-sendiri dalam struktur organisasinya.

Pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan pembangunan berpedoman pada PROPEDA (program pembangunan daerah) dimana didalamnya termuat visi dan misi Kota Malang. Adapun visi kota Malang

**“Terwujudnya Koh Malang yang Mandiri, berbudaya, Sejahtera dan Berwawasan lingkungan”**

Adapun penjelasan dari visi yang diatas adalah : **“Mandiri”** artinya bahwa untuk kedepan kota Malang diharapkan mampu membiayai sendiri seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dengan memanfaatkan

segala sumber daya lokal (Sumber Daya Alam atau potensi daerah sumberdaya manusia yang dimiliki), "Berbudaya" artinya bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap mengedepankan nilai-nilai ke tuhanan, nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai kehidupan social masyarakat kota Malang dan pengembangan pendidikan untuk mengantisipasi perkembangan kota Malang menuju metropolis.

"Sejahtera" artinya bahwa pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan eksernuanya diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat kota, baik secara materiil maupun secara spiritual. "Berwawasan" artinya bahwa pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan tetap berupaya untuk menjaga kelestarian alam dan kualitas lingkungan serta pemukiman kota Malang.

Dalam rangka mewujudkan visi Kota Malang tersebut, adapun penjabaran misi kota Malang untuk tahun 2004-2008

**Tabel 5**  
**Rekapitulasi Satuan Kerja Perangkat Daerah**  
**Lingkungan Kota Malang**

No	Nama	Jumlah
1	Asisten	3
2	Dinas	14
3	Badan	6
4	Bagian	12
5	Kantor	4
6	Sekretariat daerah	1
7	Sekretariat DPRD	1
8	Sekretariat KPU	1
9	Sekretariat PANWASLU	1

Sumber : BKD kota Malang 2008

Menurut tabel atas dapat dijelaskan bahwa di pemerintah kota Malang memiliki beberapa instansi yang melayani kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang digolongkan menurut pekerjaan ataupun tugas yang dilaksanakannya.

**Table 6**  
**Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Malang**  
**Menurut Pendidikan formal**

No	Pendidikan Formal	Jumlah
1	Doktor (S-3)	3
2	Pasca Sarjana (S-2)	289
3	Sarjana (S-1)	4247
4	D-3	638
5	D-2	597
6	SLTA	2070
7	SMP	490
8	SD	506
<b>Jumlah</b>		<b>8840</b>

Sumber : BKD kota Malang, 2008

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui jumlah pegawai negeri sipil berdasarkan tingkat pendidikan pada lingkungan pemerintah Kota Malang berjumlah 8840, dengan perbandingan bahwa jumlah jenjang pendidikan S-1 memiliki jumlah paling banyak sedangkan jenjang pendidikan S-3 memiliki jumlah paling sedikit.

**Tabel 7**  
**Rekapitulasi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Malang**  
**Berdasarkan pangkat/golongan ruang**

No	Pangkat	Gol. Ruang	Jumlah
1	Pembina Utama Muda	IV/c	18
2	Pembina T i t I	IV/b	134
3	Pembina	IV/a	2309
4	Penata Tingkat I	III/d	1365

5	Penata	III/c	938
6	Penata Muda Tingkat I	III/b	795
7	Penata Muda	III/a	922
8	Pengatur Tingkat I	II/d	214
9	Pengatur	II/c	397
10	Pengatur Muda Tingkat I	II/b	365
11	Pengatur Muda	II/a	811
12	Juru Tingkat I	I/d	79
13	Juru	I/c	265
14	Juru Muda Tingkat I	I/b	20
15	Juru Muda	I/a	208
Jumlah			8840

Sumber : BKD kota Malang, 2008

Dari tabel diatas dapat dilihat jumlah pegawai negeri sipil yang ada dilingkungan pemerintah kota Malang yang didasarkan atas golongan ruang dan pengkat semua berjumlah 8840 orang. Dimana pegawai dengan goongan VI/c adalah jumlah yang paling rendah dibandingkan golongan yang lainnya.

## 42 Gambaran Umum Dinas **Kependudukan dan Pencatatan Sipil** Kota **Malang**

Penyelenggaraan Catatan Sipil dimulai pada jaman Pemerintahan Hindia Belanda, ditangani oleh Lembaga **Burgelijk Stand (BS)** yang artinya **Catatan Kependudukan/Lembaga Catatan Sipil**, yaitu suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapya dan sejelas-jelasnya, serta member kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa “kelahiran, pengakuan, perkawinan dan kematian” (Lie Oen Hock, 1961 : I). Sedangkan E. subekti dan R. Tjitrosoediro berpendapat bahwa “Catatan Sipil mempunyai pengertian sebagai suatu lembaga yang ditugaskan untuk memelihara daftar/catatan guna pembuktian status atau peristiwa penting bagi warganegara seperti: kelahiran, kematian, perkawinan”(1979 : 2).

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda kantor **Burgelijk Stand** bertugas mencatat keadaan penduduk dari segi perkawinan dan kematian. Selanjutnya pemerintah Hindia Belanda mewajibkan semua warga golongan Eropa mendaftarkan diri atas peristiwa kelahiran, perkawinan, perceraian dan kematian (staatsblad 1849 Nomor 25).

Melalui upaya ini pemerintah Hindia Belanda dapat mengetahui secara pasti berapa banyak orang Eropa dan berapa pertambahannya. Dengan berlandaskan pada daftar yang diperoleh melalui **Burgelijk Stand**, pemerintah Hindia Belanda dapat secara mudah menyiapkan segala keperluan sandang, pangan, dan kepentingan umum lainnya.

Menurut pasal 163 *Indische Staatsregeling*, penduduk Indonesia dibagi kedalam 3 (tiga) golongan besar yaitu:

1. **Golongan Eropa.**
2. **Golongan Timur Asing (Tionghoa dan non-Tionghoa)**
3. **Golongan Bumi Putera.**

Peraturan-peraturan yang berlaku bagi ke-3 golongan tersebut adalah:

1. **Ortodonansi catatan sipil golongan Eropa.**

(Stbld 1849-25)

2. Ortonansi catatan sipil perkawinan campuran.

(Stbld 1904-130 jo. Stbld 1919-279)

3. Ortonansi catatan sipil untuk golongan Tionghoa.

(Stbld 1917-130 jo. Stbld 1919-81)

4. Ortonansi catatan sipil golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura.

(Stbld 1920-751 jo. 1972-564)

5. Ortonansi catatan sipil golongan Kristen Indonesia.

(Stbld 1933-75 jo. 1927)

Kemudian atas dasar Instruksi Presidium Kabinet Ampera Nomor 31/U/UN/66 membawa perkembangan baru bagi dunia pencatatan sipil di Indonesia. Menurut Instruksi tersebut dipertegas bahwa dalam pencatatan sipil tidak lagi dikenal adanya penggolongan penduduk. Dan Kantor Catatan Sipil tidak di seluruh Indonesia dinyatakan terbuka bagi seluruh penduduk.

## VISI MISI MOTTO

### VISI

Terwujudnya pusat database kependudukan yang akurat dan aktual berbasis Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

prinsip-prinsip dari visi tersebut adalah:

1. Pusat database kependudukan.

Guna menghindari kerancuan sumber data kependudukan, fungsi sebagai pusat database kependudukan mutlak menjadi prinsip utama. semua data dan informasi yang berkaitan dengan kependudukan dihimpun, dikelola, dan dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan.

2. Database yang akurat dan aktual.

sebagai pusat database kependudukan, prasyarat utama yang harus dipenuhi adalah akurasi dan aktualitas database. untuk mencapai level akurasi dan

aktualitas yang tinggi, dilakukan dengan pemutakhiran berkelanjutan melalui pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang terintegrasi.

3. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan

integrasi pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil harus diakomodasi dalam satu system informasi berbasis teknologi terkini yang handal, mempunyai tingkat keamanan yang tinggi, mempermudah dan mempercepat proses pelayanan, serta menyajikan hasil layanan.

1. Meningkatkan profesionalisme SDM;
2. Mengoptimalkan penerapan Sistem Administrasi Kependudukan berbasis teknologi;
3. Memberikan perlindungan hukum dan legalitas identitas penduduk secara administrative;
4. Meningkatkan kualitas kinerja pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil secara prima;
5. Memanfaatkan database kependudukan untuk perencanaan pembangunan;
6. Mengoptimalkan dan meningkatkan tertib administrasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Motto :

*Bersama Anda Layanan Kami Prima*

Makna Motto :

Pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil menganut sistem stelsel pasif, dalam artian bahwa pelayanan diberikan berdasarkan pelaporan yang dilakukan oleh masyarakat. sehingga untuk mencapai pelayanan prima harus didukung oleh partisipasi aktif dari seluruh komponen masyarakat.

## JENIS LAYANAN

1. Dokumen kependudukan meliputi:
  - a. Biodata penduduk;
  - b. Kartu Keluarga (KK);
  - c. **Kartu Tanda Penduduk (KTP);**
  - d. **Surat Keterangan Kependudukan;**
  - e. Akta Pencatatan Sipil.
2. Surat keterangan kependudukan meliputi :
  - a. **Surat Keterangan Pindah;**
  - b. **Surat Keterangan Pergi Datang;**
  - c. **Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri;**
  - d. **Surat Keterangan Datang Dari Luar Negeri;**
  - e. **Surat Keterangan Tinggal Sementara;**
  - f. **Surat Keterangan Tempat Tinggal;**
  - g. **Surat Keterangan Tinggal Terbatas;**
  - h. **Surat Keterangan Tinggal Tetap;**
  - i. **Surat Keterangan Kelahiran;**
  - j. **Surat Keterangan Lahir Mati;**
  - k. **Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan;**
  - l. **Surat Keterangan Pembatalan Perceraian;**
  - m. **Surat Keterangan Kematian;**
  - n. **Surat Keterangan Pengangkatan Anak;**
  - o. **Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia;**
  - p. **Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas;**
3. Akta Pencatatan Sipil Meliputi :
  - a. **Akta Kelahiran;**
  - b. **Akta Perkawinan;**
  - c. **Akta Perceraian;**
  - d. **Akta Kematian;**
  - e. **Akta Pengakuan Anak;**

- f. Akta Pengesahan Anak;
- g. Akta Pengangkatan Anak;
- h. Akta Perubahan Nama;

#### 4.2 Gambaran Umum Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial Kota Malang

Berdasar Perda No. 6 Tahun 2008 bahwa tugas pokok Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial adalah menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang ketenagakerjaan dan sosial. Untuk melaksanakan tugas pokok ini mempunyai fungsi:

- a) perumusan dan pelaksanaan kebijakan teknis di bidang ketenagakerjaan dan sosial;
- b) penyusunan dan pelaksanaan Rencana Strategis dan Rencana Kerja di bidang ketenagakerjaan dan sosial;
- c) pelaksanaan rehabilitasi, perlindungan dan pengembangan potensi dan sumber daya kesejahteraan sosial;
- d) pelaksanaan kegiatan pelatihan dan penempatan tenaga kerja;
- e) pelaksanaan penyaluran bantuan sosial yang berasal dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi;
- f) pelaksanaan kerjasama dengan instansi terkait dalam penempatan tenaga kerja dalam dan luar negeri;
- g) pemberian pertimbangan teknis perijinan di bidang ketenagakerjaan dan sosial;
- h) pemberian dan pencabutan perijinan di bidang ketenagakerjaan dan sosial sesuai kewenangannya;
- i) pemberian pertimbangan teknis perijinan tenaga asing bagi keperluan imigrasi;
- j) pelaksanaan kegiatan bidang pemungutan retribusi;

- k) penyusunan pedoman dan pengawasan pelaksanaan hubungan industrial;
- l) pelaksanaan sosialisasi di bidang ketenagakerjaan dan pendaftaran Perjanjian Kerja Bersama (PKB) dan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT);
- m) penyusunan dan pengusulan penetapan serta pengawasan pelaksanaan Upah Minimum Kota (UMK);
- n) penyusunan pedoman dan pengawasan pelaksanaan ketenagakerjaan dan norma kerja;
- o) penyusunan pedoman dan pengawasan pelaksanaan kesehatan dan keselamatan kerja dan jaminan sosial pekerja;
- p) pengelolaan administrasi umum;
- q) pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
- r) penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);
- s) pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
- t) pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang ketenagakerjaan dan sosial;
- u) penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemda;
- v) pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
- w) penyelenggaraan UPT dan jabatan fungsional;
- x) pengevaluasian dan pelaporan tugas pokok dan fungsi;
- y) pelaksanaan tugas lain yang diberikan Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial terdiri dari:

1. Kepala Dinas,
2. Sekretariat,
3. Bidang Sosial,
4. Bidang Pelatihan dan Penempatan,
5. Bidang Hubungan Industrial,
6. Bidang Pengawasan & Kesehatan Keselamatan Kerja,
7. Unit Pelaksana Teknis (UPT)
8. Kelompok Jabatan Fungsional.

Kepala Dinas tugas pokok mengkoordinasikan dan melakukan pengawasan melekat kepada unit kerja dibawahnya serta melakukan tugas lain yang diberikan oleh Walikota. Kepala Dinas dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya bertanggungjawab kepada Walikota <sup>meMSc</sup> —————

Sekretariat dipimpin oleh Sekretaris dan bidang dipimpin oleh Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Dinas. Tugas pokoknya adalah pengelolaan administrasi umum yang meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan.

Untuk melaksanakan tugas pokoknya, Sekretariat mempunyai fungsi:

- a) pelaksanaan penyusunan Rencana Strategis dan Rencana Kerja;
- b) pelaksanaan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA);
- c) penyusunan Penetapan Kinerja (PK);
- d) pelaksanaan dan pembinaan ketatusahaan, ketatalaksanaan dan kearsipan;
- e) pengelolaan urusan kehumasan, keprotokolan dan keputakaan;
- f) pelaksanaan administrasi dan pembinaan kepegawaian;
- g) pengelolaan anggaran dan retribusi;
- h) pelaksanaan administrasi keuangan dan pembayaran gaji pegawai;
- i) pelaksanaan verifikasi Surat Pertanggungjawaban (SPJ) keuangan;
- j) pengelolaan urusan rumah tangga dan perlengkapan;
- k) pengkoordinasian pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
- l) penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);
- m) pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
- n) penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP);
- o) pengelolaan pengaduan masyarakat di bidang ketenagakerjaan dan sosial;
- p) penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui website Pemda;
- q) pengevaluasian dan pelaporan tugas pokok dan fungsi;

r) pelaksanaan tugas lain yang diberikan Kepala Dinas sesuai tugas dan fungsinya.

Sekretariat terdiri dari Subbagian Penyusunan Program; Subbagian Keuangan; dan, Subbagian Umum. Masing-masing Subbagian dipimpin seorang Kepala Subbagian yang bertanggungjawab kepada Sekretaris. Subbagian penyusunan program melaksanakan tugas pokok penyusunan program, evaluasi dan pelaporan. Subbagian Keuangan tugas pokoknya mengelola anggaran dan administrasi keuangan, sementara subbagian umum tugas pokoknya mengelola administrasi umum.

Bidang Sosial terdiri dari seksi pengembangan potensi, profesi dan swadaya sosial; seksi rehabilitasi sosial; dan seksi bantuan dan perlindungan sosial. Bidang Pelatihan dan Penempatan terdiri dari seksi pelatihan tenaga kerja dan seksi penempatan tenaga kerja. Bidang Hubungan Industrial terdiri dari seksi penyelesaian perselisihan; seksi kelembagaan, kesejahteraan pekerja dan purna kerja; dan, seksi persyaratan kerja dan pengupahan. Bidang Pengawasan dan Kesehatan, Keselamatan Kerja terdiri dari seksi norma kerja; seksi kesehatan dan keselamatan kerja; dan, seksi jaminan sosial tenaga kerja.

## BAB V

### PELAKSANAAN PENDATAAN PENDUDUK RENTAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN KEBIJAKAN PENANGANANNYA

#### 5.1 Pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan

Perhatian terhadap penduduk **rentan**, terutama **rentan administrasi kependudukan** menjadi sangat **penting**. Penduduk **rentan** merupakan salah satu **kelompok masyarakat** yang **memiliki** keterbatasan untuk **mengakses sumber-sumber kebutuhan pokok** mereka. Keterbatasan **mengakses sumber** daya untuk **pemenuhaa kebutuhan** tersebut dapat **disebabkan** oleh keterbatasan **fisik** karena **cacat dan sakit**, tetapi **juga dapat** disebabkan oleh **faktor alam berupa bencana**. Karena keterbatasan tersebut **seringkali penduduk rentan mengalami kesulitan pemenuhan yang pada akhirnya menimbulkan akibat sosial-ekonomi lainnya**.

Menyadari hal itu, **pemerintah telah melakukan pendataan terhadap rentan sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki kehidupannya**. Agar upaya **melakukan pemberdayaan** terhadap penduduk **rentan** berhasil dengan baik, maka **diperlukan pendataan administrasi kependudukannya**. **Ketepatan pendataan terhadap penduduk rentan memberikan dampak yang besar terhadap ketepatan sasaran ketika pemerintah akan memberikan bantuan atau program pemberdayaan**. **Mengenai pentingnya pendataan penduduk rentan tersebut dimkasudkann untuk memperbaiki sistem administrasi program dengan tujuan sebagai berikut (Sumber: <http://perencanaan.depsos.go.id/index.php?mod=news&id=33&t=>):**

- **Faktor administrasi sangat mempengaruhi keberhasilan program bantuan sosial. Pemberian bantuan pada program mensyaratkan adanya data-data yang dapat diandalkan.**

- Program harus didukung dengan sistem administrasi yang mampu menyediakan data-data karakteristik penerima bantuan dengan akurat.
- Data-data tersebut misalnya rincian nama, alamat, pekerjaan (kalau ada), besarnya bantuan yang dibayarkan (materi dan non materi)
- Hanya dengan data yang akurat, pemberian bantuan bisa dilakukan. Apalagi, jika pemberian bantuan dilakukan dalam jangka panjang maka pengelolaan data yang akurat sangat diperlukan
- Perlu juga dipastikan bahwa tidak terjadi keanggotaan ganda untuk memastikan keakuratan penghitungan besarnya bantuan yang diberikan kepada penerima manfaat

#### Kelompok Penduduk Rentan

his	Kelompok Rentan
Kelompok yang sudah menjadi tradisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lansia miskin, penyandang cacat, anak yatim piatu, janda</li> <li>• Korban perang/konfil: veteran perang, tahanan yang dibebaskan, penduduk tergusur/pengungsi</li> <li>• Perempuan korban kekerasan dalam rumah tangga</li> <li>• Perempuan dan anak-anak korban perdagangan manusia</li> <li>• Penduduk dengan penyakit jiwa</li> <li>• Penduduk miskin pedesaan</li> <li>• Rumah tangganya dengan orang tua tunggal (perempuan)</li> <li>• Korban bencana alam</li> </ul>
Kelompok yang belakangan muncul	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penduduk migrant (baik internal maupun internasional) Pekerja miskin di sector formal dan</li> <li>• Pemuda penganggur; pekerja yang terkena dampak dari restrukturisasi dan privatisasi BUMN</li> <li>• Suku etnis minoritas, kelompok adapt terpencil</li> <li>• Penderita HIV/AIDS</li> <li>• Penyalah guna obat – obatan dan narkotika</li> <li>• Anak jalanan, anak – anak sebagai pengemis gelandangan</li> </ul>

Sumber: <http://perencanaan.depsos.go.id/index.php?mod=news&id=33&t=m>

Berdasarkan pemetaan terhadap jenis penduduk rentan tersebut di atas maka diperoleh data jumlah penduduk rentan di Kota Malang di bawah. Data tersebut menunjukkan bahwa secara kuantitas penduduk rentan di Kota Malang relatif tinggi. Dengan demikian pemerintah Kota Malang harus berusaha secara maksimal untuk melakukan penanganan terhadap penduduk rentan tersebut. Salah satu upaya awal yang harus dilakukan adalah melakukan pendataan dengan baik sehingga proses penanganannya pun menjadi lebih efektif.

### Data Penduduk Rentan di Kota Malang

- Anak Balita Terlantar 5
- Anak terlantar 793
- Anak yang menjadi Korban tindakan kekerasan atau diperlakukan Sam- Anak Nakal 603
- Anak Jalanan 641
- Anak Cacat 204
- Wanita Rawan Sosial Ekonomi 927
- Wanita yang menjadi Korban tindakan kekerasan atau diperlakukan salah 3
- Lanjut Usia Terlantar 910
- Lanjut usia yang menjadi Korban tindakan -Kekerasan atau diperlakukan Salah
- Penyandang Cacat 863
- Penyandang cacat bekas Penderita 194
- Penyakit kronis Tuna Susila 156
- Pengemis 427
- Gelandangan 268
- Gelandangan Psikotik 31
- Bekas narapidana 228
- Korban Penyalahgunaan Napza 202
- Keluarga Miskin 133555
- Keluarga berumah tak layak huni 3110
- Keluarga bermasalah sosial psikologi 139
- Komunitas adat terpececil -
- Masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana 1138
- Korban bencana alam 111
- Korban bencana Sosial/pengungsi -
- Pekerja Migran terlantar -
- Pengidap HIV/AIDS 72
- Keluarga Rentan 248

Sumber: Dinas Sosial Propinsi Jawa Timur th.2006

Sesuai dengan ketentuan yang di atur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran dan Pencatatan Sipil bahwa pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan meliputi klasifikasi: a) Penduduk

korban bencana alam; b) Penduduk korban bencana sosial; c) Orang terlantar; dan d) Komunitas terpencil. Pendataan terhadap penduduk rentan administrasi kependudukan tersebut dilakukan Tim yang dibentuk oleh Gubernur atau Bupati/Walikota. Sejauh ini di Kota Malang belum ada Tim yang secara khusus dibentuk oleh Walikota Malang dalam menangani penduduk rentan administrasi kependudukan. Jika dilihat dari data yang dikeluarkan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur di atas, maka cukup besar penduduk kota Malang yang masuk kategori Rentan. Akan tetapi sejauh ini belum ada pendataan yang dilakukan secara khusus agar mereka memperoleh haknya sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Kependudukan. Sampai penelitian ini dilakukan masih sebatas koordinasi dilakukan oleh Provinsi. Menurut keterangan salah satu petugas di Dinas Kependudukan bahwa baru satu kali dilakukan koordinasi di tingkat Provinsi yang membahas tentang pentingnya pembentukan Tim pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan.

Semestinya, Tim pendataan penduduk rentan yang menyangkut penduduk korban bencana alam dan penduduk korban bencana sosial mendatangi penduduk di tempat penampungan sementara, melakukan verifikasi dan validasi, mencatat dan merekam data penduduk untuk disampaikan ke instansi pelaksana, dan membantu proses penerbitan Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas dan Surat Keterangan Pencatatan Sipil. Dalam kaitannya dengan pendataan orang terlantar, maka Tim harus membuat data lokasi orang terlantar, mendatangnya, mengisikan formulir pendataan untuk ditandatangani penduduk, melakukan verifikasi dan validasi, mencatat dan merekam data penduduk untuk disampaikan ke instansi pelaksana, dan membantu proses penerbitan Surat Keterangan Orang Terlantar.

## 52 Kebijakan Penanganan Penduduk Rentan

Arah Kebijakan dan Program Pembangunan Kesejahteraan Sosial dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005 – 2025, khususnya bantuan yang diberikan kepada pi&-pi& yang rentan, berupa:

### A. Bantuan Langsung:

1. Subsidi
2. Cash Transfer
3. Dana Sosial

### B. Bantuan Tidak Langsung:

1. Pelayanan
2. Rehabilitasi/Pembinaan
3. Perlindungan
4. Pemberdayaan

Kebanyakan penduduk rentan terdapat di daerah pedesaan dan jauh dari jangkauan sehingga meningkatkan biaya penyelenggaraan.

- Merupakan tantangan dalam pelaksanaan
- Program bantuan sosial harus dijalankan dengan simultan untuk mencapai tujuan utama yaitu pengentasan kemiskinan dan menyediakan akses dan kesempatan bagi orang miskin untuk mengikuti program tersebut

Dapat digunakan untuk mencapai tujuan sosial yang lain, sebagai contoh penyediaan makanan gratis di sekolah akan mendorong keluarga miskin untuk menyekolahkan

anaknyanya, terutama anak perempuan, dan juga menyediakan kebutuhan vitamin dasar untuk kesehatan anak-anak tersebut.

- Kebutuhan akan bantuan sosial tergantung pada ciri-ciri kelompok rentan, pilihan program yang tersedia, dan kategori penerima manfaat yang dapat mengakses program tersebut.
- Program Bantuan sosial merupakan program bantuan yang didanai anggaran pemerintah dimana ada kondisi tertentu yang disyaratkan sebelum seseorang menerimanya.

Selain itu, bantuan lain untuk kelompok penduduk rentan adalah diberikan kepada

- Layanan untuk migran dan gelandangan di daerah perkotaan
- Layanan perlindungan untuk TKI dan TKW
- Layanan untuk pengungsi karena tergusur, konflik horizontal, dll.
- Layanan untuk kelompok masyarakat terpencil (KAT)
- Bantuan untuk korban bencana alam

Menurut keterangan dari Kepala Bidang Sosial Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial Kota Malang bahwa sudah banyak program yang dilaksanakan dalam rangka pemberdayaan penduduk rentan, terutama mereka yang terlantar dan akibat bencana sosial. Di Kota Malang sudah ada rumah penampungan yang dimaksudkan untuk menampung mereka yang berasal dari daerah-daerah yang tidak jelas dan tidak memiliki keluarga sehingga mereka harus diperhatikan. Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial telah melakukan berbagai upaya penanganan penduduk rentan dengan melakukan kerja sama dengan organisasi sosial masyarakat, seperti panti asuhan atau panti jompo. Menurut keterangan dari Kepala Bidang Sosial bahwa tidak kurang dari 34 panti sosial asuhan anak se Kota Malang yang sudah diajak kerjasama menangani anak-anak terlantar

yang meliputi anak jalanan, exnapsa dan lain-lain. Usaha yang dilakukan meliputi motivasi dan pemulihan mental serta pelatihan dalam bentuk ekonomi produktif agar mereka bisa berusaha secara mandiri sehingga tidak mengganggu lingkungan sosial.

Melalui Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) di tingkat kelurahan Dinas Ketenagakerjaan dan Sosial melakukan pendataan terhadap penduduk rentan. PSM melaksanakan tugas Usaha Kesejahteraan Sosial di lingkungan masyarakat serta berfungsi sebagai pengungkap masalah yang memiliki data paling akurat mengenai permasalahan kemasyarakatan khususnya masalah sosial yang ada di lingkungannya; sebagai penghubung antara penyandang masalah sosial dengan sumber-sumber sosial yang tersedia; dan sebagai pemberdaya memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya kemampuan, potensi dan sumber-sumber yang dimiliki penyandang masalah sosial atau kelompok masyarakat untuk memecahkan permasalahannya secara mandiri.

Dengan demikian tugas dari PSM adalah melakukan pendataan dan pemberdayaan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), antara lain yaitu Balita terlantar, anak terlantar, anak nakal, anak korban tindak kekerasan, korban narkoba, wanita rawan sosial ekonomi, wanita korban tindak kekerasan, penyandang cacat, penderita penyakit kronis, gelandangan, pengemis, bekas narapidana, lanjut usia terlantar, lanjut usia korban tindak kekerasan, keluarga bermasalah sosial psikologis, keluarga fakir miskin, rumah tak layak huni, korban bencana, masyarakat yang tinggal di daerah rawan bencana, komunitas terasing, korban bencana alam, korban bencana sosial/pengungsian, pekerja migrant terlantar, pengidap HIV/AIDS, dan keluarga rentan.

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6il Simpulan

Kependudukan memegang peranan penting dalam perencanaan pembangunan. Ketersediaan data kependudukan yang cukup, dalam arti lengkap dan akurat akan memudahkan dan menjamin ketepatan rencana pembangunan yang disusun. Bagi pemerintah, ketersediaan data kependudukan yang cukup dapat dijadikan untuk dasar perencanaan dan dasar penentuan kebijakan pelayanan publik. Bagi penduduk dapat berimplikasi statusnya sebagai penduduk dan pelayanan yang berhak diperolehnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU No. 52 Tahun 2009 bahwa "Data dan informasi kependudukan dan keluarga wajib digunakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sebagai dasar penetapan kebijakan, penyelenggaraan, dan pembangunan".

Persoalan administrasi kependudukan di daerah meliputi persoalan, antara lain, yaitu Menyangkut regulasi (Perda tentang Adminduk); Sisi Kelembagaan penyelenggaraan Adminduk; dan Database (persiapan teknologi). Dalam rangka penertiban persoalan tersebut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 mengatur empat hal, yaitu Hak dan Kewajiban Penduduk dalam pelayanan penertiban dokumen kependudukan, Mengatur pendaftaran penduduk, Pengaturan pencatatan sipil, Mengatur pengolahan informasi adminduk (SIAK).

Dalam rangka penertiban administrasi kependudukan tersebut, pemerintah harus membentuk Tim yang bertugas melakukan pendataan bagi mereka yang tergolong rentan, baik karena bencana alam dan sosial, terlantar, dan terasing. Berdasarkan data yang

dikeluarkan oleh Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur bahwa penduduk rentan di Kota Malang cukup banyak. Akan tetapi, belum ada upaya terpadu dalam penanganannya, terutama antar lembaga di instansi pemerintah. Masing-masing melakukan kegiatan sendiri-sendiri yang pada tataran tertentu kadang mengalami tumpang tindih programnya. Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang merupakan leading sector dalam melakukan penduduk rentan pun belum ada Tim yang secara khusus melakukan pendataan. Sejujurnya ini baru ada koordinasi di tingkat provinsi. Pemerintah Kota belum ada inisiatif untuk membentuk Tim yang bertugas melakukan pendataan penduduk rentan tersebut.

## 6.2 Saran

Berdasarkan temuan dan analisis data yang ada bahwa belum ada pendataan yang cukup serius dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, maka saran yang disampaikan adalah sebagai berikut:

- a). Segera dibentuk Tim Pendataan penduduk rentan yang melibatkan berbagai stakeholders, baik di tingkat instansi pemerintah maupun masyarakat, terutama pekerja sosial masyarakat yang banyak terlibat dalam penanganan penduduk rentan.
- b). Dilakukan koordinasi antar instansi pemerintah dalam penanganan penduduk rentan sehingga tidak ada tumpang tindih dalam tugas dan fungsi lembaga serta tidak ada tumpang tindih program pemberdayaan sehingga menjadi tidak efektif.
- c). Pemerintah segera menerbitkan peraturan yang dimaksudkan sebagai dasar pijakan untuk penanganan penduduk rentan.

## DAFTAR PUSTAKA

David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Addison Wesley Publishing Company, Inc., USA, 1992.

Galpin, Timothy, *Connecting Culture To Organizational Change*, Human Resources Magazine, 19%.

Nanus, B., *Visionary Leadership*, Jossey Bass Publishers, 1992.

Osborne, David & Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison -Wesley Publishing Company, Inc. , 1997.

Quigley, J.V, *Vision: How Leaders Develop It, Share It, and Sustain It*, Mc. Graw Hill Inc. New York, 1993.

Surachmad, Winarno ; *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Tarsito, Bandung, 1989.

Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1989.

Thoha, Miftah, *Restrukturisasi dan Revitalisasi Administrasi Negara Dalam Menyongsong Era Globalisasi*, Ceramah/Kuliah Umum Pada Program Pascasarjana (S2) LAN-WAD, 1997.

Wibowo, Samodra, & Yuyun Purbokusumo, *Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi*, JKAP, Volume 2, No.2, Nopember 1998.