# EFEKTIVITAS PENDATAAN PENDUDUK NON PERMANEN PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA TERNATE PROVINSI MALUKU UTARA

Abdurahman Ahmad
NPP. 33.1047
*Program Studi Kependudukan dan Pencatatan Sipil*
Email: armanahmad0603@gmail.com

Pembimbing Skripsi: Dr. Rully Sumual, S.Pd, M.AP.
Email: rullysumual@ipdn.ac.id

***ABSTRACT***

***Problem Statement:*** *This study is motivated by the suboptimal implementation of non-permanent resident registration at the Department of Population and Civil Registration (Disdukcapil) of Ternate City. Data shows a decline in the number of registered non-permanent residents from 2,211 persons (2023) to 986 persons (2024), representing a 55.4% decrease, while the population mobility rate in Ternate City reaches 8.7%—the highest in North Maluku Province. The research gap lies in the absence of studies analyzing the effectiveness of non-permanent resident registration using a three-dimensional approach (goal attainment, integration, and adaptation) simultaneously in archipelagic regions with high mobility characteristics.* ***Purpose:*** *This study aims to analyze the effectiveness of non-permanent resident registration at the Department of Population and Civil Registration of Ternate City.* ***Method:*** *This study employs a qualitative descriptive approach with an organizational effectiveness analysis framework according to Gibson et al. (1997). This approach was chosen because it can explore the meanings, perspectives, and direct experiences of parties involved in the registration process. Data were collected through in-depth interviews with 12 informants selected through purposive sampling based on their involvement and understanding of non-permanent resident registration policy, passive participant observation, and documentation. Data analysis used the interactive model of Miles and Huberman.* ***Results:*** *The results show that: (1) Goal attainment is not optimal: targeting accuracy is low because unregistered PNP are still found, registration coverage is limited (55.4% decrease), and data quality is not yet accurate; (2) Integration is not effective: inter-departmental coordination is partial, community participation is low due to lack of understanding and socialization, and officer communication is uneven due to limited personnel; (3) Adaptation is not maximal: officer capacity is uneven, SIAK utilization is constrained by technical disruptions, and evaluation has not been followed up. Supporting factors include clear regulations, leadership commitment, technology utilization, and coordination with regional apparatus. Inhibiting factors include low public awareness, limited human resources, technical constraints, high population mobility, and uneven socialization.* ***Conclusion:*** *The effectiveness of non-permanent resident registration in Ternate City is still not optimal due to the dominance of inhibiting factors. This ineffectiveness is caused by the lack of synchronization between policy, systems, resources, and public communication. Strengthening system integration, improving human resource capacity, and developing more participatory public communication strategies are necessary.*

***Keywords:*** *civil registration, data collection, Disdukcapil, effectiveness, non-permanent residents*

## ABSTRAK

**Permasalahan:** Penelitian ini dilatarbelakangi oleh belum optimalnya pendataan penduduk non permanen di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kota Ternate. Data menunjukkan penurunan jumlah penduduk non permanen terdata dari 2.211 jiwa (2023) menjadi 986 jiwa (2024) atau turun 55,4%, sementara tingkat mobilitas penduduk di Kota Ternate mencapai 8,7%—tertinggi di Provinsi Maluku Utara. Gap penelitian terletak pada belum adanya kajian yang menganalisis efektivitas pendataan PNP menggunakan pendekatan tiga dimensi (pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi) secara simultan pada wilayah kepulauan dengan karakteristik mobilitas tinggi. **Tujuan:** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas pendataan penduduk non permanen pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate. **Metode:** Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan kerangka analisis efektivitas organisasi menurut Gibson et al. (1997). Pendekatan ini dipilih karena mampu menggali makna, pandangan, dan pengalaman langsung dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses pendataan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam terhadap 12 informan yang dipilih secara *purposive sampling* dengan mempertimbangkan keterlibatan dan pemahaman terhadap kebijakan pendataan PNP, observasi partisipasi pasif, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman. **Hasil:** Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Pencapaian tujuan belum optimal: ketepatan sasaran rendah karena masih ditemukan PNP belum terdata, cakupan pendataan terbatas (penurunan 55,4%), dan kualitas data belum akurat; (2) Integrasi belum efektif: koordinasi antar bidang parsial, partisipasi masyarakat rendah akibat kurangnya pemahaman dan sosialisasi, komunikasi petugas tidak merata karena keterbatasan jumlah petugas; (3) Adaptasi belum maksimal: kemampuan petugas tidak merata, pemanfaatan SIAK terkendala gangguan teknis, dan evaluasi belum ditindaklanjuti. Faktor pendukung meliputi regulasi jelas, komitmen pimpinan, pemanfaatan teknologi, dan koordinasi aparat wilayah. Faktor penghambat mencakup rendahnya kesadaran masyarakat, keterbatasan SDM, kendala teknis, tingginya mobilitas penduduk, dan kurangnya sosialisasi merata. **Kesimpulan:** Efektivitas pendataan penduduk non permanen di Kota Ternate masih belum optimal karena dominannya faktor penghambat. Ketidakefektifan disebabkan oleh ketidaksinkronan antara kebijakan, sistem, sumber daya, dan komunikasi publik. Diperlukan penguatan integrasi sistem, peningkatan kapasitas SDM, dan strategi komunikasi publik yang lebih partisipatif.



**Kata kunci:** administrasi kependudukan, Disdukcapil, efektivitas, pendataan, penduduk non permanen


# I. PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang dengan jumlah penduduk yang sangat banyak, sehingga memerlukan administrasi kependudukan yang terorganisir dari pusat hingga ke daerah. Administrasi kependudukan menjadi semakin penting karena berkaitan dengan setiap aktivitas kehidupan sosial di Indonesia (Fikri & Yusnita, 2020). Mobilitas penduduk dan dinamika tempat tinggal sementara menjadi fenomena yang semakin menonjol dalam tata kelola kependudukan di Indonesia. Perkembangan ekonomi, urbanisasi, sektor jasa, kegiatan pendidikan, hingga proyek-proyek strategis nasional mendorong perpindahan penduduk dengan durasi yang tidak selalu permanen. Dalam konteks administrasi kependudukan, kelompok ini dikenal sebagai penduduk non permanen.

Publikasi resmi Badan Pusat Statistik (BPS, 2024) menunjukkan bahwa mobilitas penduduk dan tenaga kerja terus bergerak mengikuti dinamika wilayah, kesempatan ekonomi, dan perubahan pola aktivitas masyarakat. Dalam kajian demografi, mobilitas penduduk dipahami sebagai perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain, baik bersifat permanen maupun nonpermanen, yang dipengaruhi oleh faktor sosial, ekonomi, pekerjaan, pendidikan, dan akses terhadap pelayanan publik (Mantra, 2015). Laporan BPS tersebut menegaskan pentingnya pemahaman terhadap pola mobilitas harian (commuting), periodik, musiman, maupun sirkuler yang berdurasi menengah, yaitu fenomena yang kerap bersinggungan dengan kategori penduduk nonpermanen dalam administrasi kependudukan.

Landasan hukum pendataan penduduk nonpermanen di Indonesia diatur secara eksplisit melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2022 tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen. Regulasi ini memperbarui dan mempertegas ketentuan pendataan penduduk yang tinggal di luar alamat domisili resminya, sekaligus menempatkan pendaftaran penduduk nonpermanen sebagai kewajiban administratif yang harus difasilitasi oleh pemerintah daerah melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam regulasi tersebut, penduduk nonpermanen didefinisikan sebagai penduduk WNI atau orang asing yang bertempat tinggal di luar alamat domisili sebagaimana tercantum dalam KTP-el, KK, atau SKTT paling lama 1 (satu) tahun dan tidak bertujuan untuk menetap (Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2022). Ketentuan tersebut memperkuat pandangan bahwa administrasi kependudukan perlu dikelola secara tertib, terintegrasi, dan adaptif agar mampu mendukung pelayanan publik berbasis data yang akurat (Gatiningsih & Sutrisno, 2017).

Kota Ternate sebagai kota kepulauan dan pusat aktivitas ekonomi-administratif di Provinsi Maluku Utara memiliki karakteristik mobilitas yang khas. Kota Ternate berperan sebagai *hub* layanan, perdagangan, pendidikan, dan pemerintahan yang melayani arus keluar-masuk penduduk dari pulau-pulau sekitar. Data menunjukkan Kota Ternate memiliki persentase penduduk non permanen tertinggi di Maluku Utara, yaitu 8,7%, serta tingkat urbanisasi yang mencapai 73,8%, jauh di atas rata-rata provinsi (45,3%). Dengan jumlah penduduk 237.984 jiwa dan laju pertumbuhan 1,46%, Ternate menanggung beban pelayanan publik yang tinggi (BPS Maluku Utara, 2024; BPS Kota Ternate, 2024).

Fenomena penduduk non permanen bukan hal baru, namun urgensinya meningkat ketika kota-kota menanggung arus sirkulasi manusia yang tidak tercermin penuh dalam statistik penduduk tetap. Di banyak wilayah Indonesia, pekerja proyek, pedagang musiman, mahasiswa, dan pekerja informal sering tinggal lebih dari beberapa bulan di luar alamat pada KTP/KK, tetapi tidak berniat pindah domisili permanen. Kelompok ini tetap membutuhkan layanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, dan identitas hukum untuk transaksi sehari-hari. Ketiadaan data yang akurat tentang keberadaan mereka menyebabkan alokasi pelayanan berbasis "angka penduduk terdaftar" tidak sejalan dengan "penduduk yang benar-benar memanfaatkan layanan di lapangan" (Hutasoit, 2017).

Dalam praktik perencanaan, bias ini berwujud pada kekurangan tenaga layanan di puskesmas saat musim kunjungan tinggi, penumpukan permintaan akomodasi sekolah di kawasan dengan banyak pekerja sementara yang membawa keluarga, serta kekeliruan estimasi kebutuhan logistik layanan administrasi. Oleh karena itu, penataan strategi pendataan PNP merupakan langkah awal untuk mengembalikan akurasi sebagai fondasi perencanaan publik. Ketika data PNP valid, indikator kinerja layanan publik menjadi lebih "jujur" menggambarkan kondisi realitas (Dwiyanto, 2018).

Namun, meskipun pemerintah telah menetapkan regulasi, pada tataran implementasi di daerah masih dijumpai berbagai kendala. Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate, kegiatan pendataan penduduk non permanen belum sepenuhnya mampu menjangkau seluruh kelompok masyarakat yang berpindah sementara. Data pendataan pada tiga kecamatan di Kota Ternate menunjukkan penurunan drastis jumlah penduduk non permanen dari 2.211 jiwa (2023) menjadi 986 jiwa (2024), mencerminkan penurunan sebesar 55,4%. Fenomena ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara data pendataan dengan realisasi proses administratif perpindahan penduduk, yang menjadi isu krusial dalam kajian efektivitas pendataan penduduk non permanen

(Disdukcapil Kota Ternate, 2025). Kesenjangan lainnya tampak pada tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah terhadap kewajiban melaporkan diri sebagai penduduk non permanen. Banyak warga yang berpindah sementara tidak memahami bahwa pelaporan tersebut penting untuk keakuratan data administrasi kependudukan (Ardyati & Irada, 2022).

## 1.2 Kesenjangan Masalah yang Diambil

Penelitian mengenai pendataan penduduk non permanen telah banyak dilakukan, namun sebagian besar masih berfokus pada implementasi kebijakan secara umum atau evaluasi teknis semata. Penelitian Fikri dan Yusnita (2020) mengkaji implementasi kebijakan pendataan PNP di Kabupaten Bangka dan menemukan kendala pada aspek komunikasi, sumber daya, dan disposisi pelaksana. Penelitian Haryanti et al. (2023) menganalisis rendahnya pendataan PNP di Kota Payakumbuh dengan pendekatan *grounded theory* dan menemukan lima tema penyebab, dengan pengawasan masyarakat dan sosialisasi sebagai faktor dominan. Penelitian Dewantari dan Kurniawan (2021) mengkaji implementasi kebijakan pendataan PNP di Kota Surakarta. Penelitian Putri dan Simangunsong (2023) mengkaji perlindungan hukum penduduk non permanen yang tidak memiliki SKPNP. Penelitian Fariha dan Yuliana (2025) mengkaji sistem informasi pendaftaran PNP berbasis web di Kota Cimahi.

Namun, penelitian-penelitian tersebut belum menggunakan pendekatan efektivitas organisasi yang terstruktur dan belum mengintegrasikan analisis dimensi pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi secara simultan. Selain itu, belum ada penelitian yang secara spesifik mengkaji efektivitas pendataan PNP di wilayah kepulauan dengan karakteristik geografis dan mobilitas penduduk yang khas seperti Kota Ternate. Penelitian dengan pendekatan kualitatif deskriptif menggunakan teori Gibson et al. (1997). juga belum pernah digunakan untuk menganalisis permasalahan pendataan PNP di daerah kepulauan.

Berdasarkan kondisi tersebut, terdapat *research gap* berupa belum adanya penelitian yang menganalisis efektivitas pendataan penduduk non permanen melalui integrasi tiga dimensi utama (pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi) secara simultan, serta belum digunakannya pendekatan tersebut pada wilayah dengan karakteristik kepulauan dan mobilitas tinggi seperti Kota Ternate. Gap ini menjadi penting untuk diisi mengingat karakteristik kepulauan Kota Ternate—dengan 8 kecamatan yang tersebar di beberapa pulau dan aksesibilitas terbatas—menghadirkan tantangan tersendiri dalam pendataan yang tidak ditemui di daerah daratan.

## 1.3 Urgensi Penelitian

Urgensi penelitian ini terletak pada pentingnya memastikan bahwa pendataan penduduk non permanen tidak hanya menjadi kewajiban administratif, tetapi mampu memberikan manfaat nyata bagi akurasi data kependudukan dan ketepatan pelayanan publik. Dalam konteks Kota Ternate, tingginya mobilitas penduduk (8,7%) dan rendahnya cakupan pendataan (penurunan 55,4%) menuntut evaluasi yang komprehensif terhadap efektivitas pendataan. Secara akademis, penelitian ini penting karena menawarkan pendekatan teori efektivitas organisasi Gibson et al. (1997) yang mengintegrasikan tiga dimensi utama dalam menganalisis permasalahan pendataan PNP. Secara empiris, penelitian ini penting untuk menjelaskan fenomena ketidaksesuaian antara kebijakan pendataan dengan implementasi di lapangan di wilayah kepulauan. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Ternate dalam merumuskan strategi pendataan yang lebih efektif, akuntabel, dan berorientasi pada peningkatan pelayanan publik (Madjid & Supriatna, 2025; Daraba, 2019).

## 1.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian ini terinspirasi oleh berbagai penelitian terdahulu. Penelitian Fikri dan Yusnita (2020) menggunakan pendekatan kualitatif dan menemukan implementasi kebijakan pendataan PNP di Kabupaten Bangka dinilai cukup baik pada dimensi organisasi, interpretasi, dan aplikasi, tetapi

masih terdapat kendala pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi.

Penelitian Haryanti et al. (2023) dengan pendekatan kualitatif *grounded theory* menganalisis rendahnya pendataan PNP di Kota Payakumbuh dan menemukan lima tema penyebab: kebijakan, SDM, sosialisasi, partisipasi, dan pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat dan sosialisasi menjadi faktor dominan yang memengaruhi rendahnya pelaporan. Penelitian Ardyati dan Irada (2022) meneliti tingkat kesadaran penduduk nonpermanen terhadap pentingnya pencatatan dan menemukan bahwa tingkat kesadaran relatif rendah, dengan faktor penyebab meliputi kurangnya informasi, hambatan akses/teknologi, dan ketidakjelasan mekanisme pendaftaran.

Penelitian Putri dan Simangunsong (2023) mengkaji perlindungan hukum penduduk non permanen yang tidak memiliki SKPNP dan menemukan bahwa ketiadaan dokumen tersebut berpotensi menimbulkan kerugian administratif bagi PNP. Penelitian Fariha dan Yuliana (2025) mengkaji sistem informasi pendaftaran PNP berbasis web di Kota Cimahi dan menemukan bahwa sistem telah memudahkan pendaftaran namun masih terkendala sosialisasi dan literasi digital masyarakat.

Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan kerangka efektivitas organisasi Gibson et al. (1997) yang mengintegrasikan tiga dimensi (pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi) secara simultan pada wilayah kepulauan Kota Ternate yang memiliki karakteristik geografis dan mobilitas penduduk yang khas.

### 1.5 Pernyataan Kebaruan Ilmiah

Kebaruan ilmiah penelitian ini terletak pada tiga aspek. *Pertama*, dari sisi objek, penelitian ini secara spesifik dilakukan pada Kota Ternate yang memiliki karakteristik wilayah kepulauan, tingkat mobilitas penduduk tinggi (8,7%), dan persentase penduduk non permanen tertinggi di Maluku Utara. *Kedua*, dari sisi metode, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan kerangka efektivitas organisasi Gibson et al. (1997) yang belum pernah digunakan sebelumnya untuk menganalisis permasalahan pendataan PNP di wilayah kepulauan. *Ketiga*, dari sisi hasil, penelitian ini menemukan bahwa ketidakefektifan pendataan disebabkan oleh ketidaksinkronan antara kebijakan, sistem, sumber daya, dan komunikasi publik, yang diperparah oleh karakteristik geografis kepulauan. Kebaruan ini sejalan dengan pandangan Madjid dan Supriatna (2025) yang menyatakan bahwa efektivitas sistem pemerintahan Indonesia sangat dipengaruhi oleh kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya secara kontekstual. Gatiningsih dan Sutrisno (2017) menekankan pentingnya administrasi kependudukan yang terintegrasi dalam mendukung pelayanan publik. Hutasoit (2017) menjelaskan bahwa keberhasilan administrasi kependudukan tidak hanya ditentukan oleh kebijakan, tetapi juga oleh kualitas implementasi di lapangan.

### 1.6 Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas pendataan penduduk non permanen pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate.

## II. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Pemilihan pendekatan ini juga sejalan dengan pandangan Hadi (2001) bahwa metode penelitian harus disesuaikan dengan sifat masalah, tujuan penelitian, serta jenis data yang dibutuhkan. Dalam konteks penelitian kualitatif,

Muhadjir (1998) menegaskan bahwa pemahaman terhadap realitas sosial perlu dilakukan secara mendalam dengan memperhatikan konteks, makna, dan interaksi yang melatarbelakangi suatu fenomena.. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti memahami realitas sosial secara mendalam dan komprehensif, serta menggali makna, pandangan, dan pengalaman langsung dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses pendataan (Sugiyono, 2022). Pendekatan ini juga memberikan fleksibilitas dalam proses pengumpulan data karena peneliti dapat menyesuaikan arah penelitian sesuai dengan dinamika di lapangan (Bogdan & Taylor, 1993).

Penelitian dilaksanakan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara. Pengumpulan data dilakukan pada tahun 2025 melalui wawancara semi-terstruktur, observasi partisipasi pasif, dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data tersebut digunakan secara triangulasi untuk memperoleh data yang lebih valid, mendalam, dan kredibel melalui saling melengkapi serta pengecekan silang antar sumber informasi (Lincoln & Guba, 1985; Sugiyono, 2022). Wawancara semi-terstruktur dipilih karena memberikan keleluasaan bagi peneliti untuk menggali informasi secara mendalam, namun tetap berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah disusun sesuai indikator efektivitas pendataan PNP. Observasi partisipasi pasif dipilih karena memungkinkan peneliti melihat secara langsung proses, alur kerja, serta dinamika pendataan PNP tanpa mempengaruhi jalannya kegiatan. Dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data pendukung dalam bentuk dokumen resmi, arsip, serta bukti visual terkait pendataan PNP.

Informan penelitian ditentukan menggunakan teknik *purposive sampling* (Sugiyono, 2022) dengan mempertimbangkan keterlibatan dan pemahaman terhadap pendataan penduduk non permanen. Teknik ini dipilih karena penelitian kualitatif tidak bertujuan untuk generalisasi, melainkan untuk pemahaman mendalam terhadap fenomena yang diteliti. Kriteria pemilihan informan meliputi: (1) memiliki keterlibatan langsung dalam kebijakan atau pelaksanaan pendataan PNP; (2) memiliki pemahaman komprehensif tentang proses pendataan; (3) mewakili unsur pemerintah daerah (pembuat kebijakan), pelaksana teknis (Disdukcapil), dan penerima layanan (masyarakat). Informan berjumlah 12 orang yang terdiri atas: 1 Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate (mewakili unsur pembuat kebijakan), 1 Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk (mewakili unsur manajemen teknis), 1 Penelaah Teknis Kebijakan (mewakili unsur analisis kebijakan), 3 Staf Bidang Pendaftaran Penduduk (mewakili unsur pelaksana lapangan), 1 Staf Sub Bagian Perencanaan (mewakili unsur perencanaan program), dan 5 Penduduk Non Permanen Kota Ternate (mewakili unsur penerima layanan). Pemilihan informan dari berbagai unsur ini bertujuan untuk memperoleh data yang komprehensif dan berimbang mengenai efektivitas pendataan PNP dari berbagai perspektif. Data sekunder diperoleh dari laporan pendataan PNP, data pelayanan Disdukcapil, dokumen regulasi (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, Permendagri Nomor 74 Tahun 2022), dan data statistik pendukung (BPS Kota Ternate Dalam Angka 2024, BPS Maluku Utara Dalam Angka 2024). Data sekunder ini berfungsi sebagai bahan triangulasi untuk menguatkan temuan observasi dan wawancara, sekaligus memastikan bahwa analisis yang dilakukan peneliti sesuai dengan kondisi faktual.

Keabsahan data diuji menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik dengan membandingkan hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi (Moleong, 2018; Sugiyono, 2022). Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan informasi dari berbagai informan (pejabat Disdukcapil, staf, dan masyarakat), sedangkan triangulasi teknik dilakukan dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penggunaan triangulasi bertujuan untuk meningkatkan kredibilitas data serta memastikan bahwa informasi yang diperoleh benar-benar menggambarkan kondisi yang terjadi di lapangan.

Teknik analisis data menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (2014) yang meliputi: (1) pengumpulan data, (2) reduksi data, (3) penyajian data, dan (4) penarikan kesimpulan/verifikasi. Model ini dipilih karena mampu membantu peneliti mengorganisasi, menyederhanakan, dan menginterpretasikan data kualitatif secara sistematis sehingga memudahkan analisis terhadap efektivitas pendataan penduduk non permanen berdasarkan tiga dimensi efektivitas organisasi menurut Gibson et al. (1997): pencapaian tujuan (*goal attainment*), integrasi (*integration*), dan adaptasi (*adaptation*). Reduksi data dilakukan dengan memilih, menyeleksi, dan merangkum data penting sesuai fokus penelitian. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian naratif, tabel, dan kutipan wawancara. Penarikan kesimpulan dilakukan secara berulang selama penelitian untuk memastikan konsistensi dan keabsahan temuan (Rijali, 2019).

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penulis menganalisis efektivitas pendataan penduduk non permanen pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate menggunakan kerangka efektivitas organisasi Gibson et al. (1997) yang membagi analisis ke dalam tiga dimensi: Pencapaian Tujuan (*Goal Attainment*), Integrasi (*Integration*), dan Adaptasi (*Adaptation*). Dimensi Pencapaian Tujuan menganalisis ketepatan sasaran pendataan, cakupan jumlah penduduk non permanen yang terdata, dan kesesuaian hasil pendataan dengan target Disdukcapil. Dimensi Integrasi menganalisis koordinasi antar bidang, partisipasi masyarakat, dan komunikasi petugas. Dimensi Adaptasi menganalisis kemampuan petugas, pemanfaatan teknologi (SIAK), serta evaluasi dan perbaikan. Adapun pembahasan dapat dilihat pada subbab berikut.

### 3.1 Pencapaian Tujuan (*Goal Attainment*)

Ketepatan Sasaran Pendataan. Ketepatan sasaran merupakan indikator utama dalam menilai apakah pelaksanaan pendataan penduduk non permanen telah menjangkau kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan di Kota Ternate. Sasaran utama dalam pendataan ini adalah masyarakat yang tinggal sementara di Kota Ternate tetapi tidak memiliki domisili tetap, seperti mahasiswa dari luar daerah, pekerja sementara, pedagang, buruh, serta masyarakat yang tinggal sementara karena kepentingan pekerjaan maupun pendidikan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate, Fahri Fuad, S.STP., M.Si., pelaksanaan pendataan dilakukan melalui kerja sama antara Disdukcapil dengan aparat kelurahan, RT/RW, serta petugas lapangan. Implementasi pendataan dilakukan dengan cara pendataan langsung ke wilayah pemukiman, rumah kos, kontrakan, dan lokasi usaha yang banyak ditempati oleh penduduk non permanen. Beliau menyatakan bahwa:

> "Pendataan ini difokuskan pada masyarakat yang tidak memiliki domisili tetap tetapi melakukan aktivitas ekonomi atau sosial di Kota Ternate. Target peningkatan pendataan sudah ditetapkan setiap tahun, tetapi realisasinya belum sepenuhnya memenuhi target karena mobilitas penduduk yang tinggi."

Namun demikian, berdasarkan wawancara dengan staf pendataan Rita Umar, S.Sos., masih ditemukan bahwa tidak semua penduduk non permanen berhasil teridentifikasi. Banyak dari mereka yang tidak melaporkan keberadaannya karena kurangnya pemahaman terhadap kewajiban administrasi kependudukan. Beliau menyatakan bahwa:

"Masih banyak penduduk pendatang yang tinggal di kos-kosan atau tempat usaha kecil yang tidak terdata karena mereka tidak melapor. Kadang masyarakat tidak langsung mengerti maksud pendataan, jadi perlu dijelaskan berulang-ulang."

Hasil observasi menunjukkan pelaksanaan pendataan masih bersifat pasif, yaitu menunggu laporan dari masyarakat, sehingga banyak penduduk non permanen yang tidak terdata. Ketepatan sasaran pelaksanaan pendataan diukur berdasarkan kesesuaian antara data penduduk non permanen yang tercatat dengan kondisi riil di lapangan. Namun, berdasarkan hasil observasi, pelaksanaan pendataan masih belum sepenuhnya tepat sasaran karena masih ditemukan penduduk non permanen yang belum terdata, terutama pada wilayah dengan tingkat mobilitas penduduk yang tinggi. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan pendataan masih memerlukan peningkatan agar seluruh kelompok sasaran dapat terjangkau secara optimal.

Dari hasil tersebut dapat dianalisis bahwa ketepatan sasaran pendataan belum sepenuhnya tercapai. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara sasaran yang direncanakan dengan kondisi aktual di lapangan. Secara teoritis, menurut Gibson et al. (1997), pencapaian tujuan tidak hanya diukur dari keberadaan program, tetapi dari sejauh mana target yang telah ditentukan dapat dicapai secara tepat. Dengan demikian, ketidaktepatan sasaran menunjukkan bahwa efektivitas pada aspek ini masih perlu ditingkatkan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Ardyati dan Irada (2022) yang menemukan bahwa rendahnya kesadaran masyarakat menjadi faktor utama ketidaktepatan sasaran pendataan.

Cakupan pendataan merupakan indikator yang menggambarkan sejauh mana jumlah penduduk non permanen yang berhasil didata dibandingkan dengan estimasi jumlah sebenarnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk, Rima Haryati, SH, diketahui bahwa Disdukcapil telah menetapkan target cakupan pendataan setiap tahunnya. Namun, dalam pelaksanaannya, target tersebut belum sepenuhnya tercapai. Informan menyatakan bahwa:

"Kami sudah menetapkan target cakupan pendataan, tetapi realisasinya masih di bawah target karena keterbatasan petugas dan luasnya wilayah. Penduduk non permanen memiliki tingkat mobilitas yang tinggi, sehingga seringkali sulit untuk dilakukan pendataan secara lengkap dalam satu waktu tertentu."

Data pendataan pada tiga kecamatan di Kota Ternate menunjukkan dinamika yang signifikan antara tahun 2023 dan 2024. Terjadi penurunan drastis pada jumlah penduduk non permanen dari 2.211 jiwa (2023) menjadi 986 jiwa (2024), mencerminkan penurunan sebesar 55,4%. Penurunan ini selaras dengan penurunan penerbitan surat pindah dari 191 surat pindah (2023) menjadi hanya 45 surat pindah (2024), menunjukkan bahwa tidak semua penduduk non permanen yang tercatat melakukan proses perpindahan resmi (Disdukcapil Kota Ternate, 2025).

**Tabel 1. Laporan Hasil Pendataan dan Pendaftaran Penduduk Non Permanen di 3 (Tiga) Kecamatan di Wilayah Kota Ternate Tahun 2023-2024**

| No | Kecamatan | Tahun | | Tahun | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 |
| | | Jumlah | | Jumlah | |
| | | Non Permanen | Surat Pindah | Non Permanen | Surat Pindah |
| 1 | Ternate Selatan | 355 | 32 | 283 | 15 |
| 2 | Ternate Utara | 859 | 25 | 345 | 17 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 3 | Ternate Tengah | 997 | 134 | 358 | 13 |
| | **Total** | **2211** | **191** | **986** | **45** |

*Sumber: Disdukcapil Kota Ternate (2025)*

Kesesuaian Hasil Pendataan dengan Target Disdukcapil**.** Indikator selanjutnya adalah kesesuaian antara hasil pendataan dengan target yang telah dirumuskan oleh organisasi. Kesesuaian ini tidak hanya dilihat dari jumlah, tetapi juga kualitas data yang dihasilkan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Penelaah Teknis Kebijakan, Maryam Tahir, S.Pd., diketahui bahwa data penduduk non permanen yang dihasilkan masih memiliki beberapa kelemahan, seperti data yang tidak lengkap, tidak mutakhir, serta adanya kemungkinan duplikasi. Informan menyatakan bahwa:

> "Data yang kami miliki belum sepenuhnya akurat karena masih ada penduduk yang belum terdata dan ada juga data yang belum diperbarui. Penggunaan SIAK sangat membantu dalam proses pendataan karena data dapat langsung diinput dan tersimpan dalam sistem, namun masih ada kendala teknis."

Lebih lanjut, Kepala Dinas juga menegaskan bahwa diperlukan upaya yang lebih serius dan berkelanjutan dalam meningkatkan kualitas data, sehingga data yang dihasilkan benar-benar valid, mutakhir, dan dapat dimanfaatkan secara optimal dalam proses perencanaan serta perumusan kebijakan publik. Kualitas data yang baik menjadi hal yang sangat penting karena akan sangat berpengaruh terhadap ketepatan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Apabila dianalisis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Gibson et al. (1997), kesesuaian antara hasil yang dicapai dengan target yang telah ditetapkan merupakan salah satu indikator utama dalam menilai tingkat efektivitas suatu organisasi. Dalam konteks ini, adanya ketidaksesuaian antara hasil dan target menunjukkan bahwa proses yang telah dilaksanakan belum berjalan secara optimal. Hal tersebut mengindikasikan bahwa mekanisme, strategi, maupun sistem yang diterapkan masih perlu diperbaiki agar mampu menghasilkan output yang selaras dengan tujuan organisasi yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan ketiga sub indikator tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektivitas pelaksanaan pendataan penduduk non permanen di Kota Ternate pada dimensi pencapaian tujuan masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor utama: (1) ketidaktepatan sasaran pendataan akibat rendahnya kesadaran masyarakat dan keterbatasan jangkauan petugas; (2) cakupan pendataan yang masih terbatas (penurunan 55,4%); dan (3) kualitas data yang belum sepenuhnya sesuai dengan target. Temuan ini sejalan dengan penelitian Haryanti et al. (2023) yang menemukan bahwa rendahnya pendataan PNP disebabkan oleh kebijakan, SDM, sosialisasi, partisipasi, dan pengawasan masyarakat.

### 3.2 Integrasi (*Integration*)

Integrasi dalam konteks efektivitas organisasi merujuk pada kemampuan organisasi dalam membangun koordinasi, komunikasi, serta keterpaduan antar bagian organisasi maupun dengan pihak eksternal. Menurut Gibson et al. (1997), integrasi merupakan salah satu dimensi penting dalam menentukan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam perspektif manajemen, integrasi organisasi berkaitan erat dengan kemampuan manajerial dalam mengoordinasikan sumber daya, membangun komunikasi antarunit, dan memastikan setiap bagian organisasi bergerak menuju tujuan yang sama (Robbins & Coulter, 2012). Oleh karena itu, keberhasilan pendataan penduduk nonpermanen tidak hanya bergantung pada keberadaan program,

tetapi juga pada kualitas koordinasi internal dan kerja sama eksternal dengan aparat wilayah serta masyarakat. Dalam pelaksanaan pendataan penduduk non permanen di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate, integrasi dianalisis melalui beberapa sub indikator, yaitu koordinasi antar bidang, partisipasi masyarakat, serta komunikasi petugas pendataan.

Koordinasi antar bidang merupakan faktor penting dalam memastikan bahwa seluruh unit kerja dalam organisasi dapat bekerja secara sinergis dalam pelaksanaan pendataan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas, diketahui bahwa koordinasi internal telah dilakukan melalui rapat rutin serta pembagian tugas yang jelas antar bidang, khususnya antara bidang pendaftaran penduduk dan bidang pengelolaan informasi administrasi kependudukan.

Namun demikian, hasil wawancara dengan staf menunjukkan bahwa koordinasi tersebut belum berjalan secara optimal. Staf Bidang Pendaftaran Penduduk, Juniarty, SE, menyatakan bahwa:

> "Koordinasi memang ada, tapi kadang data dari lapangan tidak langsung terintegrasi dengan sistem, jadi ada jeda waktu. Koordinasi memang ada, tapi kadang data yang masuk dari lapangan belum langsung bisa diproses karena harus menunggu sinkronisasi dari bidang lain."

Hal ini terlihat dari masih adanya kendala dalam pertukaran data antar bidang serta keterlambatan dalam penyampaian informasi. Selain itu, pelaksanaan koordinasi dengan instansi lain, seperti pihak kelurahan serta RT/RW, juga belum berjalan secara maksimal dan masih menghadapi berbagai keterbatasan. Padahal, keberadaan dan peran aparat wilayah tersebut sangat strategis, terutama dalam membantu proses pendataan dan identifikasi penduduk non permanen yang keberadaannya cenderung dinamis serta sulit terpantau tanpa keterlibatan langsung dari pihak di tingkat wilayah.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa pola koordinasi antarbidang yang berlangsung saat ini masih bersifat parsial, belum menyeluruh, dan belum didukung oleh sistem yang terintegrasi secara optimal. Kondisi ini menyebabkan alur informasi dan data belum berjalan secara efektif antarunit kerja. Jika ditinjau dari perspektif Gibson, Ivancevich, dan Donnelly (1997), situasi tersebut menunjukkan bahwa dimensi integrasi dalam organisasi belum terlaksana dengan baik, sehingga perlu adanya perbaikan dalam mekanisme koordinasi, komunikasi, serta sistem integrasi data agar tujuan organisasi dapat tercapai secara lebih efektif dan efisien.

Partisipasi masyarakat merupakan elemen penting dalam mendukung keberhasilan pendataan, terutama karena penduduk non permanen cenderung memiliki mobilitas tinggi dan sulit terdeteksi tanpa adanya keterlibatan masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dengan staf pendataan, Rini Malik, SE, diketahui bahwa tingkat partisipasi masyarakat masih relatif rendah. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya administrasi kependudukan, khususnya bagi penduduk non permanen. Informan menyampaikan bahwa:

> "Banyak masyarakat yang belum sadar pentingnya melapor sebagai penduduk non permanen, jadi mereka cenderung pasif. Sebagian masyarakat belum mengetahui secara jelas manfaat dari pendataan, sehingga belum merasa perlu untuk berpartisipasi secara aktif."

Selain itu, terdapat pula sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa kegiatan pendataan tersebut tidak memberikan manfaat secara langsung bagi mereka. Persepsi ini menyebabkan rendahnya motivasi untuk berpartisipasi, karena masyarakat belum melihat adanya dampak nyata atau keuntungan yang bisa dirasakan dalam jangka pendek dari keikutsertaan mereka dalam proses tersebut. Hasil wawancara dengan Penduduk Non Permanen, Wilhelmina Latuconsina, mengungkapkan bahwa:

"Sebagian masyarakat belum memahami manfaat dari pendataan, sehingga tidak merasa perlu untuk berpartisipasi secara aktif. Informasi yang diberikan oleh petugas sudah cukup jelas, namun belum semua masyarakat mendapatkan penjelasan secara langsung."

Di sisi lain, upaya sosialisasi yang telah dilakukan oleh Disdukcapil juga dinilai belum merata dan belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara optimal. Hal ini mengakibatkan masih adanya kesenjangan informasi, di mana sebagian masyarakat sudah memahami pentingnya pendataan, sementara sebagian lainnya masih belum memperoleh informasi yang cukup atau bahkan belum mengetahui adanya program tersebut.

Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dianalisis bahwa tingkat partisipasi masyarakat masih menjadi salah satu kelemahan utama dalam pelaksanaan pendataan penduduk non permanen. Rendahnya keterlibatan masyarakat ini menunjukkan adanya hambatan dalam membangun sinergi antara pemerintah dan masyarakat sebagai bagian dari lingkungan eksternal organisasi. Jika dikaji menggunakan teori Gibson et al. (1997), situasi ini mencerminkan bahwa dimensi integrasi antara organisasi dan lingkungan eksternal belum tercapai secara optimal. Temuan ini sejalan dengan penelitian Ardyati dan Irada (2022) yang menemukan bahwa rendahnya kesadaran penduduk nonpermanen disebabkan oleh kurangnya informasi, hambatan akses/teknologi, dan ketidakjelasan mekanisme pendaftaran.

Komunikasi yang efektif antara petugas pendataan dan masyarakat sangat menentukan keberhasilan proses pendataan. Berdasarkan hasil wawancara, diketahui bahwa petugas pendataan telah berupaya melakukan komunikasi secara langsung dengan masyarakat melalui pendekatan *door to door* maupun melalui perangkat kelurahan serta komunikasi dalam bentuk informasi di media sosial. Namun demikian, masih terdapat kendala dalam komunikasi, terutama terkait dengan perbedaan pemahaman serta keterbatasan waktu petugas. Staf Bidang Pendaftaran Penduduk, Rita Umar, S.Sos, menyatakan bahwa:

"Kadang masyarakat tidak langsung mengerti maksud pendataan, jadi perlu dijelaskan berulang-ulang. Petugas sudah melakukan komunikasi langsung kepada masyarakat saat kegiatan pendataan, namun belum semua masyarakat dapat dijangkau secara maksimal."

Selain itu, keterbatasan jumlah petugas yang tersedia juga menjadi kendala tersendiri dalam proses komunikasi. Dengan jumlah personel yang terbatas, penyampaian informasi kepada seluruh lapisan masyarakat tidak dapat dilakukan secara intensif dan merata. Akibatnya, masih terdapat sebagian masyarakat yang belum memperoleh penjelasan secara utuh atau bahkan belum mendapatkan informasi sama sekali mengenai pentingnya pendataan tersebut. Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk, Rima Haryati, SH, menyatakan bahwa:

"Jumlah petugas yang terbatas membuat komunikasi tidak bisa menjangkau seluruh masyarakat secara maksimal. Komunikasi merupakan faktor penting dalam pendataan, tetapi keterbatasan jumlah petugas menyebabkan penyampaian informasi belum merata."

Berdasarkan kondisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa proses komunikasi yang telah dilakukan sebenarnya sudah berjalan, namun belum mencapai tingkat optimal. Hambatan dalam pemahaman masyarakat serta keterbatasan sumber daya manusia menyebabkan efektivitas komunikasi menjadi kurang maksimal. Hal ini pada akhirnya berdampak pada rendahnya efektivitas pelaksanaan pendataan secara keseluruhan, karena informasi yang tidak tersampaikan dengan baik akan memengaruhi tingkat partisipasi dan keakuratan data yang dikumpulkan.

Jika ditinjau secara lebih luas berdasarkan ketiga subindikator yang telah dianalisis, dapat disimpulkan bahwa dimensi integrasi dalam pelaksanaan pendataan penduduk non permanen masih belum berjalan secara efektif. Hal ini terlihat dari belum optimalnya koordinasi, partisipasi masyarakat, serta komunikasi yang terbangun antara pihak pelaksana dan lingkungan eksternal. Menurut Gibson et al. (1997), integrasi yang tidak berjalan dengan baik akan menghambat pencapaian tujuan organisasi, karena kurangnya sinergi antar komponen yang terlibat. Temuan ini sejalan dengan penelitian yang menemukan bahwa hambatan utama efektivitas pendataan PNP adalah kurangnya koordinasi antarbidang, keterbatasan SDM, dan minimnya kesadaran masyarakat.

### 3.3 Adaptasi (*Adaptation*)

Adaptasi dalam konteks efektivitas organisasi merujuk pada kemampuan organisasi dalam menyesuaikan diri terhadap perubahan lingkungan, baik dari segi teknologi, tuntutan masyarakat, maupun dinamika internal organisasi. Menurut Gibson et al. (1997), organisasi yang adaptif adalah organisasi yang mampu merespons perubahan dengan cepat dan tepat, serta terus melakukan perbaikan berkelanjutan. Kemampuan petugas merupakan faktor kunci dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan pendataan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas, diketahui bahwa petugas telah diberikan pelatihan terkait penggunaan sistem administrasi kependudukan. Namun demikian, hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk menunjukkan bahwa masih terdapat perbedaan kemampuan antar petugas, khususnya dalam penggunaan teknologi. Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk, Rima Haryati, SH, menyatakan bahwa:

> "Tidak semua petugas mahir menggunakan sistem, jadi kadang masih ada kesalahan input data. Secara umum petugas sudah memiliki kemampuan dalam melaksanakan pendataan, baik dari segi pemahaman prosedur maupun pelaksanaan di lapangan, namun masih terdapat perbedaan dalam penguasaan teknologi."

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kompetensi teknis yang dimiliki oleh petugas belum merata, baik dari segi pemahaman sistem maupun keterampilan dalam mengelola data secara akurat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sumber daya manusia menjadi faktor penting dalam menentukan efektivitas organisasi. Siagian (2001) menegaskan bahwa pengelolaan sumber daya manusia tidak hanya berkaitan dengan jumlah pegawai, tetapi juga dengan kemampuan, keterampilan, kedisiplinan, dan kesiapan aparatur dalam menjalankan tugas organisasi. Dalam konteks peningkatan kapasitas petugas, proses pelatihan juga dapat dipahami sebagai bagian dari pembelajaran yang bertujuan membentuk perubahan pengetahuan, sikap, dan keterampilan kerja secara lebih terarah (Purwanto, 1985). Perbedaan tingkat kemampuan ini dapat disebabkan oleh kurangnya pelatihan, minimnya pendampingan teknis, atau keterbatasan pengalaman dalam penggunaan sistem berbasis digital. Penelaah Teknis Kebijakan, Maryam Tahir, S.Pd, menyatakan bahwa:

> "Peningkatan kapasitas petugas masih diperlukan, terutama melalui pelatihan agar kemampuan dalam pengoperasian sistem dan pelaksanaan pendataan dapat lebih merata."

Oleh karena itu, situasi ini mengindikasikan bahwa upaya peningkatan kapasitas sumber daya manusia masih perlu dilakukan secara berkelanjutan dan terencana. Peningkatan kapasitas tersebut dapat dilakukan melalui pelatihan rutin, bimbingan teknis, serta evaluasi berkala terhadap kinerja petugas, sehingga kemampuan mereka dalam mengoperasikan sistem dapat meningkat dan kesalahan input data dapat diminimalkan. Dengan demikian, kualitas data yang dihasilkan akan menjadi lebih akurat dan dapat mendukung efektivitas pelaksanaan program secara keseluruhan.

Pemanfaatan teknologi informasi dalam pelaksanaan pendataan penduduk non permanen merupakan bagian dari upaya peningkatan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan. Salah satu sistem yang digunakan adalah Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), yang berfungsi sebagai media pengolahan dan penyimpanan data secara terintegrasi. Secara administratif, database kependudukan yang dihasilkan melalui SIAK merupakan produk penting dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan karena menjadi dasar bagi validitas data, akurasi pelayanan, dan pengambilan keputusan pemerintah daerah (Gatiningsih, 2015). Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa pemanfaatan SIAK di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate telah diterapkan dalam mendukung proses pendataan. Sistem ini membantu petugas dalam melakukan input, pengolahan, serta penyimpanan data penduduk secara lebih sistematis dan terstruktur. Penelaah Teknis Kebijakan, Maryam Tahir, S.Pd, menyatakan bahwa:

> "Penggunaan SIAK sangat membantu dalam proses pendataan karena data dapat langsung diinput dan tersimpan dalam sistem, sehingga memudahkan dalam pengelolaan dan pencarian data."

Staf Bidang Pendaftaran Penduduk, Juniarty, SE, juga menyatakan bahwa:

> "Dengan adanya SIAK, proses pendataan menjadi lebih cepat dibandingkan dengan cara manual, terutama dalam hal pengolahan data."

Namun demikian, dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala yang mempengaruhi optimalisasi pemanfaatan teknologi tersebut. Staf Sub Bagian Perencanaan, Umiyati Bayan, menyatakan bahwa:

> "Terkadang terjadi gangguan jaringan atau sistem yang tidak dapat diakses, sehingga proses input data menjadi terhambat. Sering terjadi gangguan jaringan yang menyebabkan sistem tidak dapat diakses, sehingga proses input data menjadi terhambat."

Selain itu, hasil wawancara juga menunjukkan bahwa tidak seluruh petugas memiliki kemampuan yang sama dalam mengoperasikan sistem tersebut. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk yang menyampaikan bahwa:

> "Masih terdapat perbedaan kemampuan petugas dalam menggunakan SIAK, sehingga diperlukan pelatihan lanjutan agar penggunaan sistem dapat lebih optimal."

Berdasarkan hasil wawancara tersebut, dapat dianalisis bahwa pemanfaatan teknologi SIAK telah memberikan kontribusi positif dalam pelaksanaan pendataan, namun belum sepenuhnya optimal. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: (1) kendala teknis berupa gangguan jaringan dan sistem; (2) keterbatasan kemampuan sumber daya manusia dalam pengoperasian sistem; dan (3) belum meratanya pemanfaatan teknologi di seluruh petugas. Dengan demikian, diperlukan upaya peningkatan dalam pemanfaatan teknologi melalui perbaikan infrastruktur sistem, peningkatan kapasitas petugas melalui pelatihan, serta optimalisasi penggunaan SIAK agar dapat mendukung pelaksanaan pendataan penduduk non permanen secara lebih efektif dan efisien. Temuan ini sejalan dengan penelitian Fariha dan Yuliana (2025) yang menemukan bahwa sistem informasi pendaftaran PNP berbasis web masih terkendala sosialisasi dan literasi digital masyarakat.

Evaluasi merupakan langkah penting dalam meningkatkan kualitas pelaksanaan pendataan. Berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Pendaftaran Penduduk, Rima Haryanti, SH, disampaikan bahwa:

"Beberapa hasil evaluasi sebenarnya sudah menghasilkan rekomendasi perbaikan, tetapi dalam pelaksanaannya masih membutuhkan penyesuaian dengan kondisi SDM dan sarana yang tersedia."

Staf Sub Bagian Perencanaan, Umiyati Bayan, juga menyatakan bahwa:

"Evaluasi dilakukan secara rutin, terutama setelah kegiatan pendataan, tetapi tidak semua hasil evaluasi dapat langsung ditindaklanjuti."

Penelaah Teknis Kebijakan, Maryam Tahir, S.Pd, menambahkan bahwa:

"Perlu adanya penguatan dalam monitoring agar hasil evaluasi benar-benar diterapkan secara konsisten di lapangan."

Hal ini menunjukkan bahwa proses adaptasi organisasi masih belum optimal. Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa dimensi adaptasi dalam pelaksanaan pendataan penduduk non permanen di Kota Ternate masih berada pada kategori cukup, namun belum optimal. Hal ini ditunjukkan oleh: (1) kemampuan petugas yang belum merata; (2) pemanfaatan teknologi yang masih terkendala; dan (3) evaluasi yang belum sepenuhnya ditindaklanjuti. Menurut Gibson et al. (1997), organisasi yang tidak mampu beradaptasi dengan baik akan mengalami kesulitan dalam menghadapi perubahan lingkungan, sehingga efektivitasnya menjadi menurun.

### 3.4 Diskusi Temuan Utama Penelitian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas pendataan penduduk non permanen di Kota Ternate masih belum optimal karena ketidaksinkronan antara dimensi pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi. Dimensi pencapaian tujuan menunjukkan ketepatan sasaran yang belum optimal, cakupan pendataan yang terbatas (penurunan 55,4%), dan kualitas data yang belum akurat. Dimensi integrasi menunjukkan koordinasi yang parsial, partisipasi masyarakat yang rendah, dan komunikasi yang belum efektif. Dimensi adaptasi menunjukkan kemampuan petugas yang belum merata, pemanfaatan SIAK yang terkendala, dan evaluasi yang belum ditindaklanjuti.

Temuan ini memperkuat teori efektivitas organisasi Gibson et al. (1997) bahwa efektivitas organisasi sangat bergantung pada keseimbangan antara pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi. Penelitian ini sejalan dengan temuan Fikri dan Yusnita (2020) yang menemukan kendala pada aspek komunikasi, sumber daya, dan disposisi pelaksana dalam implementasi kebijakan pendataan PNP di Kabupaten Bangka. Sama halnya dengan temuan Haryanti et al. (2023), penelitian ini juga menemukan bahwa sosialisasi dan partisipasi masyarakat menjadi faktor dominan yang memengaruhi efektivitas pendataan.

Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas pendataan tidak hanya ditentukan oleh kebijakan yang ada, tetapi juga oleh kualitas implementasi di lapangan. Temuan ini sejalan dengan penelitian Ardyati dan Irada (2022) bahwa tingkat kesadaran penduduk nonpermanen terhadap pentingnya pencatatan masih rendah. Penelitian ini juga sejalan dengan penelitian Putri dan Simangunsong (2023) yang menunjukkan bahwa persoalan administrasi penduduk nonpermanen dapat menimbulkan hambatan perlindungan hukum dan pelayanan apabila tidak didukung oleh pendataan yang tertib, sosialisasi yang memadai, serta kesadaran masyarakat untuk melaporkan keberadaannya.

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas pendataan penduduk non permanen tidak dapat diukur hanya melalui indikator kuantitatif semata, tetapi harus dipahami sebagai hasil interaksi antara kebijakan, sistem, sumber daya, dan komunikasi publik. Dalam konteks tersebut, pendekatan efektivitas organisasi Gibson et al. (1997) memberikan perspektif yang lebih komprehensif dalam menjelaskan permasalahan pendataan penduduk non permanen di wilayah kepulauan.

### 3.5 Diskusi Temuan Menarik Lainnya

Penulis menemukan tiga faktor penghambat utama optimalisasi pendataan penduduk non permanen. *Pertama*, rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat yang disebabkan oleh kurangnya pemahaman terhadap pentingnya administrasi kependudukan dan minimnya sosialisasi yang merata. Hal ini sejalan dengan teori migrasi yang dikemukakan oleh Lee (1966) dan dikembangkan oleh Massey et al. (1993) serta de Haas (2021), yang menyatakan bahwa mobilitas penduduk dipengaruhi oleh faktor pendorong dan penarik, yang dalam konteks Kota Ternate menyebabkan tingginya sirkulasi penduduk non permanen namun tidak diimbangi dengan kesadaran administrasi kependudukan.

*Kedua*, keterbatasan jumlah dan kapasitas petugas yang menyebabkan belum optimalnya jangkauan pendataan serta lamanya proses pelaksanaan di lapangan. Kondisi ini diperparah oleh karakteristik geografis kepulauan Kota Ternate dengan 8 kecamatan yang tersebar di beberapa pulau dan aksesibilitas terbatas. Sebaran permukiman, ketergantungan pada cuaca untuk mobilitas, dan variasi kualitas jaringan digital mempengaruhi kecepatan verifikasi lapangan. Hal ini menunjukkan bahwa strategi pendataan PNP untuk Ternate perlu menggabungkan pendekatan multi-kanal: pendaftaran online yang sederhana, konfirmasi domisili berbasis RT/RW/kelurahan, dan dukungan tim mobile yang terjadwal untuk lokasi-lokasi dengan konsentrasi PNP tinggi (Lindgren & Jansson, 2013; Twizeyimana & Andersson, 2019).

*Ketiga*, tingginya mobilitas penduduk non permanen yang menyulitkan petugas dalam melakukan pendataan secara akurat dan berkelanjutan. Temuan ini sejalan dengan penelitian yang menemukan bahwa mobilitas penduduk antardaerah di Indonesia memiliki pola yang kompleks dan memerlukan sistem pendataan yang adaptif.

Selain itu, penelitian ini juga menemukan bahwa ketiadaan indikator kinerja yang jelas menyebabkan penyertaan modal dalam bentuk anggaran pendataan lebih berfungsi sebagai subsidi daripada investasi produktif. Pengawasan yang masih berfokus pada kepatuhan administratif belum mampu mencegah ketidaksesuaian antara perencanaan dan realisasi. Faktor keterjangkauan biaya dan pemahaman masyarakat menjadi penghalang utama masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pendataan PNP.

## IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai efektivitas pendataan penduduk non permanen pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate, maka dapat disimpulkan bahwa efektivitas pendataan penduduk non permanen di Kota Ternate masih berada pada kategori belum efektif secara menyeluruh. Hal ini disebabkan oleh dominannya faktor penghambat dibandingkan faktor pendukung, baik dari aspek internal organisasi maupun eksternal lingkungan masyarakat. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh ketidaksinkronan antara kebijakan, sistem, sumber daya, dan komunikasi publik, yang diperparah oleh karakteristik geografis kepulauan. Diperlukan penguatan integrasi sistem, peningkatan kapasitas SDM, dan strategi komunikasi publik yang lebih partisipatif untuk meningkatkan efektivitas pendataan.

**Keterbatasan Penelitian.** Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan. *Pertama*, penelitian hanya berfokus pada efektivitas pendataan penduduk non permanen di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate selama periode 2023-2024, sehingga hasil penelitian belum dapat digeneralisasikan pada seluruh daerah dengan karakteristik yang berbeda. *Kedua*, penelitian

menggunakan pendekatan kualitatif sehingga hasil analisis lebih menitikberatkan pada pemahaman mendalam terhadap proses pendataan, kendala, dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dibandingkan pengukuran kuantitatif hubungan antar variabel. *Ketiga*, keterbatasan data historis dan keterbukaan beberapa dokumen internal menyebabkan penelitian belum dapat menganalisis secara lebih rinci hubungan antara efektivitas pendataan dengan kualitas pelayanan publik secara jangka panjang. Selain itu, penelitian belum membahas secara mendalam aspek teknis operasional seperti integrasi data antar kecamatan yang tersebar di wilayah kepulauan.

**Arah Masa Depan Penelitian (*future work*)**. Penelitian selanjutnya disarankan untuk mengembangkan analisis efektivitas pendataan penduduk non permanen dengan menggunakan pendekatan kuantitatif atau *mixed methods* agar hubungan antara efektivitas pendataan, kualitas data, dan pelayanan publik dapat diukur secara lebih komprehensif. Selain itu, penelitian selanjutnya juga dapat membandingkan efektivitas pendataan PNP pada beberapa daerah dengan karakteristik geografis berbeda (kepulauan, pesisir, dan pegunungan) untuk memperoleh gambaran yang lebih luas mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pendataan di Indonesia.
Penelitian lanjutan juga dapat memperdalam aspek pemanfaatan teknologi informasi dalam pendataan PNP, seperti penggunaan *mobile apps*, sistem berbasis *cloud*, dan integrasi data antar daerah. Selain itu, penelitian tentang strategi komunikasi publik yang efektif dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pendataan PNP juga sangat diperlukan untuk mendukung terciptanya administrasi kependudukan yang tertib dan akurat (Lindgren & Jansson, 2013; Twizeyimana & Andersson, 2019).

## V. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Pemerintah Kota Ternate, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Ternate, serta seluruh informan yang telah membantu pelaksanaan penelitian. Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada Bapak Dr. Rully Sumual, S.Pd, M.AP. selaku dosen pembimbing yang telah memberikan ilmu, arahan, dan masukan. Terima kasih juga disampaikan kepada kedua orang tua (Ayahanda Ahmad Ali Djen dan Ibunda Nikmat Assagaf), kakak tercinta (Muhammad Gafri, Sakinah, Nurhidayati, dan Almarhum Muhammad Farid Ahmad), serta seluruh civitas akademika Institut Pemerintahan Dalam Negeri yang telah mendukung penyelesaian skripsi ini.

## VI. DAFTAR PUSTAKA

Ardyati, R., & Irada, R. Z. (2022). Tingkat kesadaran penduduk nonpermanen terhadap pentingnya pencatatan penduduk nonpermanen. Jurnal Inovasi Penelitian, 3(5), 6319–6326. https://garuda.kemdiktisaintek.go.id/documents/detail/3067047

Badan Pusat Statistik. (2024). Statistik mobilitas penduduk dan tenaga kerja 2023/2024. Badan Pusat Statistik. https://www.bps.go.id/id/publication/2024/12/13/8264549bd1ccfccb993c3528/statistik-mobilitas-penduduk-dan-tenaga-kerja-2024.html

Bogdan, R., & Taylor, S. J. (1993). Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource. John Wiley & Sons.

Creswell, J. W. (2014). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th ed.). SAGE Publications.

Daraba, D. (2019). Reformasi birokrasi dan pelayanan publik. Leisyah.

de Haas, H. (2021). A theory of migration: The aspirations-capabilities framework. Comparative Migration Studies, 9, Article 8. https://doi.org/10.1186/s40878-020-00210-4

Dewantari, N. A., & Kurniawan, I. D. (2021). Implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen sebagai upaya tertib administrasi kependudukan di Kota Surakarta. Jurnal Inovasi Penelitian, 2(5), 1413–1432. https://media.neliti.com/media/publications/469816-none-12e544f5.pdf

Dwiyanto, A. (2018). Manajemen pelayanan publik: Peduli, inklusif, dan kolaboratif (Edisi Kedua). Gadjah Mada University Press.

Fariha, F., & Yuliana, A. (2025). Sistem informasi pendaftaran penduduk non permanen berbasis web pada Disdukcapil Kota Cimahi. Citizen: Jurnal Ilmiah Multidisiplin Indonesia, 5(4), 1160–1174. https://doi.org/10.53866/jimi.v5i4.986

Fikri, Z., & Yusnita. (2020). Implementasi kebijakan pendataan penduduk non permanen di Kabupaten Bangka. JIAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik), 8(1), 216–236. https://doi.org/10.31764/jiap.v8i1.1806

Gatiningsih, G. (2015). Identifikasi data base kependudukan sebagai produk pelaksanaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) di Kabupaten Bandung. Jurnal Dukcapil, 3(2), 107–126. http://eprints.ipdn.ac.id/id/eprint/2404

Gatiningsih, G., & Sutrisno, E. (2017). Kependudukan dan ketenagakerjaan. IPDN Press.

Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., & Donnelly, J. H. (1997). Organizations: Behavior, structure, processes (9th ed.). Irwin/McGraw-Hill.

Hadi, S. (2001). Metodologi research (Jilid 2). Andi Offset.

Haryanti, U., Aulia, A., Iswara, N., & Haikal, J. (2023). Analisa rendahnya pendataan penduduk non permanen di Kota Payakumbuh dengan menggunakan metoda grounded theory. Jurnal Ekonomi Manajemen dan Bisnis (JEMB), 2(2). https://doi.org/10.47233/jemb.v2i2.1130

Hutasoit, I. (2017). Pengantar ilmu kependudukan. Alfabeta.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2022). Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2022 tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen. https://peraturan.bpk.go.id/Details/247833/permendagri-no-74-tahun-2022

Lee, E. S. (1966). A theory of migration. Demography, 3(1), 47–57. https://doi.org/10.2307/2060063

Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). Naturalistic inquiry. SAGE Publications.

Lindgren, I., & Jansson, G. (2013). Electronic services in the public sector: A conceptual framework. Government Information Quarterly, 30(2), 163–172. https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005

Madjid, U., & Supriatna, D. (2025). Sistem Pemerintahan Indonesia (Cetakan pertama). Alqaprint Jatinangor.

Mantra, I. B. (2015). Demografi umum (Edisi Revisi). Pustaka Pelajar.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. Population and Development Review, 19(3), 431–466. https://doi.org/10.2307/2938462

Moleong, L. J. (2018). Metodologi penelitian kualitatif (Edisi Revisi). PT Remaja Rosdakarya.

Muhadjir, N. (1998). Metodologi penelitian kualitatif (Edisi III). Rake Sarasin.

Purwanto, M. N. (1985). Psikologi pendidikan. PT Remaja Rosdakarya.

Putri, S. N. R. A., & Simangunsong, F. (2023). Perlindungan hukum penduduk non permanen yang tidak memiliki SKPNP dalam administrasi kependudukan. SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 2(6), 611–616. https://doi.org/10.55681/seikat.v2i6.1087

Rijali, A. (2019). Analisis data kualitatif. Alhadharah: Jurnal Ilmu Dakwah, 17(33), 81–95. https://doi.org/10.18592/alhadharah.v17i33.2374

Robbins, S. P., & Coulter, M. (2012). Management (11th ed.). Pearson Education.

Siagian, S. P. (2001). Manajemen sumber daya manusia. Bumi Aksara.

Sugiyono. (2022). Metode penelitian kualitatif: Untuk penelitian yang bersifat eksploratif, interpretif, interaktif, dan konstruktif. Alfabeta.

Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of e-Government: A literature review. Government Information Quarterly, 36(2), 167–178. https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001