

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH IDARIYAH* TERHADAP LEGALITAS
PENDUDUK NONPERMANEN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH
KOTA SURABAYA NOMOR 6 TAHUN 2019 TENTANG
PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
(Studi Penelitian di Kota Surabaya)**

SKRIPSI

Oleh

Anindya Puji Lestari

NIM. C94218068



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

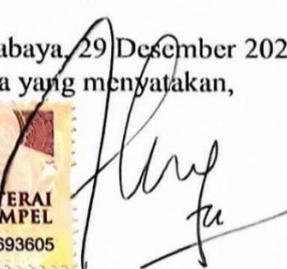
**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah dan Hukum
Jurusan Hukum Publik Islam
Program Studi Hukum Tata Negara
Surabaya
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Anindya Puji Lestari
NIM : C94218068
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
Judul : Tinjauan *Fiqh Siyasah Idariyah* Terhadap
Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan
Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun
2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi
Kependudukan (Studi Penelitian di Kota Surabaya)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 29 Desember 2022
Saya yang menyatakan,


Anindya Puji Lestari
NIM. C94218068

PERSETUJUAN PEMBIMBING

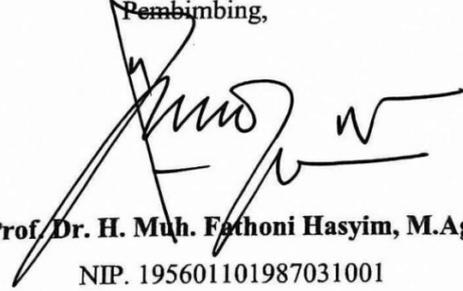
Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Anindya Puji Lestari
NIM. : C94218068
Judul : Tinjauan *Fiqh Siyasah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Studi Penelitian di Kota Surabaya)

telah diberikan bimbingan, arahan dan koreksi sehingga dinyatakan layak dan disetujui untuk diajukan kepada Fakultas guna diujikan pada sidang munaqasah.

Surabaya, 29 Desember 2022

Pembimbing,



Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hasyim, M.Ag.

NIP. 195601101987031001

PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh:

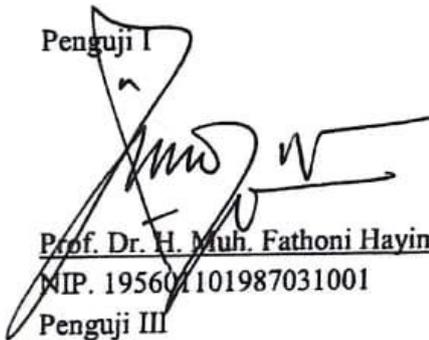
Nama : Anindya Puji Lestari

NIM. : C94218068

telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Senin, 9 Januari 2023, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I



Prof. Dr. H. Muh. Fathoni Hayim, M. Ag.
NIP. 195601101987031001

Penguji III



Arif Wijaya, SH.M. Hum
NIP. 197107192005011003

Penguji II



Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, M.H.
NIP. 196803292000032001

Penguji IV



M. Pasca Zakky Muhajir Ridlwan, SH.M.Kn
NUP. 202111015

Surabaya, 16 Januari 2023

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel



Dr. H. Saqiyah Musafa'ah, M.Ag.
NIP. 196303271999032001



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Anindya Puji Lestari
NIM : C94218068
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail address : anindya.lestari0600@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Skripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)
yang berjudul :

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH IDARIYAH* TERHADAP LEGALITAS PENDUDUK
NONPERMANEN BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA
NOMOR 6 TAHUN 2019 TENTANG PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN (Studi Penelitian Di Kota Surabaya).**

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 17 Januari 2023

Penulis

(Anindya Puji Lestari)

ABSTRAK

Skripsi ini merupakan hasil penelitian empiris yang berjudul “Tinjauan *Fiqh Siyasah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan”. Skripsi ini ditulis untuk menjawab pertanyaan penelitian yang dijabarkan dalam dua rumusan masalah yaitu: 1) Bagaimana tinjauan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan terhadap legalitas penduduk nonpermanen; 2) Bagaimana tinjauan *fiqh siyasah idariyah* terhadap legalitas penduduk nonpermanen berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Data penelitian ini dihimpun menggunakan metode penelitian hukum lapangan (*field research*) serta menggunakan pendekatan hukum sosiologi (*sociological jurisprudence*). Teknik pengumpulan data dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan deskriptif analitis yang selanjutnya disusun secara sistematis sehingga menjadi data yang konkrit mengenai legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen di Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Selanjutnya data tersebut diolah dan dianalisis menggunakan teori hukum Islam, *siyasah idariyah*.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan: *pertama*, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, terkait pendaftaran penduduk nonpermanen belum terimplementasi dengan baik dikarenakan kurangnya sosialisasi serta pengawasan oleh aparatur pemerintah terkait sehingga masih banyak penduduk nonpermanen yang belum terdaftar dalam Sistem Administrasi Kependudukan (SIK) Kota Surabaya. *Kedua*, dalam *Fiqh Siyasah Idariyah*, pendaftaran penduduk dalam rangka memberi legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen di Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, sudah sejalan dengan tujuan syarak yaitu untuk memelihara kemaslahatan manusia (*Maslahtul Mursalah*), tetapi dalam menerapkan prinsip pelayanan menurut *fiqh siyasah idariyah*, yaitu cepat dan profesional dalam penanganan belum berjalan optimal.

Sejalan dengan kesimpulan di atas, penulis menyarankan: *Pertama*, untuk mengoptimalkan pendaftaran penduduk nonpermanen, Disdukcapil Kota Surabaya seharusnya meningkatkan lagi kegiatan sosialisasi kepada perangkat atau lembaga yang ada dibawah Disdukcapil dengan memanfaatkan media sosial. *Kedua*, rutin melakukan pengawasan dan berkoordinasi dengan lembaga atau instansi lain (mitra) supaya dapat memperbanyak cakupan data pelaporan penduduk nonpermanen.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iv
PENGESAHAN	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR TRANSLITERASI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	8
C. Rumusan Masalah	9
D. Tujuan Penelitian	9
E. Manfaat Penelitian	10
F. Kajian Pustaka	10
G. Definisi Operasional	13
H. Metode Penelitian	14
I. Sistematika Pembahasan	17
BAB II LANDASAN TEORI LEGALITAS PENDUDUK NONPERMANEN DAN <i>FIQH SIYASAH IDARIYAH</i>	19
A. Teori Legalitas	19
B. Teori Penduduk Nonpermanen	20
C. Teori Administrasi Kependudukan	21
D. Teori <i>Fiqh Siyasah</i>	23
1. Definisi <i>Fiqh Siyasah</i>	23
2. Objek Kajian <i>Fiqh Siyasah</i>	25
3. Ruang Lingkup <i>Fiqh Siyasah</i>	26

E. Teori <i>Fiqh Siyasah Idariyah</i>	27
BAB III LEGALITAS PENDUDUK NONPERMANEN BERDASARKAN PERDA KOTA SURABAYA NOMOR 6 TAHUN 2019	33
A. Keberadaan Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya	33
B. Cara Memperoleh Legalitas Kependudukan Bagi Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya	40
C. Mekanisme Pengawasan, Pelaporan, dan Pemanfaatan Data Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya	44
D. Hambatan Dalam Pendaftaran Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya	47
BAB IV ANALISIS FIQH SIYASAH IDARIYAH TERHADAP LEGALITAS PENDUDUK NONPERMANEN BERDASARKAN PERDA NOMOR 6 TAHUN 2019	50
A. Analisis Yuridis Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya	50
B. Analisis <i>Fiqh Siyasah Idariyah</i> Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya.....	58
BAB V PENUTUP	65
A. Kesimpulan	65
B. Saran	66
DAFTAR PUSTAKA	67
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Rekapitulasi Jumlah Penduduk Nonpermanen Terdaftar Dalam Puntadewa 2022..	35
--	----



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Jumlah Penduduk Kota Surabaya 2020 - 2021	34
Gambar 2 Bukti Pendaftaran Penduduk Nonpermanen	44



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Negara Republik Indonesia 1945, pada hakikatnya memiliki kewajiban untuk menjamin perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status individu dan status hukum setiap peristiwa demografi, baik di dalam atau di luar wilayah NKRI.¹ Sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: “Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, maka sudah menjadi tugas dan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan dan memenuhi hak-hak dasar penduduk negaranya.

Untuk menjamin perlindungan, pengakuan, penentuan status individu, dan status hukum atas semua peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh setiap penduduk Indonesia dan penduduk negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga perlu dilakukan pengaturan administrasi kependudukan yang terorganisir. Administrasi kependudukan merupakan kebutuhan dasar penduduk negara, oleh karena itu negara berkewajiban menjamin terselenggaranya hak asasi setiap orang di bidang pelayanan administrasi sehingga dapat menjamin terlaksananya status hak sipil dan hak politik penduduk Indonesia melalui penerbitan dokumen atau data kependudukan.

Administrasi kependudukan di Indonesia memegang peranan yang sangat penting dalam pembangunan, melalui Sistem Administrasi Kependudukan (SIAK) dapat diketahui data dan informasi kependudukan yang riil. Berkaitan dengan kepentingan penduduk, status kependudukan seseorang dianggap hal yang urgensi dan sangat berkaitan dengan hak dan kewajiban seseorang di hadapan hukum dan pemerintahan. Administrasi kependudukan memastikan

¹ Basniwati dan Galang Asmara, *Hukum Kependudukan*, (Mataram: Pustaka Bangsa, 2020), 73.

pemenuhan terhadap hak-hak administratif seperti pelayanan publik dan perlindungan yang terkait dengan dokumen kependudukan, tanpa adanya perlakuan diskriminatif, serta bersifat akuratif, tunggal, lengkap, gratis dan berlaku secara nasional.² Setiap masyarakat membutuhkan pelayanan administrasi kependudukan untuk mendapatkan legitimasi keberadaannya dalam suatu negara dan memperoleh status hukum. Status hukum diberikan untuk memberikan jaminan kepada rakyat guna mencapai keadilan.

Sesuai ketentuan dalam Pasal 26 ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa pengaturan lebih lanjut hal-hal yang berkenaan dengan penduduk negara dan penduduk, akan diatur dengan undang-undang. Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dalam rangka meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan yang profesional dan prima serta memenuhi standar teknologi informasi kekinian, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan menyeluruh, dan menjamin akurasi *database* kependudukan daerah dan nasional.³

Berdasarkan UU Administrasi Kependudukan, penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan untuk:⁴

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen kependudukan untuk setiap kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk.
2. Memberikan perlindungan status hak-hak sipil masyarakat penduduk.
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan di tingkat nasional tentang kependudukan dan pencatatan status sipil di semua tingkatan secara akurat, lengkap, terkini, dan mudah diakses untuk dijadikan acuan dalam pembangunan dan pengembangan kebijakan pada umumnya.

² Rachmadi Usman, *Hukum Pencatatan Sipil*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), 15.

³ *Ibid.*, 21.

⁴ *Ibid.*, 25.

4. Melaksanakan administrasi kependudukan nasional yang tertib dan terpadu.
5. Menyediakan data kependudukan yang menjadi acuan utama bagi bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, diharapkan dapat menjadi salah satu bukti pemerintah dalam memberikan perlindungan dan penyeteraan dalam hal administrasi kependudukan terhadap penduduk di Indonesia, secara khusus dalam hal ini juga penduduk nonpermanen.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan memang tidak menyebutkan secara rinci mengenai penduduk nonpermanen, namun hal tersebut kemudian diatur lebih rinci di dalam PERMENDAGRI Nomor 74 Tahun 2022 tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen. Dalam pasal 1 ayat 7 PERMENDAGRI Nomor 74 Tahun 2022 “Penduduk nonpermanen adalah penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di luar alamat domisili sebagaimana tertera pada kartu tanda penduduk elektronik, kartu keluarga, surat keterangan tempat tinggal yang dimilikinya paling lama 1 (satu) tahun dan tidak bertujuan untuk menetap”.⁵

Kota Surabaya sebagai salah satu kota terbesar di Indonesia telah menjadi kota dengan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan infrastruktur yang sangat pesat, serta memiliki berbagai potensi dalam berbagai bidang. Oleh karena itu, Surabaya menjadi daerah tujuan utama para migran baik untuk menempuh pendidikan, mencari pekerjaan, menjalankan usaha atau berobat. Secara alamiah jumlah penduduk di suatu wilayah semakin meningkat dari

⁵ Pasal 1 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen.

waktu ke waktu. Begitu juga dengan Kota Surabaya yang pertumbuhan penduduknya relatif besar dan tidak merata di setiap kecamatan.

Berdasarkan data yang tersedia di BPS Kota Surabaya, jumlah penduduk Kota Surabaya menjadi 2,88 juta jiwa pada tahun 2021 dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,28 persen.⁶ Secara alami ada tiga komponen dalam pertumbuhan penduduk Kota Surabaya. Bagian-bagian ini meliputi kelahiran, kematian dan migrasi. Di antara ketiga faktor tersebut, migrasi merupakan pendorong terbesar pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya.⁷

Jika pemerintah daerah tidak mengambil sikap dan tindakan yang cerdas, fenomena seperti ini akan lepas kendali. Pengelolaan penduduk yang tidak tertata dan kelebihan penduduk yang tidak sebanding dengan ukuran Kota Surabaya turut menyumbang sejumlah persoalan lingkungan dan persoalan lainnya. Salah satunya adalah masalah ketertiban dan masalah sosial yang meliputi banyaknya permukiman kumuh, pengangguran, program kesejahteraan pemerintah yang terhambat, dan tindakan kriminal. Isu-isu ini mungkin akan muncul ketika para migran tidak lagi memiliki atau mendapatkan pekerjaan.

Penduduk nonpermanen yang bermukim di Surabaya seringkali memilih menjadi penduduk permanen Kota Surabaya, namun ada pula yang tetap menjadi penduduk non Surabaya. Kuantitas yang besar dan tidak diketahui besarnya serta penyebaran populasi yang tidak merata oleh penduduk nonpermanen juga menimbulkan masalah sehingga mempersulitantisipasi dan upaya pengendaliannya. Pemerintah tidak bisa membatasi penduduk nonpermanen, maka dari itu penduduk nonpermanen wajib melaporkan setiap peristiwa kependudukan dalam upaya tertib administrasi kependudukan. Sesuai dengan bunyi Pasal 2 ayat (2) PERATURAN DAERAH Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting

⁶ Bappeda, “Kota Surabaya,” *Bappeda Potensi Wilayah* 4, no. 1 (2020): 1–27. Diakses pada 20 Agustus 2022.

⁷ Yulia Indahri, “Tantangan Pengelolaan Penduduk Di Kota Surabaya,” *Jurnal Aspirasi* 8, no. 1 (2017): 1–27.

yang dialaminya kepada Dinas dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran kependudukan dan pencatatan sipil”. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa pendaftaran merupakan hak dan kewajiban bagi setiap orang yang mengalami peristiwa kependudukan dan peristiwa penting dalam kehidupannya, baik penduduk permanen maupun nonpermanen agar peristiwa yang dialaminya mempunyai bukti autentik yang mempunyai kekuatan hukum.⁸ Oleh karena itu, legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen sangat diperlukan agar segera terdata secara menyeluruh, sebab hal tersebut berguna untuk pengoptimalan pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, serta penegakan hukum dan pencegahan tindak kriminal.

Penduduk nonpermanen yang tidak terdaftar sebagai penduduk nonpermanen dalam Sistem Administrasi Kependudukan (SIAK) Kota Surabaya pada saat penertiban dapat terjaring operasi yustisi. Dalam pasal 112 PERATURAN DAERAH Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa penduduk nonpermanen yang memiliki izin tinggal terbatas yang akan berpergian tetapi kedatangan tidak membawa bukti pendaftaran penduduk nonpermanen akan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp. 100.000. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Surabaya, Agus Imam Sonhaji juga mengatakan bahwa setiap penduduk yang masuk ke Kota Surabaya tetapi tetap ingin mempertahankan status kependudukan daerah asalnya, maka diwajibkan untuk didata sebagai penduduk nonpermanen.⁹

Namun, implementasi kebijakan tersebut belum berjalan lancar dan efektif. Hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi atau komunikasi terkait kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen yang dilakukan oleh aparat pelaksana kebijakan yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dengan perangkat di bawahnya seperti kecamatan, kelurahan dan

⁸ Sri Suwarni, "Kajian Tentang Pelaksanaan Pencatatan Sipil Ditinjau Dari Perspektif Administrasi Kependudukan", *Jurnal Ayu Ratna*, Vol. 17 (2010), 96.

⁹ "Pemkot Surabaya Gelar Operasi Yustisi - Blok A - Herd Millennial Indonesia," Diakses pada 6 September 2022, <https://www.blok-a.com/pemkot-surabaya-gelar-operasi-yustisi/>.

RT/RW, serta kepada sasaran kebijakan, khususnya masyarakat, terutama penduduk nonpermanen yang mayoritas tidak mengetahui kebijakan tersebut.

Dalam pandangan hukum Islam secara teoritik permasalahan tersebut berkaitan dengan *fiqh siyāsah*. Hukum Tata Negara Islam atau *fiqh siyāsah* adalah ilmu yang mempelajari hal-hal dan ruang lingkup pengaturan urusan rakyat dan negara dengan berbagai bentuk undang-undang, peraturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang sesuai dasar-dasar ajaran syariah untuk kemaslahatan umat. Kemaslahatan yang dimaksud yaitu berupa dampak positif yang konkret dari adanya suatu pemerintahan, negara dan kepemimpinan bagi semua kepentingan-kepentingan masyarakat, meskipun kemaslahatan yang dimaksud tidak didasarkan pada *nash-nash* yang ada dalam Al-Qur'an dan Sunah. Contohnya yang berkaitan dengan masalah pengendalian kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yaitu melaksanakan pemenuhan kewajiban dan menjaga hak-hak politik antara pemimpin dengan rakyatnya, maka kemaslahatan merupakan implikasi dari pelaksanaan hak dan kewajiban yang dimaksudkan.

Adapun ojek kajian *fiqh siyāsah* sebagai berikut¹⁰:

1. *Siyasah dusturiyah syar'iyah.*
2. *Siyasah tasyri'iyah syar'iyah.*
3. *Siyasah qadha'iyah syar'iyah.*
4. *Siyasah maliyah syar'iyah.*
5. *Siyasah idariyah syar'iyah.*
6. *Siyasah kharijiyyah syar'iyah.*
7. *Siyasah tanfiziyyah syar'iyah.*
8. *Siyasah harbiyyah syar'iyah.*

Mencermati hal-hal tersebut di atas dari segi *fiqh siyāsah*, maka pendaftaran penduduk nonpermanen termasuk dalam *siyasah idariyah* (Administrasi Negara), yaitu salah satu cara untuk mencapai pemerintahan yang

¹⁰ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003) 30.

baik (*good governance*). Kajian dari *siyasa idariyah* sendiri membahas tentang pemerintahan yang meliputi kewenangan, organ-organ, dan badan-badan publik pemerintah dan lainnya. Al-Qur'an dan hadis serta *ijma* dan *qiyas* inilah yang menjadi sumber landasan dari *Siyasa Idariyah*. Salah satu kaidah *fiqh* yang relevan dengan permasalahan tersebut adalah:¹¹

تَصَرَّفُ أَلَاءِ مَامٍ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنُوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya tergantung pada kemaslahatan”.

Oleh karena itu, jelas bahwa kebijakan pemimpin adalah memilih jalan yang paling menguntungkan tanpa membedakan. Sesuai dengan prinsip otonomi daerah yaitu untuk menjamin kesejahteraan penduduknya, pemerintah kota sebagai pemegang kebijakan harus mampu menegakkan hak-hak penduduknya. Idealnya, penegakan ini harus dilakukan secara independen dari kategori penduduk permanen maupun penduduk nonpermanen. Selain itu dalam QS. Al-Baqarah ayat 267, yaitu:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَنْفِقُوا مِنْ طَيِّبَاتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا أَخْرَجْنَا لَكُمْ مِنَ الْأَرْضِ ۖ وَلَا تَيَمَّمُوا الْخَبِيثَ مِنْهُ تُنْفِقُونَ وَلَسْتُمْ بِآخِذِيهِ إِلَّا أَنْ تُغْمِضُوا فِيهِ ۗ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ غَنِيٌّ حَمِيدٌ

“Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji.”

Ayat ini menjelaskan bahwa Islam telah mengajarkan kepada seluruh umat manusia untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Dalam hal pelayanan, diibaratkan bahwa para petugas pelayanan harus melayani dan memperlakukan seseorang dengan baik sebagaimana mereka memperlakukan diri mereka

¹¹ Laela Aryani, “Implementasi Good Governance Di Desa Rempoah Perspektif Siyasa Idariyah”, (Skripsi – Purwokerto : IAIN Purwokerto, 2020) 8.

sendiri. Sejalan dengan mengurus masalah administrasi dalam hal pendaftaran kependudukan yaitu dilandasi dengan suatu kaedah: “*sederhana dalam peraturan, cepat dalam pelayanan, serta profesional dalam penanganan*”.¹²

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai legalitas penduduk nonpermanen di Kota Surabaya baik berdasarkan hukum positif maupun hukum Islam. Oleh karena itu, inilah yang menjadi alasan penulis dalam penulisan skripsi yang berjudul “Tinjauan *Fiqh siyāsah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan”.

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan penulis sebagaimana diatas, terdapat beberapa masalah dalam penelitian ini. Adapun beberapa masalah yang dapat diidentifikasi diantaranya:

1. Legalitas penduduk nonpermanen di Kota Surabaya.
2. Jumlah penduduk nonpermanen di Kota Surabaya tidak diketahui dengan angka pasti.
3. Adanya ketidakjelasan urgensi dari pendaftaran penduduk nonpermanen.
4. Tidak adanya sosialisasi dan pengawasan terhadap pendaftaran penduduk nonpermanen.
5. Tidak adanya penerapan sanksi terhadap pelanggaran pendaftaran penduduk nonpermanen.
6. Penduduk nonpermanen memiliki kesadaran hukum dan tingkat partisipasi yang rendah.
7. Terhambatnya program kesejahteraan pemerintah.

Dari identifikasi masalah diatas, maka penulis membatasi masalah sebagai berikut:

¹² Achmad Junaidi ath-Thayyibiy.”Administrasi Negara Islam Menjamin Kesejahteraan Rakyat” dalam [Administrasi Negara Islam Menjamin Kesejahteraan Rakyat | HAYATUL ISLAM \(wordpress.com\)](http://digilib.uinsby.ac.id/http://digilib.uinsby.ac.id/http://digilib.uinsby.ac.id/). diakses pada 15 September 2022.

1. Tinjauan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya.
2. Tinjauan *Fiqh siyāsah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah diatas, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Tinjauan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya?
2. Bagaimana Tinjauan *Fiqh siyāsah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dibuat untuk menjawab pertanyaan sebagaimana rumusan masalah di atas. Adapun penelitian yang ingin dihasilkan dari penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Menjawab Masalah Mengenai Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.
2. Untuk Mengetahui Pandangan *Fiqh siyāsah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

E. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi peneliti maupun pembaca. Baik dari kerangka teoritis maupun praktis. Adapun kegunaan yang diharapkan oleh peneliti dari penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi baru dalam perkembangan ilmu hukum terutama mengenai legalitas penduduk nonpermanen ditinjau dari sudut pandang *Fiqh siyāsah*, serta yang berkaitan dengan kajian efektifitas peraturan perundang-undangan, khususnya terkait Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi semua *stakeholder* terkait, sebagai bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan untuk menyelesaikan persoalan yang sejenis.

F. Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkasan tentang kajian atau penelitian yang sudah pernah dilakukan seputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat bahwa penelitian yang dilakukan tidak merupakan pengulangan atau duplikasi dari penelitian yang sudah ada. Penelitian tersebut antara lain:

Pertama, jurnal oleh Nadia Ayu Dewantari dan Itok Dwi Kurniawan berjudul “Implementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Nopermanen Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kota Surakarta”. Dalam jurnal ini mengkaji permasalahan mengenai implementasi kebijakan pendataan penduduk nonpermanen di Kota Surakarta dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, ditinjau dari dimensi organisasi, interpretasi, dan aplikasi.¹³ Persamaan dalam penelitian tersebut sama-sama mengkaji masalah penduduk nonpermanen,

¹³ Nadia Ayu Dewantari, dkk. “Implementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Nonpermanen Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kota Surakarta”, *Jurnal Inovasi Penelitian*, Vol. 3. No. 5 (Solo: Oktober 2021).

sedangkan perbedaan dalam penelitian ini terletak pada objek tempat penelitian dan cara analisis. Cara analisis penelitian tersebut berdasarkan hukum positif saja, sedangkan dalam penelitian ini berdasarkan hukum positif dan hukum Islam.

Kedua, jurnal oleh Regina Hermi Palengkahu, dkk. Berjudul “Mobilisasi Penduduk Di Wilayah Daerah Perbatasan Kota Bitung dan Kabupaten Minahasa Utara Studi Kelurahan Tandeki dan Desa Tontalet Rok-Rok”. Jurnal ini ditulis oleh Regina Hermi Palengkahu, dkk. Jurnal ini memiliki fokus penelitian yaitu alasan terjadinya mobilisasi penduduk di perbatasan Kota Bitung dan Kabupaten Minahasa Utara, serta peran pemerintah dalam mengatasi mobilisasi penduduk tersebut.¹⁴ Persamaan penelitian ini sama-sama mengkaji terkait mobilisasi penduduk. Sedangkan perbedaan dalam penelitian tersebut yaitu terkait cara analisis data yang digunakan. Penelitian tersebut berdasarkan perspektif sosiologi. Dalam penelitian ini, menggunakan analisis berdasarkan perspektif hukum positif dan hukum Islam.

Ketiga, jurnal oleh Nugraheny Wrdana, dkk. Berjudul “Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Terkait Penertiban Penduduk Nonpermanen di Kabupaten Badung”. Dalam jurnal ini menjelaskan pelaksanaan Peraturan Daerah terkait penertiban penduduk nonpermanen, yaitu berupa hambatan-hambatan serta upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Badung terhadap penertiban penduduk nonpermanen sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Badung.¹⁵ Persamaan dalam penelitian tersebut sama-sama mengkaji masalah penduduk nonpermanen, sedangkan perbedaan dalam penelitian ini terletak pada objek tempat penelitian dan cara analisis. Cara analisis penelitian tersebut berdasarkan hukum positif saja, sedangkan dalam penelitian ini berdasarkan hukum positif dan hukum Islam.

¹⁴ Regina Hermi Palengkahu, dkk. “Mobilisasi Penduduk Di Wilayah Daerah Perbatasan Kota Bitung dan Kabupaten Minahasa Utara Studi Kelurahan Tandeki dan Desa Tontalet Rok-Rok”, *Jurnal Governance*, Vol.1. No. 2 (Manado: 2021).

¹⁵ Nugraheny Wardana, dkk. “Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi kependudukan terkait Penertiban Penduduk Nonpermanen di Kabupaten Badung”, *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 06. No. 03 (Bali: Mei 2018).

Keempat, skripsi oleh Ahmad Maula Hadi, berjudul “Analisis Kebijakan E-punten Dalam Mendata Penduduk Nonpermanen Dihubungkan Dengan Pasal 12a Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan”. Dalam skripsi ini memaparkan yaitu bagaimana mekanisme pengawasan dari pelaksanaan E-punten serta efektifitas E-punten dalam proses pendataan bagi penduduk nonpermanen di Kota Bandung.¹⁶ Persamaan dalam penelitian tersebut sama-sama mengkaji masalah penduduk nonpermanen terkait mekanisme pengawasan, sedangkan perbedaan dalam penelitian ini terletak pada objek tempat penelitian dan cara analisis. Cara analisis penelitian tersebut berdasarkan hukum positif saja, sedangkan dalam penelitian ini berdasarkan hukum positif dan hukum Islam.

Kelima, skripsi oleh Khoiril Huda. Berjudul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Bagi Penduduk Nonpermanen”. Dalam skripsi ini memiliki fokus penelitian yaitu pelaksanaan peraturan daerah Kota Semarang tersebut terkait pendataan dan perlindungan bagi penduduk nonpermanen yang ada di Kota Semarang.¹⁷ Persamaan dalam penelitian tersebut sama-sama mengkaji masalah penduduk nonpermanen, sedangkan perbedaan dalam penelitian ini terletak pada objek tempat penelitian dan cara analisis. Cara analisis penelitian tersebut berdasarkan perspektif hukum positif saja, sedangkan dalam penelitian ini berdasarkan perspektif hukum positif dan hukum Islam.

Berdasarkan seluruh penelitian yang telah disebutkan di atas jelas menunjukkan bahwa penelitian penulis sangat berbeda. Penelitian sebelumnya menggunakan perspektif, yaitu dampak ekonomi, pengawasan kebijakan,

¹⁶ Ahmad Maulana Hadi, “Analisis Kebijakan E-Punten Dalam Mendata Penduduk Non permanen Dihubungkan Dengan Pasal 12a Ayat 1 Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan” (Skripsi – UIN Sunan Gunung Djati, Bandung, 2015).

¹⁷ Khoiril Huda, “Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Bagi Penduduk Nonpermanen” (Skripsi – Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2020).

hingga upaya perlindungan hukum bagi penduduk nonpermanen dari sisi hukum positif. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa penelitian yang dilakukan penulis adalah orisinal dan memiliki nilai kebaruan (*novelty*), yaitu terkait urgensi pendaftaran penduduk nonpermanen serta perlindungan bagi penduduk nonpermanen dari tinjauan *Fiqh siyāsah* dengan diterapkannya Peraturan Daerah tersebut.

G. Definisi Operasional

Sebelum menguraikan lebih detail mengenai permasalahan dalam penelitian ini, maka untuk menghindari kesalahpahaman pembaca dalam memahami judul skripsi, penulis memberikan pengertian atau penegasan terhadap judul yang diangkat. Untuk itu peneliti akan menguraikan beberapa istilah yang merupakan kata kunci dalam judul penelitian sebagai berikut:

1. *Fiqh siyāsah* yang dimaksud dalam penelitian ini yakni *Fiqh siyāsah Idariyah*. Menurut TM. Hasbi Ash Shiddiqy, *siyasah idariyah* adalah hukum administrasi negara. *Fiqh siyāsah Idariyah* merupakan salah satu aspek hukum Islam yang membahas terkait kebijaksanaan pemerintah tentang peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan antar pemerintah dengan rakyat dalam konteks administratif pemerintahan dalam Islam.
2. Selama ini asas legalitas diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menentukan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan yang telah ada. Legalitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti perihal keadaan sah atau keabsahan. Menurut Prajudi Atmosudirjo, Legalitas dalam arti luas adalah syarat yang menyatakan bahwa perbuatan tidak boleh dilakukan tanpa dasar undang-undang (tertulis). Dengan kata lain jika dalam “keadaan darurat”, maka kedaruratan itu wajib dibuktikan, jika tidak terbukti maka perbuatan tersebut dapat di gugat di pengadilan.¹⁸ Berarti legalitas

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) 97.

berbicara mengenai suatu perbuatan yang diakui keberadaannya selama ada ketentuan yang mengatur.

3. Penduduk Nonpermanen, menurut pasal 1 ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen adalah penduduk penduduk negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal diluar alamat domisili sebagaimana yang tertera pada kartu tanda penduduk elektronik, kartu keluarga, surat keterangan tempat tinggal yang dimilikinya paling lama 1(satu) tahun dan tidak bertujuan untuk menetap.¹⁹
4. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dalam hal ini Pemerintah merupakan pihak yang mempunyai wewenang dan bertanggung jawab di bidang administrasi kependudukan yang telah diamanatkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

H. Metode Penelitian

Pada dasarnya metode penelitian merupakan suatu cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan tertentu.²⁰ Penelitian tentang, Tinjauan *Fiqh siyāṣah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan ini, merupakan jenis penelitian hukum empiris.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum empiris Penelitian hukum empiris merupakan jenis penelitian yang berorientasi pada pengumpulan data empiris (lapangan). Mengkaji pendapat, argumentasi, atau perilaku masyarakat yang berkaitan dengan hukum. Sederhananya,

¹⁹ Pasal 1 ayat (7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen.

²⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2012) 2.

penelitian ini melihat bagaimana hukum itu hidup dan dipraktikkan di masyarakat (*living law*). Penelitian lapangan ini dilakukan melalui metode wawancara, observasi, dan dokumentasi.

2. Sumber Hukum

Untuk menyelesaikan isu mengenai masalah hukum, peneliti memerlukan sumber-sumber penelitian yang disebut sumber hukum, baik sumber hukum primer maupun sumber hukum sekunder:

- a. Data primer, yaitu sumber data yang bersifat autoritatif, artinya yang mempunyai otoritas.²¹ Sumber data primer ini merupakan data yang diperoleh sumbernya langsung dari lapangan, seperti (1) lokasi penelitian, yaitu lingkungan tempat dilakukannya penelitian, (2) peristiwa hukum yang terjadi di lokasi penelitian, dan (3) narasumber atau informan yang memberikan informasi kepada peneliti, dengan cara wawancara, kuesioner, atau angket. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa informan yang dianggap kompeten dalam bidang ini, yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya, Kelurahan Wonokusumo, dan Penduduk Nonpermanen.
- b. Data Sekunder, yaitu sumber hukum yang mendukung dan melengkapi sumber hukum primer. Sumber data sekunder yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan mempelajari serta menelaah berbagai bahan kepustakaan yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diangkat dalam penelitian dan memiliki relevansi dengan pembahasan skripsi, baik berupa perundang-undangan, buku literatur, skripsi, tesis, disertasi hukum, jurnal-jurnal hukum, artikel, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²²

3. Pendekatan Dalam Penelitian

Penelitian hukum empiris berfokus pada perilaku (*behaviour*) yang berkembang dalam masyarakat. Oleh karena itu, pendekatan yang

²¹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) 47.

²² *Ibid.*, 54.

digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*), yaitu mengkaji sistem norma atau peraturan perundang-undangan ketika berinteraksi dengan masyarakat dengan menghubungkan kejadian atau peristiwa fakta yang terjadi di tengah masyarakat (sosiologi), guna mendeskripsikan polemik atau masalah yang terjadi di lingkungan masyarakat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode pengumpulan data, meliputi *field research* (penelitian lapangan) dan *library research* (penelitian kepustakaan). Pada proses pengumpulan data ini, dilakukan dengan tiga metode, yaitu: wawancara, observasi, dan dokumentasi terkait dengan penelitian ini. Berikut penjelasan singkat mengenai ketiga metode tersebut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yaitu tanya jawab sepihak melalui kontak antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), yang dikerjakan secara sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian. Adapun wawancara ini dimaksudkan untuk mengumpulkan data dalam bentuk wawancara berupa tanya jawab secara lisan dengan beberapa narasumber (informan). Dalam hal ini penulis melakukan wawancara dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya atau yang mewakili, Kepala Kelurahan Wonokusumo atau yang mewakili, dan penduduk nonpermanen di Kota Surabaya.

b. Observasi

Observasi merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan secara sistematis melalui pengamatan terhadap gejala pada objek penelitian. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis akan melakukan observasi agar dapat mendekati dan mengetahui permasalahan yang sebenarnya pada objek atau sasaran.

c. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan data yang diperlukan untuk menjawab masalah penelitian yang dicari dalam dokumen, maka kegiatan pengumpulan data tersebut disebut sebagai studi dokumen atau *literature study*. Dalam hal ini berupa, surat-surat, catatan harian, laporan, dan sebagainya data yang berbentuk tulisan. Selain itu, dokumen juga meliputi foto, rekaman suara, video, dan sebagainya. Dalam penelitian ini yang diperlukan penulis adalah Peraturan Daerah Kota Surabaya No 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, dan dokumen atau arsip untuk memperoleh data-data jumlah penduduk nonpermanen yang ada di Kota Surabaya.

5. Teknik Analisis Data

Data yang dikumpulkan, baik data primer maupun data sekunder akan disusun dengan menggunakan analisis kualitatif yang kemudian dilakukan pembahasan dengan cara menguraikan data sehingga memudahkan pemahaman hasil analisis guna menjawab permasalahan yang ada dalam rumusan masalah dan disajikan dalam bentuk deskriptif dengan menggunakan pola pikir deduktif. Analisis data akan dilakukan dengan mengumpulkan data hasil wawancara, kemudian dilanjutkan dengan analisis data dengan mendeskripsikan hasil penelitian.

I. Sistematika Pembahasan

Supaya pembahasan dalam penelitian ini sistematis dan mudah dipahami, maka penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

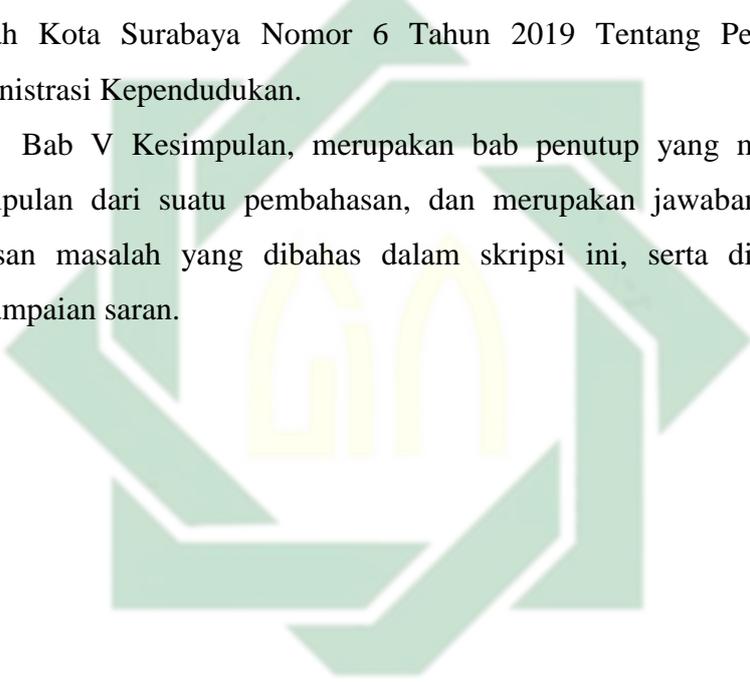
Bab I Pendahuluan, memuat sistematika pembahasan yang meliputi: latar belakang, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II Landasan Teori, memuat teori mengenai Legalitas Penduduk Nonpermanen dan *Fiqh siyāsah Idariyah*.

Bab III Data Penelitian, memuat Data Penjelasan Penelitian tentang Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Bab IV Analisis Data, memuat Pembahasan Analisis *Fiqh siyāsah Idariyah* Terhadap Legalitas Penduduk Nonpermanen Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Bab V Kesimpulan, merupakan bab penutup yang mengemukakan kesimpulan dari suatu pembahasan, dan merupakan jawaban ringkas dari rumusan masalah yang dibahas dalam skripsi ini, serta diakhiri dengan penyampaian saran.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB II

LANDASAN TEORI LEGALITAS PENDUDUK NONPERMANEN DAN *FIQH SIYĀSAH IDARIYAH*

A. Teori Legalitas

Salah satu gagasan mendasar yang menjadi landasan setiap penyelenggaraan negara hukum, khususnya negara-negara hukum yang membentuk sistem Kontinental, adalah gagasan tentang legalitas. Legalitas, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai keadaan sah atau keabsahan hukum. Selama ini asas legalitas diatur dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menentukan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan yang telah ada. Menurut Prajudi Atmosudirjo¹, legalitas dalam arti luas adalah bahwa suatu perbuatan tidak dapat dilakukan tanpa adanya dasar hukum (tertulis).

Dalam hukum Islam yang didasarkan pada ayat “*ma kaana mu'adzibiina hatta nab'atsa rasuula*”, yang selanjutnya melahirkan kaidah hukum Islam “*la hukma li af al'uqola-i qobla wurud al-nash*,” yang menyatakan bahwa tidak ada hukum bagi orang yang berakal sampai ada ketentuan *nash*. Kemudian, asas legalitas juga digunakan dalam bidang Hukum Administrasi Negara, yaitu “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*”, bahwa pemerintah tunduk pada undang-undang. Istilah lain, “*Het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*”, bahwa asas legalitas menyatakan bahwa semua ketentuan yang mengikat penduduk negara harus berdasarkan undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip negara hukum yang memiliki arti persamaan dengan prinsip keabsahan pemerintahan.²Konsep negara hukum mensyaratkan bahwa penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan didasarkan pada undang-undang dan menjamin perlindungan terhadap hak-hak dasar rakyat.

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) 97.

² Ibid., 91.

Asas legalitas menjadi landasan bagi legitimasi kegiatan pemerintahan dan memastikan bahwa hak-hak penduduk negara akan ditegakkan. Indroharto menegaskan bahwa penggunaan asas legalitas akan membantu terciptanya kesetaraan dan kepastian hukum. Setiap orang yang berada dalam keadaan seperti yang dijelaskan oleh ketentuan hukum berhak dan berkewajiban untuk bertindak sesuai dengan ketentuan tersebut, yang mengakibatkan persamaan perlakuan. Menurut H.D. Stout³, tujuan dari asas legalitas adalah untuk memberikan jaminan kedudukan hukum penduduk negara terhadap pemerintah. Oleh karena itu, asas legalitas memiliki kedudukan yang fundamental dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan.

B. Teori Penduduk Nonpermanen

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, penduduk memiliki arti orang atau orang-orang yang mendiami suatu tempat (kampung, negeri, pulau dan sebagainya). Pengertian penduduk juga dirumuskan dalam Pasal 26 Ayat 2 UUD NRI 1945, yaitu “Penduduk adalah Penduduk Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia”. Pengertian penduduk secara umum adalah semua orang yang berdomisili di wilayah geografis suatu negara untuk jangka waktu tertentu dan telah memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang. Sedangkan, menurut pasal 1 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen, yang disebut sebagai Penduduk nonpermanen adalah penduduk penduduk negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal diluar alamat domisili sebagaimana yang tertera pada kartu tanda penduduk elektronik, kartu keluarga, surat keterangan tempat tinggal yang dimilikinya paling lama 1(satu) tahun dan tidak bertujuan untuk menetap.

Menurut Ida Bagoes Mantra, mobilitas penduduk adalah suatu gerak penduduk yang dilakukan oleh individu dari satu lokasi ke lokasi lain dalam jangka waktu tertentu. Perpindahan penduduk dalam kurun waktu tertentu dan melintasi batas wilayah juga disebut sebagai mobilitas penduduk. Batas wilayah

³ Ibid., 94.

biasanya digunakan sebagai batas administratif, seperti batas kelurahan atau batas provinsi, kabupaten, kecamatan, atau kelurahan.

Perpindahan penduduk ada dua macam, yaitu:⁴

1. Perpindahan penduduk permanen (Migrasi) adalah perpindahan penduduk dari satu lokasi ke lokasi lain dengan maksud untuk menetap di sana secara permanen. Yang melampaui batas politik atau administratif dalam suatu negara.
2. Perpindahan penduduk nonpermanen (sirkuler) adalah perpindahan penduduk dari satu tempat ke tempat lain tanpa rencana untuk menetap di sana. Mobilitas penduduk nonpermanen dibagi menjadi dua yaitu ulak alik dan menginap. Gerak penduduk dari daerah asal ke daerah tujuan dalam batas waktu tertentu dan kembali ke daerah asal pada hari itu juga disebut ulak alik. Sedangkan, menginap adalah perpindahan penduduk dari daerah asal ke daerah tujuan selama lebih dari satu hari dan kurang dari enam bulan.

C. Teori Administrasi Kependudukan

Kata administrasi berasal dari bahasa latin *administrate*, yang berarti mengatur. Administrasi sendiri merupakan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.⁵ Secara umum, administrasi adalah sekelompok orang memiliki berbagai peran, mulai dari perencanaan dan pengorganisasian kegiatan melalui tahapan reguler hingga pengawasan pelaksanaannya secara efektif dan efisien. Semua peran ini diperlukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam arti terbatas, administrasi mengacu pada tugas-tugas seperti mencatat, menulis korespondensi, melakukan pembukuan ringan, mengetik, dan sebagainya.

Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang dimaksud

⁴ Regina Hermi Palengkahu, dkk. "Mobilisasi Penduduk Di Wilayah Daerah Perbatasan Kota Bitung dan Kabupaten Minahasa Utara Studi Kelurahan Tandeki dan Desa Tontalete Rok-Rok", *Jurnal Governance*, Vol.1. No. 2 (Manado: 2021) 3.

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 95.

administrasi kependudukan adalah sejumlah kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pencatatan sipil, pendaftaran penduduk, pengelolaan informasi administrasi kependudukan, dan pemanfaatan hasilnya untuk pelayanan publik dan pengembangan sektor lainnya.⁶ Dengan pengertian tersebut, maka jelaslah bahwa administrasi kependudukan meliputi proses pencatatan sipil, pendaftaran penduduk, dan pengelolaan informasi.

Salah satu dasar pertimbangan diberlakukannya UU Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yaitu untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia, baik yang berada di dalam atau luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karenanya, setiap peristiwa kependudukan yang dialami oleh penduduk harus segera dilaporkan karena akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan seperti Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan surat kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

Sedangkan yang dimaksud peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan. Selain itu, perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, dan perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap juga termasuk peristiwa penting. Karena adanya potensi perubahan pada informasi identitas atau akte kependudukan, kejadian ini harus diberitahukan dan dicatat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Akibatnya, setiap peristiwa penting

⁶ Pasal 1 Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pencatatan dan pengadministrasian sesuai dengan ketentuan undang-undang.

D. Teori *Fiqh siyāsah*

1. Definisi *Fiqh siyāsah*

Kata *fiqh* berasal dari kata *faqih*-*yafaqihu*-*fiqh*. Kata *fiqh* secara bahasa memiliki pengertian paham yang mendalam. Dua istilah, *fiqh* dan *siyāsah*, membentuk frase *fiqh siyāsah*. Sangat penting untuk mendefinisikan setiap kata dalam hal bahasa dan kata-kata untuk memberikan pemahaman yang menyeluruh. Istilah *fiqh* digunakan secara eksklusif dalam konteks hukum Islam atau yurisprudensi Islam dan memiliki arti leksikal mengetahui, memahami, dan mengerti.⁷

Menurut istilah, yang dimaksud dengan “*fiqh*” adalah ilmu atau pemahaman tentang kaidah-kaidah syariah berjenis amaliah yang dikaji dari dalil-dalil (*tafsili*) yang mendalam, khususnya dalil-dalil atau hukum-hukum yang bersumber dari dasarnya, yaitu Al-Qur’an dan Sunah. Jelas bahwa *fiqh* adalah upaya murni para ulama (*mujtahidin*) untuk menggali hukum-hukum *syarak* agar umat Islam dapat mengamalkannya. *Fiqh* disebut juga dengan hukum Islam, karena *fiqh* bersifat *ijtihadiyah*, pemahaman terhadap hukum syarak tersebut mengalami perubahan dan perkembangan sesuai dengan perubahan dan perkembangan situasi dan kondisi manusia itu sendiri. *Fiqh* mencakup berbagai aspek kehidupan manusia. Di samping mencakup pembahasan tentang hubungan antara manusia dengan Tuhannya, *fiqh* juga membicarakan aspek hubungan antara sesama manusia secara luas (*muamalah*). Aspek muamalah ini pun dapat dibagi lagi menjadi *jinayah* (pidana), *munakahat* (perkawinan), *mawaris* (waris), *murafa’at* (hukum acara), *siyāsah* (politik/ketatanegaraan), dan *al-ahkam al-dualiyah* (hubungan internasional).⁸

⁷ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam* (Bandung : Pustaka Setia, 2007), 13.

⁸ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Jakarta: Kencana, 2014) 5.

Menurut Ibnu Manzhur, istilah *siyāsah* berasal dari bahasa Arab dan merupakan bentuk mashdar dari *tashrifan* kata *sasa-yasusu-siyasatan*, yang semula berarti mengatur atau melatih hewan, khususnya kuda. Secara terminologi dalam lisan al-Arab, *siyāsah* mengacu pada mengatur atau memimpin sesuatu dengan cara yang membawa kepada kemaslahatan. Sedangkan di dalam Al-Munjid, di mana menyatakan bahwa *siyāsah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan membimbing mereka ke jalan yang menyelamatkan. *Siyāsah* adalah ilmu pemerintahan untuk mengendalikan tugas dalam negeri serta kemasyarakatan, yaitu mengatur kehidupan masyarakat umum atas dasar prinsip keadilan dan istikamah. Jadi, *siyāsah* memiliki arti mengatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.⁹

Siyāsah syar'iyah adalah nama lain dari *fiqh siyāsah*. *Siyāsah syar'iyah* memiliki beberapa definisi, antara lain:

- a. Kementerian Wakaf Kuwait, *fiqh siyāsah* adalah memperbaiki kehidupan masyarakat dengan membimbing mereka ke jalan yang akan menyelamatkan mereka baik sekarang maupun di masa depan serta mengatur masalah mereka.
- b. Menurut Ahmad Fathi, *fiqh siyāsah* adalah mengatur kemaslahatan manusia sejalan dengan ketentuan syarak.
- c. Menurut Ibn' Aqil dikutip dari pendapat Ibn al-Qayyim, *fiqh siyāsah* adalah tindakan yang lebih jauh menghindari kemafsadatan dan mendekatkan manusia kepada kemaslahatan, meskipun Rasul tidak menetapkannya dan wahyu tidak membimbingnya.¹⁰

Uraian di atas menegaskan bahwa segala hukum, peraturan, dan kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kepentingan negara dan urusan penduduk negara untuk mewujudkan kemaslahatan umum terletak pada pemegang kekuasaan (pemerintah atau *ulil amri*). Oleh karena itu,

⁹ Fatmawati Hilal, *Fikih Siyāsah*, (Makassar: Pustaka Almaidah, 2015) 2.

¹⁰ Ibid., 3.

selama produk hukum tidak berbenturan secara materiil dengan syariah, maka segala aturan, ketentuan, dan kebijakan *siyāsah* yang dikeluarkan oleh pemegang kekuasaan bersifat mengikat dan wajib dipatuhi oleh masyarakat. Penafsiran ini konsisten dengan peran manusia sebagai khilafah di muka bumi, yang bertanggung jawab untuk memakmurkan bumi ini demi kemaslahatan umat manusia.

2. Objek Kajian *Fiqh siyāsah*

Secara terminologi dan etimologi, jelas bahwa pokok bahasan kajian *fiqh siyāsah* mencakup aspek-aspek yang mengatur hubungan antara penduduk negara dengan penduduk negara lainnya, penduduk negara dan lembaga negara, dan lembaga negara dan lembaga negara lainnya, baik hubungan internal di dalam suatu negara atau eksternal antar negara di berbagai bidang masyarakat. Dari pemahaman tersebut menunjukkan bahwa kajian *siyāsah* berkonsentrasi pada masalah pengaturan. Penjelasan dari T.M Hasbi Ash Shiddieqy, obyek kajian *siyāsah* adalah pekerjaan para mukalaf dan urusan mereka dari jurusan penabdirannya, mengingat persesuaian penabdiran itu dengan jiwa syariah, yang tidak kami peroleh dalil yang khusus dan tidak bertentangan dengan suatu *nash* dari *nash* yang merupakan *syariah 'amah* yang tetap.

Hal serupa ditemukan dalam pernyataan yang dibuat oleh Abdul Wahhab Khallaf, yaitu objek pembahasan ilmu *siyāsah* adalah pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi kesesuaiannya dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuannya.¹¹ Berdasarkan uraian diatas, penulis menyimpulkan bahwa, *fiqh siyāsah* adalah ilmu yang membahas tentang penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan yang diatur oleh otoritas negara untuk kemaslahatan umat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan ketentuan syariah.

¹¹ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2003) 29-30.

3. Ruang Lingkup *Fiqh siyāsah*

Mengenai subjek pendefinisian ruang lingkup studi *fiqh siyāsah*, para akademisi tidak sependapat. Ada di antara mereka yang membagi materi pelajaran menjadi tiga, empat, atau lima kategori. Namun, karena hanya bersifat teknis, pembedaan ini tidak terlalu mendasar. Salah seorang ulama, T.M. Hasbi Ash-Shiddieqy, membagi *siyāsah fiqh* menjadi delapan kategori, yaitu:¹²

1. *Siyāsah Dusturiyah Syar'iyah* (Politik Pembuatan Perundangundangan).
2. *Siyāsah Tasyri'iyah Syar'iyah* (Politik Hukum).
3. *Siyāsah Qadha'iyah Syar'iyah* (Politik Peradilan).
4. *Siyāsah Maliyyah Syar'iyah* (Politik Ekonomi dan Moneter).
5. *Siyāsah Idariyah Syar'iyah* (Politik Administrasi Negara).
6. *Siyāsah Dauliyah/Siyāsah Kharijiyyah Syar'iyah* (Politik Hubungan Internasional).
7. *Siyāsah Tanfiziyyah Syar'iyah* (Politik Pelaksanaan Perundangundangan).
8. *Siyāsah Harbiyyah Syar'iyah* (Politik Perperangan).

Abdul Wahhab Khallaf hanya membagi menjadi tiga bidang saja dalam bukunya *Al-Siyasat al-Syar'iyat*, yaitu: *Siyasat Dusturiyat*, *Siyasat Kharijiyat*, dan *Siyasat Maliyat*. Perbidangan yang beragam tersebut kemudian dipersempit, hanya empat dari banyak bidang yang tersisa, yaitu sebagai berikut:

- a. bidang *fiqh siyāsah dusturiyah*.
- b. bidang *fiqh siyāsah dauliyah*.
- c. bidang *fiqh siyāsah maliyah*.
- d. bidang *fiqh siyāsah harbiyah*.

Sebagai salah satu cabang dari disiplin ilmu *fiqh*, *fiqh siyāsah* mempunyai sumber-sumber yang dapat dirujuk dan dijadikan pegangan.

¹² Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 15.

Secara garis besar, sumber *fiqh siyāsah* dapat dibagi menjadi sumber primer dan sumber sekunder. Fathiyah al-Nabrawi membagi sumber-sumber *fiqh siyāsah* kepada tiga bagian, yaitu Al-Qur'an dan Sunah sumber-sumber tertulis selain Al-Qur'an dan Sunah serta sumber-sumber yang berupa peninggalan kaum Muslimin terdahulu.¹³ Selain sumber Al-Qur'an dan Sunah, Ahmad Sukardja mengungkapkan sumber kajian *fiqh siyāsah* berasal dari manusia itu sendiri dan lingkungannya, seperti pandangan para pakar politik, *Urf* atau kebiasaan masyarakat yang bersangkutan, adat istiadat setempat, pengalaman masa lalu dan aturanaturan yang pernah dibuat sebelumnya.

Metode kajian *fiqh siyāsah* juga tidak jauh berbeda dengan metode yang digunakan dalam mempelajari *fiqh* umumnya, yaitu metode *ushul fiqh* dan kaidah-kaidah *fiqh*. Metode *ushul fiqh* antara lain adalah *qiyas*, *istihsan*, *urf*, *adah*, *mashlahah mursalah*, dan *istishab*. Dengan metode ini umat Islam bebas menggunakan ijtihadnya untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi sesuai dengan lingkungan, situasi dan kondisi yang mereka hadapi. Tentu saja penggunaan metode ini tidak boleh bertentangan dengan *nash* Al-Qur'an dan Hadis Nabi.

E. Teori *Fiqh siyāsah Idariyah*

Dalam Islam, hubungan pemimpin (khalifah) dengan rakyat memerlukan pengaturan. Kehadiran perjanjian-perjanjian tersebut merupakan salah satu bentuk manajemen dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Salah satu komponen *siyāsah syar'iyah* adalah *siyāsah idariyah*. *Siyāsah Idariyah* merupakan salah satu cara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik di masa kini. Pemerintahan, yang terdiri dari kewenangan, organ, lembaga, badan publik pemerintah, dan lainnya, adalah topik-topik yang termasuk dalam kajian *Siyāsah Idariyah*. Kata *idariyah* berasal dari bahasa Arab yaitu *masdar* dari kata *adara asy-syay'ayuduru idariyah* yang memiliki arti mengatur atau menjalankan

¹³ Ibid., 16.

sesuatu.¹⁴ Secara istilah, *idariyah* juga dapat didefinisikan sebagai hukum administrasi (*al-ahkam al-idariyyah*).¹⁵

Dalam *fiqh siyāsah* terdapat dua jenis sumber *siyāsah idariyah*, yaitu sumber hukum vertikal dan sumber hukum horizontal. Sumber hukum vertikal adalah Al-Qur'an dan Hadis, sedangkan sumber hukum horizontal berasal dari manusia dan lingkungannya termasuk pendapat para ahli, cendekiawan, ulama dan *zu'amma*, aturan yang dibuat oleh penguasa, berdasarkan pengalaman, serta hukum adat (*al – urf wa al – adat*).

Dalam surah al-Baqarah ayat 282 disebutkan:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَىٰ آجَلٍ مَّسْمُومٍ فَكْتُوبُوهُ وَلْيَكْتُب بَيْنَكُمْ كَاتِبٌ بِالْعَدْلِ وَلَا يَأْب كَاتِبٌ أَنْ يَكْتُبَ كَمَا عَلَّمَهُ اللَّهُ فَلْيَكْتُبْ وَلْيُمْلِلِ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ وَلْيَتَّقِ اللَّهَ رَبَّهُ وَلَا يَبْخَسْ مِنْهُ شَيْئًا فَإِنْ كَانَ الَّذِي عَلَيْهِ الْحَقُّ سَفِيهًا أَوْ ضَعِيفًا أَوْ لَا يَسْطِيعُ أَنْ يُمْلَ هُوَ فَلْيُمْلِلْ وَلِيُّهُ بِالْعَدْلِ وَاسْتَشْهِدُوا شَهِيدَيْنِ مِنْ رِجَالِكُمْ فَإِنْ لَمْ يَكُونَا رَجُلَيْنِ فَرَجُلٌ وَامْرَأَتٌ مِمَّنْ تَرْضَوْنَ مِنَ الشُّهَدَاءِ أَنْ تَضِلَّ إِحْدَاهُمَا فَتُذَكِّرَ إِحْدَاهُمَا الْأُخْرَىٰ وَلَا يَأْب الشُّهَدَاءُ إِذَا مَا دُعُوا وَلَا تَسْمَوا أَنْ تَكْتُبُوهُ صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا إِلَىٰ آجَلِهِ ۗ ذَلِكُمْ أَقْسَطُ عِنْدَ اللَّهِ وَأَقْوَمٌ لِلشَّهَادَةِ وَأَدْنَىٰ أَلَّا تَرْتَابَوا إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً حَاضِرَةً تُدِيرُونَهَا بَيْنَكُمْ فَلَيْسَ عَلَيْكُمْ جُنَاحٌ أَلَّا تَكْتُبُوهَا وَأَشْهِدُوا إِذَا تَبَايَعْتُمْ ۗ وَلَا يُضَارَّ كَاتِبٌ وَلَا شَهِيدٌ ۗ وَإِنْ تَفَعَّلُوا فَإِنَّهُ ۗ فَسَوْقٌ بِكُمْ ۗ وَآتَّقُوا اللَّهَ ۗ وَوَعَلَّمَكُمُ اللَّهُ ۗ وَاللَّهُ بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ

“Hai orang-orang yang beriman, apabila kamu bermu'amalah tidak secara tunai untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya. Dan hendaklah seorang penulis di antara kamu menuliskannya dengan benar. Dan janganlah penulis enggan menuliskannya sebagaimana Allah mengajarkannya, meka hendaklah ia menulis, dan hendaklah orang yang berhutang itu

¹⁴Laela Aryani, “Implementasi Good Governance di Desa Rempoah Kecamatan Baturraden Kabupaten Banyumas Perspektif Siyasah Idariyah” (Skripsi – IAIN Purwokerto, Jawa Tengah, 2020), 31.

¹⁵ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 23.

mengimlakkan (apa yang akan ditulis itu), dan hendaklah ia bertakwa kepada Allah Tuhannya, dan janganlah ia mengurangi sedikitpun daripada hutangnya. Jika yang berhutang itu orang yang lemah akalnya atau lemah (keadaannya) atau dia sendiri tidak mampu mengimlakkan, maka hendaklah walinya mengimlakkan dengan jujur. Dan persaksikanlah dengan dua orang saksi dari orang-orang lelaki (di antaramu). Jika tak ada dua orang lelaki, maka (boleh) seorang lelaki dan dua orang perempuan dari saksi-saksi yang kamu ridhai, supaya jika seorang lupa maka yang seorang mengingatkannya. Janganlah saksi-saksi itu enggan (memberi keterangan) apabila mereka dipanggil; dan janganlah kamu jemu menulis hutang itu, baik kecil maupun besar sampai batas waktu membayarnya. Yang demikian itu, lebih adil di sisi Allah dan lebih menguatkan persaksian dan lebih dekat kepada tidak (menimbulkan) keraguanmu. (Tulislah mu'amalahmu itu), kecuali jika mu'amalah itu Peraturan Daerahgangan tunai yang kamu jalankan di antara kamu, maka tidak ada dosa bagi kamu, (jika) kamu tidak menulisnya. Dan persaksikanlah apabila kamu berjual beli; dan janganlah penulis dan saksi saling sulit menyulitkan. Jika kamu lakukan (yang demikian), maka sesungguhnya hal itu adalah suatu kefasikan pada dirimu. Dan bertakwalah kepada Allah; Allah mengajarmu; dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu.”

Ayat ini menjelaskan pentingnya administrasi dalam interaksi (muamalah), yang mencegah terjadinya ketidakadilan. Konteks ayat ini menyoroti pentingnya memelihara catatan atau mengelola hutang, dan tidak menganjurkan pembelian dan penjualan yang tergesa-gesa. Dengan kata lain, pelajaran utama ayat tersebut adalah untuk menghindari kezaliman atau kezaliman dalam mu'amalah. Prinsip ayat ini sejalan dengan munculnya Hukum Administrasi Negara, yaitu untuk mencegah ketidakadilan dan kezaliman (keseimbangan/adil) antara administrasi negara yang mempunyai keluasaan kewenangan dengan hak masyarakat untuk dilayani dan tidak dirugikan.

Surat ash Syu'ara ayat (151–152), “Dan janganlah kamu menaati perintah orang-orang yang melewati batas, yaitu orang-orang yang membuat kerusakan dimuka bumi dan tidak mengadakan perbaikan”, adalah ayat lain yang sejalan dengan ayat di atas. Ayat ini memperjelas bahwa tidak boleh mematuhi orang yang melewati batas.¹⁶ Mereka yang melewati batas termasuk urusan administrasi negara, yang melampaui wewenangnya. Surah Nisa ayat 59 adalah ayat lain yang memuat prinsip hukum administrasi negara, menurut ayat ini

¹⁶ Al-Qur'an, Asy-Syu'ara: 151 – 152.

mengindikasikan akan terjadi perbedaan pendapat antara rakyat dengan pemerintah (dalam hal ini administrasi negara), dan penyelesaiannya adalah dengan merujuk kepada Al-Qur'an dan Sunah.¹⁷

Dalam Islam, benih administrasi negara dapat dicermati dalam praktik Nabi Muhammad SAW saat sudah berada di Madinah, beliau mengangkat pegawai-pegawai administrasi. Ali bin Abi Thalib adalah penulis perjanjian ketika Nabi mengadakan perjanjian, dan penulis Peraturan Daerahmaian ketika Nabi mengadakan Peraturan Daerahmaian. Hudzaifah bin Al Yaman bertugas mencatat pendapatan dari tanah Hijaz, sedangkan Mu'aiqib bin Fatima bertugas mencatat rampasan perang (*ghanimah*). Haris bin Auf A bertanggung jawab membawa cincin yang akhirnya menjadi cap resmi atau stempel negara. Jumlah penduduk, jumlah kabilah, dan jumlah kebutuhan air semuanya dicatat oleh Abdullah bin Arqam.¹⁸ Hukum administrasi negara diterapkan berdasarkan Al-Qur'an dan tujuan utamanya adalah kemaslahatan umat manusia dan alam semesta, pada saat itu pada masa Nabi Muhammad SAW, menjadi patokan utama dalam sikap dan perilaku masyarakat seluruh umat Islam termasuk sikap dan kegiatan administrasi negara.

Sikap dan tindakan administrasi publik secara otomatis terkait dengan kekuatan hukum agama, salah satunya adalah ketaatan kepada pemimpin dengan batasan-batasan (sebagaimana diriwayatkan dalam Hadis Ibnu Majah) selama tidak maksiat (melanggar agama). Semua hukum yang ditetapkan oleh Allah SWT untuk hamba-Nya (baik berupa perintah maupun larangan) mengandung maslahat. Al-Qur'an menegaskan bahwa diutusny Nabi Muhammad SAW merupakan rahmat (*rahmatan lil 'alamin*) bagi seluruh alam. Artinya, semua hukum yang berkaitan dengan Al-Qur'an memiliki nilai *Maslahah* untuk seluruh alam semesta.¹⁹

¹⁷ Al-Qur'an, An-Nisa: 59.

¹⁸ Amir Mu'alli, "*Maslahah mursalah*: Ruh Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Islam," *Jurnal Hukum*, no. 24, vol. 10 (2003): 75.

¹⁹ *Ibid.*, 76.

Salah satu kaidah fiqh yang yang relevan, yaitu :

تَصْرُفُ أَلَاءِ مَامٍ عَلَى الرَّعِيَّةِ مُنَوِّطٌ بِالْمَصْلَحَةِ

“Kebijaksanaan Imam/kepala Negara terhadap rakyat itu harus dihubungkan dengan kemaslahatan” Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau kebijaksanaan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendaangkan suatu kebaikan.²⁰

Maslahah adalah di mana syarak (pembuat hukum) tidak mensyariatkan hukum untuk mewujudkan *Maslahah* itu, juga tidak terdapat dalil yang menunjukkan atas pengakuannya atau pembatalannya. Pengertian ini memberikan pengertian dasar, yaitu bahwa tidak ada hukum perbuatan (yang *Maslahah*) dan penciptaan hukum perbuatan (yang *Maslahah*) tidak mempunyai tujuan lain selain mewujudkan kemaslahatan kemanusiaan. *Maslahah* sangat dinamis, mengikuti dinamika kemanusiaan dan berkembang sesuai dengan perkembangan lingkungan. Salah satu contohnya *Maslahah* tersebut adalah terkait pendaftaran penduduk nonpermanen.

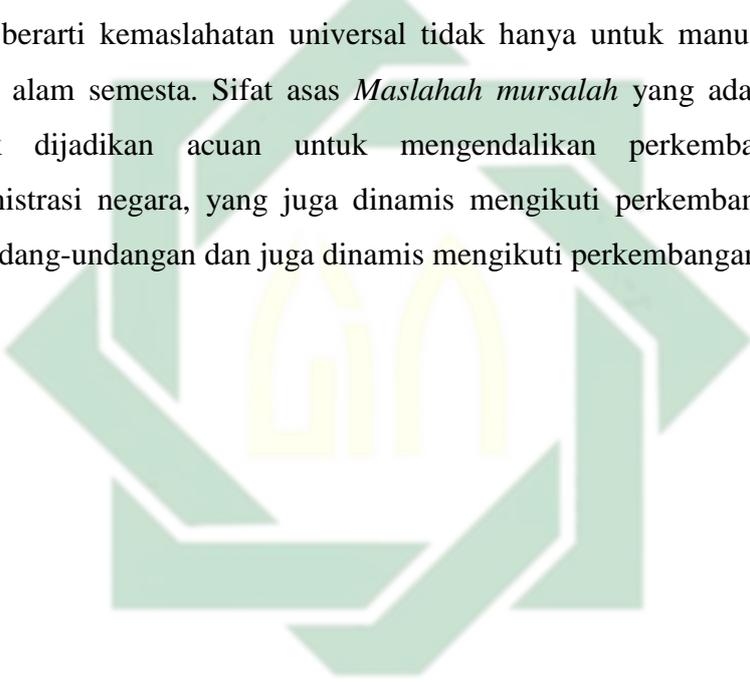
Menggunakan *Maslahah mursalah* sebagai metode ijtihad sangat penting mengingat kehidupan manusia semakin rumit. Masalah yang dihadapi umat Islam membutuhkan jawaban dari perspektif hukum. Permasalahan yang secara rasional dapat diketahui baik dan mencari bantuan hukum dari *nash* tidak terlalu sulit, adalah bidang *Maslahah mursalah*. Penggunaan *Maslahah mursalah* ini adalah upaya mencari solusi untuk menyelesaikan semua tindakan Islam sesuai dengan hukum agama. Dalam arti lain, *Maslahah mursalah* ini dapat mengkonstruksi norma hukum bagi seluruh perilaku Islam (kecuali perilaku ibadah mahdoh).²¹

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa lahirnya hukum administrasi negara merupakan perwujudan keadilan dan penghapusan kezaliman. Dalam

²⁰ Muhammad Agung, dan Nurul Asiyah, “Implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Aak Dalam Perspektif *Maslahah mursalah*,” *Al-Hukama: The Journal of Islamic Family Law*, vol. 09, no. 01 (Surabaya: 2019), 110.

²¹ Amir Mu’alli, *Maslahah mursalah*, 80.

bahasa lain mewujudkan kemaslahatan umat (*Maslahah mursalah*). Dalam konteks hukum administrasi negara, kemaslahatan bagi penyelenggara (pemerintah) administrasi negara dan kemaslahatan penduduk negara (yang diperintah). Kemaslahatan Islam secara umum (*Maslahah mursalah*) merupakan tujuan utama hukum Islam, yang biasa dikenal dengan lima tujuan hukum Islam, yang meliputi perlindungan agama, jiwa, harta, keturunan, dan kehormatan. Islam yang diturunkan ke dunia ini adalah *rahmatan lil 'alamin*, yang berarti kemaslahatan universal tidak hanya untuk manusia tetapi juga untuk alam semesta. Sifat asas *Maslahah mursalah* yang adaptif ini sangat cocok dijadikan acuan untuk mengendalikan perkembangan hukum administrasi negara, yang juga dinamis mengikuti perkembangan peraturan perundang-undangan dan juga dinamis mengikuti perkembangan masyarakat.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB III
LEGALITAS PENDUDUK NONPERMANEN DI KOTA
SURABAYA BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 6
TAHUN 2019 TENTANG PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN

A. Keberadaan Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya

Penduduk nonpermanen merupakan fenomena yang sudah lama hadir di Kota Surabaya. Menurut pasal 1 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen, yang dimaksud dengan penduduk nonpermanen adalah penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di luar alamat domisili sebagaimana tertera pada kartu tanda penduduk elektronik, kartu keluarga, surat keterangan tempat tinggal yang dimilikinya paling lama 1 (satu) tahun dan tidak bertujuan untuk menetap.¹

Pada bulan Mei 2022 lalu, selama sepekan pendataan dilakukan serentak di 31 kecamatan oleh Disdukcapil Surabaya dengan melibatkan petugas gabungan dari berbagai unsur seperti RT/RW, kelurahan, dan kecamatan. Melaporkan bahwa sebanyak 1.700 pendatang masuk ke Surabaya, hal itu dilaporkan melalui aplikasi Puntadewa oleh RT, kelurahan, atau kecamatan².

Ibu Puri selaku staf seksi pemerintahan Kelurahan Wonokusumo juga memberikan pernyataan serupa.

“Atas instruksi dinas, pada bulan Mei 2022 lalu, kami turun ke lapangan langsung, dari RW 1-16, selain itu tempat kos dan kontrakan di wilayah Wonokusumo, kami lakukan pendaftaran penduduk nonpermanen. Namun, tak sedikit penduduk nonpermanen yang mau di daftarkan.”³

¹ Pasal 1 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen.

² Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

³ Puri Feby Anggraini (Staf Seksi Pemerintahan Kelurahan Wonokusumo) *Wawanacara*, Surabaya, 14 Oktober 2022.

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia yang menjadi daerah utama penerima migran, khususnya dari daerah pedesaan.

Jumlah Penduduk Kota Surabaya (Juta Jiwa) 2020-2021



Sumber: Proyeksi SP2020

Gambar 1 Jumlah Penduduk Kota Surabaya 2020-2021

Jumlah penduduk terbesar di Jawa Timur adalah Kota Surabaya. Jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 2021 berdasarkan hasil Proyeksi SP2020 tercatat sebanyak 2,880 juta jiwa. Bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2020, jumlah penduduk Kota Surabaya tahun ini mengalami peningkatan sekitar 0,2 persen dari jumlah penduduk pada waktu pelaksanaan Sensus Penduduk tahun 2020 yang sebesar 2,874 juta jiwa. Dalam kurun waktu satu tahun jumlah penduduk Kota Surabaya telah mengalami pertambahan penduduk sebesar 5.9 ribu jiwa.⁴

Ditinjau dari laju pertumbuhan penduduk tiap tahunnya, laju pertumbuhan penduduk Kota Surabaya pada tahun 2021 tercatat sebesar 0,28 persen atau mengalami penurunan 0,09 persen bila dibandingkan dengan laju pertumbuhan tahun 2020 yaitu 0,37 persen.⁵ Hal ini dapat menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah dalam hal pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya telah menunjukkan adanya keberhasilan. Namun rendahnya pertumbuhan penduduk Kota Surabaya

⁴ BPS Kota Surabaya, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surabaya 2022*, (Surabaya: BPS Kota Surabaya, 2022) 2.

⁵ Badan Pusat Statistik Surabaya, *"Kota Surabaya Dalam Angka 2022"* (Surabaya: BPS Kota Surabaya, 2022) 44.

pada periode tersebut tidak selalu menunjukkan rendahnya mobilitas penduduk ke Kota Surabaya. Ini karena laju pertumbuhan penduduk tidak memperhitungkan mobilitas penduduk nonpermanen.⁶

Tabel 1 Rekapitulasi Jumlah Penduduk Nonpermanen Terdaftar Dalam Puntadewa 2022

Kecamatan	Januari – Desember
Asemrowo	41
Benowo	216
Bubutan	128
Bulak	63
Dukuh Pakis	878
Gayungan	375
Genteng	49
Gubeng	255
Gunung Anyar	393
Jambangan	259
Karang Pilang	164
Kenjeran	86
Krembangan	137
Lakar Santri	182
Mulyorejo	484
Pabean Cantian	28
Pakal	146

⁶ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

Rungkut	397
Sambi Kerep	53
Sawahan	10
Semampir	160
Simokerto	59
Sukolilo	642
Sukomanunggal	79
Tambak Sari	135
Tandes	151
Tegalsari	86
Tenggilis Mejoyo	306
Wiyung	159
Wonocolo	244
Wonokromo	351
TOTAL	6.716

Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya

Jumlah total tersebut belum termasuk penduduk nonpermanen yang tidak melaporkan kedatangannya ke kelurahan atau kantor kecamatan tempat tinggalnya dan tidak melakukan pendaftaran di aplikasi puntadewa. Kelompok ini termasuk pelaku mobilitas penduduk nonpermanen yang biasanya bekerja di sektor informal. Atau sebaliknya, penduduk nonpermanen yang bekerja di sektor formal (misalnya buruh pabrik) dan berstatus pelajar atau mahasiswa.⁷

⁷ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

Tersedianya berbagai peluang ekonomi yang luas di Surabaya menjadi daya tarik bagi penduduk nonpermanen, tidak hanya dari daerah sekitar tetapi juga dari provinsi lain. Kondisi ini didukung dengan kemudahan transportasi sehingga pergerakan penduduk nonpermanen ke kota ini biasanya lebih besar. Peluang kerja atau usaha yang masih terbuka di Surabaya, khususnya di sektor informal, memaksa sebagian penduduk pedesaan pindah ke kota ini.

Potensi Kota Surabaya lainnya adalah daya tariknya sebagai kota pendidikan. Hal ini dibuktikan dengan beberapa lembaga pendidikan ternama, mulai dari taman kanak-kanak hingga perguruan tinggi. Terdapat lima Perguruan Tinggi Negeri (PTN) di Surabaya, yaitu ITS, Universitas Airlangga, Universitas Negeri Surabaya (UNESA), Universitas Islam Negeri Sunan Ampel (UINSA) dan Universitas Pembangunan Nasional (UPN). PTN merupakan PTN terbesar, khususnya di Indonesia bagian timur. Selain PTN, masih ada Perguruan Tinggi Swasta (PTS) yang cukup banyak dan sangat populer di Jawa Timur dan Nasional, seperti Universitas Surabaya, Universitas Petra, Universitas Widya Mandala, dll. Beragamnya kesempatan pendidikan dan kesempatan kerja yang tersedia juga menjadi faktor yang membuat banyak orang datang ke Kota Surabaya.⁸

Sebagian penduduk nonpermanen pindah dengan anggota keluarga, baik dengan seluruh keluarga (kepala keluarga, istri dan anak) maupun hanya dengan kepala keluarga dan istri atau anggota keluarga usia kerja. Pada saat yang sama, beberapa orang lain yang biasanya anggota keluarga datang sendiri dan meninggalkan anggota keluarga lainnya di tempat asalnya. Mengingat biaya hidup di Surabaya lebih tinggi dibandingkan di kampung halamannya (khususnya untuk pendidikan SMA), sebagian penduduk nonpermanen memutuskan untuk keluar dan menyekolahkan anaknya di tempat asalnya.⁹

⁸ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

⁹ Ibid.

Bapak Bibit merupakan salah satu narasumber, selaku warga nonpermanen yang tinggal di Kota Surabaya.

“Saya sudah lama merantau ke Surabaya. Kurang lebih sekitar 15 tahunan. Saya merantau dari Sukoharjo, Jawa Tengah ke Surabaya untuk bekerja, mencari nafkah. Saya tinggal bersama istri saya di rumah kontrakan. Saya sendiri bekerja sebagai penjual bakso keliling dan istri saya bekerja sebagai penjual jamu keliling. Anak saya 1, tapi tidak ikut dengan saya. Anak saya tinggal di desa bersama orang tua saya dan bersekolah disana.”¹⁰

Berdasarkan hasil wawancara bahwa sebagian besar penduduk nonpermanen sudah lama tinggal di Surabaya. Bahkan, banyak yang tinggal di kota ini selama lebih dari sepuluh tahun. Setelah pindah ke Surabaya, mereka biasanya kembali ke tempat asalnya secara rutin, misalnya setiap dua atau enam bulan sekali, atau paling tidak setahun sekali, yaitu pada hari-hari besar keagamaan seperti Idulfitri. Kepulangan ke daerah asal dilakukan untuk tujuan yang berbeda. Bagi yang pindah tanpa anggota keluarga (inti), tujuan kembali ke kampung adalah untuk mengantarkan penghasilan yang diperoleh di Kota Surabaya sekaligus bertemu keluarga.

Penduduk nonpermanen biasanya tinggal dalam keluarga batih, diikuti oleh mereka yang tinggal dalam keluarga batih yang diperluas dan keluarga tunggal. Hal ini mudah dipahami, mengingat kebanyakan hanya orang tua (kepala keluarga dan pasangan) atau anggota keluarga dengan anak yang sudah usia kerja yang pindah ke kota. Kalau bawa anak-anak kebanyakan masih muda (usia SD ke bawah). Mereka kemudian tinggal di hunian yang sama, tidak dengan orang lain. Proporsi keluarga batih yang tinggi disebabkan oleh fakta bahwa banyak penduduk nonpermanen datang ke kota sendirian dan menyewa hunian untuk tinggal bersama untuk mengurangi biaya.¹¹

Penelitian ini menemukan bahwa selain pendidikan, sebagian besar penduduk nonpermanen khususnya di wilayah Kelurahan Wonokusumo

¹⁰ Bibit (Penduduk Nonpermanen) *Wawancara*, Surabaya, 21 Oktober 2022.

¹¹ Puri Feby Angraeni (Staf Seksi Pemerintahan Kelurahan Wonokusumo) *Wawancara*, Surabaya, 14 Oktober 2022.

bekerja di sektor informal. Namun, profesi dibedakan berdasarkan daerah asalnya. Sebagian besar perantau Lamongan bekerja sebagai penjual makanan keliling, misalnya jenis makanan yang dijual beragam, antara lain soto, gule, dan tahu (dikenal dengan ketoprak di Jakarta). Pendetang dari Madura ada yang bekerja sebagai pengepul barang bekas dan ada yang berjualan, terutama sate. Selain itu, penduduk nonpermanen Solo didominasi sebagai penjual jamu (perempuan) dan penjual bakso keliling (laki-laki). Hampir semua penduduk nonpermanen menjalankan usaha dengan skala kecil.¹²

Sebagian besar penduduk nonpermanen tidak berniat untuk menetap secara permanen di Kota Surabaya, karena biasanya didorong oleh keinginan untuk mencari nafkah saja. Ketika mereka berhenti bekerja, mereka biasanya kembali ke tempat asal mereka. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa penduduk nonpermanen tidak mau mengubah status kependudukannya menjadi penduduk tetap Kota Surabaya. Tercatat juga bahwa beberapa penduduk nonpermanen ingin tinggal di Kota Surabaya selamanya. Namun, karena belum memiliki rumah sendiri, mereka belum berpindah tempat tinggal menjadi penduduk tetap Kota Surabaya.¹³

Hal ini dilakukan karena, selama mereka belum memiliki rumah sendiri, mereka cenderung sering berpindah tempat tinggal. Ketika berpindah tempat tinggal, mereka harus mengurus KTP sesuai dengan tempat tinggal terakhir mereka. Akhirnya mereka lebih memilih menggunakan KTP kampung halamannya meski sudah lama tinggal di Kota Surabaya. Kelompok penduduk ini akan menjadi penduduk permanen Kota Surabaya setelah mendapatkan rumah sendiri yang memungkinkan mereka dapat tinggal menetap di suatu lokasi.

Efek migrasi dari desa ke kota juga sering mengancam perluasan kawasan pemukiman atau permukiman kumuh di perkotaan. Penduduk

¹² Puri Feby Anggraini (Staf Seksi Pemerintahan Kelurahan Wonokusumo) *Wawancara*, Surabaya, 14 Oktober 2022.

¹³ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawancara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

nonpermanen yang tidak mampu, mereka tinggal serumah dengan keluarga orang tuanya sehingga terjadi perluasan keluarga. Akibat dari perluasan keluarga adalah wilayah tersebut menjadi perkampungan padat penduduk. Selain itu, masyarakat yang tidak mampu seringkali mencari cara lain untuk memenuhi kebutuhannya dengan mendirikan di daerah yang tidak layak untuk dijadikan pemukiman, seperti bantaran sungai, di bawah saluran tegangan tinggi (sutet), pemukiman di dekat pasar, di daerah padat penduduk, di pinggiran rel kereta api, di sekitar pantai, tambak dan banyak lagi. Selain itu, dampak migrasi ke Kota Surabaya adalah bertambahnya jumlah penduduk usia kerja (angkatan kerja) dari tahun ke tahun. Permasalahan dari pertumbuhan ini adalah tidak dibarengi dengan perkembangan lapangan kerja sehingga berujung timbulnya pengangguran.¹⁴

B. Cara Memperoleh Legalitas Bagi Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya

Setiap masyarakat membutuhkan pelayanan administrasi kependudukan untuk mendapatkan legitimasi keberadaannya dalam suatu negara dan memperoleh status hukum. Pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.¹⁵ Sedangkan, pendaftaran penduduk nonpermanen adalah kegiatan penduduk nonpermanen untuk melaporkan, mengisi dan menandatangani formulir penduduk nonpermanen oleh petugas Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota. Dinas tersebut mengumpulkan informasi tentang penduduk nonpermanen melalui pencatatan dan pengelolaan data.¹⁶

¹⁴ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

¹⁵ Pasal 1 ayat 14 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

¹⁶ Pasal 1 Ayat 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen.

Sebagaimana dalam pasal 5 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, Dinas dalam melaksanakan urusan administrasi kependudukan memiliki kewajiban, yang meliputi:¹⁷

1. Mendaftar peristiwa kependudukan dan mencatat peristiwa penting.
2. Memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
3. Mencetak, menerbitkan, dan mendistribusikan dokumen kependudukan.
4. Mendokumentasikan hasil pendaftara penduduk dan pencatata sipil.
5. Menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
6. Melakukan verifikasi dan validasi data informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Berdasarkan hasil wawancara selain pendaftaran penduduk nonpermanen yang dilakukan oleh Dinas, penduduk nonpermanen juga wajib memberitahukan kepada ketua RT, ketua RW, atau pengelola rumah susun, rumah susun, dan lain-lain yang selanjutnya diteruskan ke Dinas.¹⁸ Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Dinas dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil”.

Berdasarkan ketentuan tersebut dan hasil wawancara dapat dipahami bahwa pencatatan sipil merupakan suatu keharusan bagi siapa saja yang mengalami peristiwa kependudukan dan peristiwa penting dalam hidup

¹⁷ Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

¹⁸ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

mereka, baik penduduk permanen maupun nonpermanen agar peristiwa yang dialaminya mempunyai bukti autentik yang mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena itu, legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen sangat diperlukan agar segera terdata secara menyeluruh, sebab hal tersebut berguna untuk pengoptimalan pelayanan publik, perencanaan pembangunan, dan lain sebagainya.¹⁹

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Bapak Ivan Wijaya selaku Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Pelayanan Inovasi, Disdukcapil Kota Surabaya telah melaksanakan kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, yaitu Disdukcapil melaksanakan pelayanan pendaftaran penduduk dilaksanakan melalui pendaftaran daring maupun pendaftaran manual. Disdukcapil Kota Surabaya membuat suatu program inovasi yaitu PUNTADEWA (Pendataan Penduduk Nonpermanen WNI). Aplikasi Puntadewa berupaya melacak pertumbuhan jumlah penduduk nonpermanen di Kota Surabaya, mendata penduduk nonpermanen di Kota Surabaya, dan meningkatkan layanan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen menjadi landasan hukum keberadaan program ini. Pelayanan tersebut dapat dilakukan baik *offline* atau *online*.

Pendaftaran penduduk nonpermanen dapat dilakukan secara offline di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya atau langsung di Kelurahan. Terkait layanan *online*, pemohon dapat mendaftar di website Disdukcapil Kota Surabaya melalui Aplikasi PUNTADEWA pada laman website Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya, yaitu <https://puntadewa-Disdukcapil.surabaya.go.id/puntadewa/>.²⁰

¹⁹ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawancara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

²⁰ Ibid.

Berdasarkan wawancara dengan Ibu Puri selaku Staf Seksi Pemerintahan prosedur yang dapat dilakukan, yaitu:

“Pemohon melakukan permohonan melengkapi persyaratan dibantu oleh petugas kelurahan atau kecamatan atau mandiri melalui aplikasi Puntadewa, kemudian petugas registrasi kelurahan atau kecamatan mengajukan permohonan melalui aplikasi Puntadewa, selanjutnya petugas Disdukcapil melakukan verifikasi permohonan melalui aplikasi Puntadewa, serta petugas Disdukcapil melakukan validasi permohonan melalui aplikasi Puntadewa, lalu petugas Disdukcapil melakukan membuat Tanda Bukti Pendataan Penduduk Nonpermanen pada aplikasi Puntadewa, dan yang terakhir pemohon menerima dokumen berupa Tanda Bukti Pendataan Penduduk Nonpermanen.”²¹

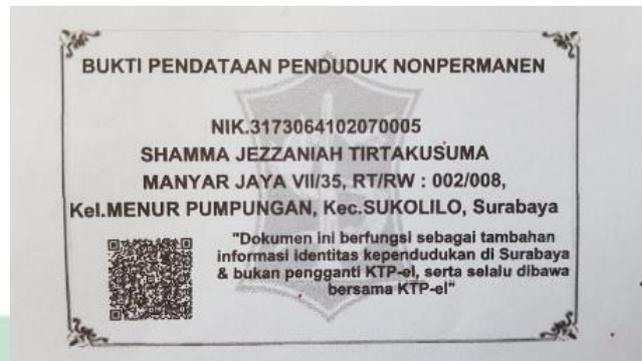
Adapun persyaratan pendaftaran penduduk nonpermanen dapat diajukan setelah persyaratan dipenuhi berupa:²²

1. E-KTP atau KK.
2. Surat Pernyataan pemilik rumah yang diberitahukan bahwa ia tidak keberatan atas penggunaan alamat rumah tempat tinggal dalam dokumen kependudukan dan diketahui oleh ketua RT, RW atau pengelola apartemen, rumah susun da sejenisnya, jika alamat tempat tinggal yang baru bukan milik pemohon.
3. Dokumen pendukung lainnya dapat berupa:
 - a. Surat tugas.
 - b. Surat keterangan dari instansi pendidikan.
 - c. Surat keterangan dari instansi atau perusahaan.
 - d. Surat keterangan berobat.
 - e. Surat keterangan dari RT atau RW.

²¹ Puri Feby Angraeni (Staf Seksi Pemerintahan Kelurahan Wonokusumo) *Wawancara*, Surabaya, 14 Oktober 2022.

²² Pasal 41 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Produk yang didapatkan dari pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya yaitu Surat tanda bukti pendataan penduduk nonpermanen.



Gambar 2 Bukti Pendaftaran Penduduk Nonpermanen

Setiap penduduk nonpermanen harus memiliki bukti pendataan penduduk nonpermanen yang dikeluarkan oleh Dinas terkait. Saat bepergian, penduduk nonpermanen harus membawa bukti pendataan tersebut. Penduduk nonpermanen yang memiliki izin tinggal terbatas kedatangan tidak membawa bukti pendataan penduduk nonpermanen akan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah).²³

C. Mekanisme Pengawasan, Pelaporan dan Pemanfaatan Data Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya

Tujuan dilakukannya pendaftaran adalah karena dengan semakin meningkatnya mobilitas atau perpindahan penduduk nonpermanen, maka dibutuhkan gambaran kondisi serta perkembangan penduduk nonpermanen suatu daerah baik di wilayah provinsi maupun kabupaten atau kota. Selain itu, pendataan diperlukan sebagai salah satu sarana pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah agar dapat mengetahui apakah pelaksanaan tersebut sudah dilaksanakan sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan atau tidak. Menurut pasal 106, pemerintah daerah wajib mengawasi terhadap proses pendaftaran penduduk dan pencatatan kependudukan, pengawasan

²³ Pasal 112 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

dapat didasarkan pada pengaduan masyarakat atau laporan dari instansi lainnya.²⁴

Pengawasan tersebut bertujuan sebagai tindakan pencegahan untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan. Pembinaan dan pengawasan data Kependudukan nonpermanen dilakukan oleh Menteri melalui Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Sedangkan Gubernur melakukan pengawasan dan pembinaan data penduduk nonpermanen di provinsi. Selain itu, walikota kabupaten atau kota melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap data penduduk nonpermanen di kabupaten atau kota.²⁵

Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota melakukan koordinasi, kerjasama, dan sosialisasi untuk memaksimalkan pendaftaran penduduk nonpermanen. Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota mengkoordinasikan pendaftaran penduduk nonpermanen dengan Mitra. Mitra adalah organisasi dan kelompok dari masyarakat yang mempunyai tugas dan kewajiban untuk memfasilitasi pendaftaran penduduk nonpermanen, yang terdiri atas:²⁶

1. RT atau RW.
2. Pemilik atau pengelola rumah kontrakan, sewa, apartemen, dan asrama.
3. Yayasan yang bergerak di bidang sosial.
4. Lembaga swadaya masyarakat (LSM).
5. Organisasi nonprofit.
6. Organisasi kemasyarakatan.
7. Perusahaan lembaga penyalur pekerja rumah tangga.
8. Perusahaan yang mempekerjakan orang asing atau pekerja domestik.

²⁴ Pasal 106 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

²⁵ Pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen.

²⁶ Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen

Setiap pengelola apartemen, rusun, dll, berkewajiban untuk memeriksa jumlah penghuni apartemen, rusun, dll, dan melaporkan hasil pemeriksaan dokumen kependudukan kepada Disdukcapil setiap 3 bulan.²⁷ Koordinasi pendaftaran penduduk tetap dilakukan melalui persuratan secara manual, surel atau media elektronik lainnya, dan pertemuan secara faktual atau virtual.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Bibit selaku penduduk nonpermanen yang tinggal di Surabaya, mengatakan bahwa:

*“Selama saya tinggal di Surabaya dan sudah berpindah kontrakan sebanyak 2 kali. Saya belum pernah di data atau dimintai dokumen kependudukan oleh yang mempunyai kontrakan dan RT setempat.”*²⁸

Berdasarkan hasil wawancara, data penduduk nonpermanen dimanfaatkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga pengguna, dan penduduk, yaitu digunakan untuk keperluan:²⁹

- a. Pelayanan publik, pemanfaatan data penduduk digunakan untuk kemudahan pelayanan publik untuk berbagai bidang:
 - 1) Bidang kesehatan digunakan oleh lembaga kesehatan untuk keperluan verifikasi dan pendataan kesehatan.
 - 2) Bidang pendidikan digunakan untuk verifikasi domisili penduduk nonpermanen.
 - 3) Bidang ketenagakerjaan digunakan untuk verifikasi tenaga kerja.
 - 4) Bidang perbankan digunakan oleh lembaga perbankan untuk keperluan verifikasi keuangan.
 - 5) Bidang sosial digunakan oleh lembaga sosial untuk keperluan verifikasi dan pendataan.

²⁷ Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

²⁸ Bibit (Penduduk Nonpermanen) *Wawancara*, Surabaya, 21 Oktober 2022.

²⁹ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawancara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

- b. Perencanaan pembangunan, data penduduk nonpermanen dapat dimanfaatkan sebagai bahan pertimbangan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten atau kota dan rencana detail tata ruang.
- c. Alokasi anggaran, data penduduk nonpermanen dapat dimanfaatkan sebagai bahan pertimbangan alokasi anggaran kecuali dana alokasi khusus dan alokasi umum.
- d. Pembangunan demokrasi, data penduduk nonpermanen digunakan sebagai informasi untuk keperluan pemilihan kepala daerah, pemilihan anggota DPRD, dan pemilihan kepala desa.
- e. Penegakkan hukum dan pencegahan kriminal, data penduduk nonpermanen dapat dimanfaatkan sebagai informasi untuk keperluan aparat penegak hukum.

Pelaporan penduduk nonpermanen dapat dilakukan secara online. Setiap 3 (tiga) bulan sekali, Bupati atau walikota wajib menyampaikan laporan rekapitulasi penduduk nonpermanen kepada kepala Disdukcapil Provinsi melalui kepala Disdukcapil Kabupaten/Kota. Tetapi tidak menutup kemungkinann jika dapat dilakukan sewaktu-waktu jika diperlukan. Untuk pendataan penduduk nonpermanen sendiri di Kota Surabaya terakhir dilaksanakan pada Mei 2022.³⁰

D. Hambatan dan Upaya Dalam Pendaftaran Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya

Berdasarkan temuan wawancara, hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan penertiban penduduk nonpermanen adalah sebagai berikut:

1. Hambatan Substansi Hukum

Penerapan administratif yang tercantum dalam Pasal 107 ayat 3 Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan masih belum diberlakukan, yang mana

³⁰ Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawancara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

dalam pasal tersebut penduduk nonpermanen akan dikenai sanksi administratif berupa denda sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah) jika telah melampaui batas waktu melaporkan peristiwa kependudukan, dan dalam pasal 112 penduduk nonpermanen yang memiliki izin tinggal terbatas saat berpergian tidak membawa bukti pendataan penduduk akan dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah).

Sedangkan berdasarkan pernyataan dari Bapak Bibit selaku penduduk nonpermanen juga menyatakan bahwa:

“Saya tidak mengetahui adanya sanksi tersebut jika tidak mendaftarkan diri sebagai penduduk nonpermanen. Maka dari itu, saya merasa aman-aman saja walau tidak mendaftar sebagai penduduk nonpermanen.”³¹

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ivan Wijaya, Pemerintah Kota Surabaya belum bisa memeberlakukan ketentuan sanksi admnistrasi tersebut dikarenakan melihat kondisi sosial penduduk nonpermanen di Surabaya mayoritas penduduk kurang mampu. Mengatasi hal tersebut, Disdukcapil Surabaya hanya melakukan penertiban dengan mendata dan mengimbau untuk segera mendaftarkan diri nya dalam SIAK. Biasanya Disdukcapil Surabaya melakukan pendaftaran Penduduk nonpermanen 2 kali dalam satu tahun, yaitu setelah lebaran dan setelah tahun baru.³²

2. Hambatan Struktur Hukum

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Ivan kurangnya petugas pengawasan sehingga pada saat sidak (inspeksi mendadak) terhadap penduduk nonpermanen tidak bisa dilaksanakan secara bersamaan antar kecamatan di Kota Surabaya dengan optimal. Untuk itu Disdukcapil Kota Surabaya melakukan sistem *Jebol Anduk* (Jemput

³¹ Bibit (Penduduk Nonpermanen) *Wawancara*, Surabaya, 21 Oktober 2022.

³² Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawanacara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

Bola Administrasi Kependudukan) pelayanan ini dibentuk dengan tujuan untuk mendekatkan serta mempercepat pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Pelayanan ini disediakan di kantor kelurahan dan balai RW terdekat untuk mempercepat pelayanan pengurusan adminduk, termasuk pendaftaran penduduk nonpermanen.

3. Hambatan Kultur Hukum

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Puri, kendala yang muncul akibat faktor perilaku masyarakat antara lain kurangnya kesadaran penduduk nonpermanen akan perlunya melaporkan kejadian kependudukan sesegera mungkin kepada RT/RW, selain itu mereka juga tidak ingin tahu mengenai peraturan yang telah dibuat oleh Pemerintah karena mereka menganggap tidak terlalu penting dan juga tidak ada sanksi yang dikenakan apabila mereka tidak mematuhi peraturan tersebut. Penduduk nonpermanen umumnya medatangi RT dan RW hanya ketika mereka memerlukan surat keterangan domisili, seperti untuk pendidikan atau berobat. Oleh karena itu, ketua RT atau ketua RW tidak mengetahui jumlah pasti penduduk nonpermanen yang tinggal di wilayahnya adalah hal yang wajar. Selain itu, pada saat dilakukan sidak pemilik rumah kontrakan atau kos-kosan masih banyak yang menutup nutupi keberadaan penghuni rumah kontrakan atau kos-kosan tersebut, sehingga merasa sulit untuk melakukan pendaftaran.³³

³³ Puri Feby Angraini (Staf Seksi Pemerintahan Kelurahan Wonokusumo) *Wawancara*, Surabaya, 14 Oktober 2022.

BAB IV
**ANALISIS YURIDIS DAN *FIQH SIYASAH IDARIYAH* TERHADAP
LEGALITAS KEPENDUDUKAN PENDUDUK NONPERMANEN
BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 6 TAHUN 2019**

A. Analisis Yuridis Terhadap Legalitas Kependudukan Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya

Isu kependudukan yang kian mengemuka belakangan ini berkaitan dengan pertumbuhan penduduk. Jumlah penduduk dan tingkat pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali serta distribusi penduduk yang tidak merata menjadi masalah serius yang harus dihadapi. Jumlah penduduk terbesar di Jawa Timur adalah Kota Surabaya. Jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 2021 berdasarkan hasil Proyeksi SP2020 tercatat sebanyak 2,880 juta jiwa. Bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2020, jumlah penduduk Kota Surabaya tahun ini mengalami peningkatan sekitar 0,2 persen dari jumlah penduduk pada waktu pelaksanaan Sensus Penduduk tahun 2020 yang sebesar 2,874 juta jiwa.¹

Kepadatan penduduk di Kota Surabaya dari tahun ke tahun mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan jumlah penduduk walaupun semakin tahun pertumbuhannya semakin melandai. Hal ini dapat menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah dalam hal pengendalian pertumbuhan penduduk di Kota Surabaya telah menunjukkan adanya keberhasilan. Namun, berdasarkan hasil wawancara, rendahnya pertumbuhan penduduk Kota Surabaya pada periode tersebut tidak selalu menunjukkan rendahnya mobilitas penduduk ke Kota Surabaya. Ini karena laju pertumbuhan penduduk tidak memperhitungkan mobilitas penduduk nonpermanen.

Hal tersebut membuat Pemerintah Kota Surabaya sulit untuk melakukan antisipasi dan upaya pengendaliannya. Sebab, jumlah populasi penduduk

¹ BPS Kota Surabaya, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surabaya 2022*, (Surabaya: BPS Kota Surabaya, 2022) 1.

nonpermanen di Surabaya sendiri semakin meningkat dan tidak diketahui besarnya. Terlalu padatnya penduduk nonpermanen yang tidak sebanding dengan wilayah Kota Surabaya dan tidak tertibnya administrasi kependudukan juga menjadi tantangan. Oleh karena itu, pemerintah Kota Surabaya membutuhkan Sistem Administrasi Kependudukan (SIAK) yang terorganisir.

Penduduk memang dapat menjadi modal utama pembangunan, namun di sisi lain penduduk juga dapat menjadi penghambat tercapainya tujuan pembangunan. Hal ini dimungkinkan terjadi jika pertumbuhan penduduk tidak terkendali dan kebutuhan penduduk seperti sandang, pangan, papan serta pendidikan dan kesehatan yang layak tidak terpenuhi. Salah satu kriteria yang digunakan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakannya adalah kondisi masyarakatnya. Kemungkinan keberhasilan suatu kebijakan dapat ditingkatkan dengan data demografis yang benar, tepat, akurat, serta dapat dipertanggung jawabkan.²

Terkait penerapan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan terhadap pendaftaran penduduk nonpermanen. Ada tiga kegiatan utama dalam pelaksanaan suatu kebijakan, yaitu *Organization*, *interpretation*, dan *application*.³ Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan beberapa narasumber, yakni:

1. Organisasi

Setiap organisasi harus memiliki struktur organisasi, sumber daya manusia yang berkualitas sebagai pelaksana, serta fasilitas kerja. Dimensi organisasi ini menjelaskan bahwa organisasi yang ditunjuk dan mampu memenuhi segala amanat sesuai peraturan perundang-undangan yang ada sehingga tujuan dari kebijakan dapat tercapai sesuai dengan target yang diberikan. Penjelasan dimensi organisasi terdiri dari beberapa indikator

² BPS Kota Surabaya, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surabaya 2022*, 1.

³Nadia Ayu Dewantari, dkk. "Implementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Nonpermanen Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kota Surakarta", *Jurnal Inovasi Penelitian*, Vol. 3. No. 5 (Solo: Oktober 2021), 1421.

yaitu reorganisasi sumber daya dan metode-metode untuk melaksanakan kebijakan.

Berdasarkan hasil wawancara terkait dengan koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan antar pelaksana kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya belumlah cukup baik. Hal ini dikarenakan berdasarkan hasil penelitian, informasi tentang pelaksanaan kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya antar pelaksana dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dengan unit di bawahnya seperti kecamatan, kelurahan, dan RT atau RW masih belum terlaksana secara maksimal.

Dapat dikatakan bahwa jumlah SDM yang dibutuhkan untuk melaksanakan kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen Disdukcapil Surabaya tidak banyak, karena masih sedikit penduduk tetap yang melaporkan dirinya sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surabaya. Sebaliknya, dari segi kualitas sumber daya manusia terkait kompetensi dalam pelaksanaan kebijakan dari otorisasi dan akuntabilitas cukup baik untuk kegiatan pendaftaran penduduk yang sampai sekarang sudah terlaksana meskipun belum berjalan secara optimal. Sumber daya yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan praktik pengumpulan penduduk tidak tetap di Kota Surabaya sudah tersedia.

2. Interpretasi

Penjelasan tentang dimensi interpretasi, yaitu bagaimana menjelaskan tentang sasaran, tujuan, prosedur dan keberlakuan rencana dalam pelaksanaan pekerjaan atau program kerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga memungkinkan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan hasil wawancara, peneliti menemukan bahwa dalam memahami sasaran dan tujuan kebijakan, para pelaksana kebijakan pendaftaran nonpermanen di Kota Surabaya tidak semuanya mengetahui dan memahami masalah ini. Selain itu, pelaksana kebijakan tidak konsisten dalam memenuhi tugas dan tanggung jawabnya.

Hal ini terlihat dari rangkuman hasil yang dikumpulkan dari jumlah penduduk nonpermanen yang tidak sebanding dengan banyaknya jumlah jiwa di Kota Surabaya. Hal ini dikarenakan aparaturnya pelaksana kebijakan yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya belum optimal dalam memberitahukan kepada instansi di bawahnya seperti kecamatan, kelurahan dan RT atau RW, serta sasaran kebijakan yaitu masyarakat atau penduduk nonpermanen.

3. Aplikasi

Dimensi aplikasi ini adalah pelaksanaan mengenai isi kebijakan pemerintah untuk dilaksanakan sedemikian rupa sehingga maksud dan tujuan kebijakan tersebut tercapai. Salah satunya kegiatan penyediaan pelayanan secara rutin yang sesuai dengan sasaran dan tujuan kebijakan yang berlaku berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan narasumber dalam hal memberikan pelayanan kebijakan terkait pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya, untuk aparaturnya pelaksana yakni pegawai di Disdukcapil Kota Surabaya sudah cukup baik dalam memberikan pelayanan dan sudah berpedoman pada peraturan yang ada.

Kebijakan pendataan penduduk nonpermanen telah dipraktikkan oleh Disdukcapil Kota Surabaya. Disdukcapil Kota Surabaya membuat prakarsa inovasi PUNTADEWA (Pendataan Penduduk Nonpermanen). PUNTADEWA berupaya untuk memantau pertumbuhan penduduk nonpermanen di Surabaya dan meningkatkan pelayanan dalam mendata penduduk nonpermanen di Surabaya. Amanat Permendagri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen dan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan memberikan landasan bagi terciptanya program ini.

Namun, terkait pelaksanaan dan penertiban penduduk nonpermanen di Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Pasal

112 menyebutkan setiap penduduk yang memiliki izin tinggal terbatas yang berpergian tidak membawa bukti pendataan penduduk nonpermanen dikenakan sanksi administratif berupa denda sebesar Rp. 100.000,- (sertus ribu rupiah). Tetapi, kenyataannya penerapan sanksi yang diberikan terbilang kurang efektif dan tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Penduduk nonpermanen yang terjaring operasi yustisi hanya akan didata dan dianjurkan untuk mengurus surat-surat agar segera terdaftar di Sistem Administrasi Kependudukan (SIK).

Selain itu, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya. Faktor-faktor tersebut meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil kajian terkait keempat faktor tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Komunikasi

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya melakukan komunikasi (penyampaian informasi) tentang kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen. Penyampaian informasi dilakukan dengan sosialisasi oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya dengan menjangkau unit-unit pemerintahan yang berada di bawahnya, terutama kelurahan, kecamatan, dan RT atau RW. Hal ini berdasarkan temuan wawancara yang menunjukkan bahwa Dispenduk Kota Surabaya telah menyosialisasikan pendaftaran penduduk nonpermanen ke kecamatan dan kelurahan hingga RT/RW. Sosialisasi ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan wawasan petugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya terhadap pendaftaran penduduk nonpermanen Kota Surabaya. Ini juga memungkinkan mereka untuk berinteraksi dengan pelaksana atau perangkat yang ada dibawahnya.

Pada saat menyampaikan informasi pendaftaran penduduk nonpermanen harus dikomunikasikan secara jelas dan akurat agar semua penyelenggara pendaftaran penduduk tetap mengetahui dan memahami

dengan jelas informasi apa saja yang dikirimkan oleh Dinas Kependudukan dan Kependudukan Surabaya. Berdasarkan hasil wawancara, tujuannya adalah untuk mengkomunikasikan informasi tentang pelaksanaan kebijakan tersebut antara para pelaksana dalam hal ini aparat pelaksana kebijakan yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya beserta instansi di bawahnya, seperti kecamatan, kelurahan dan RT atau RW.

Penyampaian informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga kepada sasaran kebijakan, yaitu masyarakat terutama penduduk nonpermanen. Agar semua pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, mengetahui dan memahami kebijakan serta dapat melaksanakannya dengan baik. Selain itu, seharusnya Disdukcapil Kota Surabaya juga harus berkoordinasi dan berkolaborasi dengan mitra untuk mengoptimalkan pendaftaran penduduk nonpermanen. Mitra adalah pihak masyarakat dan institusi yang memiliki peran dan tanggung jawab untuk ikut mendukung pendaftaran penduduk nonpermanen yaitu meliputi: pemilik atau pengelola rumah kontrakan atau kost, yayasan yang bergerak di bidang sosial, lembaga swadaya masyarakat, organisasi nonprofit, organisasi kemasyarakatan, perusahaan lembaga penyalur pekerja rumah tangga, dan perusahaan yang mempekerjakan orang asing atau pekerja domestik.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan informan (narasumber), terlihat jelas bahwa kebijakan terkait pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya hingga saat ini belum banyak diketahui oleh masyarakat. Hal ini disebabkan kurangnya sosialisasi dari pelaksana kebijakan terhadap sasaran kebijakan. Oleh karena itu, sosialisasi itu sangat penting dalam menyebarkan informasi mengenai program pendaftaran penduduk nonpermanen Kota Surabaya.

2. Sumber Daya

Salah satu faktor keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada sumber daya, baik kuantitas maupun kualitasnya.

Kuantitas mengacu pada jumlah sumber daya manusia, sedangkan kualitas mengacu pada keahlian, komitmen, profesionalisme dan kemampuan di bidangnya. Karena tidak banyak pendatang yang mendaftarkan diri sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surabaya, maka terkait sumber daya kuantitas jumlah tenaga kerja yang bertugas tidak banyak. Secara kualitatif, berdasarkan hasil wawancara, dapat dinyatakan bahwa kualifikasi tenaga pelayanan cukup memadai berdasarkan pengetahuan dan keahlian jurusan, namun dalam mensosialisasikan program pendaftaran penduduk nonpermanen belum dilakukan secara optimal.

3. Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan merupakan faktor penting dalam pendekatan terkait penerapan kebijakan publik. Agar penerapan kebijakan menjadi efektif, pelaksana tidak hanya harus mengetahui dan memahami apa yang sedang dilakukan, tetapi juga memiliki kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan hasil wawancara, sikap para pelaksana kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya belum semua dari mereka mengetahui dan memahami terkait dengan pelaksanaan kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya.

4. Struktur Birokrasi

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa telah diatur standar operasional prosedur (SOP) dalam pelaksanaan kebijakan pendaftaran penduduk nonpermanen di Kota Surabaya. Berdasarkan hasil wawancara, peneliti menemukan bahwa SOP penerbitan bukti pendaftaran penduduk nonpermanen yang dilakukan secara manual belum maksimal, antara lain karena waktu pelaksanaan setiap tahapan atau tahapan penerbitan bukti pendaftaran penduduk nonpermanen belum sesuai dengan yang terdapat dalam SOP. Berdasarkan hasil wawancara, mayoritas masyarakat ingin mengurus dokumen hanya pada

saat dibutuhkan untuk kepentingan tertentu, termasuk dalam pendaftaran penduduk nonpermanen ini.

Pemerintah tidak bisa membatasi mobilitas penduduk nonpermanen, maka dari itu pemerintah mewajibkan agar penduduk nonpermanen untuk tertib administrasi kependudukan. Sebagaimana ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang menjelaskan bahwa “Setiap penduduk wajib melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada Dinas dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil”.

Dinas juga memiliki tugas dan kewajiban dalam melaksanakan urusan administrasi kependudukan sebagaimana dalam Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, yaitu:⁴

1. Mendaftar peristiwa kependudukan serta mencatat peristiwa penting.
2. Memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
3. Mencetak, menerbitkan, dan mendistribusikan dokumen kependudukan.
4. Mendokumentasikan hasil pendaftara penduduk dan pencatata sipil.
5. Menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
6. Melakukan verifikasi dan validasi data informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Oleh karena itu, setiap penduduk memiliki hak yang sama, baik penduduk permanen atau penduduk nonpermanen, memperoleh pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk, dalam rangka mendapatkan

⁴ Pasal 4 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

dokumen kependudukan dan memenuhi kepastian hukum atas kepemilikan dokumen yang diterbitkan oleh instansi pelaksana. Sebaliknya, negara juga berkewajiban untuk memberikan pelayanan yang seluas-luasnya, memberikan perlindungan atas data pribadi, selain itu penduduk dapat menuntut ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana. Legalitas kependudukan bagi penduduk non permanen sangat diperlukan agar segera terdata secara menyeluruh, sebab hal tersebut berguna untuk pengoptimalan pelayanan publik, perencanaan pembangunan, alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, serta penegakan hukum dan pencegahan tindak kriminal.

B. Analisis *Fiqh Siyasah Idariyah* Terhadap Legalitas Kependudukan Penduduk Nonpermanen di Kota Surabaya

Al-Idah atau *Idariyah* merupakan bidang yang berkaitan dengan administrasi negara, sebagaimana telah dibahas pada bab sebelumnya. Adanya pengaturan dalam hal administrasi negara pada masa Nabi Muhammad SAW merupakan landasan utama dalam mengelola dan mengatur suatu negara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Sistem administrasi negara kemudian disempurnakan oleh para khalifah setelah wafatnya Nabi Muhammad SAW. Mereka menyadari bahwa pembentukan dan pelaksanaan pemerintahan Islam yang telah berlangsung selama ini atas dasar pertimbangan, yaitu dengan tujuan utama dari sistem tersebut adalah untuk memenuhi kepentingan umum dengan tetap berpegang pada syariat Islam. Artinya sistem tersebut dibangun atas prinsip-prinsip umum yang dapat mengakomodir setiap sistem yang mampu mewujudkan kepentingan umum dengan tetap berpedoman pada hukum Islam.⁵

⁵ Anita Tri Rahayu, “Analisis *Siyasah Idariyah* Terhadap Kasus Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP) Ganda Di Desa Gumeno, Kecamatan Manyar, Kabupaten Gresik Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan” (Skripsi – UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2019), 59.

Berkaitan dengan Al-Qur'an dan Al-Hadits serta studi literatur, dapat dirumuskan beberapa prinsip Islam yang menjadi pedoman administrasi negara, antara lain:⁶

1. Prinsip kepemilikan Allah SWT, bahwa alam semesta dan isinya meliputi: manusia, adalah makhluk ciptaan Allah SWT. Oleh karena itu, hakekat kepemilikan bukanlah milik manusia melainkan milik Allah SWT, sedangkan manusia adalah pihak yang diberi amanah untuk mengelola, memelihara dan menggunakan alam semesta ini untuk kemaslahatan umat manusia.
2. Prinsip Sumber Pengambilan Keputusan, dalam pengambilan keputusan politik harus berlandaskan pada *Kitabullah* dan *Sunnatu* Rasulullah SAW. Jika suatu persoalan memerlukan kemantapan hukum yang berkaitan langsung dengan persoalan tersebut, tetapi tidak terdapat dalam Al-Qur'an atau Sunah maka orang dipersilakan untuk melakukan ijtihad. Hasil ijtihad tidak boleh bertentangan dengan syariat Allah SWT.
3. Prinsip Musyawarah, kebijakan publik harus menelaah dan mempertimbangkan secara komprehensif semua aspek dan faktor yang berkaitan dengan masalah beserta segala akibatnya.
4. Prinsip Maqashid Syari'ah, kebijakan publik harus mempertimbangkan maqashid syari'ah.
5. Prinsip Keadilan dan Kemaslahatan, kebijakan publik harus menjamin keadilan dan kemaslahatan bagi semua.
6. Prinsip Kepemimpinan dan Kepatuhan, kebijakan diputuskan melalui musyawarah, maka pemimpin dituntut untuk melaksanakan keputusan tersebut, dan yang dipimpin juga harus menunjukkan bahwa mereka tanggap terhadap implementasi kebijakan tersebut.
7. Prinsip Pertanggung jawaban, setiap kebijakan atau tindakan sekecil apapun, harus dipertanggung jawabkan kepada Allah di kemudian hari. Dan setiap kewajiban publik juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada

⁶ Ibid., 60.

publik, karena melibatkan penggunaan kekuasaan dan wewenang serta penggunaan aset yang dipercayakan kepada para pengambil kebijakan tersebut.

Salah satu ciri penting administrasi yang dilakukan oleh Rasulullah SAW adalah kemudahan dan kesederhanaan dalam menangani urusan administrasi. Dalam *Siyasah Idariyah*, kualitas layanan dapat diukur dari keunggulan layanan itu sendiri. Untuk mencapai kesempurnaan dalam manajemen pelayanan terdapat dua indikator yaitu pelayanan yang cepat dan penanganan yang profesional.⁷

1. Cepat dalam pelayanan

Adalah kemampuan diri untuk memberikan pelayanan yang dapat memuaskan pelanggan. Syariat Islam menganggap bahwa perbuatan baik atau pelayanan seseorang kepada orang lain sebenarnya bermanfaat baginya. Sebagaimana firman Allah SWT dalam QS. Al-Isra ayat 7 :

إِنْ أَحْسَنْتُمْ أَحْسَنْتُمْ لِأَنْفُسِكُمْ ۖ وَإِنْ أَسَأْتُمْ فَلَهَا ۚ فَإِذَا جَاءَ وَعْدُ آئِةٍ آخِرَةٍ لَيْسَ بَأْسًا
وَجُوهَكُمْ وَلِيَدْخُلُوا الْمَسْجِدَ كَمَا دَخَلُوهُ أَوَّلَ مَرَّةٍ وَلِيُتَبِّرُوا مَا عَلَوْا تَتْبِيرًا

“Jika kamu berbuat baik (berarti) kamu berbuat baik bagi dirimu sendiri dan jika kamu berbuat jahat, maka (kejahatan) itu bagi dirimu sendiri, dan apabila datang saat hukuman bagi (kejahatan) yang kedua, (Kami datangkan orang-orang lain) untuk menyuramkan muka-muka kamu dan mereka masuk ke dalam mesjid, sebagaimana musuh-musuhmu memasukinya pada kali pertama dan untuk membinasakan sehabis-habisnya apa saja yang mereka kuasai.”⁸

Ayat tersebut menjelaskan bahwa jika kita berbuat baik dan menaati Allah, maka kebaikan itu untuk kita di dunia dan di akhirat. Dan ketika kita melakukan perbuatan maksiat, sebenarnya kita telah merusak diri kita sendiri.

⁷ Ibid., 62.

⁸ Al-Qur'an, al-Isra:7.

2. Profesional dalam penanganan

Profesional adalah inti dari suatu profesi, yang berarti seperangkat pekerjaan yang dilakukan berdasarkan peraturan atau standar operasional, sesuai dengan bidangnya. Profesional juga berarti seseorang yang memiliki keahlian dalam pekerjaan tertentu dan memiliki kemampuan khusus untuk melaksanakannya. Profesionalisme merupakan sikap yang berkaitan dengan peningkatan mutu profesi. Dapat disimpulkan bahwa profesional adalah sebutan bagi orang yang melakukan suatu tugas sesuai dengan profesinya, berdasarkan pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku untuk melakukan pekerjaan secara optimal. Sebagaimana dalam QS. Al-Bayyiyah ayat 7 juga telah dijelaskan:

إِنَّ الَّذِينَ ءَامَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ أُولَٰئِكَ هُمْ خَيْرُ الْبَرِيَّةِ

“Sesungguhnya orang-orang yang beriman dan mengerjakan amal saleh, mereka itu adalah sebaik-baik makhluk.”⁹

Berdasarkan hasil wawancara penyelenggaraan administrasi kependudukan memiliki banyak keuntungan, baik untuk kepentingan negara atau kepentingan penduduk. Bagi negara, penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan mewujudkan tertib administrasi kependudukan. Sedangkan, bagi kepentingan penduduk, penyelenggaraan adminduk bertujuan memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen kependudukan yang diterbitkan oleh negara guna memberikan perlindungan, pengakuan, dan persamaan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum. Dalam Islam, setiap orang berhak mendapatkan identitas diri sebagai bentuk perlindungan terhadap hak persamaan di depan hukum. Sebagaimana dalam QS. An-Nisa ayat 58 berikut ini:

⁹ Al-Qur'an, al-Bayyiyah:7.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا
بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.”¹⁰

Dalam ayat ini, Allah menjelaskan bahwa seorang pemimpin atau khalifah harus mempertimbangkan nilai-nilai amanah dan keadilan dalam semua kebijakannya. Setiap tugas yang diberikan kepadanya harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab, tanpa diskriminasi terhadap orang atau kelompok yang terkait dengan kebijakannya. Kebijakan yang dibangun tanpa keadilan dan *responsibility* adalah sia-sia dan tidak dapat membawa kemakmuran dan kesuksesan sebaik apapun kebijakan yang dibuat.

Namun, terkait pendaftaran penduduk nonpermanen oleh negara, tidak ada *nash* al-Qur’an yang secara langsung mengatur pendaftaran penduduk nonpermanen. Permasalahan ini termasuk ke dalam lingkup muamalah, yaitu hubungan antara sesama manusia. Terdapat kajian berdasarkan dalil *Maslahah* mursalah yang digunakan untuk analisis *Fiqh Siyasah Idariyah*, yang mengkaji bahwa beberapa aturan yang dibuat oleh pembuat kebijakan atau pemerintah harus menguntungkan semua orang atau tidak merugikan orang (penduduk negara). *Al-Maslahat al mursalah*, yang merupakan kemaslahatan yang tidak dibahas oleh syarak, juga tidak ada dalil yang mengatakan untuk dilakukan atau ditinggalkan. *Al-Maslahat al mursalah* disebut juga *maslahat mutlak*, bila dilakukan membawa kebaikan atau manfaat yang banyak. Ini karena tidak ada dalil yang mengakui kekeliruannya. Memproyeksikan hukum dengan cara *al-maslahat al-*

¹⁰ Al-Qur’an, an-Nisa:58.

mursalah untuk memahami kemaslahatan manusia, mendatangkan manfaat dan mencegah kemudharatan bagi manusia.¹¹

Maka dapat dilakukan analisis terhadap pengambilan kebijakan berupa pendaftaran penduduk dalam rangka memberi legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen di Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, sudah sejalan tujuan syarak yaitu untuk memelihara kemaslahatan manusia dengan menerapkan prinsip pelayanan menurut *fiqh siyasah idariyah*, yaitu cepat dalam pelayanan dan profesional dalam penanganan. Perlindungan hak-hak hendaknya diaplikasikan sesuai dengan prinsip-prinsip, asas-asas, dan tujuan syarak. Imam al-Syatibi memmberikan rambu-rambu untuk mencapai tujuan-tujuan syariat yang bersifat *dharuriyyah*, *hajjiyyah*, dan *tahsiniyyah* dan berisikan lima asas hukum syarak. Khusus mengenai perlindungan atas legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen, termasuk dalam *Maslahah hajjiyah*.

Dalam rangka mewujudkan kemaslahatan itu berdasarkan penelitian para ahli *ushul fiqh* yang harus dipelihara dan diwujudkan, yaitu kebutuhan *hajjiyyah* secara bahasa berarti kebutuhan-kebutuhan sekunder. Apabila kebutuhan ini tidak terwujud tidak sampai mengancam keselamatan namun akan mengalami kesulitan. Untuk menghilangkan kesulitan tersebut, dalam islam terdapat hukum *rukhsa* yaitu hukum yang dibutuhkan untuk meringankan beban sehingga hukum dapat dilaksanakan tanpa rasa tertekan dan terkekang.

Hifz al-nafs artinya memelihara jiwa. Memelihara jiwa dalam peringkat *hajjiyyah* ini seperti memelihara kehormatan. Dalam *fiqh siyasah* terdapat prinsip hak asasi manusia, yaitu hak atas penghormatan.

¹¹ Achmad Yasin, *Ilmu Ushul Fiqh* (Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2013) 116.

Sebagaimana dalam QS. Al- Isra ayat 70 yang menjelaskan tentang kehormatan manusia, yaitu:

وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ
عَلَىٰ كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا

“Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak-anak Adam, Kami angkut mereka di daratan dan di lautan, Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna atas kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan.”¹²

Pemuliaan ini menjadi sempurna bila manusia terjamin hak-hak asasinya, hak hidup, hak pemilikan, hak kebebasan berpikir, berusaha dan bergerak serta hak mengarungi laut dan darat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya jasmani maupun rohani. *Maslahah hajjiyyah* ini apabila diabaikan maka tidak akan mengancam eksistensi manusia melainkan hanya mempersulit hidupnya. Seperti, dalam hal pelayanan publik selalu membutuhkan bukti pendaftaran penduduk nonpermanen. Hal tersebutlah yang memberikan bukti hukum bahwa seorang manusia telah dikenali keberadaannya di muka bumi ini dan karenanya dapat menikmati hak-hak asasi manusia secara lengkap.

Sehingga adanya masyarakat yang tidak mendaftarkan dirinya sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surabaya tidak menyalahi aturan hukum Islam, walaupun sebaiknya tetap dilaksanakan oleh masyarakat sebagai bentuk tertib administrasi dalam melaksanakan ketentuan hukum suatu negara. Oleh karena itu, penduduk nonpermanen wajib mendaftarkan dirinya dan melaporkan setiap peristiwa kependudukan guna kemaslahatan.

¹² Al-Qur'an, al-Isra: 70.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan diatas, maka dapat disimpulkan:

1. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen melalui penerbitan dokumen atau surat kependudukan sangat diperlukan. Secara umum pelayanan pendaftaran yang diberikan oleh Disdukcapil sudah berjalan dengan baik. Namun, dalam penerapan Perda ini juga ditemukan berbagai hambatan terkait pendaftaran penduduk nonpermanen, salah satunya kurangnya pengawasan dan penertiban oleh berbagai instansi pemerintah kota yang terlibat dalam pelaksanaan Perda di lapangan, akses informasi yang kurang didapatkan oleh penduduk nonpermanen, serta kurang tegasnya penerapan sanksi menyebabkan penduduk nonpermanen tetap merasa aman walau tidak mendaftarkan sebagai penduduk nonpermanen di Kota Surabaya.
2. Tinjauan *fiqh siyasah* yang berkaitan dengan permasalahan ini adalah *Fiqh Siyasah Idariyah*, yaitu keterkaitan dengan administrasi negara. Pengambilan kebijakan berupa pendaftaran penduduk dalam rangka memberi legalitas kependudukan bagi penduduk nonpermanen di Kota Surabaya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, sudah sejalan dengan tujuan syarak yaitu untuk memelihara kemaslahatan manusia (*Maslahatul Mursalah*) dengan menerapkan prinsip pelayanan menurut *fiqh siyasah idariyah*, yaitu cepat dalam pelayanan dan profesional dalam penanganan. Berdasarkan temuan penelitian yang penulis lakukan, dalam hal ini Disdukcapil Kota Surabaya sudah melaksanakan tugasnya dengan baik dalam penerbitan dokumen kependudukan bagi penduduk nonpermanen di Kota Surabaya namun belum optimal.

B. SARAN

Ada beberapa saran yang ingin disampaikan penulis, yaitu antara lain:

1. Kegiatan sosialisasi terkait pendaftaran penduduk nonpermanen kepada perangkat atau lembaga yang ada dibawah Disdukcapil, seperti kecamatan, keurahan, dan ketua RT atau RW perlu di tingkatkan lagi. Hal tersebut bisa dilakukan dengan memasang iklan atau spanduk ditemapt umum. Serta menyebarkan informasi terkait pendaftaran penduduk nonpermanen di media sosial. Mengingat perkembangan teknologi semakin canggih, apabila informasi terkait pendataan penduduk disebarluaskan, maka dapat lebih banyak masyarakat yang mengetahui informasi tersebut. Media sosial tersebut diantaranya, yaitu *Whatsapp, Instagram, Twitter, Facebook*, dll.
2. Rutin melakukan pengawasan dan berkoordinasi dengan lembaga atau instansi lain (mitra) supaya dapat memperbanyak cakupan data pelaporan penduduk nonpermanen. Hal ini dapat dilakukan misalnya bekerja sama dengan lembaga pendidikan, baik universitas, sekolah-sekolah swasta, atau pendok pesantren, karena lembaga pendidikan tersebut pasti memiliki banyak mahasiswa, siswa dan santri yang bersal dari luar Kota Surabaya, dan salah satu tujuannya ke Kota Surabaya untuk menempuh pendidikan.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyani, Ni Ketut Sari. *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Kajian Pengelolaan Potensi Lokal*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Asiyah, Muhammad Agung, dan Nurul. "Implementasi Peraturan Bupati Gunung Kidul Nomor 36 Tahun 2015 Tentang Pencegahan Perkawinan Pada Usia Anak Dalam Perspektif Masalah Mursalah," *Al-Hukama: The Journal of Islamic Family Law*, vol. 09, no. 01 (2019).
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Aryani, Laela Aryani. "Implementasi Good Governance Di Desa Rempoah Perspektif Siyasah Idariyah" (Skripsi - IAIN Purwokerto, 2020).
- Asmara, Basniwati dan Galang. *Hukum Kependudukan*. Mataram: Pustaka Bangsa, 2020.
- Achmad Junaidi ath-Thayyibiy."Administrasi Negara Islam Menjamin Kesejahteraan Rakyat" dalam *Administrasi Negara Islam Menjamin Kesejahteraan Rakyat | HAYATUL ISLAM* (wordpress.com). Diakses pada 15 September 2022.
- Badan Pusat Statistik Surabaya. *Kota Surabaya Dalam Angka 2022*. Surabaya: BPS Kota Surabaya, 2022.
- Badan Pusat Statistik Kota Surabaya. *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surabaya 2022*. Surabaya: BPS Kota Surabaya, 2022.
- Bappeda, 'Kota Surabaya', *Bappeda Potensi Wilayah*, 4.1 (2020), 1–27 <<http://bappeda.jatimprov.go.id/bappeda/wp-content/uploads/potensi-kab-kota-2013/kota-surabaya-2013.pdf>>(20 Agustus 2022).
- Bibit (Penduduk Nonpermanen) *Wawancara*, Surabaya, 21 Oktober 2022.
- Dewantari, Nadia Ayu, dkk. "Implementasi Kebijakan Pendataan Penduduk Nonpermanen Sebagai Upaya Tertib Administrasi Kependudukan di Kota Surakarta", *Jurnal Inovasi Penelitian*, Vol. 3. No. 5 (Solo: Oktober 2021).
- H.A Djazuli. *Fiqh Siyasah : Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu Rambu Syariah*. Jakarta: Kencana, 2003.
- Hadi, Ahmad Maulana, "Analisis Kebijakan E-Punten Dalam Mendata Penduduk Non permanen Dihubungkan Dengan Pasal 12a Ayat 1 Peraturan Daerah Kota

Bandung Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan” (Skripsi – UIN Sunan Gunung Djati, Bandung, 2015).

Hilal, Fatmawati. *Fiqh Siyash*. Makassar: Pustaka Almaida, 2015.

Huda, Khoiril, “Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Bagi Penduduk Nonpermanen” (Skripsi – Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2020).

Indahri, Yulia. "Tantangan Pengelolaan Penduduk Di Kota Surabaya", *Jurnal Aspirasi*, vol. 8. no.1. (Juni 2017).

Iqbal, Muhammad. *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Kencana, 2014

Ivan Wijaya (Ketua Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan Disdukcapil Surabaya) *Wawancara*, Surabaya, 20 Oktober 2022.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2011.

Mu'alli, Amir. “Masalah Mursalah: Ruh Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Islam,” *Jurnal Hukum*, no. 24, vol. 10 (2003).

Palengkahu, Regina Hermi, dkk. “Mobilisasi Penduduk Di Wilayah Daerah Perbatasan Kota Bitung dan Kabupaten Minahasa Utara Studi Kelurahan Tandeki dan Desa Tontalete Rok-Rok”, *Jurnal Governance*, Vol.1. No. 2 (Manado: 2021).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2022 Tentang Pendaftaran Penduduk Nonpermanen.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

‘Pemkot Surabaya Gelar Operasi Yustisi - Blok A - Herd Millennial Indonesia’ <<https://www.blok-a.com/pemkot-surabaya-gelar-operasi-yustisi/>>. (6 September 2022).

Rahayu, Anita Tri, “Analisis Siyash Idariyah Terhadap Kasus Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP) Ganda Di Desa Gumeno, Kecamatan Manyar, Kabupaten Gresik Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan” (Skripsi – UIN Sunan Ampel, Surabaya, 2019).

Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

Puri Feby Anggraini (Staf Seksi Pemerintahan Kelurahan Wonokusumo) *Wawancara*, Surabaya, 14 Oktober 2022.

Saebani, Beni Ahmad. *Fiqh Siyasah Pengantar Ilmu Politik Islam*. Bandung : Pustaka Setia, 2007.

Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2012.

Sukardja, Ahmad. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqh Siyasah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

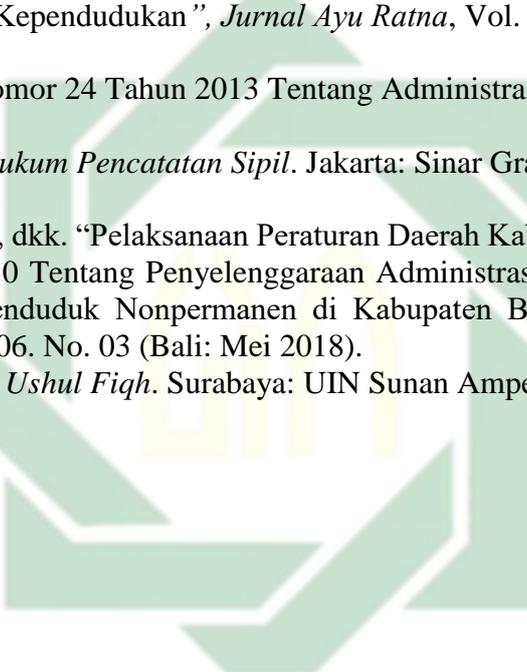
Suwarni, Sri.”Kajian Tentang Pelaksanaan Pencatatan Sipil Ditinjau Dari Perspektif Administrasi Kependudukan”, *Jurnal Ayu Ratna*, Vol. 17. 2010.

Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan.

Usman, Rachmadi. *Hukum Pencatatan Sipil*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Wardana, Nugraheny, dkk. “Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi kependudukan terkait Penertiban Penduduk Nonpermanen di Kabupaten Badung”, *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 06. No. 03 (Bali: Mei 2018).

Yasin, Achmad. *Ilmu Ushul Fiqh*. Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2013.



UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A