

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan manusia akan terjadi suatu siklus hidup dimana manusia akan mengalami berbagai peristiwa penting di dalam hidupnya. Siklus hidup, pengalaman dan peristiwa penting itu antara lain adalah kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, dan berbagai peristiwa penting lainnya. Peristiwa-peristiwa penting tersebut perlu dilakukan pencatatan karena sangat mempengaruhi pengalaman hidup setiap manusia dan apabila peristiwa itu terjadi pasti akan selalu membawa akibat hukum bagi orang yang bersangkutan maupun bagi masyarakat di sekitarnya.

Mengingat begitu pentingnya peristiwa-peristiwa tersebut, maka demi terciptanya keadaan masyarakat yang tertib dan teratur serta demi terjaminnya kepastian hukum, perlu adanya aturan yang mengatur yakni perihal kependudukan. Artinya masyarakat diwajibkan mendaftarkan dirinya sebagai warga negara yang baik dan taat pada aturan negara.

Dari pencatatan itulah identitas kependudukan bisa diketahui karena proses administrasi memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pencatatan identitas bisa berupa Biodata Penduduk, Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Surat Keterangan Pindah Datang WNI, Surat Pindah/Datang Orang Asing Tinggal Tetap dan Terbatas, Surat Keterangan Pindah atau Tinggal Sementara, Permohonan Tinggal Sementara, Surat Keterangan Pindah Datang Dari/Ke Luar Negeri, Surat Keterangan Tempat Tinggal Untuk Orang Asing, Surat Keterangan Pindah Keluar Negeri Untuk Orang Asing dan Surat Keterangan Pergantian Identitas dan Pencatatan keterangan lainnya yang menyangkut data diri pribadi dalam proses administrasi kependudukan.¹

Dalam hal pencatatan tersebut dibutuhkan data konkrit untuk menjamin keabsahan dari pemilik data sehingga perlu adanya suatu tanda daftar atau registrasi di pencatatan sipil yang melayani tentang kependudukan. Namun dalam proses pelayanan ada yang dilakukan oleh dinas terkait tetapi ada juga yang dilakukan oleh OPD atau Organisasi Perangkat Daerah Kecamatan maupun Desa.

Identitas diwajibkan bagi setiap orang untuk menjaga status diri sebagai warga negara yang baik dan tertib akan administrasi kependudukan sehingga data diri sebagai warga negara Indonesia (WNI) diketahui oleh pemerintah untuk pemanfaatan sebagai pelayanan publik, perencanaan pembangunan,

¹ Indonesia, *Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan*, Perda Nomor 7 Tahun 2013, Pasal 15 Angka 4.

alokasi anggaran, pembangunan demokrasi, penegakan hukum dan pencegahan kriminal.²

Hal yang wajib dimiliki setiap warga negara Indonesia dalam proses pendataan penduduk adalah mendaftarkan kelahiran anak yang dilahirkan untuk mendapatkan akta kelahiran dan mendaftarkan kependudukan setelah anak dewasa atau berumur 17 tahun dan atau setelah kawin dengan membuat kartu tanda penduduk (KTP) yang selanjutnya setelah berkeluarga maka diwajibkan memiliki kartu keluarga (KK) yang peruntukannya adalah membantu pendataan pemerintah agar lebih efisien dan konkrit serta melindungi kepentingan sebagai warga negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk membahas mengenai prosedur pelayanan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil wilayah Kabupaten Sukabumi dalam penulisan hukum dengan judul **“Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam Kaitannya dengan Pelayanan Pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

² Indonesia, *Undang Undang tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, UU Nomor 24 Tahun 2013, Pasal 58 Angka 4.

1. Apa yang menjadi dasar kewenangan Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam kaitannya dengan pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk?
2. Permasalahan apa saja yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka maksud dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dasar kewenangan Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam kaitannya dengan pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk.
2. Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk serta upaya penyelesaiannya.

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian hukum ini adalah :

1. Memberikan penjelasan dan gambaran tentang prosedur pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk;
2. Memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kabupaten Sukabumi dalam proses pendaftaran administrasi kependudukan;

3. Menambah kepustakaan dalam bidang Hukum Pemerintahan daerah.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori merupakan landasan berpikir yang bersumber dari suatu teori yang sering diperlukan sebagai tuntutan untuk memecahkan berbagai permasalahan dalam sebuah penelitian. Oleh karena itu, dalam suatu penelitian termasuk penelitian hukum, pembatasan-pembatasan (kerangka) baik teori maupun konsepsi merupakan hal yang sangat penting agar tidak terjebak dalam polemik yang tidak terarah.³

Adapun konsepsi dan teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kebijakan publik dan teori kewenangan ;

Pada hakikatnya merupakan suatu keputusan yang sudah mantap atau *a standing decision* menyangkut kepentingan umum oleh pemerintah dalam proses penyelenggaraan negara terutama dalam pelayanan terhadap masyarakat demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bersama berdasarkan keputusan yang didasarkan pada pilihan-pilihan atau pertimbangan kebijakan atas saran dan arahan yang sesuai.⁴

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hal. 7.

⁴ I Nyoman Sumaryadi, *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Citra Utama, 2005), hal.15.

a. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan arahan-arahan yang bersifat otoritatif untuk melaksanakan tindakan-tindakan pemerintah di dalam yuridiksi nasional, regional, municipal dan lokal. Namun satu hal yang pasti bahwa apapun isi rumusan kebijakan publik, semuanya bermuara pada satu tujuan yaitu demi memenuhi kepentingan publik.⁵

Dalam menjalankan fungsinya, pemerintah membutuhkan instrumen untuk dapat mengimplementasikan instrumen tersebut dan yang dimaksud adalah kebijakan. Kebijakan adalah suatu istilah yang disepakati secara umum yang biasanya digunakan untuk mempertimbangkan keputusan tertentu dan juga untuk perubahan sosial.

Menurut Dunn :⁶

Kebijakan publik adalah suatu pedoman dalam melaksanakan berbagai macam tindakan pemerintah mulai dari tingkat Negara, provinsi, sampai dengan tingkat kabupaten.

Melalui hukum, kebijakan dapat diwujudkan sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini disebabkan pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan harus selalu berpegang pada aturan hukum yang telah ditetapkan. Hukum dan kebijakan publik

⁵ *Ibid.*, hal. 16

⁶ William N Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction (Terjemahan)*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003), hal. 22.

merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga telaah mengenai kebijakan pemerintah semakin dibutuhkan untuk dapat memahami peranan hukum saat ini. Kebutuhan tersebut semakin dirasakan seiring dengan semakin luasnya peranan pemerintah dalam memasuki bidang kehidupan manusia dan semakin kompleksnya persoalan mengenai ekonomi, sosial dan politik.⁷ Disamping itu peraturan hukum juga berperan untuk membantu pemerintah dalam usaha menemukan alternatif kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat, seperti halnya kebijakan dalam proses pelayanan pendaftaran dan pencatatan kependudukan yang berperan penting bagi masyarakat dan juga pemerintah.

Masalah administrasi kependudukan merupakan hal yang sangat berperan dalam pembangunan, dimana dari sistem administrasi kependudukan tersebut dapat diketahui tentang data-data penduduk dan informasi yang sesuai dengan keadaan penduduk dan tentang kondisi daerah tempat tinggal penduduk. Pengertian administrasi kependudukan dijelaskan di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.⁸

⁷ Esmi Waraasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Suryandaru Utama, 2005), hal. 129-130.

⁸ Indonesia, *Undang Undang tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, UU Nomor 24 Tahun 2013, Pasal 1 Angka 1.

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Maka Administrasi Kependudukan haruslah diselenggarakan dengan baik. Di dalam penjelasan ketentuan umum atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, menjelaskan bahwa:⁹

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari segi kepentingan penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat:¹⁰

Administrasi negara mempunyai tiga arti, yaitu;

Pertama, sebagai salah satu fungsi pemerintahan;

Kedua, sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pada pemerintah;

Ketiga, sebagai proses penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerjasama secara tertentu.

⁹ *Ibid.*, Ketentuan Umum.

¹⁰ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia 1981). hal.

C. J. N. Verstenden juga memberikan pendapat, yang menyebutkan bahwa secara garis besar Hukum Administrasi Negara meliputi ;¹¹

1. Peraturan mengenai penegakan ketertiban dan keamanan, kesehatan dan kesopanan dengan menggunakan aturan tingkah laku bagi warga negara yang ditegakkan dan ditentukan lebih lanjut oleh pemerintah;
2. Peraturan yang ditujukan untuk memberikan jaminan sosial bagi masyarakat;
3. Peraturan-peraturan mengenai tata ruang yang ditetapkan pemerintah;
4. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan tugas-tugas pemeliharaan dari pemerintah termasuk bantuan terhadap aktivitas swasta dalam rangka pelayanan umum;
5. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemungutan pajak;
6. Peraturan-peraturan mengenai perlindungan hak dan kepentingan warga negara terhadap pemerintah;
7. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan penegakan hukum administrasi;
8. Peraturan-peraturan mengenai pengawasan organ pemerintah yang lebih tinggi terhadap organ yang lebih rendah;
9. Peraturan-peraturan mengenai kependudukan hukum pegawai pemerintah.

Dari pendapat para ahli dan penjelasan undang-undang yang mengatur sangat jelas bahwa pentingnya suatu daftar kependudukan untuk menjamin kehidupan berbangsa dan bernegara yang baik dan taat pada aturan kependudukan negara.

¹¹ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2002). Hal. 34-35.

b. Teori Kewenangan

Teori kewenangan ini berfungsi untuk mengkaji kewenangan pemerintah dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat khususnya dalam pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk di wilayah Kabupaten Sukabumi.

Mengenai wewenang, H. D. Stout mendefinisikan kewenangan sebagai berikut: ¹²

Wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

H. D. Stout dengan menyetir pendapat Gooden mengatakan bahwa wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subyek hukum publik. ¹³ Menurut F.P.C.L Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. ¹⁴

¹² Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 98.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, hal. 99

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam definisi hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).¹⁵

Negara hukum dalam konsepnya menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuurs bevoegdheid*) berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat berikut ini:¹⁶

Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah atau bahkan terhadap badan hukum privat).

Organ pemerintah dalam setiap melaksanakan kewenangannya harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan

¹⁵ Bagir Manan, "Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah", *Makalah* disampaikan pada Seminar Nasional Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung 13 Mei 2000.

¹⁶ Ridwan H.R, *Op. Cit.*, hal. 99.

tindakan-tindakan hukum tertentu. Seiring dengan pilar utama negara hukum, asas legalitas berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah Kabupaten Sukabumi berdasarkan peraturan Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang Undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Peraturan Daerah Kabupaten Sukabumi tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Perda Nomor 7 Tahun 2013.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual dalam penulisan hukum ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.;¹⁷
- b. Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik; ¹⁸

¹⁷ Indonesia, *Undang Undang tentang Administrasi Pemerintahan*, UU Nomor 30 Tahun 2014, Ketentuan Umum, Angka 5.

¹⁸ *Ibid.*, Angka 6.

- c. Pelayanan adalah setiap kegiatan yang diperuntukkan atau ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan, melalui pelayanan ini keinginan dan kebutuhan pelanggan dapat terpenuhi.¹⁹
- d. 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.²⁰
- e. Kartu Keluarga adalah kartu identitas keluarga yang memuat data nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.²¹
- f. Kartu Tanda Penduduk adalah kartu tanda penduduk yang dilengkapi cip (KTP-el) yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti dari yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana.²²

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk

¹⁹ Kasmir, *Manajemen Perbankan*, (Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 22.

²⁰ Indonesia, *Undang Undang tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan*, UU Nomor 24 Tahun 2013, Pasal 1 Angka 10.

²¹ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 13.

²² *Ibid.*, Pasal 1 Angka 14.

mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan menganalisisnya.²³

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, artinya bahwa pembahasan dilakukan dengan cara menyajikan dan menggambarkan suatu data secara lengkap, terperinci dan sistematis. Kemudian terhadap data tersebut dianalisis dengan menggunakan teori-teori ilmu hukum, khususnya peraturan yang berkaitan dengan kewenangan pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian normatif yang didasarkan pada bahan hukum primer, sekunder dan tersier dengan interpretasi dan sistematisasi antar peraturan perundang-undangan. Penelitian normatif didukung oleh penelitian empiris (lapangan) untuk memperoleh data primer sebagai pelengkap data sekunder.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Yaitu penelitian dengan menggunakan sumber-sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, literatur,

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. 3, (Jakarta : UI Press, 1986), hal. 42.

catatan dan laporan-laporan yang berhubungan dengan masalah yang terdapat dalam penulisan hukum ini.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara memperoleh data yang bersifat praktis di lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang berkepentingan.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini diolah secara kualitatif, yaitu dengan menggunakan kata-kata dan kalimat-kalimat dengan maksud agar tersusun materi pembahasan yang sistematis, mudah dipahami atau dimengerti serta dapat dipertanggungjawabkan.

F. Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan ini disajikan untuk memberikan gambaran secara garis besar tentang berbagai hal yang dikemukakan dalam tiap-tiap bab dalam penulisan hukum ini yang terbagi menjadi 5 (lima) bab, sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah, maksud dan tujuan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Dalam bab ini secara umum diuraikan mengenai Pengaturan Administrasi Kependudukan, Hak dan Kewajiban Penduduk, Penyelenggara Administrasi Kependudukan dan Data serta Dokumen yang diterbitkan dalam proses pelayanan pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk di lingkup Pemerintahan Kabupaten Sukabumi.

BAB III PELAYANAN DALAM PENDAFTARAN PEMBUATAN KARTU KELUARGA DAN KARTU TANDA PENDUDUK DI PEMERINTAH KABUPATEN SUKABUMI

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sukabumi Dalam Melaksanakan Pelayanan Administrasi Kependudukan, Prosedur Pelayanan Pendaftaran Pembuatan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk, Prinsip Pelayanan Administrasi Kependudukan di Instansi Pelaksana Pemerintah Kabupaten Sukabumi.

BAB IV ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis akan menganalisa dan membahas substansi Analisis atas Kewenangan Pemerintah Kabupaten

Sukabumi dalam Pelayanan Pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk serta Pemasalahan Pelayanan Pendaftaran Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk di Pemerintahan Kabupaten Sukabumi dengan upaya penyelesaiannya.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Setelah melakukan analisa dan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, maka dalam bab V yang merupakan penutup dari penulisan hukum ini akan dikemukakan Kesimpulan dan Saran yang berisi jawaban atas pertanyaan dalam identifikasi masalah, serta saran yang berupa pendapat ungkapan penulis atas keperdulian terhadap pelayanan pendaftaran administrasi kependudukan yang berlangsung dilingkungan sekitar sehingga menjadi suatu saran yang positif yang dapat membangun kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan yang prima.