

**Implementasi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk
Di Kota Medan Berdasarkan Permendagri
No. 28 Tahun 2005
(Studi Di Dinas Catatan Sipil Kota Medan)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas
Dalam Mencapai Gelar
Sarjana Hukum**

Oleh :

BUDIMAN M.S

NPM. 12 840 0266

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA

PENULIS

NAMA : BUDIMAN M.S
NPM : 12 840 0266
JURUSAN : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
**JUDUL : IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN
PENDAFTARAN PENDUDUK DI KOTA MEDAN
BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 28 TAHUN 2005
(STUDI DI DINAS CATATAN SIPIL KOTA MEDAN)**

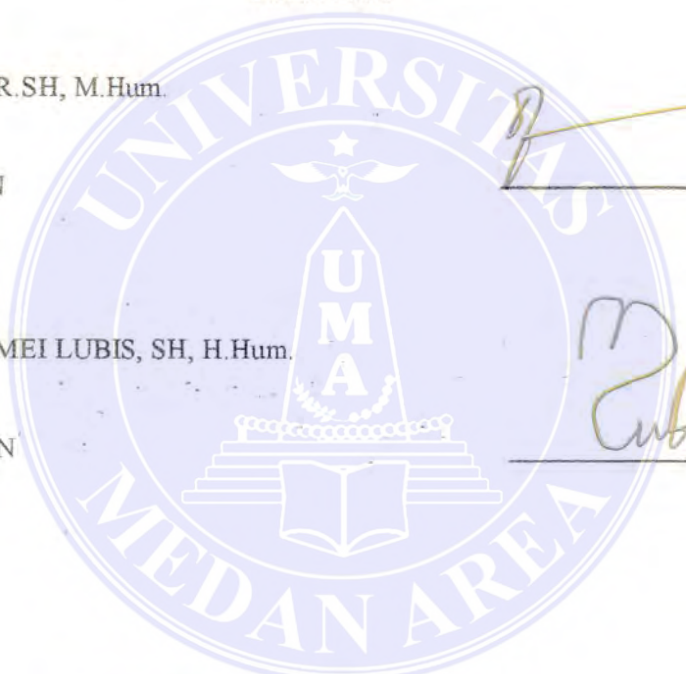
DISETUJUI

PEMBIMBING I
TAUFIQ SIREGAR.SH, M.Hum.

TANDA TANGAN

PEMBIMBING II
ANGGRAENI ATMEI LUBIS, SH, H.Hum.

TANDA TANGAN



DEKAN

Dr. UTARI MAHARANY BARUS SH, M.Hum.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN PENDUDUK DI KOTA MEDAN BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 28 TAHUN 2005 (STUDI DI DINAS CATATAN SIPIL KOTA MEDAN)

BUDIMAN M.S
NPM. 12 840 0266

Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah merupakan acuan dari pendaftaran penduduk yang tepat guna serta memberikan suatu dampak positif terhadap penyebaran penduduk dan pendataan penduduk sampai ke daerah. Untuk itulah dalam kesempatan ini penulis berkeinginan meneliti yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk suatu karya tulis ilmiah yang berjudul "Implementasi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Di Kota Medan Berdasarkan Permendagri No. 28 Tahun 2005" (Studi Di Dinas Catatan Sipil Kota Medan)"

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah mekanisme pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di daerah, Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah.

Adapun metode penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*) dan penelitian lapangan (*Field Research*). Metode pengumpulan data dengan cara penelitian lapangan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan ini dilakukan penulis dengan mengunjungi langsung objek yang diteliti dan mengambil data atau kasus kemudian di analisa sesuai dengan judul skripsi.

Adapun kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa mekanisme pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di daerah 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. Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah berisikan berbagai aturan-aturan dalam bidang pencatatan sipil.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan YME, yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menempuh ujian tingkat Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area. Skripsi ini berjudul “**Implementasi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Di Kota Medan Berdasarkan Permendagri No. 28 Tahun 2005 (Studi Di Dinas Catatan Sipil Kota Medan)**”

Di dalam menyelesaikan skripsi ini, telah banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak, maka pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima-kasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yang ikut serta dalam pengerjaan skripsi ini sehingga dapat selesai dengan baik

Demikianlah, semoga tulisan ilmiah penulis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Penulis

DAFTAR ISI

	hlm
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Pengertian dan Penegasan Judul	4
B. Alasan Pemilihan Judul	5
C. Permasalahan	8
D. Hipotesa	9
E. Tujuan Penelitian.....	10
F. Metode Pengumpulan Data.....	11
G. Sistematika Penulisan	11
BAB II UMUM TERHADAP PENDAFTARAN PENDUDUK	
A. Pengertian Implementasi.....	13
B. Pengertian Pendaftaran Penduduk.....	16
C. Tinjauan Terhadap Sistem Informasi Administrasi Kependudukan	20
BAB III TINJAUAN UMUM TERHADAP PENCATATAN SIPIL DI DAERAH	
A. Pengertian Catatan Sipil.....	24
B. Pelaksanaan Otonomi Daerah	29
C. Azas Perangkat Daerah.....	
BAB IV IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN PENDUDUK DAN PENCATATAN SIPIL DI DAERAH	
A. Mekanisme Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah	41

B. Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah serta Kasus dan Tanggapan Kasus	45
C. Kasus dan Tanggapan Kasus	56
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	69
B. Saran	70
DAFTAR PUSTAKA	



BAB I

PENDAHULUAN

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan.

Kenyataannya, implementasi merupakan proses untuk melaksanakan ide, program atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan. Esensinya implementasi adalah suatu proses, suatu aktivitas yang digunakan untuk mentransfer ide/gagasan, program atau harapan-harapan yang dituangkan dalam bentuk kurikulum desain (tertulis) agar dilaksanakan sesuai dengan desain tersebut.

Masing-masing pendekatan itu mencerminkan tingkat pelaksanaan yang berbeda. Pada dasarnya sistem administrasi kependudukan merupakan sub sistem dari sistem administrasi Negara, yang mempunyai peranan penting dalam pemerintahan dan pembangunan penyelenggaraan administrasi kependudukan. Hak asasi setiap orang di bidang pelayanan administrasi kependudukan, peningkatan kesadaran penduduk dan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi

kependudukan, pemenuhan data statistik kependudukan dan statistik peristiwa kependudukan, dukungan terhadap perencanaan pembangunan sistem administrasi kependudukan guna meningkatkan pemberian pelayanan publik tanpa diskriminasi.¹

Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah merupakan acuan dari pendaftaran penduduk yang tepat guna serta memberikan suatu dampak positif terhadap penyebaran penduduk dan pendataan penduduk sampai ke daerah.

Sejalan dengan arah penyelenggaraan administrasi kependudukan, maka pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil sebagai sub-sub sistem - pilar dari administrasi kependudukan perlu ditata dengan sebaik-baiknya agar dapat memberikan manfaat dalam perbaikan pemerintahan dan pembangunan.

Pengelolaan pendaftaran penduduk merupakan tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota dimana dalam pelaksanaannya diawali dari desa/kelurahan selaku ujung tombak pendaftaran penduduk. Dalam pelayanan tersebut perlu dilakukan dengan benar dan cepat agar penduduk merasa mendapatkan pelayanan yang memuaskan.

Kemajuan teknologi yang sangat cepat mengharuskan instansi mengikuti perkembangan teknologi, untuk itu suatu instansi membutuhkan suatu system informasi yang mendukung kebutuhan instansi pemerintah

¹ Farida Indrati S., Maria. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Buku 1)*. Jakarta: Penerbit Kanisius, hlm 42.

dalam menciptakan efisiensi dan efektifitas kerja maupun dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan suatu sistem informasi administrasi kependudukan maka pengolahan data akan lebih mudah dan efisien. Kita bisa mengolah data-data yang bersangkutan dengan pengurusan kependudukan di suatu daerah.

Salah satu dasar pertimbangan Undang-undang Administrasi Kependudukan diberlakukan adalah untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia.²

Peristiwa kependudukan menurut Undang-Undang Adminduk kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan KK, KTP dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

Peristiwa penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.³ Melihat materi yang diatur adalah mengenai status hukum atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting maka seharusnya cara-cara memperoleh status hukum tersebut tidak menimbulkan persoalan-persoalan baru.

² Eric Tampubolon, "Analisis Terhadap Undang-Undang Administrasi Penduduk", melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013

³ *Ibid.*

Persoalan baru tersebut dapat muncul apabila di dalam pengurusan pencatatan baik di dalam peristiwa penting dan peristiwa kependudukan, tidak terdapat kriteria pencatatan yang jelas serta terukur tentang manfaat dari kegiatan pencatatan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis hendak melakukan penelitian mengenai penyelenggaraan pendaftaran penduduk. Untuk itulah dalam kesempatan ini penulis berkeinginan meneliti yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk suatu karya tulis ilmiah yang berjudul “Implementasi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Di Kota Medan Berdasarkan Permendagri No. 28 Tahun 2005” (Studi Di Dinas Catatan Sipil Kota Medan)”

A. Pengertian dan Penegasan Judul

Sebelum dilakukan pembahasan atas judul yang diajukan perlu kiranya pada bagian ini diberikan pengertian serta penegasan atas judul yang diajukan. Adapun judul skripsi ini adalah “Implementasi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Di Kota Medan Berdasarkan Permendagri No. 28 Tahun 2005” (Studi Di Dinas Catatan Sipil Kota Medan)”

Adapun pengertian atas judul yang diajukan adalah:

- Penduduk adalah orang-orang yang berada di dalam suatu wilayah yang terikat oleh aturan-aturan yang berlaku dan saling berintraksi satu sama lain secara terus menerus/kontinu.⁴

⁴ Ratih Septi Blog, “Pengertian Penduduk”, melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013.

- Lembaga catatan sipil adalah lembaga yang berfungsi untuk mencatatkan suatu peristiwa hukum seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, pengakuan dan pengesahan anak, yang merupakan bagian dari hukum perdata.⁵
- Pendaftaran Penduduk adalah pendaftaran orang-orang yang berada di dalam suatu wilayah yang terikat oleh aturan-aturan yang berlaku.

Menurut pengertian atas judul yang diajukan di atas maka dapat ditarik penegasan atas judul yang diajukan bahwa pembahasan yang akan dilakukan adalah mengenai penyelenggaraan pendaftaran penduduk.

B. Alasan Pemilihan Judul

Sesuai dengan judul skripsi serta ruang lingkup pembahasannya, yakni hal-hal mengenai penyelenggaraan pendaftaran penduduk di Kota Medan, maka dapat diberikan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Menyediakan pelayanan publik yang baik adalah tugas negara melalui pemerintah. Pemenuhan kebutuhan publik diartikan sebagai pemenuhan hak-hak sipil warga negara. Tugas dan kewajiban ini dilakukan melalui aparat pemerintah dari tingkat paling atas sampai paling bawah seperti RW dan RT. Sebagai kewajiban, maka sudah semestinya setiap aparat pemerintah memberikan pelayanan publik yang terbaik, termasuk kepada seseorang/ kelompok Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.

⁵ Arhino Septian, "Lembaga Pencatatan Sipil", melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013

Berdasarkan data Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, saat ini terdapat 1.515 organisasi penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, 245 diantaranya memiliki kepengurusan di tingkat nasional dengan jumlah pemeluk sekitar 10 juta orang. Akibat politik pembatasan 'enam agama yang diakui' negara, penghayat kepercayaan mengalami tindakan diskriminatif dalam pelayanan publik, khususnya pelayanan administrasi kependudukan.

Tindakan diskriminatif ini menyebabkan pemenuhan hak-hak dasar penghayat baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya dilanggar. UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Adminduk) dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 menjamin hak seorang/kelompok penganut Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk mendapatkan hak-hak administrasi kependudukan seperti pencantuman kepercayaan dalam KTP, akta kelahiran, perkawinan dan dokumen kematian yang dijamin dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk.

Ada juga payung hukum lain yakni Peraturan Presiden (Perpres) No. 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil. Dengan peraturan perundang-undangan tersebut, penghayat kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak boleh didiskriminasi. Mereka berhak mendapatkan perlindungan dan pelayanan administrasi kependudukan tanpa diskriminasi.

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. “Setiap anak sejak kelahirannya, berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraannya”. (Pasal 53 ayat 2 UU HAM) Hak pertama anak setelah dilahirkan adalah identitas yang meliputi nama, orangtua (silsilah keturunan) dan kewarganegaraan yang dituangkan dalam bentuk akta kelahiran.

Hak ini akan menentukan pengakuan, pemenuhan dan perlindungan anak yang lainnya, seperti hak keperdataan (waris, dan nafkah), akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Hak atas akta kelahiran dijamin dalam UU 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan dan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Faktanya, saat ini masih banyak anak Indonesia yang identitasnya tidak tercatat dalam akta kelahiran. Dengan tidak tercatatnya identitas seorang anak dalam akta kelahiran, maka secara hukum keberadaannya dianggap tidak ada. Kondisi ini tidak hanya karena ketidaktahuan masyarakat akan arti penting akta kelahiran, biaya yang tidak terjangkau dan prosedur yang panjang, namun karena sikap diskriminatif terhadap

mereka, yang dipandang sebagai "yang lain" atau berbeda dari kelompok mayoritas.

Di Indonesia, pencatatan kelahiran secara tidak langsung merupakan turunan dari pencatatan perkawinan. Persoalannya, terdapat perkawinan yang tidak bisa dicatatkan di catatan sipil karena interpretasi undang-undang yang berbeda, seperti kasus yang dialami para Penghayat Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Mereka tidak bisa memiliki dokumen perkawinan dari negara, karena kepercayaan mereka tidak diakui negara.

Dengan uraian di atas maka dapat dibuat alasan pemilihan judul dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui mekanisme pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di daerah.
2. Untuk mengetahui Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah.

C. Permasalahan

Permasalahan adalah merupakan tolak ukur dari pelaksanaan penelitian. Dengan adanya rumusan masalah akan dapat ditelaah secara maksimal ruang lingkup penelitian sehingga tidak mengarah pada pembahasan hal yang di luar permasalahan.

Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana mekanisme pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di daerah?
2. Bagaimana Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah?

D. Hipotesa

Hipotesa adalah merupakan jawaban sementara dari penelitian, maka harus diuji kebenarannya dengan jalan penelitian. Hipotesa tidak perlu selalu merupakan jawaban yang dianggap mutlak atau harus dapat dibenarkan oleh penulis, walaupun selalu diharapkan terjadi demikian. Oleh sebab itu bisa saja terjadi dalam pembahasannya nanti apa yang sudah dihipotesakan itu terjadi tidak demikian setelah diadakan penelitian, bahkan mungkin saja ternyata kebalikannya. Oleh sebab itu hipotesa tersebut bisa dikukuhkan dan bisa digugurkan.⁶

Adapun hipotesa yang diberikan atas rumusan masalah diatas adalah:

1. Mekanisme pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di daerah 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. “Setiap anak sejak kelahirannya, berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraannya”. (Pasal 53 ayat 2 UU HAM) Hak pertama anak setelah dilahirkan adalah identitas yang

⁶ Abdul Muis. *Metode Penulisan dan Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum USU. Medan, 1990, hlm.3.

meliputi nama, orangtua (silsilah keturunan) dan kewarganegaraan yang dituangkan dalam bentuk akta kelahiran.

2. Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah berisikan berbagai aturan-aturan dalam bidang pencatatan sipil. Hal tersebut antara lain mengenai Ketentuan Umum Pencatatan Sipil, Register Pejabat Pencatatan Sipil, Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Blangko Dokumen Kependudukan, Penatausahaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Pelaporan, Ketentuan lain-lain, Pendanaan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Dengan mendasarkan substansi kebijakan publik, seperti Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 untuk diimplementasikan di lembaga administrasi negara seperti Kantor Catatan Sipil

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dan penulisan skripsi yang akan penulis lakukan adalah

1. Sebagai suatu bentuk sumbangan pemikiran bagi para masyarakat dalam menilai pentingnya pendaftaran penduduk.
2. Sebagai salah satu bentuk sumbangsih terhadap almamater.
3. Sebagai salah satu syarat untuk memenuhi ujian untuk mencapai gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Medan Area.

F. Metode Pengumpulan Data

Dalam penulisan karya ilmiah data adalah merupakan dasar utama, karenanya metode penelitian sangat diperlukan dalam penyusunan skripsi. Oleh karena itu dalam penyusunan skripsi ini penulis menyusun data dengan menghimpun dari data yang ada relevansinya dengan masalah yang diajukan.

Adapun metode penelitian yang dilakukan adalah:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam hal metode pengumpulan data melalui *library research* ini maka penulis melakukannya dari berbagai sumber bacaan yang berhubungan dengan judul pembahasan, baik itu dari literatur-literatur ilmiah, majalah maupun media massa dan perundang-undangan.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Metode pengumpulan data dengan cara penelitian lapangan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan ini dilakukan penulis dengan mengunjungi langsung objek yang diteliti dan mengambil data atau kasus kemudian di analisa sesuai dengan judul skripsi.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini, perencanaan penulisan dilakukan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab yang pertama ini akan diuraikan tentang: Pengertian dan Penegasan Judul, Alasan Pemilihan Judul, Permasalahan, Hipotesa,

Tujuan Penelitian, Metode Pengumpulan Data Serta Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP IMPLEMENTASI PENDAFTARAN PENDUDUK

Dalam bab ini akan diberikan pembahasan tentang: Pengertian Implementasi, Pengertian Pendaftaran Penduduk, Tinjauan Terhadap Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

BAB III TINJAUAN UMUM TERHADAP PENCATATAN SIPIL DI DAERAH

Dalam bab ini akan diberikan pembahasan tentang: Pengertian Catatan Sipil, Pelaksanaan Otonomi Daerah, Azas Perangkat Daerah.

BAB IV IMPLEMENTASI PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN PENDUDUK DAN PENCATATAN SIPIL DI DAERAH

Dalam bab ini akan diberikan pembahasan tentang: Mekanisme Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah, Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah serta Kasus dan Tanggapan Kasus.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bagian akhir penulisan skripsi ini akan diberikan kesimpulan dan saran

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP IMPLEMENTASI PENDAFTARAN PENDUDUK

A. Pengertian Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solihin Abdul Wahab adalah: Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); dan *to give practical effect to* atau untuk menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.⁷

Sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan atau kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan. Sedangkan pengertian implementasi menurut Van Meter dan Van Horn adalah implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan.⁸

Berkaitan dengan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka pada bagian ini Teori ini dibuat sesuai dengan pedoman dalam

⁷ Solihin Abdul Wahab. 2002. *Implementasi Kurikulum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm 70.

⁸ *Ibid.*

menganalisa masalah yang diteliti. Solichin Abdul Wahab mengemukakan pendapatnya mengenai implementasi sebagai berikut: “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.⁹

Pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya yaitu kurikulum.

Implementasi merupakan proses untuk melaksanakan ide, program atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima. Konteks implementasi kurikulum pendekatan-pendekatan yang telah dikemukakan di atas memberikan tekanan pada proses. Esensinya implementasi adalah suatu proses, suatu aktivitas yang digunakan untuk mentransfer ide atau gagasan, program atau harapan-harapan yang dituangkan dalam bentuk kurikulum desain (tertulis) agar dilaksanakan sesuai dengan desain tersebut. Masing-masing pendekatan itu

⁹ *Ibid.*, hlm 71.

mencerminkan tingkat pelaksanaan yang berbeda. Dalam kaitannya dengan pendekatan yang dimaksud, ada tiga pendekatan-pendekatan, yaitu:

- a. Menggambarkan implementasi itu dilakukan sebelum penyebaran (desiminasi) kurikulum desain. Kata proses dalam pendekatan ini adalah aktivitas yang berkaitan dengan penjelasan tujuan program, mendeskripsikan sumber-sumber baru dan mendemosntrasikan metode pengajaran yang digunakan.
- b. Menurut Nurdin dan Usman menekankan pada fase penyempurnaan. Kata proses dalam pendekatan ini lebih menekankan pada interaksi antara pengembang dan guru (praktisi pendidikan). Pengembang melakukan pemeriksaan pada program baru yang direncanakan, sumber-sumber baru, dan memasukan isi/materi baru ke program yang sudah ada berdasarkan hasil uji coba di lapangan dan pengalaman-pengalaman guru. Interaksi antara pengembang dan guru terjadi dalam rangka penyempurnaan program, pengembang mengadakan lokakarya atau diskusi-diskusi dengan guru-guru untuk memperoleh masukan. Implementasi dianggap selesai manakala proses penyempurnaan program baru dipandang sudah lengkap.
- c. Implementasi sebagai bagian dari program kurikulum. Proses implementasi dilakukan dengan mengikuti perkembangan dan megadopsi program-program yang sudah direncanakan dan sudah diorganisasikan dalam bentuk kurikulum desain, yaitu :

- 1) Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau pembuatan KK, KTP dan atau surat Keterangan Kependudukan lainnya meliputi Pindah Datang, Perubahan Alamat, atau Status Tinggal Terbatas menjadi Tinggal Tetap;
- 2) Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Lurah setempat
- 3) Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap hanya diperbolehkan terdaftar dalam 1 (Satu) KK dan penduduk yang berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin hanya diperbolehkan mempunyai 1 (satu) KTP.
- 4) KK adalah Kartu Identitas yang memuat data tentang nama susunan dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga;
- 5) KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti yang diterbitkan oleh Dinas yang berlaku diseluruh Wilayah NKRI.¹⁰

B. Pengertian Pendaftaran Penduduk

Penduduk juga dapat diartikan sebagai Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal; di Indonesia. Kependudukan adalah hal-hal atau sifat sebagai penduduk, urusan mengenai penduduk.(dinas

¹⁰ Setiawan. 2004. *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm 39.

kependudukan dan catatan sipil).¹¹ Dokumen Kependudukan adalah Dokumen resmi yang diterbitkan oleh Dinas yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Bahwa jika organisasi pemerintahan, ditata dengan benar dan disesuaikan dengan kebutuhan organisasi dengan memperhatikan prinsip-prinsip organisasi modern, yaitu mempunyai visi dan misi dengan jelas, maka akan dapat mempermudah kinerja aparatur pemerintahan.¹²

Keadaan seperti ini tentunya akan menciptakan pemerintahan yang responsibilitas, responsivitas, dan akuntabilitas sehingga dapat mewujudkan *good governance*. Penduduk atau warga suatu negara atau daerah bisa didefinisikan menjadi dua:

- a. Orang yang tinggal di daerah tersebut
- b. Orang yang secara hukum berhak tinggal di daerah tersebut. Dengan kata lain orang yang mempunyai surat resmi untuk tinggal di situ. Misalkan bukti kewarganegaraan, tetapi memilih tinggal di daerah lain.¹³

Penduduk adalah orang-orang yang berada di dalam suatu wilayah yang terikat oleh aturan-aturan yang berlaku dan saling berintraksi satu sama lain secara terus menerus/kontinu.¹⁴ Dalam sosiologi penduduk

¹¹ Ilmu Sahabat, "Pengertian Penduduk", melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 April 2011

¹² Faried Ali. 1997. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif*, Indonesia. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm 23.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Ratih Septi Blog. *Loc.Cit.*

adalah kumpulan manusia yang menempati wilayah geografi dan ruang tertentu. Penduduk suatu Negara atau daerah bisa didefinisikan menjadi dua:

- a. Orang yang tinggal di daerah tersebut
- b. Orang yang secara hukum berhak tinggal di daerah tersebut, dengan kata lain orang yang mempunyai surat resmi untuk tinggal disitu. misalkan bukti kewarganegaraan, tetapi memilih tinggal di daerah lain. Kecepatan penduduk di hitung dengan membagi jumlah penduduk dengan luas area dimana mereka tinggal.¹⁵

Sosiologi, penduduk adalah kumpulan manusia yang menempati wilayah geografi dan ruang tertentu. Masalah-masalah kependudukan dipelajari dalam ilmu Demografi. Berbagai aspek perilaku manusia dipelajari dalam sosiologi, ekonomi, dan geografi. Demografi banyak digunakan dalam pemasaran, yang berhubungan erat dengan unit-unit ekonomi, seperti pengecer hingga pelanggan potensial.

Laju pertumbuhan penduduk lebih tinggi di negara berkembang dibanding dengan negara maju. Kepadatan penduduk dihitung dengan membagi jumlah penduduk dengan luas area dimana mereka tinggal. Distribusi usia dan jenis kelamin penduduk dalam negara atau wilayah tertentu dapat digambarkan dengan suatu piramida penduduk.

Piramida penduduk menggambarkan perkembangan penduduk dalam kurun waktu tertentu. Negara atau daerah dengan angka kematian bayi yang rendah dan memiliki usia harapan hidup tinggi, bentuk piramida penduduknya hampir menyerupai kotak, karena mayoritas penduduknya

¹⁵ *Ibid.*

hidup hingga usia tua. Sebaliknya yang memiliki angka kematian bayi tinggi dan usia harapan hidup rendah, piramida penduduknya berbentuk menyerupai genta (lebar di tengah), yang menggambarkan tingginya angka kematian bayi dan tingginya risiko kematian.

Pengendalian penduduk adalah kegiatan membatasi pertumbuhan penduduk, umumnya dengan mengurangi jumlah kelahiran. Dokumen dari Yunani Kuno telah membuktikan adanya upaya pengendalian jumlah penduduk sejak zaman dahulu kala. Indonesia juga menerapkan pengendalian penduduk, yang dikenal dengan program Keluarga Berencana (KB), meski program ini cenderung bersifat persuasif ketimbang dipaksakan. Program ini dinilai berhasil menekan tingkat pertumbuhan penduduk Indonesia.

Berkurangnya jumlah penduduk menyebabkan turunnya jumlah populasi pada sebuah daerah. Hal ini disebabkan oleh perpindahan daerah kesuburan atau oleh emigrasi besar-besaran. Juga oleh penyakit, kelaparan maupun perang. Namun seringkali oleh gabungan faktor-faktor tersebut. Di masa lampau penurunan jumlah penduduk disebabkan terutama sekali oleh penyakit.

Transfer penduduk adalah istilah untuk kebijakan negara yang mewajibkan perpindahan sekelompok penduduk pindah dari kawasan tertentu, terutama dengan alasan etnisitas atau agama. Kebijakan transmigrasi oleh pemerintah Indonesia selama orde baru bisa dikategorikan transfer penduduk. Perpindahan penduduk lainnya dapat

pula karena imigrasi, seperti imigrasi dari Eropa ke koloni-koloni Eropa di Amerika, Afrika, Australia, dan tempat-tempat lainnya.¹⁶

C. Tinjauan Terhadap Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

Sistem Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut SIAK adalah Sistem Informasi Nasional untuk memfasilitasi pelayanan Administrasi Kependudukan (Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil) dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi yang menerapkan RDMBS atau *Relational Database Management Sistem* adalah Pencatatan suatu peristiwa kependudukan penduduk (Kelahiran, Kematian, Perkawinan, dan Perceraian dan Pengangkatan Anak dll) saling mempengaruhi hasil pencatatan, sehingga selalu terjadi penyesuaian data secara otomatis yang berimplikasi pada penertiban dokumen penduduk (data dinamis).¹⁷

SIAK adalah Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, yaitu suatu sistem informasi yang disusun berdasarkan prosedur-prosedur dan memakai standarisasi khusus yang bertujuan menata sistem administrasi kependudukan sehingga tercapai tertib administrasi di bidang kependudukan. Administrasi kependudukan meliputi Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Bambang Blogs, "Siak dalam E Government", melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 April 2013.

Implementasi SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan), yang telah diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) No 88/2004 tentang Pengelolaan Administrasi Kependudukan dan Permendagri No 18/2005 tentang Administrasi Kependudukan Pada hakekatnya bahwa upaya Tertib Dokumen Kependudukan atau Tertib Administrasi Kependudukan, tidak sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penerbitan dokumen, tapi hendaknya harus tersistem, konkrit dan pragmatis.

Mudah difahami oleh penduduk dan diyakini bermakna secara hukum berfungsi melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa vital (vital event) yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari.

Dokumen kependudukan memiliki insentif/benefit bagi si pemegang dokumen atau penduduk. Tujuan adanya SIAK yaitu :

- a. Database Kependudukan terpusat
- b. Database Kependudukan dapat diintegrasikan untuk kepentingan lain, (Statistik, Pajak, Imigrasi dll)
- c. Sistem SIAK terintegrasi (RT/RW), Kelurahan, Kecamatan, Pendaftaran Catatan Sipil dll)
- d. Standarisasi Nasional.¹⁸

¹⁸ *Ibid.*

Implementasi SIAK (Sistem Informasi Administrasi Kependudukan), yang telah diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) No 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Administrasi Kependudukan dan Permendagri No 18 Tahun 2005 tentang Administrasi Kependudukan.

Pada hakekatnya bahwa upaya Tertib Dokumen Kependudukan atau Tertib Administrasi Kependudukan, tidak sekedar pengawasan terhadap pengadaan blangko-blangko yang dipersyaratkan dalam penerbitan dokumen, tapi hendaknya harus tersistem, konkrit dan pragmatis. Artinya mudah difahami oleh penduduk dan diyakini bermakna secara hukum berfungsi melindungi, mengakui/mengesahkan status kependudukan atau peristiwa vital (*vital event*) yang dialami penduduk, sehingga dibutuhkan oleh penduduk karena dapat memudahkan atau melancarkan urusannya dalam kehidupan sehari-hari.

Dokumen kependudukan memiliki insentif/benefit bagi si pemegang dokumen atau penduduk. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sebagai bagian dari sistem pemerintahan mempunyai peran strategis guna mendukung pembentukan pemerintahan yang akuntabel dalam :

- a. Menerbitkan dokumen penduduk yang benar, cepat dan memberikan status yang jelas.
- b. Terhimpunnya data registrasi dengan cakupan yang luas dan dapat dimanfaatkan dalam pemerintahan dan pembangunan.¹⁹

¹⁹ *Ibid.*

Pembangunan SIAK merupakan pembaharuan mendasar penyelenggaraan salah satu pelayanan publik yang diberikan kepada penduduk.



BAB III

TINJAUAN UMUM TERHADAP PENCATATAN SIPIL DI DAERAH

A. Pengertian Catatan Sipil

Lembaga catatan sipil adalah lembaga yang berfungsi untuk mencatatkan suatu peristiwa hukum seperti kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, pengakuan dan pengesahan anak, yang merupakan bagian dari hukum perdata.²⁰ Oleh karenanya lembaga Catatan Sipil merupakan lembaga yang sama pentingnya dengan Notaris yang karena kewenangannya mengeluarkan akta autentik yang diatur dalam undang-undang.

Fungsi dari Lembaga catatan sipil hingga saat ini belum diatur dalam satu perundang-undangan yang bersifat unifikasi dan masih mendasarkan pada pembagian penggolongan penduduk Indonesia menurut Pasal 163 IS (*Indische Staatsregeling*) dan penerbitan akta catatan sipil juga masih menggunakan peraturan perundangan dari pemerintahan kolonial Belanda yang sampai saat ini belum ada penggantinya, karena secara hukum masih berlaku sesuai dengan Aturan Peralihan Pasal I Undang-undang Dasar 1945 setelah diamandemen.

Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan dibidang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Kepada Daerah fungsi Lembaga Catatan Sipil telah berubah,

²⁰ Arhino Septian, *Loc.Cit.*

sehingga bukan merupakan lembaga yang berfungsi di bidang hukum keperdataan melainkan telah menjadi wilayah hukum Publik dan tidak sesuai dengan isi Pasal 7 ayat 1 dari Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 7 ayat 1 dari Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa kewenangan bidang Peradilan adalah kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak boleh diserahkan ke Pemerintah Daerah, maka konsekuensinya lembaga Pemerintah Daerah yang menerbitkan akta tidaklah berwenang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, karena akta Autentik yang diterbitkan haruslah oleh Pejabat yang mempunyai Kewenangan, dalam hal ini Kepala Lembaga milik Pemerintah Daerah yang menerbitkan akta autentik tidak berwenang akibatnya aktanya juga tidak autentik

B. Pelaksanaan Otonomi Daerah

Daerah hukum pelaksanaan otonomi daerah Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak urus daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan pasal tersebut dirumuskan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi akan dibagi pula dalam daerah

yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Secara etimologis kata otonomi berasal dari bahasa Latin, "Autos" yang berarti "sendiri" dan "Nomos" aturan. Krishna Darumurti mengatakan otonomi itu termasuk salah satu dari azas-azas pemerintahan negara, dimana pemerintah suatu negara dalam pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan. Disamping itu, Ateng Syafruddin dalam Krishna Darumurti mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan.²¹

Kemerdekaan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selain itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, penggerakan dan evaluasi.

Otonomi nyata merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang hidup dan berkembang didaerah. Sedang otonomi yang bertanggungjawab

²¹ Darumurti, Krishna, D. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti. hlm. 14.

maksudnya ialah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah.

Mencapai tujuan pemberian otonomi, adalah berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, dan kewenangan dibidang pemerintahan lainnya.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dan bertanggungjawab
3. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administratif.
6. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibangun oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan industri, kawasan perumahan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan daerah otonomi.
7. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif,

- fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
8. Pelaksanaan asas desentralisasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
 9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskan.²²

Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat berjalan dengan baik perlu memperhatikan sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, faktor kepemimpinan. Hal-hal yang mempengaruhi pengembangan otonomi daerah menurut Yosef Riwu Kaho sebagai berikut:

1. Faktor manusia pelaksana yang baik.
2. Faktor keuangan daerah yang cukup dan baik.
3. Faktor peralatan yang cukup dan baik.
4. Faktor organisasi dan manajemen yang baik.²³

Sebagaimana diketahui, selama ini khususnya daerah kabupaten banyak bergantung pada pemerintah pusat, karena terbatasnya jumlah dana yang berkaitan dengan sumber dana yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dengan ketergantungan pemerintah daerah dalam hal dana bagi

²² *Ibid.*, hlm 18.

²³ Riwu Kaho, Yosef, *Op.Cit.*, hlm. 52.

penyelenggaraan urusan, maka akan sulit untuk mencapai tujuan otonomi daerah terutama bagi daerah yang kurang berkembang.

Hal ini senada dengan pernyataan Pamudji dalam Nurimansyah Hasibuan berikut: “Pemerintahan daerah tak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan inilah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.”²⁴

Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah menyangkut ekonomi atau keuangan daerah. Dengan kemampuan ekonomi maksudnya adalah adanya kemampuan daerah secara ekonomis artinya dapat menjadikan daerah berdiri sendiri tanpa ketergantungan dengan pusat. Dengan demikian jelas sumber-sumber penerimaan daerah meliputi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah pendapatan asli daerah yang meliputi hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, pengelolaan kekayaan daerah serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.

C. Azas Perangkat Daerah.

Pemerintahan daerah memiliki alat kelengkapan dalam rangka mewujudkan suatu pemerintahan yang baik serta dapat melakukan pembangunan terhadap daerahnya masing-masing. Alat kelengkapan

²⁴ Hasibuan, Nurimansyah. 1991. *Otonomi dan Desentralisasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Prisma, hlm.6.

tersebut merupakan pendorong stabilitas pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah daerah. Alat kelengkapan tersebut seperti Badan Perencana Pembangunan Daerah. Adanya otonomi daerah membuat setiap daerah memiliki peran yang penting terhadap pembangunan daerahnya sendiri. Maka dari hal tersebut tugas dari Badan Perencana Pembangunan Daerah menjadi bagian dari sektor penting dalam pembangunan daerah dalam rangka mewujudkan otonomi daerah tersebut.

Walaupun tuntutan akan otonomi daerah cukup kuat, namun tetap saja tidak ada kriteria dimana daerah itu layak dikatakan menjadi daerah yang otonomi yaitu memiliki kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah (Pasal 5 Ayat 4 Undang-Undang No.12 Tahun 2008).

Disamping itu, otonomi yang diberi tetap dalam batasan tertentu. Hal ini dapat dilihat dari kewenangan daerah Pasal 10, daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah diluar urusan pemerintahan, Pemerintah dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahannya
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur atau wakil pemerintah

3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.²⁵

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintah daerah yang diselenggarakan berdasarkan kriteria terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah yang disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan, pengalihan sarana dan prasarana serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sementara itu urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan yang disesuaikan dengan urusan yang didekonsentrasikan.²⁶

Sementara itu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

²⁵ Faried Ali. 1997. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif, Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm.34.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 36.

4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
5. Penanganan bidang kesehatan.
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia yang potensial.
7. Penanggulangan masalah sosial.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertanahan.
12. Pelayanan kependudukan catatan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
14. Pelayanan administrasi penanam modal.
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.²⁷

Urusan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Daerah hukum pelaksanaan otonomi daerah Indonesia adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut: pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan

²⁷ Widodo Ekatjahjana. 2008. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.173.

pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak urus daerah yang bersifat istimewa.

Penjelasan pasal tersebut dirumuskan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.

Secara etimologis kata otonomi berasal dari bahasa Latin, “*autos*” yang berarti “sendiri” dan “*nomos*” aturan. Otonomi itu termasuk salah satu sari azas-azas pemerintahan negara, dimana pemerintah suatu-negara dalam pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan. Disamping itu, Ateng Syafruddin mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan.²⁸

Kemerdekaan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selain itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan

²⁸ Abraham Amos. 2005. *Sistem ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 14.

yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, penggerakan dan evaluasi.

Otonomi nyata merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang hidup dan berkembang didaerah. Sedang otonomi yang bertanggungjawab maksudnya ialah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah.²⁹

Wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, adalah berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi otonomi untuk daerah provinsi diberikan secara terbatas meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, dan kewenangan dibidang pemerintahan lainnya.³⁰

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dan bertanggungjawab

²⁹ *Ibid.*, hlm. 17

³⁰ M. Solly lubis. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju, hlm.21.

3. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administratif.
6. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibangun oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan industri, kawasan perumahan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan daerah otonomi.
7. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
8. Pelaksanaan asas desentralisasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.

9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskan.³¹

Agar pelaksanaan tugas otonomi dapat berjalan dengan baik perlu memperhatikan sumber pendapatan daerah, teknologi, struktur organisasi pemerintah daerah, dukungan hukum, perilaku masyarakat, faktor kepemimpinan. Disamping itu hal-hal yang mempengaruhi pengembangan otonomi daerah menurut Yosef Riwu Kaho sebagai berikut:

- a. Faktor manusia pelaksana yang baik.
- b. Faktor keuangan daerah yang cukup dan baik.
- c. Faktor peralatan yang cukup dan baik.
- d. Faktor organisasi dan manajemen yang baik.³²

Sebagaimana diketahui, selama ini khususnya daerah kabupaten banyak bergantung pada pemerintah pusat, karena terbatasnya jumlah dana yang berkaitan dengan sumber dana yang telah diatur oleh pemerintah pusat. Dengan ketergantungan pemerintah daerah dalam hal dana bagi penyelenggaraan urusan, maka akan sulit untuk mencapai tujuan otonomi daerah terutama bagi daerah yang kurang berkembang. Pentingnya pendanaan dalam rangka mengembangkan suatu daerah merupakan amanat dari lahirnya otonomi daerah. Peran pemerintah daerah dalam

³¹ *Ibid.*, hlm 25.

³² A. Mukthi Fadjar. 2003. *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*. Malang: In-Trans, hlm. 52.

meningkatkan pendapatan hasil daerah sangat bergantung dengan perkembangan suatu daerah.

Hal ini senada dengan pernyataan Pamudji berikut: “Pemerintahan daerah tak dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan dan pembangunan. Keuangan inilah merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri.³³

Salah satu faktor penting dalam pelaksanaan otonomi daerah menyangkut ekonomi atau keuangan daerah. Dengan kemampuan ekonomi yang dimiliki oleh suatu negara maksudnya adalah adanya kemampuan daerah secara ekonomis artinya dapat menjadikan daerah berdiri sendiri tanpa ketergantungan dengan pusat. Dengan demikian jelas bahwa sumber-sumber penerimaan daerah yang merupakan pendapatan daerah yang diatur dalam undang-undang meliputi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah pendapatan asli daerah yang meliputi hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, pengelolaan kekayaan daerah serta lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.³⁴

Asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum termasuk kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau

³³ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni, hlm.6.

³⁴ Jimly Ashiddiqie. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm.32.

norma yang berlaku pada suatu negara atau suatu pemerintahan adalah ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya, baik dalam bermasyarakat maupun bernegara.³⁵ Dengan perlakuan asas hukum dimungkinkan tidak terjadinya penyalahgunaan jabatan atau kekuasaan. Adapun yang menjadi acuan dalam perilaku terhadap jabatan berdasarkan beberapa asas hukum yang ada, asas-asas tersebut yaitu:

a. Asas legalitas

Asas ini diartikan sebagai asas kepastian hukum, asas ini merupakan konsekuensi logis dari negara hukum, sehingga setiap perbuatan atau tindakan aparatur pemerintah haruslah selalu didasarkan pada aturan-aturan hukum. Dalam rangka penerapan asas legalitas dengan mendasarkan hak yang dimilikinya maka aparatur pemerintah memiliki kekuasaan untuk leluasa dalam mengambil keputusan menurut batas-batas yang telah ditentukan oleh undang-undang. Inilah yang dimaksud dengan kebebasan dalam keterikatan. Bebas mengambil keputusan yang berarti memilih alternatif yang ada tetapi terikat oleh aturan-aturan hukum yang berlaku.

b. Asas opportunitas

Asas ini diperlukan oleh aparatur pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan dan inilah yang merupakan salah satu implementasi penggunaan wewenang yang bersifat istimewa yang dimiliki oleh para

³⁵ *Ibid.*, hlm. 36.

aparatur pemerintah. Akan tetapi tidaklah berarti dengan asas ini memberikan kesempatan kepada aparatur pemerintah untuk melakukan tindakan yang sewenang-wenang atau tindakan mengarah kepada penyalahgunaan kekuasaan.

c. Asas adaptasi

Asas ini menghendaki pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan selalu diberi kesempatan untuk mengadakan perubahan guna penyesuaian dengan keadaan, penerapan asas ini dapat terlihat pada kalimat dalam suatu keputusan pemerintah di dalam berbagai bentuknya yang menunjuk pada klausul yang berbunyi "jika ternyata terdapat kekeliruan dalam keputusan ini maka akan ditinjau kembali".

d. Asas kontinuitas

Asas ini menjamin keberlangsungan berlakunya suatu keputusan, walaupun pejabat yang menandatangani berganti. Berhubungan karena itu setiap keputusan pemerintah apapun bentuknya penandatanganan selalu menunjuk jabatan dari pejabat yang menandatangani, apalagi jabatan itu sendiri bukan saja subjek hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan tetapi karena sifatnya ia dikatakan tidak berubah.

e. Asas prioritas

Asas ini memberikan perlindungan dan mengutamakan kepada kepentingan umum. Artinya jabatan aparatur pemerintah dalam

mengambil tindakan haruslah selalu mendahulukan kepentingan perseorangan.³⁶



³⁶ Hadjon Philipus. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Penerbit Bina Ilmu, hlm.52.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Mekanisme pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil di daerah 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. *“Setiap anak sejak kelahirannya, berhak atas suatu nama dan status kewarganegaraannya”*. (Pasal 53 ayat 2 UU HAM) Hak pertama anak setelah dilahirkan adalah identitas yang meliputi nama, orangtua (silsilah keturunan) dan kewarganegaraan yang dituangkan dalam bentuk akta kelahiran.
2. Implementasi Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil Di Daerah berisikan berbagai aturan-aturan dalam bidang pencatatan sipil. Hal tersebut antara lain mengenai Ketentuan Umum Pencatatan Sipil, Register Pejabat Pencatatan Sipil, Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Blangko Dokumen Kependudukan, Penatausahaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, Pelaporan, Ketentuan lain-lain, Pendanaan, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Dengan mendasarkan substansi kebijakan publik, seperti Permendagri

Nomor 28 Tahun 2005 untuk diimplementasikan di lembaga administrasi negara seperti Kantor Catatan Sipil

3. Efektivitas pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil berdasarkan Permendagri Nomor 28 Tahun 2005 adalah Melalui pendaftaran penduduk seorang warga negara diidentifikasi sesuai ciri-ciri khasnya sebagai identitas yang unik. Dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah, maka ini merupakan tonggak untuk memulai pengelolaan kependudukan secara lebih profesional.

B. Saran

1. Agar setiap warga negara Indonesia mendaftarkan dirinya dalam kantor catatan sipil, baik itu dalam kejadian kelahiran, pernikahan dan sebagainya
2. Agar sosialisasi pentingnya pendaftaran penduduk dilakukan secara merata.
3. Agar pemerintah mengefisienkan pendaftaran penduduk dengan sistem yang lebih baik dan terarah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Amos Abraham. 2005. *Sistem ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ali Faried. 1997. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif, Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ashiddiqie Jimly. 2007. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Abdul Wahab Solichin. 2002. *Implementasi Kurikulum*. Bandung: Citra Adtya Bakti.
- Darumurti, Krishna, D. 2000. *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ekatjahjana Widodo. 2008. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Farida Indrati S., Maria. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan (Buku I)*. Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Hasibuan, Nurimansyah. 1991. *Otonomi dan Desentralisasi Keuangan Daerah*. Jakarta: Prisma
- Lubis M. Solly. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Philipus Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Penerbit Bina Ilmu.
- Pantja Astawa I Gde dan Suprin Na'a. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangn di Indonesia*. Bandung: Alumni
- Setiawan. 2004. *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Widjaja A. W.. 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Solichin Abdul Wahab. 2002. *Implementasi Kurikulum*. Bandung: Citra Adtya Bakti.

Widodo Ekatjahjana. 2008. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Teknik Penyusunannya*. Bandung: Citra Aditya Bakti

Internet

Arhino Septian, “ Lembaga Pencatatan Sipil”, melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013

Bambang Blogs, “ Siak dalam E Government”, melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013.

Eric Tampubolon, “ Analisis Terhadap Undang-Undang Administrasi Penduduk”, melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013.

Ilmu,Sahabat, “Pengertian Penduduk”, melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013.

Ratih Septi Blog, “Pengertian Penduduk”, melalui www.google.com, diakses pada tanggal 5 Mei 2013

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Catatan Sipil.