

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sebagai salah satu negara yang menerapkan sistem otonomi daerah dalam pelaksanaan pemerintahannya, Indonesia memberikan kewenangan kepada daerahnya untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam otonomi daerah penyelenggaraan pemerintahannya didasarkan atas tiga asas yakni desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.<sup>1</sup>

Urusan pemerintahan itu sendiri merupakan kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintah daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 9 ayat 1 urusan

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Ayat 11

pemerintah terbagi atas 3 yakni; (1) urusan pemerintahan absolut; (2) urusan pemerintahan konkuren; dan (3) urusan pemerintahan umum.<sup>2</sup>

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Selanjutnya terdapat 2 bentuk urusan pemerintahan wajib yakni wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil merupakan salah satu urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar yang menjadi tanggung jawab daerah otonom. Administrasi kependudukan menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang 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.<sup>3</sup>

Data kependudukan memiliki nilai strategi bagi penyelenggara pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut menunjukkan bahwa kegiatan administrasi kependudukan menjadi masalah yang paling urgent, yang harus ditangani dengan baik dan serius oleh pemerintah. Mulai dari penunjukkan instansi khusus yang akan mengelola informasi kependudukan hingga pengkoordinasian data yang jelas dan berkesinambungan. Perolehan data dari proses tersebut akan menjamin stabilitas pelayanan kepada

---

<sup>2</sup>*Ibid*, Pasal 9 Ayat 1

<sup>3</sup>Undang-undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 Ayat 1

masyarakat dibidang kependudukan karena kemudian penetapan kebijakan oleh pemerintah salah satunya akan didasarkan pada informasi data kependudukan tersebut.

Pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil merupakan hak serta kewajiban bagi setiap warga negara. Hak dalam memperoleh perlindungan dan pengakuan secara hukum serta memperoleh pelayanan dari negara, selanjutnya juga merupakan suatu kewajiban dimana setiap warga negara berkewajiban untuk melakukan pendaftaran penduduk maupun melaporkan setiap peristiwa penting yang dialami. Pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil tersebut kemudian akan diabadikan dalam sebuah dokumen yakni dokumen kependudukan. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan pasal 1 ayat 15 yang berbunyi “Pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana”.<sup>4</sup>

Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>5</sup> Sebagai alat bukti autentik, dokumen kependudukan merupakan sesuatu yang wajib dimiliki oleh setiap warga negara. Diantaranya adalah Kartu Keluarga (KK), Kartu tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), dan Akta Pencatatan Sipil (Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perceraian, Akta Pengakuan Anak dll).

---

<sup>4</sup>*Ibid*, Pasal 1 Ayat 10

<sup>5</sup>*Ibid*, Pasal 1 Ayat 8

Meskipun memiliki dokumen kependudukan adalah suatu kewajiban bagi setiap warga negara ternyata masih banyak juga masyarakat yang lalai dan enggan mengurus dokumen tersebut. Hal ini disebabkan oleh dua aspek, *pertama* murni dari individunya sendiri seperti menyepelekan hal yang seharusnya menjadi prioritas, *kedua* mengingat masih buruknya pelayanan sehingga masyarakat merasa anti untuk berurusan dengan birokrasi. Masih dijumpainya pelayanan yang ribet, membeli-belit, lama juga tidak adanya kepastian waktu, mahal dan jauhnya akses ke pusat pelayanan semakin membuat masyarakat abai dengan kebutuhan yang akan menopangnya dalam menjalani kehidupan sebagai warga negara, pasalnya dokumen kependudukan merupakan kunci untuk dapat mengakses segala pelayanan publik.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pada akhir tahun 2013 sebagai tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XI/2013 tanggal 30 April 2013 telah membawa perubahan yang cukup mendasar dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 470/327/SJ tanggal 17 Januari 2014 tentang Perubahan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Salah satu poin penting dalam perubahan kebijakan penyelenggaraan administrasi yang menjadi amanat dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 adalah pada pelayanannya yakni pelayanan stelsel aktif. Pelayanan administrasi

kependudukan yang semula diwajibkan aktif adalah penduduk diubah menjadi pelayanan dengan stelsel aktif dimana pemerintah diwajibkan aktif melalui pelayanan jemput bola atau pelayanan keliling.<sup>6</sup>Perubahan penyelenggaraan pelayanan ini dilakukan dalam rangka peningkatan pelayanan administrasi kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan administrasi kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan.<sup>7</sup> Selain itu perubahan ini juga diharapkan dapat memberikan pemenuhan hak-hak administrasi penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan dokumen kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif pemerintah.

Singkatnya perubahan kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mempermudah masyarakat dalam mengakses pelayanan terutama dalam mengurus dokumen kependudukan, sehingga dengan begitu jumlah kepemilikan dokumen kependudukan masyarakat akan meningkat. Pelayanan keliling tersebut berlaku untuk semua penyelenggaraan administrasi kependudukan yakni dalam pengurusan dan penerbitan semua dokumen kependudukan. Poin-poin perubahan kebijakan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan menjelaskan betapa pentingnya kepemilikan dokumen kependudukan, sehingga kepemilikan dokumen tersebut harus ditingkatkan, baik akta pencatatan sipil maupun dokumen pendaftaran penduduk.

---

<sup>6</sup>Surat Edaran Mendagri No. 470/327/SJ tanggal 17 Januari 2014, tentang *Perubahan Kebijakan dalam Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan*.

<sup>7</sup>Undang-undang No. 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan

Menindaklanjuti perubahan kebijakan serta mengingat pentingnya kepemilikan dokumen kependudukan tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar telah melakukan pelayanan dengan sistem keliling (jemput bola) di lebih kurang 32 nagari dari total 75 nagari yang tersebar di berbagai kecamatan, terhitung semenjak tanggal 13 maret 2014 - 22 desember 2015.<sup>8</sup> Dengan jenis pelayanan yang tercakup didalamnya pembuatan Kartu Keluarga (KK), Surat Pindah, Akta Kelahiran, dan Akta Kematian. Untuk e-KTP pelayanan keliling secara online hanya bisa dilakukan di 5 kecamatan saja.

Pelayanan keliling ini dilakukan pada hari kerja, dengan petugas yang telah ditentukan sesuai dengan surat tugas yang dikeluarkan oleh Kepala Dinas. Tim yang dibentuk terdiri dari 7-8 personil, yang terdiri dari koordinator, registrator dari berbagai bidang, teknisi, operator dan sopir. Dalam setiap pelayanan keliling tim yang dibentuk selalu di-rolling terlebih dalam setiap pelayanan keliling, nagari yang bisa dikunjungi hanya satu nagari. Hal ini dikarenakan mobil pelayanan keliling yang dimiliki oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar masih berjumlah 1 unit.

Hal ini tentu turut mempengaruhi kenaikan jumlah dokumen kependudukan yang dihasilkan oleh pelayanan keliling selama 1,5 tahun berjalan belum menunjukkan jumlah yang signifikan. Berikut dapat dilihat dari tabel yang menjelaskan jumlah dokumen kependudukan yang dihasilkan melalui pelayanan keliling tahun 2015.

---

<sup>8</sup>Lihat Surat Tugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Nomor : -/ST/Dukcapil-2014-2015 Pelayanan keliling ini terus berlanjut hingga hari ini, dalam penelitian ini peneliti hanya melihat implementasi program pelayanan keliling dari tahun 2014 hingga 2015, atau selama 2 tahun terhitung semenjak tahun 2014.

**Tabel 1.1**  
**Dokumen Kependudukan yang diterbitkan melalui Pelayanan Keliling di**  
**Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil**  
**Kabupaten Tanah Datar Tahun 2015**

No.	Jenis Dokumen Kependudukan	Total Dokumen yang Diterbitkan	Jumlah Dokumen yang Diterbitkan Melalui YanLing	Ket.
1.	Akta Kelahiran	12.620	4.136	-
2.	Akta Kematian	3	3	-
3.	Kartu Keluarga (KK)	19.376	3.174	-
4.	Surat Pindah	6.844	57	-

Sumber : Diolah dari berbagai sumber.

Dari tabel di atas dapat dilihat belum terjadi signifikansi jumlah penerbitan dokumen kependudukan yang diterbitkan melalui pelayanan keliling dibandingkan dengan penerbitan dokumen kependudukan selama tahun 2015. Selama lebih kurang 1,5 tahun berjalan, pelayanan keliling di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar seharusnya telah memberikan pengaruh yang cukup signifikan dalam peningkatan jumlah penerbitan dokumen kependudukan setiap tahunnya mengingat kemudahan yang ditawarkan oleh pelayanan keliling tersebut. Terlebih Kabupaten tanah Datar merupakan Kabupaten pertama yang menerapkan/melaksanakan pelayanan keliling di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari pemaparan latar belakang di atas, dapat dilihat belum maksimalnya implementasi kebijakan stelsel aktif melalui pelayanan keliling dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan khususnya pada pembuatan akta kelahiran. Hal ini dapat dilihat dari masih rendahnya kepemilikan dokumen kependudukan di Kabupaten Tanah Datar sebelum maupun setelah dilakukan

pelayanan keliling sebagai upaya percepatan kepemilikan dokumen kependudukan pada masyarakat.

Selanjutnya terdapat beberapa permasalahan yang teridentifikasi sebagai penyebab dari belum maksimalnya pelayanan keliling yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kartoni selaku Kasi Sistem Informasi Kependudukan dalam wawancara langsung yang dilakukan oleh peneliti sendiri pada saat melakukan observasi awal.<sup>9</sup>

“Pelaksanaan pelayanan keliling yang belum maksimal ini dikarenakan pertama mobil pelayanan keliling yang hingga hari ini masih berjumlah satu unit, itu pun mobil keliling yang tersedia hanya berfungsi untuk *men-dropping* barang atau untuk mengangkut perlengkapan saja sehingga ketika pelayanan dilakukan di nagari dilakukan dengan memindahkan perlengkapan ke luar, tentu hal ini turut menambah resiko kerusakan alat. Selain itu, ketersediaan jaringan di beberapa nagari juga turut menjadi kendala dalam pelaksanaan pelayanan keliling karena, karena tidak semua nagari didukung oleh jaringan yang dibutuhkan untuk mengiput data ke kantor pusat, sehingga dokumen kependudukan tidak dapat dicetak ditempat melainkan harus dibawa lagi ke kantor untuk kemudian diolah dan dicetak.”

Kendala selanjutnya yang diungkapkan oleh petugas pelayanan keliling Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk membuat dokumen kependudukan, ada juga yang terkendala dengan kelengkapan persyaratan lainnya sehingga belum bisa diproses. Dilain sisi terkait dengan keberadaan pelayanan keliling ke berbagai nagari semenjak pertengahan tahun 2014 lalu hingga saat ini, ternyata masih banyak masyarakat yang belum mengetahui adanya pelayanan keliling. Seperti wawancara langsung

---

<sup>9</sup>Hasil wawancara dengan Kartoni, selaku Kasi Sistem Informasi Kependudukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, 4 Februari 2016



peneliti sewaktu observasi awal dengan beberapa orang warga yang berada di nagari Sumanik kecamatan Salimpaung yang pernah dikunjungi oleh pelayanan keliling. Wawancara pertama yang peneliti lakukan dengan salah seorang warga yang bernama Lili Lovita (25 th).<sup>10</sup>

“*Uni* sendiri tidak mengetahui adanya pelayanan keliling, pun sewaktu mengurus akta kelahiran anak, setelah meminta akte dari bidan *uni* disuruh oleh bidan tersebut ke kantor wali untuk mengambil blanko akta kelahiran, blanko diisi dirumah dan besok diperlihatkan ke kantor wali lalu diantarkan langsung ke Kantor Capil di Batusangkar”

Mempertegas apa yang diungkapkan Lili, Minda (45 th) warga yang turut peneliti wawancarai pada saat observasi awal selanjutnya mengungkapkan, bahwa  
:11

“...Tidak...Ibuk tidak tahu kalau di nagari Sumanik ini ada pelayanan keliling dari capil,...belum...sampai saat ini anak-anak ibuk belum memiliki akta kelahiran, susah mengurusnya ibuk sudah pernah mengurus ke kantor capil 3 (tiga) kali di hari pelayanan untuk kecamatan Salimpaung tapi selalu ramai, alhasil sampai saat ini anak-anak ibuk hanya menggunakan akte dari bidan saja...juga dulu pernah guru (pihak sekolah) anak ibuk menawarkan jasa untuk membantu mengurus akta kelahiran, kemudian diserahkanlah persyaratannya ke sekolah, ternyata kemudian guru yang bersangkutan pindah dan persyaratan tersebut sudah tidak tahu lagi kemana...seandainya ibuk tahu kalau ada pelayanan keliling di nagari Sumanik, pastilah ibuk segera mengurus akta kelahiran anak ibuk saat itu...”

Di lain pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk mensosialisasikan adanya kebijakan ini mengatakan bahwa telah melakukan sosialisasi melalui media maupun melalui

---

<sup>10</sup>Hasil wawancara dengan Lili Lovita,warga Jorong Guguak Manih Nagari Sumanik Kecamatan Salimpaung,6 Februari 2016

<sup>11</sup>Hasil wawancara dengan Minda,warga Jorong Guguak Manih Nagari Sumanik Kecamatan Salimpaung,9 Februari 2016

surat yang dikirim ke kecamatan dan nagari yang akan dikunjungi oleh pelayanan keliling tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Kartoni <sup>12</sup>:

“...dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sudah melakukan sosialisasi melalui web, surat. Surat untuk kecamatan dan nagari, kemudian nagarilah yang membuat pengumuman kepada masyarakatnya melalui selebaran baik melalui surat atau brosur...”

Dengan masih adanya masyarakat yang tidak mengetahui adanya pelayanan keliling ini sementara pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menyatakan telah melakukan sosialisasi baik itu melalui media maupun berkoordinasi langsung dengan kecamatan ataupun nagari sebagai lokasi pelaksanaan pelayanan keliling ini mengindikasikan bahwa ada masalah antara interaksi aktor yang terlibat di dalam implementasi kebijakan pelayanan keliling tersebut.

Bukti masih rendahnya penerbitan dokumen kependudukan melalui pelayanan keliling di Kabupaten Tanah Datar menggambarkan bahwa program ini belum berjalan maksimal. Sementara kepemilikan dokumen kependudukan khususnya akta kelahiran adalah wajib bagi setiap warga negara baik untuk mendapatkan perlindungan secara hukum maupun untuk digunakan sebagai syarat dalam mengakses pelayanan publik lainnya. Pentingnya kepemilikan akta kelahiran namun bertolak belakang dengan realita rendahnya kepemilikan akta kelahiran meski telah dilakukan percepatan dengan menerapkan pelayanan keliling menimbulkan ketertarikan bagi peneliti untuk meneliti hal ini, terlebih Kabupaten Tanah datar merupakan Kabupaten pertama yang menerapkan

---

<sup>12</sup>Hasil wawancara dengan Kartoni, selaku Kasi Sistem Informasi Kependudukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, 4 Februari 2016

pelayanan keliling sebagai amanat dari UU Nomor 24 Tahun 2013 yang dijelaskan dalam Surat Edaran Mendagri No. 470/327/SJ.

Berdasarkan pemaparan di atas maka peneliti merumuskan permasalahan dengan pertanyaan penelitian, yakni :

Bagaimana implementasi program pelayanan keliling di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar tahun 2015 ?

### **C. Tujuan Penulisan**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sesuai dengan rumusan masalah, yakni:

1. Untuk menjelaskan Implementasi program pelayanan keliling di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk menjelaskan interaksi antar aktor yang terlibat di dalam implementasi program pelayanan keliling di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar.
3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi program pelayanan keliling di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Datar.

### **D. Manfaat penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan dapat menjadi salah satu bahan acuan untuk digunakan sebagai berikut :

1. Akademis

Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai salah satu karya ilmiah yang dapat menunjang perkembangan khasanah ilmu

politik yang membahas tentang implementasi kebijakan publik dengan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dalam menganalisis masalah dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung bagi peneliti maupun pihak lain yang tertarik dan ingin meneliti mengenai hal-hal yang berkaitan dengan bidang penelitian yang sama.

## 2. Praktis

Secara praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan positif bagi pihak pemerintah di Kabupaten Tanah Datar terutama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam mengimplementasikan kebijakan pelayanan untuk meningkatkan kepemilikan dokumen kependudukan oleh masyarakat.

