

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Hukum merupakan sesuatu hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum merupakan kaidah-kaidah yang dijadikan pedoman oleh masyarakat dan pemerintah dalam melakukan tindakan. E.M Mayer dalam buku Pengantar Ilmu Hukum karya Yuhelson menyebutkan pengertian dari hukum yang berhubungan dengan kehidupan bernegara, antara lain sebagai berikut : *bahwa Hukum adalah semua peraturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan pada tingkah laku manusia masyarakat dan menjadi pedoman bagi penguasa negara alam melakukan tugasnya.*<sup>1</sup> Indonesia yang merupakan sebuah negara hukum menjadikan hukum itu sebagai landasan dan patokan dalam setiap tindakan dan keputusan baik oleh individu, kelompok, lembaga, maupun pemerintah agar sesuai dengan peraturan yang telah dibuat.

Di dalam konsep negara hukum, pemerintah dalam penyelenggaraan negara menempatkan gagasan perlindungan hak asasi manusia sebagai salah satu unsur penting yang harus dijalankan.<sup>2</sup> Begitu juga Indonesia sebagai negara hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memenuhi dan memprioritaskan hak-hak warga negaranya. Pemerintah Indonesia memiliki kewajiban utama yang harus dilaksanakan yaitu memenuhi hak-hak warga negaranya serta melindunginya dengan cara yang tegas dan tidak memihak kepada suatu kelompok tertentu, yang dicantumkan ke dalam hukum konstitusi

---

<sup>1</sup> Yuhelson, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Gorontalo: Ideas Publishing, 2017), hlm 6

<sup>2</sup> Rabi Yati, "Perlindungan HAM (Hak Asasi Manusia) dalam Konsepsi Negara Hukum", *Universitas Lambung Mangkurat*, (2021), hlm 1

maupun hukum nasional.<sup>3</sup> Jika suatu negara tidak dapat memenuhi hak warga negaranya, maka terdapat kemungkinan hal tersebut akan menimbulkan konflik antara penyelenggara negara dengan warga negara yang bersangkutan.<sup>4</sup> Indonesia sendiri telah membentuk sebuah norma dasar yang menjadi dasar hukum negara dalam memenuhi dan menjamin hak-hak warga negaranya yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam undang-undang dasar tersebut sudah dijelaskan apa saja hak-hak dasar warga negara yang salah satunya adalah hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hak ini memiliki hubungan dengan hak warga negara yang lain yaitu hak untuk mendapatkan dokumen kependudukan sebagai bukti identitas diri dan kepastian hukum.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang selanjutnya disebut dengan UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bangsa Indonesia yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD 1945 dijadikan sebagai pedoman untuk segala perbuatan yang akan dilakukan oleh negara yang mana perbuatan itu dilakukan untuk mencapai semua tujuan negara dan mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang sudah terumus dan tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945. Pada Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa pemerintah Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

---

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Teuku Fadhli dkk, "Konstitusi Indonesia dalam Menjamin Hak Warga Negara", *Jurnal Educandumedia Vol.2 No.1*, (2023), hlm 90

Hal inilah yang harus dicapai oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegaranya.

Salah satu tujuan yang disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke empat adalah memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan tujuan negara tersebut, pemerintah dianggap bertanggung jawab untuk menjamin taraf hidup bagi setiap warga negara. Pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat yang tidak bisa dipenuhi oleh sesama masyarakat dengan tujuan untuk membuat kehidupan masyarakat menjadi sejahtera dan makmur. Mengenai bagaimana cara pemerintah dalam memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat dan mencapai tujuan tersebut telah diatur dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi : *Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak*. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa negara dalam hal memajukan kesejahteraan umum masyarakat memiliki sebuah tanggung jawab yaitu menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak bagi masyarakat.

Pelayanan umum atau pelayanan publik adalah sebuah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan tersebut. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut dengan UU Pelayanan Publik menyatakan bahwa :

*Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.*

Selain itu Riawan Tjandra dalam bukunya Hukum Administrasi Negara juga mengemukakan pengertian dari pelayanan publik, yaitu :<sup>5</sup>

*Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Aspek yang menjadi dasar dalam sebuah pelayanan publik adalah melayani masyarakat sebaik-baiknya dalam rangka membantu terkait dengan urusan administrasi pemerintahan dan/atau kebutuhan barang atau jasa publik.<sup>6</sup>

Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat oleh penyedia pelayanan publik haruslah pelayanan yang baik dan berkualitas. Suatu pelayanan dikatakan baik apabila dapat memenuhi indikator yang menyatakan demikian. Untuk indikator pelayanan publik yang baik dijelaskan dalam Pasal 4 UU Pelayanan Publik yang menyatakan bahwa :

*Suatu penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi asas-asas pelayanan publik yaitu Kepentingan umum, Kepastian hukum, Kesamaan hak, Keseimbangan hak dan kewajiban, Keprofesionalan, Partisipatif, Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, Keterbukaan, Akuntabilitas, Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, Ketepatan waktu, serta Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.*

Apabila asas-asas ini terpenuhi maka pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah bisa dikategorikan sebagai pelayanan yang baik.

Pelayanan merupakan fungsi dasar pemerintah, sehingga pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat, dan pada sisi lain pelayanan merupakan hak bagi anggota masyarakat.<sup>7</sup> Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya

---

<sup>5</sup> Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm 189

<sup>6</sup> Hayat, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm 52

<sup>7</sup> Jamil Bazarah dkk, "Konsep Pelayanan Publik (Analisis Literasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia)", *Dedikasi Vol.22 No.2*, (2021), hlm 110

untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi peningkatan pelayanan publik. Disisi lain kepuasan masyarakat adalah tolak ukur dari keberhasilan pelayanan publik yang diberikan oleh penyedia layanan publik.<sup>8</sup> Oleh sebab itu pelayanan publik harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara maksimal baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai kemajuan bersama.<sup>9</sup>

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terdiri dari 3 jenis yang salah satunya adalah pelayanan administratif. Pengertian dari pelayanan administratif menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yaitu : *pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik.* Pelayanan administratif merupakan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah mengenai dokumen-dokumen pribadi yang dimiliki oleh masyarakat yang pelayanannya meliputi mulai dari pembuatan, penerbitan, perubahan, dan perbuatan lainnya sehubungan dengan dokumen tersebut. Dokumen resmi yang dimaksud seperti Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Bukti Pemilik Kendaraan Bermotor, Surat Izin Mengemudi, Surat Tanda Nomor Kendaraan, Izin Mendirikan Bangunan/Persetujuan Gedung Bangunan, Paspor, dan dokumen lainnya.

---

<sup>8</sup> Yayat Rukayat, "Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan di Kecamatan Pasirjambu", *Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA) No.2*, (2017), hlm 57

<sup>9</sup> Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2018), hlm 174

Salah satu bentuk pelayanan administratif yang sering dilakukan adalah pelayanan administrasi tentang kependudukan. Kependudukan sendiri adalah hal yang penting karena berhubungan dengan jumlah, struktur, dan dinamika penduduk suatu negara. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan mengenai pengertian administrasi kependudukan yaitu :

*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.*

Tujuan dari pelayanan administrasi kependudukan adalah untuk memperoleh dan mengolah informasi yang akurat dan terpercaya mengenai kependudukan yang nanti akan digunakan untuk kepentingan di berbagai bidang pembangunan baik untuk pemerintah atau pihak yang memiliki kepentingan. Administrasi kependudukan merupakan kewajiban dari negara melalui penyelenggaraan pemerintahan yang ada untuk memberikan pelayanan terhadap hak-hak administrasi kependudukan yang dimiliki oleh setiap warga negara.<sup>10</sup>

Dokumen kependudukan sebagai hasil dari terlaksananya kegiatan administrasi kependudukan memiliki pengertian yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang berbunyi : *Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai*

---

<sup>10</sup> M. Muiz Raharjo dan Icut, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2021), hlm 133

*alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.* Mendapatkan dokumen kependudukan merupakan hak dari setiap masyarakat sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Selain itu dokumen kependudukan merupakan dokumen penting yang harus dimiliki oleh setiap masyarakat mengingat dokumen kependudukan memuat identitas seorang penduduk dan selalu digunakan dalam berbagai aktivitas yang membutuhkan dokumen kependudukan.<sup>11</sup> Oleh karena itu pelayanan dokumen kependudukan harus bisa dilaksanakan dengan baik dan prima serta bisa diakses oleh seluruh masyarakat.

Pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintahan di garis depan pelayanan masyarakat yang memiliki peran krusial dalam memenuhi kebutuhan esensial penduduk di tingkat lokal.<sup>12</sup> Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya disebut dengan UU Pemda disebutkan bahwa : *Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah otonom.* Pemerintah Daerah terdiri atas Gubernur untuk wilayah provinsi dan Bupati/Walikota untuk wilayah kabupaten/kota, serta jajaran di bawahnya. Pemerintah daerah memiliki peran yang penting dalam mengatur dan mengelola urusan pemerintahan di tingkat lokal atau daerah berdasarkan asas desentralisasi dengan tujuan agar bisa menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi

---

<sup>11</sup> Effiyaldi dkk, "Bagaimanakah Kualitas Layanan Dokumen Kependudukan Di Kota Jambi..?", *JUMANAGE Jurnal Ilmiah Manajemen dan Kewirausahaan Vol.3 No.1*, (Januari 2024), hlm 275

<sup>12</sup> Mansyur Achmad dan Muhammad Baharuddin Zubakhrum, *Administrasi Pemerintahan Daerah*, (Jombang: Askara Sastra, 2024), hlm 14

masyarakat.<sup>13</sup> Pemerintah daerah memiliki fungsi yang mencakup beberapa aspek, mulai dari fungsi pelayanan publik, fungsi pembangunan, fungsi pengaturan, fungsi pemberdayaan, fungsi koordinasi, dan fungsi pengawasan.<sup>14</sup> Semua fungsi dari pemerintah daerah dilakukan dengan tujuan untuk bisa menyelenggarakan semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.

Pelaksanaan urusan administrasi kependudukan merupakan kewenangan dari pemerintah daerah sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 12 ayat (2) UU Pemda yang menyebutkan bahwa urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil merupakan urusan pemerintahan konkuren tepatnya urusan pemerintahan wajib. Urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.<sup>15</sup> Sedangkan pengertian urusan pemerintahan wajib menurut Pasal 1 angka 14 UU Pemda adalah urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh semua daerah. Semua daerah wajib melaksanakan urusan pemerintahan wajib tanpa terkecuali karena berhubungan dengan hak-hak yang harus diterima oleh masyarakat. Kewenangan urusan administrasi kependudukan dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah dilakukan secara atribusi yaitu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.<sup>16</sup> Pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas dan kemampuan pemerintahan daerah

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2019), hlm 13

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm 56

<sup>16</sup> Ali Marwan Hsb dan Evlyn Martha Julianthy, "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia Vol.15 No.2*, (Juli 2018), hlm 5

dalam penyelenggaraan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat.<sup>17</sup> Ada beberapa alasan mengapa kewenangan urusan administrasi kependudukan diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yaitu karena ini cara yang ampuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat sehingga perencanaan mengenai urusan yang diberikan kepada pemerintah daerah dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.<sup>18</sup>

Administrasi kependudukan termasuk dalam urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan wajib maka dibutuhkan sebuah instansi pelaksana khusus berupa dinas daerah. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>19</sup> Dibentuklah sebuah dinas khusus menangani bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau biasa disebut Disdukcapil. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut dengan PP Nomor 40 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, Disdukcapil adalah perangkat daerah selaku instansi pelaksana yang

---

<sup>17</sup> Achmad Fauzi, "Otonomi Daerah dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik", *Jurnal Spektrum Hukum Vol.16 No.1*, (April 2019), hlm 129

<sup>18</sup> Septi Nur Wijayanti, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014", *Jurnal Media Hukum Vol.23 No.2*, (Desember 2016), hlm 191

<sup>19</sup> Sekretaris Daerah Kabupaten Bone, "Pengertian Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan OPD", <https://setda.bone.go.id/2019/02/15/pengertian-sekretariat-daerah-dinas-daerah-lembaga-teknis-daerah-dan-opd/4/>, diakses 30 November 2024 pukul 23:17

membidangi urusan Administrasi Kependudukan yang berada di tingkat daerah baik tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Disdukcapil dipimpin oleh seorang kepala dinas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Kota Padang merupakan kota yang menjadi ibu kota provinsi Sumatera Barat dan pusat pelaksanaan pemerintahan daerah Sumatera Barat. Hal ini menyebabkan Kota Padang memiliki jumlah penduduk paling banyak di Sumatera Barat. Menurut data Badan Pusat Statistik Kota Padang jumlah penduduk kota Padang per tahun 2023 adalah berjumlah 942.938 jiwa.<sup>20</sup> Dengan jumlah penduduk sebanyak ini menyebabkan administrasi kependudukan merupakan hal yang sangat penting dan krusial bagi pemerintahan daerah terutama pemerintah Kota Padang. Pelaksanaan administrasi kependudukan di Kota Padang diatur berdasarkan Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Administrasi Kependudukan. Dalam Pasal 1 angka 4 Perda ini disebutkan bahwa perangkat daerah yang berperan sebagai instansi pelaksana yang membidangi urusan administrasi kependudukan di Kota Padang adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang yang selanjutnya disebut dengan Disdukcapil Kota Padang adalah dinas yang berwenang untuk menyelenggarakan pelayanan administrasi kependudukan terhadap masyarakat Kota Padang. Dalam melaksanakan urusan administrasi

---

<sup>20</sup> Badan Pusat Statistik Kota Padang, “Penduduk, Laju Pertumbuhan Penduduk, Distribusi Persentase Penduduk Kepadatan Penduduk, Rasio Jenis Kelamin Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Padang, 2023”, <https://padangkota.bps.go.id/id/statistics-table/3/V1ZSbFRUY3ITbFpEYTNsVWNGcDZjek53YkhsNFFUMDkjMw==/penduduk--laju-pertumbuhan-penduduk--distribusi-persentase-penduduk--kepadatan-penduduk--rasio-jenis-kelamin-penduduk-menurut-kecamatan-di-kota-padang--2023.html?year=2023>, diakses 19 November 2024 pukul 21:47

kependudukan Disdukcapil Kota Padang memiliki beberapa kewajiban yang diatur dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Administrasi Kependudukan yang selanjutnya disebut dengan Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2021 yang salah satunya yaitu mencetak, menerbitkan dan mendistribusikan dokumen kependudukan. Dalam Pasal 53 Perda Kota Padang No. 5 Tahun 2021 dijelaskan bahwa dokumen kependudukan terdiri dari beberapa jenis yaitu Biodata Penduduk, Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk Elektronik, Kartu Identitas Anak, Surat Keterangan Kependudukan dan Akta Pencatatan Sipil. Semua dokumen kependudukan ini merupakan hasil dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang dilakukan oleh Disdukcapil Kota Padang sebagai bagian dari pelaksanaan urusan administrasi kependudukan di Kota Padang.

Mal Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut dengan MPP adalah sebuah instansi yang dibentuk oleh Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) yang memiliki tugas sebagai tempat berlangsungnya kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang merupakan perluasan fungsi pelayanan terpadu baik pusat maupun daerah serta pelayanan BUMN/BUMD/BUMS dalam rangka menyediakan pelayanan yang cepat, mudah, terjangkau, aman dan nyaman. MPP di Kota Padang dibentuk pada tahun 2018 berdasarkan Peraturan Wali Kota Padang Nomor 54 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik yang selanjutnya disebut dengan Perwalikota Padang No. 54 Tahun 2018. MPP Kota Padang sekarang berlokasi di Lantai 4 Plaza Andalas Padang. Dalam pelaksanaannya MPP akan menyediakan ruangan gedung dan sarana/prasarana kepada instansi-instansi yang bergabung

pelayanan sehingga pelayanan bisa dilakukan dengan pola pelayanan terpadu satu pintu dan diselenggarakan di satu tempat saja. Bergabungnya pelayanan-pelayanan ini didasari dengan adanya Nota Kesepahaman dan ditindaklanjuti dengan perjanjian kerja sama antara para pihak sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Ayat (5) dan (6) Perwalikota Padang No. 54 Tahun 2018.

Disdukcapil Kota Padang termasuk ke dalam instansi-instansi yang menggabungkan dan melaksanakan pelayanannya di MPP Kota Padang. Hal ini juga diikuti dengan dipindahkannya pelayanan perekaman data dari Disdukcapil Kota Padang ke MPP Kota Padang tertanggal 14 Oktober 2024. Masyarakat Kota Padang sekarang ini bisa melaksanakan pelayanan administrasi kependudukan di 2 tempat yaitu Disdukcapil Kota Padang dan MPP Kota Padang. Diharapkan dengan hal ini dapat memudahkan masyarakat dalam melaksanakan pelayanan administrasi kependudukan terutama pelayanan mengenai dokumen kependudukan.

Namun diduga terdapat hambatan dalam pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di Kota Padang yang menyebabkan ketimpangan antara asas serta prinsip pelayanan yang seharusnya dilaksanakan dengan pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di lapangan. Hipotesa ini didasarkan kepada informasi awal yang didapatkan dari hasil wawancara pada tanggal 21 November 2024 kepada 4 masyarakat yang melakukan pelayanan pengurusan KTP baru dan perekaman data ulang KTP di Disdukcapil Kota Padang dan pada tanggal 22 November 2024 kepada 2 masyarakat yang hendak melakukan pengurusan perubahan data dan perekaman data KTP el di MPP Kota Padang. Dari hasil kedua wawancara itu didapati bahwa masyarakat merasa disulitkan dalam melakukan pelayanan KTP el karena mereka harus

mendatangi 2 tempat yaitu Disdukcapil Kota Padang dan MPP Kota Padang yang mana sebelumnya hanya satu tempat saja yaitu Disdukcapil Kota Padang. Hal ini disebabkan karena pelayanan perekaman data KTP el yang sepenuhnya dipindahkan ke MPP Kota Padang sehingga tidak memungkinkan perekaman data dilakukan di Disdukcapil Kota Padang, sedangkan di MPP Kota Padang sendiri tidak bisa melakukan pelayanan KTP el. Terlihat dengan jelas bahwa 2 pelayanan publik yang saling berhubungan erat satu sama lain namun kedua pelayanan itu tidak terintegrasi dengan baik dimana masyarakat harus mendatangi 2 tempat untuk melakukan pelayanan yang seharusnya bisa dilakukan di satu tempat saja. Pelayanan publik itu seharusnya bisa diintegrasikan dengan baik dan bisa dilakukan dengan sistem satu pintu saja sehingga memudahkan masyarakat dalam melakukan pelayanan publik sebagaimana prinsip pelayanan publik yang diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yaitu prinsip kesederhanaan yang mana pelayanan publik itu harus sederhana, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. Selain itu juga harus sesuai dengan asas pelayanan publik yang diatur dalam Pasal 4 UU Pelayanan Publik yaitu pelayanan publik harus memiliki asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Namun dalam pelaksanaannya prinsip dan asas pelayanan publik ini tidak terlaksana dengan baik dimana masyarakat harus disulitkan karena harus mendatangi 2 tempat dalam melakukan pelayanan KTP el terutama masyarakat yang menggunakan transportasi umum. Selain itu waktu yang dibutuhkan masyarakat dalam melakukan pelayanan menjadi lebih lama dimana masyarakat membutuhkan waktu lebih dari 1 hari dan masyarakat

harus kembali besoknya untuk melakukan pelayanan lagi. Hal ini jelas tidak sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan oleh Disdukcapil Kota Padang dimana disebutkan bahwa pelayanan dokumen kependudukan akan selesai dalam kurun waktu 1 hari dan maksimal 3 hari, namun dalam kenyataannya bisa lebih.

Selain itu mereka juga mengeluhkan mengenai kurangnya penyebaran informasi mengenai pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan terbaru ini dari Disdukcapil Kota Padang kepada masyarakat. Disdukcapil Kota Padang sangat kurang dalam melakukan sosialisasi dan penyebaran informasi kepada masyarakat mengenai MPP Kota Padang, mengenai pemindahan pelayanan perekaman data KTP el dari Disdukcapil Kota Padang ke MPP Kota Padang, serta mengenai prosedur pelayanan pasca pemindahan ini. Masyarakat baru mengetahui semua ini setelah mereka datang ke Disdukcapil Kota Padang sehingga mereka kebingungan karena informasi yang baru mereka terima itu. Seharusnya pelayanan publik itu mudah dilakukan dan tidak membingungkan masyarakat dalam pelaksanaannya dan Disdukcapil Kota Padang harus mensosialisasikan informasi mengenai pelayanan administrasi kependudukan terutama apabila ada perubahan sehingga menghindari kebingungan dimasyarakat. Hal ini sesuai dengan salah satu kewajiban dari Disdukcapil sebagai penyelenggara pelayanan administrasi kependudukan yang diatur dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang mana disebutkan bahwa Disdukcapil harus melakukan sosialisasi mengenai penyelenggaraan urusan administrasi kependudukan ke masyarakat. Namun pada praktik di lapangan masyarakat masih mengalami

kebingungan dalam melakukan pelayanan dokumen kependudukan karena sangat kurangnya sosialisasi dan penyebaran informasi dari Disdukcapil Kota Padang.

Berdasarkan pemaparan di atas, terlihat bahwa telah terjadi ketidaksesuaian dalam pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di Kota Padang dimana terjadinya ketidaksesuaian antara praktik pelaksanaan di lapangan dengan prinsip pelayanan publik, asas pelayanan publik, kewajiban penyelenggara pelayanan dokumen kependudukan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan serta dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan oleh penyelenggara pelayanan itu sendiri. Penulis pun tertarik ingin meneliti lebih dalam mengenai bagaimana pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di Kota Padang yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan menjadikan penulis untuk melakukan penelitian lebih dalam dengan mengambil judul “Pelayanan Dokumen Kependudukan di Kota Padang”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang ingin diteliti penulis adalah :

1. Bagaimana Pelaksanaan Pelayanan Dokumen Kependudukan di Kota Padang ?
2. Apa Hambatan yang ditemukan dalam Pelaksanaan Pelayanan Dokumen Kependudukan di Kota Padang ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai penulis dalam peneliti adalah :

1. Untuk mengetahui Proses Pelaksanaan Pelayanan Dokumen

Kependudukan di Kota Padang.

2. Untuk mengetahui Hambatan yang ditemukan dalam Pelaksanaan Pelayanan Dokumen Kependudukan di Kota Padang.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis.
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya pada bidang ilmu hukum.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menerapkan ilmu teoritis yang didapat selama perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan dalam masyarakat.
  - c. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian sejenis maupun penelitian yang akan datang.
2. Secara Praktis.
  - a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu, pengetahuan dan wawasan dalam bidang ilmu hukum.
  - b. Bagi masyarakat, diharapkan hasil penelitian bisa memberikan wawasan untuk mengetahui lebih lanjut mengenai pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di Kota Padang
  - c. Bagi pihak yang berkepentingan, diharapkan hasil penelitian ini menjadi bahan masukan dan pertimbangan.

#### **E. Metode Penelitian**

Untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, maka diperlukan metode-metode penelitian yang digunakan oleh penulis guna untuk

mendapatkan jawaban atas rumusan masalah yang ada dalam penelitian ini.

Adapun metode yang digunakan yakni :

1. Metode Penelitian.

Berdasarkan judul penelitian, maka metode yang digunakan adalah metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada di lapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis.<sup>21</sup>

2. Sifat Penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan tentang suatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu.<sup>22</sup> Hal ini karena penelitian ini semata-mata menggambarkan suatu objek untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum. Penelitian ini bersifat menggambarkan dan mengulas secara detail tentang pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di Kota Padang.

3. Jenis dan Sumber Data.

- a. Jenis Data.

Dalam melakukan penelitian pada umumnya ada 2 jenis data yang dikumpulkan yaitu data primer dan data sekunder.

1. Data Primer.

Data primer adalah data yang didapat langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan.<sup>23</sup> Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan dua cara. Cara pertama dengan melakukan observasi atau pengamatan terhadap pelayanan dokumen kependudukan di Dinas

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 50.

<sup>22</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm 8

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm 16

Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan Mal Pelayanan Publik Kota Padang. Cara kedua dengan melakukan wawancara terhadap pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan masyarakat yang sedang melaksanakan pelayanan dokumen kependudukan di tempat tersebut.

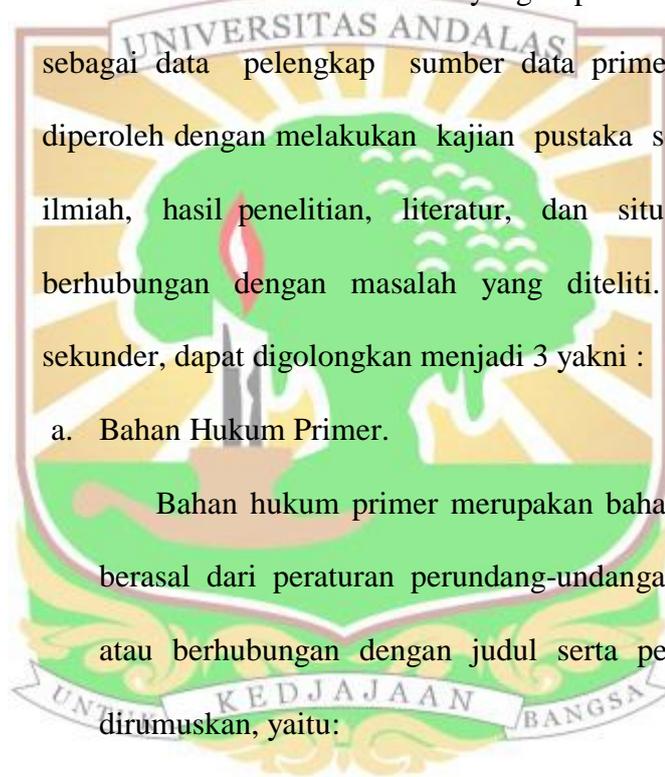
## 2. Data Sekunder.

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku sebagai data pelengkap sumber data primer. Data sekunder diperoleh dengan melakukan kajian pustaka seperti buku-buku ilmiah, hasil penelitian, literatur, dan situs internet yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Di dalam data sekunder, dapat digolongkan menjadi 3 yakni :

### a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer merupakan bahan penelitian yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan judul serta permasalahan yang dirumuskan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan



3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2017 tentang Inovasi Daerah
7. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak.
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2019 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2022 tentang Pencatatan Nama pada Dokumen Kependudukan
11. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 1983 tentang Organisasi dan Tatakerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kotamadya.
12. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara



Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

13. Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

14. Peraturan Wali Kota Padang Nomor 54 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Mal Pelayanan Publik.

15. Peraturan Wali Kota Padang Nomor 72 Tahun 2022 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

b. Bahan Hukum Sekunder.

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang menjelaskan dan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku referensi, jurnal hukum, serta hasil-hasil penelitian karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier.

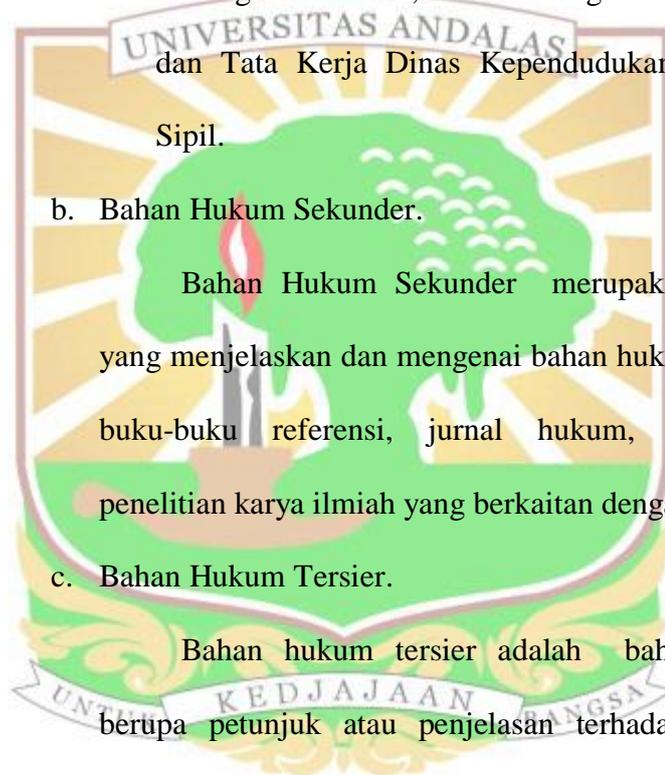
Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang berupa petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang bisa didapatkan dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.

b. Sumber Data

Berdasarkan rumusan dan tujuan penelitian ini, maka penulis mengumpulkan data-data dengan memperoleh sumber-sumber dari :

1. Studi Lapangan.

Studi lapangan atau penelitian lapangan adalah penelitian yang



dilakukan di suatu tempat atau lokasi yang dipilih untuk meneliti atau menyelidiki sesuatu yang terjadi di tempat tersebut. Penelitian ini dilakukan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan Mal Pelayanan Publik Kota Padang dengan melakukan wawancara kepada pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan masyarakat yang sedang melaksanakan pelayanan dokumen kependudukan.

## 2. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah kegiatan mengumpulkan data yang berasal dari literatur-literatur yang sudah ada. Bahan-bahan kepustakaan dalam penelitian ini diperoleh dari Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Padang, dan buku milik pribadi.

## 4. Jenis dan Sumber Data.

### a. Populasi.

Dalam sebuah penelitian, populasi adalah keseluruhan dari objek pengamatan atau objek yang diteliti.<sup>24</sup> Dalam penelitian ini populasinya adalah seluruh masyarakat Kota Padang yang melaksanakan pelayanan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan Mal Pelayanan Publik Kota Padang.

### b. Sampel dan Teknik Sampling

Dalam suatu penelitian, pengumpulan data dilakukan terhadap

---

<sup>24</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2013), hlm 79

sampel, bukan terhadap semua populasi. Sampel merupakan bagian dari populasi yang dianggap mewakili populasi dan kita lakukan penelitian.<sup>25</sup> Adapun teknik sampling yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *Non-Probability sampling* dengan cara *Purposive Sampling*, yaitu pemilihan sampel dengan cara memilih atau mengambil subjek berdasarkan pertimbangan subjektif dari peneliti sehingga tujuan dari penelitian dapat tercapai.<sup>26</sup> Kriteria pemilihan sampel masyarakat yang diwawancarai adalah masyarakat yang mengeluhkan adanya hambatan dalam pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan Mal Pelayanan Publik Kota Padang. Jumlah responden yang diwawancarai berjumlah 2 pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, 50 masyarakat yang melakukan pelayanan dokumen kependudukan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang, dan 12 masyarakat yang melakukan pelayanan dokumen kependudukan di Mal Pelayanan Publik Kota Padang.

## 5. Teknik Pengumpulan Data.

### a. Wawancara.

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab antara penulis dengan narasumber atau responden. Narasumber yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan sejumlah masyarakat yang melaksanakan pelayanan

---

<sup>25</sup> *Ibid*

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 89

dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan Mal Pelayanan Publik Kota Padang yang mengeluhkan adanya hambatan dalam pelaksanaan pelayanan.

b. Studi Dokumen.

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang berasal dari data tertulis seperti peraturan perundang-undangan, buku, jurnal penelitian ataupun publikasi ilmiah, dan dokumen lain yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

c. Observasi.

Observasi atau pengamatan adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan melihat dan mengamati apa hal yang ingin diteliti secara langsung di lapangan. Observasi dilakukan terhadap pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dan Mal Pelayanan Publik Kota Padang terhadap masyarakat Kota Padang.

6. Teknik Pengolahan Data

Data primer dan sekunder yang telah dikumpulkan, diolah dengan pengolahan data (*editing*), yaitu dengan memeriksa dan merapikan data yang telah dikumpulkan berupa hasil wawancara, catatan-catatan serta informasi yang diperoleh dari hasil penelitian. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan ringkasan atau poin inti dan mempermudah untuk melakukan analisa data.

7. Teknik Analisis Data.

Penelitian ini memiliki sifat deskriptif yaitu menggambarkan suatu objek atau kejadian sehingga teknik analisis data yang digunakan adalah

analisis data secara kualitatif. Analisis kualitatif adalah metode yang mengkaji suatu hal secara mendalam dan rinci dengan uraian kalimat-kalimat tanpa menggunakan angka. Pada penelitian ini analisis didasarkan kepada hasil wawancara, hasil pengamatan, peraturan perundang-undangan yang berlaku, pendapat para ahli, buku-buku, jurnal dan pengetahuan umum.

