

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Birokrasi pemerintahan merupakan manifestasi dari tanggung jawab negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara, termasuk hak atas pelayanan publik yang berkualitas dan adaptif terhadap perkembangan zaman. Penerapan teknologi dalam sistem birokrasi bukan hanya sebuah tuntutan modernitas, melainkan bentuk aktualisasi dari nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan negara. Sejalan dengan itu, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum tidak hanya harus menjamin supremasi hukum, tetapi juga harus mampu memenuhi prinsip pelayanan yang berorientasi pada kepentingan publik, partisipasi masyarakat, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan sebagai bagian dari konsep *good governance*.¹

Perkembangan bidang teknologi dan komunikasi yang meningkat secara signifikan menuntut negara untuk beradaptasi dan mengintegrasikan kemajuan tersebut kedalam sistem pemerintahannya. Dalam konteks ini, berbagai instansi pemerintah mulai mengadopsi digitalisasi birokrasi, yaitu transformasi pada tata kelola administrasi pemerintahan dengan memanfaatkan teknologi dan komunikasi guna meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas. Secara konstitusional, kebijakan ini memperoleh legitimasi dari Pasal 31 Ayat (5) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan;

¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 253-254

“Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.”

Sebagai wujud pelaksanaan amanat konstitusi tersebut, digitalisasi birokrasi menjadi langkah strategis negara dalam mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang modern serta pelayanan publik yang efektif dan inklusif. Digitalisasi birokrasi adalah sebuah perubahan yang dilakukan pada pemerintahan terkhusus pada bagian administrasi dan birokrasi pemerintahan dengan menerapkan teknologi dan informasi.²

Implementasi digitalisasi birokrasi secara langsung mempengaruhi dinamika pelayanan publik. Pada beberapa tahun ini, sistem pemerintahan berbasis digital telah dikeluarkan sebagai bentuk realisasi peningkatan pelayanan publik agar menuju pelayanan prima, efisien dan efektif.³ Menilik pada hal tersebut, pelayanan publik perlu didukung oleh regulasi agar mempunyai legalitas yang jelas.⁴ Secara normatif pelayanan publik diatur pada Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yang menyatakan;

“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.”

² Juniati dan Aulia Nurdiansyah, 2023, “Pola Pengelolaan Arsip Secara Digital dalam Mendukung Efektivitas Organisasi di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Bontang”, *Ikomik: Jurnal Ilmu Komunikasi dan Informasi*, Vol. 3, hlm. 28-37

³ Riris Kusmiyati, 2023, “Digitalisasi Birokrasi Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik (Peluang Dan Tantangannya)”, *Komunikologi : Jurnal Pengembangan Ilmu Komunikasi dan Sosial*, Vol. 7, hlm. 35

⁴ Muhammad Arif Rivaldo “dkk”, 2024, “Problematika Pelayanan Publik di Kabupaten Muara Enim”, *The Officium Noble Jurnal*, Vol. 1, hlm. 5

Pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada warga negara. Hakikatnya, pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima dari pemerintahan kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.⁵ Dilain hal, pelayanan publik juga dapat diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.⁶

Implementasi digitalisasi birokrasi ini membuat berbagai lembaga pemerintahan termasuk kementerian mulai menerapkan kebijakan berbasis teknologi. Salah satunya adalah Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional atau disebut BKKBN yang telah menciptakan dan menerapkan aplikasi *Electronic Visum (E-Visum)*. BKKBN sendiri diatur pada Pasal 53 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga yang berbunyi;

“Dalam rangka pengendalian penduduk dan pembangunan keluarga dengan Undang-Undang ini dibentuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional yang selanjutnya disingkat BKKBN.”

Pasal 53 Ayat (2) pada Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga dijelaskan bahwa BKKBN merupakan lembaga pemerintah non kementerian. Namun telah terjadi

⁵ Moenir, 2021, “Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia”, Dikutip dalam Susetyo Arief Hidayat, 2022, “Analisis Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik (Studi Pada Kantor Kecamatan Semarang Timur)”, *Skripsi Fisip Untag Semarang*.

⁶ Susetyo Arief Hidayat, 2022, “Analisis Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik (Studi Pada Kantor Kecamatan Semarang Timur)”, *Skripsi Fisip Untag Semarang*.

perubahan nomenklatur pada BKKBN menjadi lembaga kementerian yang disebut sebagai Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga (Kemendukbangga)/BKKBN. Perubahan ini ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 180 dan 181 Tahun 2024. Perubahan ini hanya mencakup perubahan posisi menjadi kementerian yang mempermudah birokrasi BKKBN langsung kepada presiden dan perubahan nama BKKBN menjadi Kemendukbangga/BKKBN.

Tugas dan fungsi BKKBN sebagaimana diatur dalam Pasal 56 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga adalah melaksanakan pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana secara nasional. Tugas ini mencakup semua wilayah tanpa terkecuali, sehingga operasionalnya diserahkan kepada Penyuluh Keluarga Berencana atau disingkat sebagai PKB. Seluruh fungsi strategis dari program kerja serta operasional lapangan diwujudkan melalui PKB yang tersebar keseluruhan penjuru Indonesia.⁷

Lebih lanjut, konstitusionalisasi PKB dijelaskan dalam Pasal 1 Lampiran Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 13 Tahun 2023 Tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Jabatan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana dijelaskan;

⁷ Eko Sigit Raharjo dan Roy Valiant Salomo, 2019 “Implementasi Kebijakan Pengukuran Kinerja Penyuluh Program Kependudukan Keluarga Berencana Dan Pembangunan Keluarga (KKBPK) Melalui Aplikasi *E-Visum* di Perwakilan BKKBN Provinsi Banten”, *Jurnal Reformasi Administrasi*, Vol. 6, hlm. 98-106

“Tugas Jabatan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana yaitu melakukan pengelolaan perkembangan kependudukan, pembangunan keluarga, dan keluarga berencana”

Selain itu disebutkan juga pada Point (C) angka 8 bahwa PKB adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang secara penuh untuk melaksanakan pengelolaan perkembangan kependudukan, pembangunan keluarga, dan keluarga berencana. PKB juga dapat didefinisikan sebagai PNS yang telah memenuhi kualifikasi dan standar kompetensi tertentu yang telah dijadikan sebagai parameter penilaian dan diberi tugas atau tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang dalam BKKBN.⁸

Disisi lain, menilik kepada penerapan *E-Visum*, kebijakan ini didasari oleh Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE), yang diperkuat oleh Pasal 1 Angka 2 Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Tata Kelola Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik di Lingkungan Badan kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional menyatakan;

“Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik BKKBN yang selanjutnya disingkat SPBE BKKBN adalah penyelenggaraan pemerintahan oleh BKKBN yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE BKKBN.”

⁸ Ledy Octaviani Iqmy dan Vida Wira Utami, 2022 “Peran Penyuluhan Program Keluarga Berencana (KB) Di Kecamatan Teluk Betung Timur Kota Bandar Lampung Tahun 2022”, *Jurnal Perak Malahayati : Pengabdian Kepada Masyarakat (PKM)*, Vol. 4, hlm. 174-181.

Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) di BKKBN merupakan mekanisme modernisasi birokrasi yang menekankan penggunaan teknologi dan komunikasi untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan publik. Namun demikian, kebijakan ini tidak secara eksplisit menjelaskan mengenai implementasi serta teknis operasional *E-Visum*. Menilik hal tersebut, Kepala BKKBN membuat sebuah kebijakan yang mengatur implementasi dan teknis operasional *E-Visum* melalui Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai Di Lingkungan Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional.

Dalam Pasal 1 Angka 26 dijelaskan bahwa;

“Aplikasi Elektronik Visum yang selanjutnya disebut EVisum adalah suatu program berbasis teknologi informasi yang memiliki fungsi mencatat, mendokumentasikan, dan melaporkan serta sebagai bukti kerja setiap aktivitas kegiatan Penyuluh KB dan PLKB.”

Merujuk pada pasal tersebut, *E-Visum* digunakan untuk mengumpulkan seluruh rekapan kinerja dan pendataan kehadiran PKB yang dilaporkan secara digital dengan lampiran dokumentasi. *E-Visum* hadir untuk pelaporan kegiatan yang dilakukan setiap harinya dan pelaporan lokasi kerja secara *real time* melalui *smartphone android/IOS*.⁹ *E-Visum* juga berfungsi sebagai penghubung antara BKKBN Pusat, Perwakilan BKKBN Provinsi, Organisasi Perangkat Desa Keluarga Berencana (OPD KB) di Kabupaten, perwakilan BKKBN di setiap daerah dengan membentuk sebuah dinas seperti di Kab. Tanah Datar berupa Dinas

⁹ Eko Sigit Raharjo dan Roy Valiant Salomo, *Op. Cit.*, hlm. 102

Pemberdayaan Masyarakat Desa, Pengendalian Pendudukan Keluarga Berencana (PMDPPKB), sampai pada PKB dilapangan.¹⁰

Penerapan ini sejalan dengan prinsip-prinsip *Good Governance* (pemerintahan yang baik) yang menekankan pentingnya efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, supremasi hukum, partisipasi, daya tanggap, dan visi strategis.¹¹

Salah satu kerangka operasionalnya adalah konsep *Electronic Government* (E-Government) yakni penyelenggaraan pemerintahan berbasis teknologi dan komunikasi.¹² Transformasi *e-government* mencakup digitalisasi proses administratif, penyediaan layanan daring, dan interaksi yang lebih efektif antara pemerintah dan warganya.¹³

Namun demikian, meskipun secara teoritik dan regulatif sistem ini terstruktur dengan baik, implementasinya di tingkat daerah tidak selalu berjalan ideal. Salah satu contoh konkret terdapat di Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat, yang menjadi fokus penelitian ini. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) sepanjang tahun 2020-2024, diketahui dari 14 kecamatan yang ada, enam diantaranya memiliki sejumlah menara telekomunikasi yang terbatas.

¹⁰ Janana Badra, 2023, "Analisis Faktor Sumber Daya pada Implementasi Kebijakan Aplikasi e visum Penyuluh Keluarga Berencana di Kabupaten Grobogan", *Jiap : Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, Vol. 11, hlm. 44-58

¹¹ Wuryan Andayani "dkk", 2024, "Penguatan Good Governance: Pengalaman Penerapan Elektronik Government Pemerintahan Daerah Di Indonesia", *Jurnal Aktiva: Riset Akuntansi dan Keuangan*, Vol. 6, hlm. 116-131.

¹² Nugraha Rachmatullah "dkk"., 2022, "Analisis Pentingnya Digitalisasi & Infrastruktur Teknologi Informasi Dalam Institusi Pemerintahan : E-Government", *Jurnal Fasilkom*, Vol.12, hlm. 14-19

¹³ Hikmah Muhaimin "dkk", 2025, "Transformasi Teknologi Dalam Birokrasi: Analisis Dampak Digitalisasi Terhadap Efisiensi Birokrasi", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol.4, hlm. 7-9

Kondisi ini berdampak kepada lemah dan tidak adanya kekuatan internet di beberapa wilayah Kab. Tanah Datar.¹⁴

Selain itu berdasarkan tanya jawab yang dilakukan sebelumnya dengan salah satu PKB di BKKBN Tanah Datar, terdapat sebanyak 29 PKB yang bekerja, sedangkan Kab. Tanah Datar mempunyai 73 nagari yang harus ditanggung jawabkan oleh PKB. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara pekerja dan beban kerjanya. *E-Visum* juga mengalami beberapa kecacatan dalam operasionalnya masih terdapat error dalam aplikasi tersebut.¹⁵ Indikasi ini menunjukkan bahwa transformasi digital tidak selalu serta-merta dapat diterapkan seragam di seluruh wilayah, karena terdapat faktor lokalitas dan kapasitas daerah yang perlu diperhatikan.

Berbagai bentuk peraturan Kepala BKKBN yang telah dibentuk dan disahkan memperoleh legitimasi melalui Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan bahwa administrasi pemerintahan merupakan sebuah tata laksana dalam pengambilan keputusan atau tindakan oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Ketentuan ini memberikan dasar yuridis bagi setiap badan atau pejabat pemerintahan, termasuk BKKBN untuk menerbitkan kebijakan dan tindakan administratif dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya. Lebih lanjut pada Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan;

¹⁴ Badan Pusat Statistik Kabupaten Tanah Datar 2020-2024

¹⁵ Eko Sigit Raharjo dan Roy Valiant Salomo, *Op. Cit.*, hlm. 100

“Keputusan Administrasi Pemerintahan yang juga disebut Keputusan Tata Usaha Negara atau Keputusan Administrasi Negara yang selanjutnya disebut Keputusan adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Berdasarkan pasal ini BKKBN memiliki kewenangan untuk menerbitkan peraturan internal, termasuk Peraturan Kepala BKKBN yang mengatur penerapan sistem elektronik, penggunaan *E-Visum*, mekanisme pelaksanaannya, serta pengaturan tentang sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan. Wewenang pembentukan peraturan ini dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan disebut sebagai diskresi.

Diskresi merupakan salah satu bentuk kewenangan yang diberikan kepada pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan atau tindakan yang tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan, dengan tetap berlandaskan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.¹⁶ Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa:

"Diskresi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum dengan tujuan:

- a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
- b. mengisi kekosongan hukum;
- c. memberikan kepastian hukum; dan/atau
- d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu demi kepentingan umum.”

¹⁶ Yurri Apriana Rudiansyah “dkk”, 2021, “Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Masa Pandemi Covid 19 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil”, *Jurnal Feb Unmul*, Vol. 18, hlm. 513-519

Berdasarkan ketentuan tersebut, setiap bentuk diskresi termasuk kebijakan penerapan dan teknis operasional *E-Visum* oleh Kepala BKKBN harus memiliki tujuan yang jelas dalam konteks kemanfaatan dan kepentingan publik, serta diarahkan untuk tujuan memperlancar urusan pemerintahan, mengatasi kekosongan atau kekakuan norma, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnansi pemerintahan dalam praktik administrasi pemerintahan. Namun, agar pelaksanaan diskresi ini tidak melampaui batas kewenangan, maka harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimuat dalam Pasal 24 Undang-Undang yang sama, yaitu:

“Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Diskresi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b. tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. sesuai dengan AUPB; dan
- d. berdasarkan alasan yang objektif.”

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kebijakan yang diambil oleh Kepala BKKBN dalam penerapan *E-Visum* dapat dipandang sebagai bentuk diskresi administratif. Dengan demikian, penerbitan Peraturan Kepala BKKBN Nomor 6 Tahun 2023 yang menjadi dasar operasional *E-Visum* dapat dilihat bukan hanya sebagai kebijakan teknis semata, tetapi juga sebagai bentuk pelaksanaan diskresi administratif yang sah menurut hukum administrasi negara.

Meskipun berbagai kendala masih dihadapi dalam penerapan *E-Visum*, pemerintah sebenarnya telah melakukan sejumlah langkah untuk memperkuat efektivitas kebijakan tersebut. Melalui koordinasi antara BKKBN Pusat, perwakilan di daerah, serta penyuluh lapangan, berbagai upaya seperti pelatihan

teknis, monitoring internal, dan evaluasi sistem telah dijalankan sebagai bentuk tanggung jawab administratif. Namun demikian, sejauh ini upaya tersebut masih memerlukan tindak lanjut yang lebih konkret agar mampu mengatasi hambatan eksternal seperti keterbatasan jaringan dan gangguan sistem yang menghambat kelancaran pelaporan di lapangan.

Meskipun kebijakan *E-Visum* dirancang sebagai instrumen peningkatan efektivitas dan efisiensi kinerja PKB, permasalahan hukum muncul ketika kebijakan *E-Visum* yang merupakan produk diskresi tidak dijalankan secara seragam oleh PKB di Kabupaten Tanah Datar dikarenakan ada beberapa indikasi hambatan terhadap pelaksanaannya. Situasi ini menimbulkan pertanyaan sejauh mana kebijakan tersebut telah dirancang dan dijalankan berdasarkan pertimbangan yang matang, serta apakah realitas implementasinya selaras dengan tujuan kebijakan yang hendak dicapai. Dalam konteks inilah, pendekatan hukum administrasi negara menjadi penting untuk menelaah dinamika pelaksanaan kebijakan secara konkret di daerah. Hal tersebut mendorong penulis melakukan penelitian yang dituangkan kedalam bentuk skripsi dengan judul **“Implementasi *E-Visum* Di Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Kab. Tanah Datar”**

B. Rumusan Masalah

Adapun masalah yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimana kebijakan Kepala BKKBN dalam penerapan *E-Visum* ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara?
2. Bagaimana implementasi kebijakan *E-Visum* di Kabupaten Tanah Datar serta upaya pemerintah dalam mengoptimalkan pelaksanaannya sesuai prinsip tata kelola pemerintahan yang baik?

C. Tujuan Penelitian

Suatu tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena demikian dapat memberikan arah pada penelitiannya.¹⁷ Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis kebijakan *E-Visum* oleh Kepala BKKBN dalam perspektif hukum administrasi negara
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan *E-Visum* di Kabupaten Tanah Datar serta upaya pemerintah dalam mengoptimalkan pelaksanaannya sesuai prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah:

¹⁷ Bambang Soegono, 1996, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, hlm. 109.

- a. Memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Administrasi Negara, dengan menelaah praktik kebijakan administratif melalui pendekatan diskresi dan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik
 - b. Menjadi referensi akademik dalam pembahasan mengenai ketimpangan antara norma hukum dan implementasi kebijakan publik, yang kerap terjadi dalam proses digitalisasi birokrasi.
 - c. Memperkaya literatur hukum yang mengkaji digitalisasi pemerintahan, khususnya dalam konteks pelayanan publik berbasis teknologi di tingkat daerah.
2. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah:
- a. Memberikan gambaran faktual kepada BKKBN, khususnya di Kabupaten Tanah Datar, terkait efektivitas dan kendala pelaksanaan *E-Visum*, sehingga dapat dijadikan bahan evaluasi kebijakan.
 - b. Menjadi masukan bagi pengambil kebijakan agar dalam menetapkan peraturan berbasis teknologi, dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas dan kesiapan lapangan, termasuk kesiapan SDM dan infrastruktur.
 - c. Menyediakan rambu hukum dan administratif yang dapat dijadikan pertimbangan bagi lembaga pemerintah lainnya

dalam mengembangkan sistem e-government yang adaptif dan responsif terhadap kondisi daerah.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian Hukum merupakan sebuah ikhtiar untuk mencari kebenaran hukum terhadap permasalahan di dalam hukum. Penelitian hukum merupakan kegiatan untuk menemukan aturan hukum, norma-norma hukum, atau doktrin-doktrin hukum, dengan tujuan untuk menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.¹⁸ Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan sebagai cara melakukan penelitian-penelitian yang bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis untuk dapat memperoleh data maksimum dan dapat menuju kesempurnaan dalam penulisan ini. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data-data yang telah dikumpulkan. Morris Coben mendefinisikan penelitian hukum sebagai:

"Segala aktifitas seseorang untuk menjawab permasalahan hukum yang bersifat akademik dan praktisi, baik yang bersifat asas-asas hukum, norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat".¹⁹

Adapun dalam metode penelitian ini, penulis menggunakan komponen-komponen sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

¹⁸ Iman Jalaludin Rifa'I "dkk", 2023, *Metodologi Penelitian Hukum*, Serang: Pt Sada Kurnia Pustaka, hlm. 10

¹⁹ *Ibid.* hlm. 68

Metode yang digunakan untuk melaksanakan penelitian ini adalah yuridis empiris, atau disebut dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku secara *in action* serta apa yang terjadi dalam kenyataan dalam masyarakat.²⁰

Penelitian yuridis empiris merupakan penelitian lapangan (Penelitian terhadap data primer) yaitu suatu penelitian meneliti peraturan-peraturan hukum yang kemudian digabungkan dengan data dan perilaku yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Data/materi pokok dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari para responden atau instansi-instansi yang bersangkutan melalui penelitian lapangan.

2. Jenis Data

Penelitian yuridis empiris ini menggunakan data primer dan data sekunder, yaitu :

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang didapatkan langsung dari penelitian lapangan maupun sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas dengan melakukan wawancara terstruktur baik dengan para pihak atau instansi yang memiliki wewenang dalam bidang kependudukan dan keluarga berencana, seperti Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana dan Kementerian Kependudukan dan Pemabangunan Keluarga,

²⁰ Suharsimi Arikanto, 2012, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm.126.

ataupun secara langsung bertanya kepada individu yang bekerja pada instansi yang bersangkutan.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan terhadap bahan penelitian yang digunakan, sehingga akan diperoleh data awal untuk dipergunakan dalam penelitian lapangan, dimana terdapat tiga bahan hukum bersumber dari:²¹

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat, yang mencakup peraturan perundang-undangan, Peraturan Lembaga yang bersangkutan, dan yurisprudensi terkait dengan topik masalah yang dibahas yaitu :

(a) Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Kinerja Bagi Pegawai Di Lingkungan Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional.

(b) Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Kinerja Pegawai Di Lingkungan Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional.

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 11.

(c) Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Penyelenggaraan Kampung Keluarga Berkualitas.

(d) Peraturan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2023 Tentang Pedoman Penghitungan Kebutuhan Jabatan Fungsional Penyuluh Keluarga Berencana.

(e) Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 9 Tahun 2020 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik BKKBN.

(f) Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Nomor 22 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Kinerja bagi Penyuluh Keluarga Berencana PKB di lingkungan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional

(g) Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

(h) Peraturan Presiden Republik Indonesia Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Kementrian.

(i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(j) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

(k) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Negara.

(l) Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang tidak mengikut yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil dari olahan pendapat dan pikiran dari para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kepada penulis meliputi buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, hasil-hasil penelitian karya ilmiah dari internet yang relevan dengan penelitian ini.

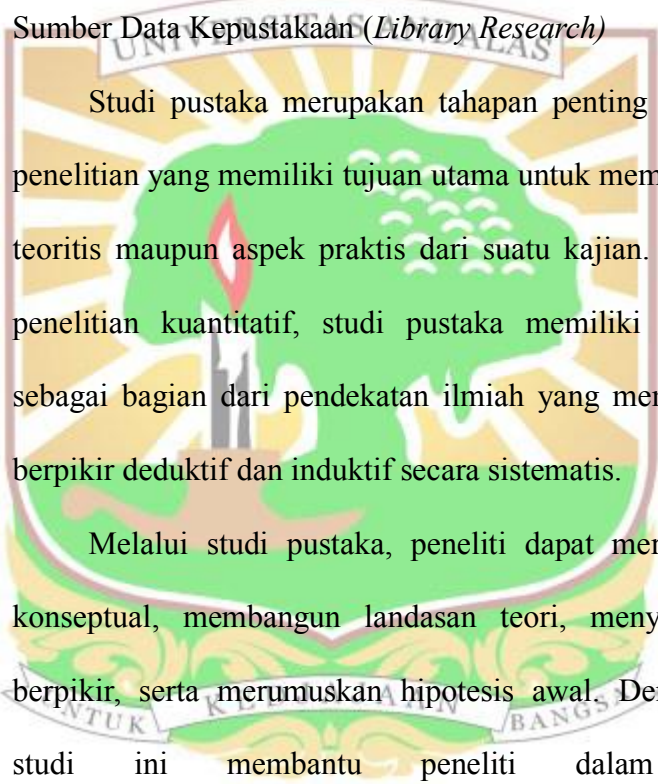
3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan penunjang yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun badan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, Ensiklopedia, dan jurnal-jurnal non hukum yang masih mempunyai relevansi dengan topik yang diteliti.

3. Sumber Data

Sumber data merupakan pihak atau objek tempat data dikumpulkan oleh peneliti. Sumber data dapat berupa individu, objek, atau dokumen yang menjadi fokus pengamatan, bahan bacaan, maupun narasumber dalam proses wawancara yang relevan dengan permasalahan penelitian. Informasi yang diperoleh dari sumber tersebut kemudian diklasifikasikan sebagai data.²² Sumber data diklasifikasikan dalam dua jenis yaitu;

a. Sumber Data Kepustakaan (*Library Research*)

The logo of Universitas Samudra Indonesia is a circular emblem. It features a green tree in the center, with a red flame or torch at its base. The tree is set against a yellow background with a sunburst pattern. The words 'UNIVERSITAS SAMUDRA' are written in a semi-circle at the top, and 'INDONESIA' is at the bottom. The logo is partially obscured by the text of the paragraph.

Studi pustaka merupakan tahapan penting dalam kegiatan penelitian yang memiliki tujuan utama untuk memperkuat fondasi teoritis maupun aspek praktis dari suatu kajian. Dalam konteks penelitian kuantitatif, studi pustaka memiliki peran strategis sebagai bagian dari pendekatan ilmiah yang memadukan logika berpikir deduktif dan induktif secara sistematis.

Melalui studi pustaka, peneliti dapat merumuskan dasar konseptual, membangun landasan teori, menyusun kerangka berpikir, serta merumuskan hipotesis awal. Dengan demikian, studi ini membantu peneliti dalam memahami, mengklasifikasikan, dan mengorganisasi isu-isu yang relevan dengan objek penelitian.²³

b. Sumber Data Lapangan (*Field Research*)

Sumber data lapangan adalah informasi yang diperoleh secara langsung melalui interaksi peneliti dengan objek penelitian di lokasi

²² Rahmadi, 2011, *Pengantar Metodologi Penelitian*, Kalimantan: Antasari Press, hlm. 60

²³ Iman Jalaludin Rifa'I, *Op.Cit*, hlm. 37

yang ditentukan. Penelitian lapangan (*field research*) dilakukan guna memperoleh data faktual dari realitas sosial yang sedang diteliti, baik melalui wawancara, observasi, maupun dokumentasi. Tujuannya adalah untuk memahami secara lebih mendalam kondisi empiris yang terjadi, terutama dalam hal implementasi kebijakan atau fenomena yang belum terungkap dalam studi pustaka. Dalam konteks penelitian hukum empiris, data lapangan menjadi elemen penting untuk menguji relevansi antara norma dengan praktik yang berlangsung.²⁴ Adapun beberapa pihak terkait yang telah diwawancarai sebagai berikut;

- 
1. Kepala Dinas Badan Kependudukan Dan Keluarga Berencana Nasional Kab. Tanah Datar
 2. Sekretaris Dinas PMDPPKB
 3. Kepala Bidang PMDPPKB Kab. Tanah Datar
 4. Koordinator Penyuluh KB Kab. Tanah Datar
 5. Penyuluh KB Kab. Tanah Datar
 6. Pramusaji, Kemanan, dan Operator tim KB Kecamatan.
4. Teknik Pengumpulan Data

Data dalam suatu penelitian adalah merupakan bahan yang akan dipergunakan dalam menyelesaikan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian. Oleh karena itu, data-data tersebut harus didapatkan serta dikumpulkan sehingga permasalahan dalam penelitian akan dapat dipecahkan. Data tersebut dikumpulkan dengan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

²⁴ *Ibid*, hlm. 68

a. Wawancara

Data primer atau data yang diperoleh langsung dari sumber data di lokasi penelitian atau lapangan (*Field Research*) didapatkan melalui wawancara dan observasi. Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan melakukan komunikasi antara satu orang dengan orang lainnya dengan cara tanya jawab secara lisan guna mendapatkan langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan yang akurat dan sebenarnya.²⁵ Sedangkan menurut ahli Lexy J. Moleong wawancara adalah:

“Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu”.²⁶

Pada umumnya interview atau wawancara memiliki tiga (3) fungsi yaitu :

- 1) Alat pengumpul data utama, yaitu untuk mengungkap makna fenomena masalah penelitian, sesuai sifat dan jenis data atau info yang diperlukan.
- 2) Alat pengumpul data pelengkap, yaitu untuk mengungkap informasi yang tidak dapat diperoleh dengan alat pengumpul data utama (observasi)

²⁵ Iman Jalaludin Rifa’i, *Op.Cit*, hlm. 141

²⁶ Lexy J. Moleong, 2005, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, hlm.186

- 3) Alat pengumpul data pembandingan, atau alat pengukur kebenaran, yaitu untuk mengecek ketepatan, akurasi dan relevansi data kebenaran data.

Kegiatan wawancara dilakukan langsung kepada beberapa instansi di antaranya Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana, Badan Kepegawaian Negara, dan Badan Kepegawaian Daerah.

Teknik wawancara yang akan dilakukan penulis adalah wawancara semi terstruktur. Menurut Sugiyono mengemukakan bahwa wawancara semi terstruktur adalah untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, dimana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, ide-idenya. Dasar pertimbangan pemilihan wawancara semi terstruktur karena pelaksanaannya lebih bebas dibandingkan dengan wawancara terstruktur sehingga akan timbul keakraban antara peneliti dan responden yang ada pada akhirnya akan memudahkan peneliti dalam menghimpun data.²⁷

b. Studi Dokumen

Studi Dokumen yaitu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada dapat berupa arsip, catatan dan kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Menurut Soerjono Soekanto dokumentasi adalah suatu metode pengumpulan data dan

²⁷ Sugiono, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif*, Bandung: PT. Alfabeta, hlm. 233.

pencatatan terhadap berkas-berkas atau dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan materi yang dibahas.²⁸

5. Analisis data

Untuk mengolah data yang didapatkan dari penelusuran kepustakaan sehingga dilakukannya analisis data. Analisis data yang telah diperoleh dilakukan dengan metode kualitatif yaitu analisis yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam konvensi internasional, peraturan perundang-undangan dan norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat sehingga dihubungkan satu sama lain untuk mendapatkan suatu kesimpulan.²⁹

6. Pengolahan Data

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap pakai untuk analisis.³⁰ Data yang diperoleh dan dikumpulkan akan dilakukan pengolahan data dengan cara editing. Editing adalah data yang diperoleh penulis diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut telah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.³¹

²⁸ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, hlm. 66.

²⁹ Iman Jalaludin Rifa'i, *Op.Cit*, hlm. 167

³⁰ *Ibid*, hlm. 168

³¹ *Ibid*. hlm. 169