

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini sejalan dengan konsep *welfare state* yang menjadi cita-cita para *founding fathers* dalam menentukan peran pemerintah terhadap rakyatnya. *Welfare state* atau negara kesejahteraan mengandung makna bahwa negara memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.<sup>1</sup>

Tugas utama pemerintahan pada hakekatnya adalah melayani masyarakat. Pemerintah dibentuk untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang mampu memberikan kesempatan kepada masyarakat berupa fasilitas untuk mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya guna mencapai tujuan bersama.<sup>2</sup> Pada hakikatnya dalam setiap manusia memiliki dua kepentingan yaitu kepentingan individu dan kepentingan bersama. Kepentingan individu dikarenakan manusia sebagai makhluk yang memiliki kebutuhan pribadi. Kepentingan bersama didasarkan pada manusia sebagai makhluk sosial (kelompok) yang memiliki kebutuhan bersama.<sup>3</sup>

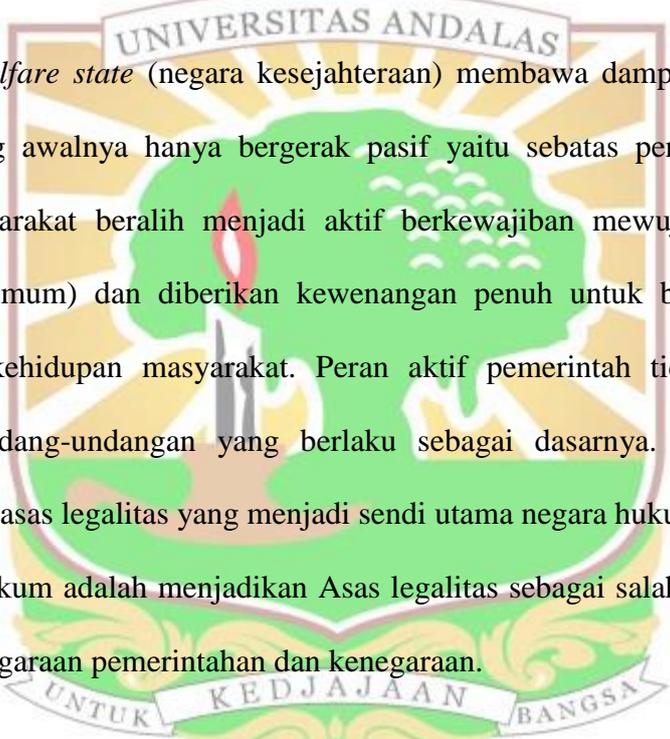
---

<sup>1</sup> Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi Dan Kepemimpinan Masa Depan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 281.

<sup>2</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 61.

<sup>3</sup> A.W. Widjaja, *Etika Administrasi Negara*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 1.

Salah satu dari kepentingan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat sebagai individu yaitu pelayanan. Hal senada juga di kemukakan Budiman Rusli dalam Sinambela<sup>4</sup> yang berpendapat bahwa manusia selama hidupnya akan selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* bahwa kebutuhan manusia terhadap pelayanan akan berbanding terbalik dengan umur manusia itu sendiri, ketika bayi kebutuhan terhadap pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia maka kebutuhan akan pelayanan akan semakin menurun.



Konsepsi *welfare state* (negara kesejahteraan) membawa dampak besar pada peran pemerintah yang awalnya hanya bergerak pasif yaitu sebatas penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat beralih menjadi aktif berkewajiban mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum) dan diberikan kewenangan penuh untuk berperan aktif dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat. Peran aktif pemerintah tidaklah terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasarnya. Hal ini merupakan perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Ciri utama dalam setiap negara hukum adalah menjadikan Asas legalitas sebagai salah satu pondasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan.

Pada gagasan negara hukum penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi kebijakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.<sup>5</sup> Kecenderungan sifat manusia yang saling berlawanan mengharuskan dibentuknya suatu kontrak sosial dalam melindungi diri dengan cara menyerahkan hak-hak

---

<sup>4</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2014, hlm. 3.

<sup>5</sup> *ibid*, hlm. 94.

individunya kepada seseorang atau sekelompok manusia dalam bentuk kontrak sosial yang disepakati bersama.<sup>6</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan saat ini mengacu pada implementasi prinsip-prinsip profesionalitas, profesionalitas, transparansi, akuntabilitas, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat yang kemudian disebut dengan *Good Governance*. Dalam perkembangannya Indonesia telah memulai berbagai inisiatif untuk mempromosikan *Good Government* guna menggeser paradigma *Rule Government* yang tidak lagi sejalan dengan cita-cita reformasi. Adapun tolak ukur dari *good governance* dapat dilihat dari aspek:<sup>7</sup>

1. Hukum/kebijakan, ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi.
2. Kompetensi administrasi dan transparansi. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi.
3. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen.
4. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

Prinsip pemerintahan yang baik tidak hanya terbatas pada penggunaan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melainkan dikembangkan dengan menerapkan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang tidak hanya melibatkan pemerintah/ negara semata tetapi juga melibatkan internal birokrasi dan eksternal birokrasi dalam memberikan perlindungan warga negara terhadap hak-haknya.<sup>8</sup>

Perlindungan terhadap hak-hak warga negara Indonesia dicantumkan secara jelas dalam UUD Negara Republik Indonesia, yaitu:

---

<sup>6</sup> C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm. 9.

<sup>7</sup> Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi Dan Kepemimpinan Masa Depan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 281.

<sup>8</sup> *Ibid.*

1. Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak: “tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (pasal 27 ayat 2)
2. Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan: “setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”.(pasal 28A)
3. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (pasal 28B ayat 1)
4. Hak atas kelangsungan hidup. ”Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang”
5. Hak untuk mengembangkan diri dan melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya dan berhak mendapatkan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan hidup manusia. (pasal 28C ayat 1)
6. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. (pasal 28C ayat 2)
7. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum. (pasal 28D ayat 1)

Dalam pemenuhan hak-hak warga negara terdapat peran besar pemerintah. Pemerintah sebagai pihak yang diberikan kepercayaan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik. Tanggung Jawab tersebut disikapi dengan membentuk Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Pelayanan Publik atau UUPP memiliki ruang lingkup pelayanan yang meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif sesuai peraturan perundang-undangan. Pemerintah memiliki kewenangan penuh dalam membentuk organisasi penyelenggara yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Penyelenggara dimaksud bisa berbentuk institusi negara, korporasi, lembaga independen yang berlandaskan undang-undang guna memberikan pelayanan publik. Penyelenggara diberikan tanggung jawab sepenuhnya terhadap ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.<sup>9</sup>

Bentuk pelayanan negara terhadap penduduknya yaitu berupa pelayanan administratif, pelayanan barang dan pelayanan jasa. Pelayanan Administratif yaitu pelayanan dengan output dokumen resmi pemerintah, misalnya status kewarganegaraan seseorang, sertifikat kompetensi atau diklat, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akte Pernikahan, Akte kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Surat Izin Mengemudi (SIM), Paspor, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Sertifikat Kepemilikan / Penguasaan Tanah dan sebagainya.

Salah satu fungsi dari dokumen-dokumen tersebut adalah sebagai bukti pengakuan negara. Dokumen kependudukan ini nantinya akan menjadi dasar yang kuat bagi warga negara untuk memperoleh hak-haknya sebagai warga negara Indonesia. Dengan berdasarkan hal tersebut Pemerintah Republik Indonesia membentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Negara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>10</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Sesuai dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, Negara dengan tegas menjamin hak setiap Penduduk untuk memperoleh status kewarganegaraan, membangun keluarga dan keturunan melalui perkawinan yang sah tercatat oleh negara, menjamin kebebasan memeluk agama, dan memilih tempat tinggal di wilayah Republik Indonesia.

Peristiwa Kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas atau tinggal sementara, serta perubahan status Orang Asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan Peristiwa Penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang.<sup>11</sup>

Penyelenggaraan administrasi negara terdiri dari berbagai macam bentuk pelayanan. Administrasi Kependudukan merupakan alat negara yang berfungsi sebagai sistem dengan tujuan untuk memenuhi hak-hak masyarakat terkait kependudukan. Dengan adanya sistem tersebut pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, dapat dilaksanakan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Administrasi Kependudukan diarahkan untuk:<sup>12</sup>

1. memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;

---

<sup>11</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Hlm.32

<sup>12</sup> Ibid.

3. memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
4. mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
5. mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan bertujuan untuk:

- a. memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen Penduduk untuk setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk;
- b. memberikan perlindungan status hak sipil Penduduk;
- c. menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
- d. mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
- e. menyediakan data Penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh Undang-Undang ini melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Secara keseluruhan, ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi hak dan kewajiban Penduduk, Penyelenggara dan Instansi Pelaksana, Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Data dan Dokumen Kependudukan, Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada saat negara dalam keadaan darurat, pemberian kepastian hukum, dan perlindungan terhadap Data Pribadi Penduduk. Untuk menjamin pelaksanaan Undang-Undang ini dari kemungkinan pelanggaran, baik administratif maupun ketentuan materiil yang bersifat pidana, diatur juga ketentuan mengenai tata cara penyidikan serta pengaturan mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana.

Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang Administrasi

Kependudukan. Salah satu hal penting adalah pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah identitas Penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap Penduduk. NIK bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia dan berkait secara langsung dengan seluruh Dokumen Kependudukan.

Untuk penerbitan NIK, setiap Penduduk wajib mencatatkan biodata Penduduk yang diawali dengan pengisian formulir biodata Penduduk di desa/kelurahan secara benar. NIK wajib dicantumkan dalam setiap Dokumen Kependudukan, baik dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk maupun Pencatatan Sipil, serta sebagai dasar penerbitan berbagai dokumen yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan.

Pendaftaran Penduduk pada dasarnya menganut stelsel aktif bagi Penduduk. Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk didasarkan pada asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya Peristiwa Kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya. Pencatatan Sipil pada dasarnya juga menganut stelsel aktif bagi Penduduk. Pelaksanaan Pencatatan Sipil didasarkan pada asas peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya Peristiwa Penting yang dialami oleh dirinya dan/atau keluarganya.

Kota Padang sebagai salah satu kota yang mengoptimalkan fungsi Kartu Tanda Penduduk Elektronik, untuk keperluan fasilitas publik. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 memberikan kepastian hukum bagi penduduk untuk mendapat manfaat pelayanan publik dari adanya KTP-el yang dimilikinya sebagaimana diatur dalam pasal 64 ayat (4) yang berbunyi “Untuk menyelenggarakan semua pelayanan publik sebagaimana dimaksud

pada ayat (3), Pemerintah melakukan integrasi nomor identitas yang telah ada dan digunakan untuk pelayanan publik paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini disahkan”.

Penyelenggaraan pelayanan publik khususnya administrasi kependudukan didasarkan pada undang-undang dan memberikan hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.<sup>13</sup> Salah satu hak warga negara yang diejawantahkan dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Oleh karena itu dengan adanya perlindungan WNI dimanapun dia berada, negara bukan hanya memenuhi kewajibannya namun juga telah memenuhi hak asasi manusia warga negara tersebut.

Dalam pemenuhan hak-hak warga negara terdapat peran besar pemerintah. Pemerintah sebagai pihak yang diberikan kepercayaan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik. Tanggung Jawab tersebut disikapi dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. dilihat nilai, ide dan cita hukum Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UUPP), adalah ;1) terwujudnya batasan yang jelas antara hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; 2) terwujudnya sistem pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik; 3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai peraturan perundang-undangan, dan; 4)

---

<sup>13</sup> Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 94.

terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>14</sup>

Nilai, ide dan cita hukum dari UUPP adalah ;1) terwujudnya batasan yang jelas antara hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan seluruh pihak terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; 2) terwujudnya sistem pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik; 3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai peraturan perundang-undangan, dan; 4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>15</sup>

Salah satu bentuk pelayanan negara terhadap terhadap warga negaranya yaitu dalam bentuk pengakuan. Pengakuan tersebut berbentuk dokumen kependudukan. Dokumen kependudukan ini nantinya akan menjadi dasar yang kuat bagi warga negara untuk memperoleh hak-haknya sebagai warga negara Indonesia. Dengan berdasarkan hal tersebut Pemerintah Republik Indonesia membentuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan undang-undang nomor 24 tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Administrasi Kependudukan (UU Adminduk) menyebutkan bahwa 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>16</sup>

---

<sup>14</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 83.

<sup>15</sup> ibid

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan mengatakan bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:<sup>17</sup>

1. Dokumen kependudukan;
2. Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;
3. Perlindungan atas data pribadi;
4. Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
5. Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil atas dirinya dan/atau keluarganya;
6. Ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil serta penyalahgunaan data pribadi oleh instansi pelaksana.

Pasal 59 ayat (1) menyebutkan bahwa dokumen kependudukan meliputi: biodata penduduk, KK, KTP, surat keterangan kependudukan dan akta pencatatan sipil. Dokumen kependudukan ini memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara perdata bagi pemiliknya. Dokumen kependudukan ini mempunyai kekuatan hukum mengikat secara perdata bagi pemiliknya. Penyelenggara pelayanan administrasi di tingkat pusat berada di bawah Kementerian Dalam Negeri dalam bentuk Direktorat Jenderal Kependudukan Dan Pencatatan Sipil (Ditjen Dukcapil). Ditjen Dukcapil mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil.<sup>18</sup>

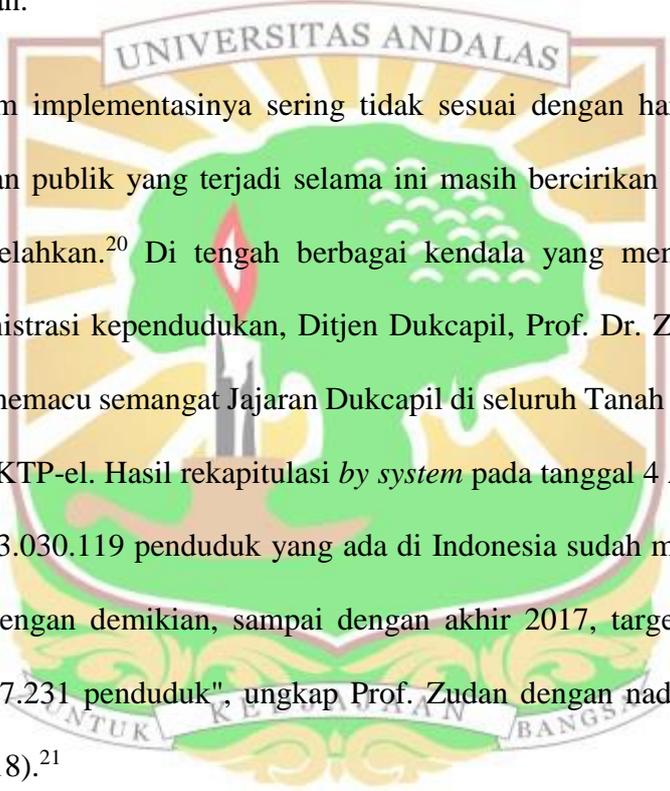
Lebih dalam lagi peraturan terkait administrasi kependudukan tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi kependudukan. Adapun hal yang menjadi urgensi dalam peraturan daerah ini yaitu dalam

---

<sup>17</sup> <http://infoduk.babelprov.go.id/content/peran-penting-dokumen-kependudukan>

<sup>18</sup> <http://dukcapil.kemendagri.go.id/kanal/direktorat-bina-aparatur-kependudukan-dan-pencatatan-sipil>

rangka mewujudkan tertib administrasi sehingga disusunlah peraturan terkait penataan penyelenggaraan dan penerbitan dokumen kependudukan secara terpadu, terarah dan berkesinambungan. Salah satu yang menjadi isu strategis yang menjadi tuntutan tugas bagi dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota padang dalam pelaksanaan tugas pelayanannya yaitu : 1) belum optimalnya pelaksanaan pelayanan; 2) rendahnya pengetahuan masyarakat tentang pengurusan dokumen kependudukan; 3) rendahnya kualitas pelayanan.<sup>19</sup>



Namun dalam implementasinya sering tidak sesuai dengan harapan, karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan berbelit-belit, lambat mahal, dan melelahkan.<sup>20</sup> Di tengah berbagai kendala yang mengganggu kelancaran pelayanan administrasi kependudukan, Ditjen Dukcapil, Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, SH., MH. terus memacu semangat Jajaran Dukcapil di seluruh Tanah Air, utamanya terkait perekaman data KTP-el. Hasil rekapitulasi *by system* pada tanggal 4 April 2018, sebanyak 97.09 % atau 173.030.119 penduduk yang ada di Indonesia sudah melakukan perekaman data dirinya. "Dengan demikian, sampai dengan akhir 2017, target perekaman tinggal 2.91% atau 5.177.231 penduduk", ungkap Prof. Zudan dengan nada optimis di Jakarta, Senin (24/04/2018).<sup>21</sup>

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Padang, Sumatera Barat mencatat terdapat 18.477 warga belum melakukan perekaman data untuk pembuatan Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-e) di daerah setempat. "Hingga minggu keempat Januari 2018, baru 608.956 dari 627.433 orang wajib KTP yang melakukan perekaman," kata Sekretaris Disdukcapil Kota Padang, Silfeni di Padang, Kamis. Ia mengatakan sesuai perpanjangan

---

<sup>19</sup> Renstra Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang

<sup>20</sup> Lijan Poltak Sinambela, Reformasi Pelayanan Publik, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2014. hlm. 4

<sup>21</sup> <http://www.dukcapil.kemendagri.go.id/detail/perekaman-data-ktp-el-tembus-angka-9709-persen>

waktu dari Kementerian Dalam Negeri, pembuatan KTP-e dilaksanakan hingga 30 Juni 2018 sehingga total warga yang belum melakukan perekaman akan diselesaikan dalam jangka waktu tersebut.<sup>22</sup>

Dari hasil data awal yang didapat, diketahui bahwa pelayanan administrasi kependudukan yang dilakukan di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang masih jauh dari cita-cita pelayanan publik. Secara garis besar masih ditemukan keluhan berupa pelayanan yang diberikan belum mendekati kondisi ideal dari ketentuan prosedur pelayanan yang telah ditetapkan dalam standar pelayanan (SOP).<sup>23</sup> Kondisi ini memberi dampak yang lebih besar terhadap pemenuhan hak-hak masyarakat di bidang pendidikan, pekerjaan kesehatan perpajakan dan pelayanan lain yang menjadikan KTP-el sebagai syarat utama dalam memberikan pelayanan.

Berdasarkan hasil pertemuan Camat Se-Kota Padang dengan Ombudsman RI Perwakilan Sumatera Barat dalam menanggapi keluhan masyarakat terkait pelayanan administrasi kependudukan ditemukan masalah-masalah seperti, kekosongan blanko, tidak berjalannya dengan baik sistem yang ada, jaringan internet yang sering bermasalah, jangka waktu penyelesaian KTP yang tidak sesuai dengan Perda, petugas pelayanan yang tidak kompeten, sebagian orang yang masih diberikan keistimewaan dalam pelayanan, dan pola birokrasi dalam perbaikan data yang mengharuskan masyarakat hingga ke tingkat RT.<sup>24</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka sudah tentu menjadi keperluan mendesak untuk diadakannya penelitian terkait pelayanan administrasi kependudukan di Kota Padang. Pelayanan administrasi kependudukan harus didasarkan dalam suatu sistem

---

<sup>22</sup> <https://sumbar.antaranews.com/berita/196620/18477-warga-padang-belum-perekaman-ktp-elektronik.html>

<sup>23</sup> <http://bappeda.padang.go.id/up/download/27092015214523RENSTRA-DISDUKCAPIL-2014-2019.pdf>

<sup>24</sup> <http://www.ombudsman.go.id/index.php/pwk/sumatera-barat/2682-layanan-ktp-bermasalah-ombudsman-sumbar-panggil-disdukcapil-camat-se-kota-padang.html>

hukum yang terstruktur dan jelas sehingga memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat sebagai konsumen dalam pelayanan publik. Dengan demikian penulis tertarik mengangkat permasalahan diatas dalam sebuah penelitian tesis dengan judul “Efektivitas Pelayanan KTP-EI dalam Rangka Memberikan Perlindungan Status Pribadi dan Hukum Warga Negara di Kota Padang”



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan diatas, maka penulis memberi batasan terhadap rumusan masalah antara lain :

1. Bagaimana proses pelayanan KTP-el di Kota Padang?
2. Bagaimanakah perlindungan status pribadi dan hukum warga Negara dalam pelayanan KTP-el di Kota Padang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui proses pelaksanaan pelayanan KTP-el di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan status pribadi dan hukum warga Negara dalam pelayanan KTP-el di Kota Padang

## **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, terdapat beberapa penelitian yang berkaitan dengan pelayanan administrasi kependudukan yang pernah diteliti yakni:

1. Tesis dari Rahma Fitria Sugianto, alumni universitas andalas tahun 2017, dengan judul “Penerapan Sistem Informasi Dalam Perubahan Data Yang Mendukung Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Padang”
2. Tesis dari Edi Nopendra, alumni universitas andalas tahun 2014, dengan judul “ Perlindungan Dan Pengakuan Terhadap Status Pribadi Dan Hukum Atas Setiap Peristiwa Kependudukan Oleh Pemerintah Kabupaten Solok Selatan”
3. Skripsi dari Rianty Yuza Pratiwi, alumni universitas andalas tahun 2015 , dengan judul “Pengawasan Terhadap Pelayanan Administratif Di Kelurahan Lubuk Lintah Kecamatan Kuranji Kota Padang”.

## E. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis :

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan.
- b. Untuk memperkaya khasanah ilmu pengetahuan umumnya dalam bidang hukum tata negara itu sendiri khususnya pelayanan KTP-el dalam memberikan perlindungan status pribadi dan status hukum.
- c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat memberikan kontribusi pemikiran dalam menunjang perkembangan hukum khususnya pelayanan KTP-el dalam memberikan perlindungan status pribadi dan status hukum.

### 2. Manfaat Praktis

#### a. Hukum Tata Negara

Memberikan kontribusi melalui penulisan dalam bidang hukum tata negara agar setiap kebijakan hukum tata negara kedepan mampu menyentuh hingga kepada tingkat terendah penyelenggaraan pelayanan publik.

#### b. Institusi Pemerintah

Sebagai acuan bagi institusi pemerintah dalam menentukan atau merumuskan kebijakan hukum di bidang administrasi kependudukan, agar segala kebijakan yang menyangkut administrasi kependudukan tidak merugikan masyarakat dan dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

#### c. Masyarakat

Memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat sebagai bentuk dari pencerdasan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara kita.

## **F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

#### **a. Teori Efektivitas Hukum**

Lawrence M. Friedman<sup>25</sup> mengemukakan empat fungsi sistem hukum: pertama, sebagai bagian dari sistem kontrol sosial yang mengatur perilaku manusia. kedua, sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa. Ketiga, sistem hukum memiliki fungsi sebagai social engineering function. Keempat, hukum sebagai social maintenance, yaitu fungsi yang menekankan peranan hukum sebagai pemelihara status quo yang tidak menginginkan perubahan.

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, mengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.

---

<sup>25</sup> Teguh Prasetyo Dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 312.

Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Didasarkan pada teori efektivitas hukum dan teori pelayanan publik penulis merumuskan faktor-faktor yang menjadi dasar untuk mengetahui efektivitas pelayanan sebagai berikut :

1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).

Clearance J. Dias mengemukakan lima syarat bagi efektif tidaknya suatu sistem hukum. Kelima syarat tersebut meliputi:

- a) Mudah atau tidaknya isi dari aturan-aturan hukum itu ditangkap.
- b) Luas atau tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
- c) Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum yang dicapai
- d) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa
- e) Adanya anggapan dan pengakuan merata di kalangan warga masyarakat.

2) Faktor Penyelenggara Pelayanan,

Aparatur penyelenggara pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidangnya.

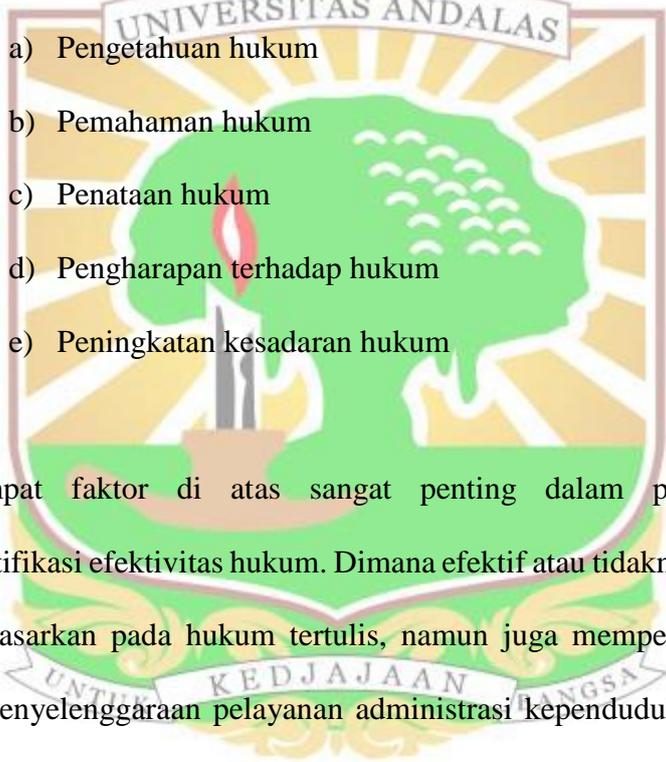
3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung pelayanan.

Sarana atau fasilitas amat penting untuk mengefektifkan suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Ruang lingkup sarana tersebut terutama sarana fisik, berfungsi sebagai faktor pendukung.

4) Faktor masyarakat,

yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Salah satu faktor yang mengefektifkan suatu peraturan adalah warga masyarakat, yaitu berupa kesadaran warga masyarakat untuk mematuhi suatu peraturan perundang-undangan, derajat kepatuhan dan kebudayaan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa derajat kepatuhan masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

Berkaitan dengan kesadaran hukum maka perlu diperhatikan hal-hal berikut:

- 
- a) Pengetahuan hukum
  - b) Pemahaman hukum
  - c) Penataan hukum
  - d) Pengharapan terhadap hukum
  - e) Peningkatan kesadaran hukum

Keempat faktor di atas sangat penting dalam penelitian ini untuk mengidentifikasi efektivitas hukum. Dimana efektif atau tidaknya suatu hukum tidak hanya didasarkan pada hukum tertulis, namun juga memperhatikan aspek-aspek lainnya. Penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan terutama KTP-el tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan serta bagaimana hubungan antara implementasi Peraturan Walikota Padang Nomor 54 tahun 2019 tentang tata cara pemberian hak akses, pemanfaatan nomor induk kependudukan, data kependudukan dan kartu tanda penduduk.

## b. Teori Pelayanan Publik

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:<sup>26</sup>

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Istilah pelayanan dalam bahasa Inggris adalah “service” A.S Moenir mendefinisikan “pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau

---

<sup>26</sup> Lijan Poltak Sinambela, op.cit, hlm. 6

sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat perumusannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna”.<sup>27</sup>

Selanjutnya A.S Moenir menyatakan bahwa proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan. Jadi dapat dikatakan pelayanan publik adalah kegiatan yang bertujuan untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain. Dari definisi tersebut dapat dimaknai bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.<sup>28</sup>

Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menghubungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Samparan berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>29</sup> Istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Jadi pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada satu produk secara fisik.

---

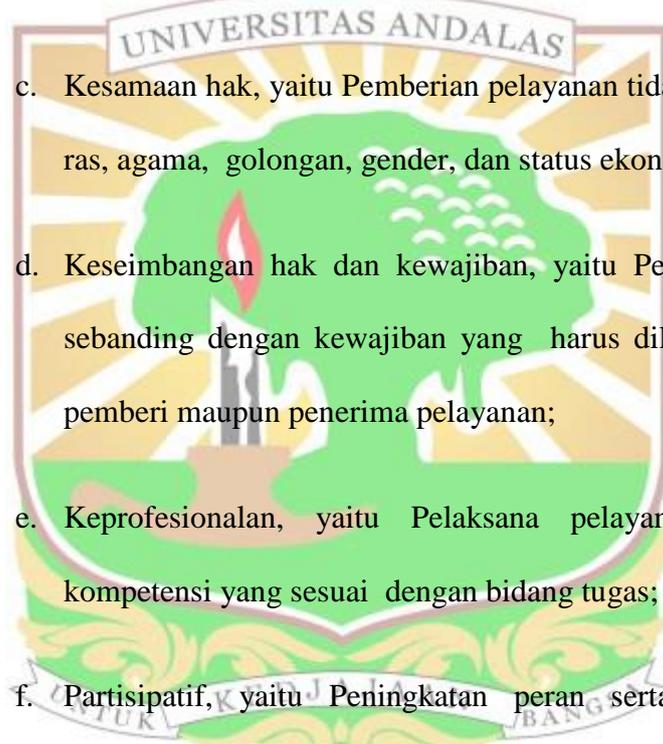
<sup>27</sup> Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002 hlm. 16.

<sup>28</sup> ibid hlm. 8.

<sup>29</sup> Samparan Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000, hlm.8.

Asas pelayanan publik tertuang didalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 44. Adapun asas pelayanan publik tersebut adalah :

- a. Kepentingan umum, yaitu; Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. Kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
- c. Kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
- f. Partisipatif, yaitu Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, yaitu Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;



- i. Akuntabilitas, yaitu Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- k. Ketepatan waktu, yaitu Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan kualitas birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti.<sup>30</sup>

- 1) Kinerja (*performance*)
- 2) Keandalan (*reliability*)
- 3) Mudah dalam penggunaan (*ease of use*)
- 4) Estetika (*esthetics*)

Selanjutnya Fitzsimmons sebagaimana dikutip Sinambela berpendapat terdapat lima indikator pelayanan publik, yaitu *reliability* yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar; *tangibles* yang ditandai dengan

---

<sup>30</sup> Lijan Poltak Sinambela, op.cit, hlm. 6

penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumberdaya lainnya; *responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance* yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan empati, yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.<sup>31</sup>

Keterkaitan teori pelayanan publik dengan topik dalam tesis ini adalah untuk mengetahui bagaimana efektivitas pelayanan publik yang dilaksanakan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Padang dengan berpedoman kepada azas-azas pelayanan publik sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

### c. Teori Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak yang bersifat universal atau berlaku kepada setiap manusia atau biasa juga disebut sebagai hak yang diberikan Tuhan. Pengertian hak asasi manusia menurut Undang-undang nomor 39 tahun 1999, adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan yang maha esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, di junjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

dalam perkembangannya konsepsi hak asasi manusia yang dianut oleh indonesia merupakan konsepsi hak asasi dari gabungan beberapa perspektif. kekuasaan dalam hak asasi manusia dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu kekuasaan negara, kekuasaan ekonomi, dan kekuasaan masyarakat. dengan demikian artinya

---

<sup>31</sup> Sinambela, op.cit., hlm. 7.

perkembangan hak asasi manusia di Indonesia berada pada level hak suatu kelompok tidak ditindas oleh kelompok lainnya.<sup>32</sup>

Indonesia juga telah membentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (“UU HAM”). Menurut praktisi hak-hak perempuan dari Lembaga Samahita, Annisa Yovani, UU HAM juga telah memasukkan hak-hak terkait sipol dan ekosob seperti pasal-pasal berikut ini:

#### 1. Hak Sipil:

Adapun hak-hak sipil yang ada pada UU HAM Indonesia yaitu menyangkut hak atas kehidupan seperti yang tertulis pada Pasal 9 UU HAM :

- a. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.
- b. Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.
- c. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Selanjutnya secara tegas Indonesia menolak adanya perbudakan dalam bentuk apapun seperti pada pasal 20 UU HAM:

- a. Tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba.
- b. Perbudakan atau perhambaan, perdagangan budak, perdagangan wanita, dan segala perbuatan berupa apapun yang tujuannya serupa, dilarang.

#### 2. Hak Politik:

Pasal 23 UU HAM:

1. *Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.*
2. *Setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan negara.*

Pasal 24 UU HAM:

---

<sup>32</sup> Jimly ashiddique, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi , hlm. 209

1. *Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.*
2. *Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

3. Hak Ekonomi:

Pasal 38 UU HAM:

1. *Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.*
2. *Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang sukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.*
3. *Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama.*
4. *Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya*

4. Hak Sosial :

Pasal 41 UU HAM:

1. *Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh.*
2. *Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.*

5. Hak Kebudayaan :

Pasal 71 UU HAM:

*Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.*

Pasal 72 UU HAM:

*Kewajiban dan tanggungjawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam*

*bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain*

## **2. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual berisikan konsep dasar yang digunakan dalam penulisan suatu penelitian ilmiah. Kerangka konseptual dapat memberikan persamaan persepsi bagi siapapun dalam memahami konsep dasar yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **a. Konsep Pelayanan KTP-EI**

Pelayanan publik merupakan 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.<sup>33</sup>

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>34</sup>

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengubah istilah e-KTP yang merupakan singkatan dari Electronic KTP menjadi KTP-el. Hal tersebut dilakukan bukannya tanpa alasan. Kepala Pusat Penerangan Kemendagri Restuardy Daud

---

<sup>33</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

<sup>34</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

mengatakan bahwa singkatan KTP-el, atau KTP elektronik mengacu pada Ejaan yang Disesuaikan (EYD) dalam perbendaharaan bahasa Indonesia.

Hal ini sesuai kesepakatan yang dibuat antara tim ahli bahasa dengan Kemendagri tentang singkatan tersebut telah mempertimbangkan berbagai macam hal, di antaranya adalah bahwa istilah asing tidak dapat disandingkan dengan bahasa Indonesia, apalagi menjadi sebuah singkatan. Selain itu hal tersebut dilakukan sebagai pembelajaran bagi masyarakat tentang bahasa Indonesia.<sup>35</sup>

### **b. Konsep Hak Asasi Manusia**

Hak asasi manusia pada dasarnya adalah serangkaian konsep hukum bersifat normatif yang menyatakan bahwa manusia memiliki hak yang melekat pada dirinya sejak lahir. Deklarasi HAM PBB juga mengandung pernyataan bahwa hak dasar manusia tidak bisa dicabut terlepas dari ras, warna, agama, jenis kelamin, bahasa atau pilihan politik seseorang.

Menurut UU No.39 Pasal 1 angka 1 tahun 1999, HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat & keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat.<sup>36</sup> Salah satu hak yang terdapat dalam konstitusi yaitu hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di depan hukum.

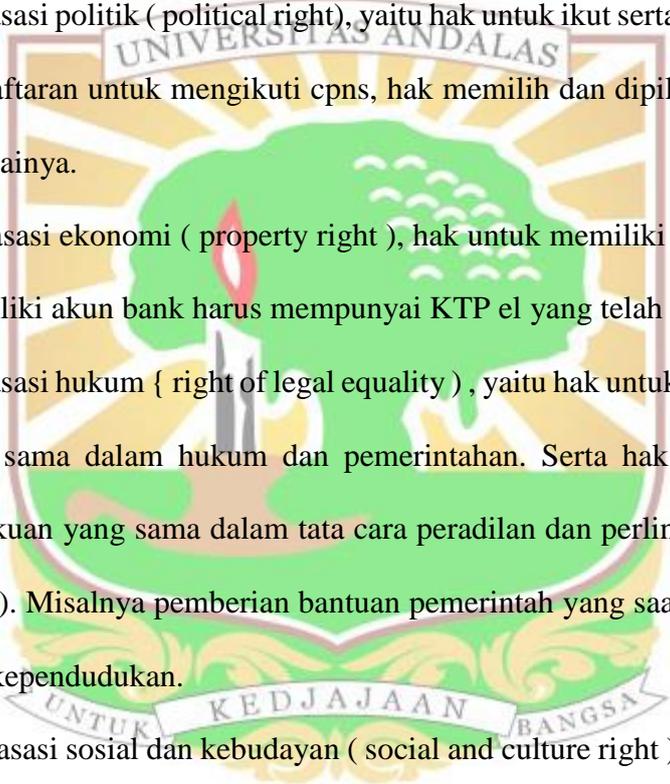
Hak yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini yaitu hak terhadap perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum

<sup>35</sup> <http://disdukcapilmusirawas.org/alasan-bahasa-e-ktp-berubah-jadi-ktp-el/> diakses pada tanggal 27 juli 2020

<sup>36</sup> UU No.39 Pasal 1 angka 1 tahun 1999

atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau diluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>37</sup>

Berbagai hak asasi di berbagai aspek kehidupan yang berhubungan dengan KTP -El dapat dijelaskan sebagai berikut :

- 
- a. Hak asasi politik ( *political right* ), yaitu hak untuk ikut serta dalam pemerintahan pendaftaran untuk mengikuti cpns, hak memilih dan dipilih dalam Pemilu dan sebagainya.
  - b. Hak asasi ekonomi ( *property right* ), hak untuk memiliki sesuatu, syarat untuk memiliki akun bank harus mempunyai KTP el yang telah terverifikasi.
  - c. Hak asasi hukum { *right of legal equality* }, yaitu hak untuk mendapat perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Serta hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam tata cara peradilan dan perlindungan ( *procedural right* ). Misalnya pemberian bantuan pemerintah yang saat ini didasarkan pada data kependudukan.
  - d. Hak asasi sosial dan kebudayaan ( *social and culture right* ), misalnya hak untuk memilih pendidikan, mengembangkan kebudayaan dan sebagainya. Dalam kasusnya untuk menempuh pendidikan kedinasan mensyaratkan ktp sebagai syarat utama.

Data pribadi penduduk yang harus dilindungi oleh negara memuat : nomor KK, NIK, tanggal bulan lahir, keterangan cacat fisik, NIK ibu kandung, NIK ayah dan

---

<sup>37</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

beberapa isi catatan peristiwa penting.<sup>38</sup> Pada pengaturan lanjutannya tanggung jawab perlindungan data pribadi juga harus dilakukan oleh swasta, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU Administrasi Kependudukan Pasal 58 menyebutkan, “*Instansi pemerintah dan swasta sebagai pengguna data pribadi penduduk, dilarang menjadikan data pribadi penduduk sebagai bahan informasi publik.*”<sup>39</sup>

## G. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum empiris (sosiologis). Yaitu penelitian yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat melalui wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung.<sup>40</sup>

Penulisan ini pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran sehingga dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.<sup>41</sup> dan untuk tercapainya tujuan dan manfaat penulisan sebagaimana yang telah ditetapkan maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan yang terdiri dari:

### 1. Pendekatan Masalah

Pendekatan penelitian yang penulis gunakan yaitu pendekatan sosiologi hukum yang menganalisis tentang bagaimana reaksi dan interaksi yang terjadi ketika sistem dan norma itu bekerja dalam masyarakat. Jenis penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu

<sup>38</sup> Pasal 84 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

<sup>39</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

<sup>40</sup> Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hal. 280.

<sup>41</sup> Bambang Sugono, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hal. 29.

suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.<sup>42</sup>

Dimana dalam penelitian ini pelayanan KTP-El sebagai berpengaruh terhadap perlindungan status pribadi dan status hukum warga negara. Metode Penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian hukum empiris (*socio legal research*) dengan mengkaji bekerjanya hukum di masyarakat. Subjek penelitian yaitu perilaku hukum (*legal behavior*), perilaku nyata dari individu atau masyarakat yang sesuai dengan apa yang dianggap pantas oleh kaidah-kaidah hukum yang berlaku dengan menggunakan data primer sebagai sumber data utama.<sup>43</sup>

## 2. Jenis dan Sumber Data

Dalam hal ini penulis memperoleh data yang berasal dari buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan. Sesuai dengan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, maka data yang penulis gunakan adalah :

### a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dilapangan melalui wawancara, dalam penelitian ini penulis akan melakukan wawancara kepada masyarakat yang melaksanakan pengurusan administrasi kependudukan KTP-el dan pemerintah yang terkait.

### b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari dokumen terutama bahan hukum sebagai berikut :

---

<sup>42</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 63.

<sup>43</sup> Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Press, Jakarta, hal. 21.

1) Hukum Primer, adalah semua ketentuan yang berkaitan dengan pokok pembahasan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang menjadi rujukan penulis antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- c) Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d) 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
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah
- f) Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah Kota Padang (Lembaran Daerah Tahun 2008 Nomor 04) ;
- g) Peraturan Daerah Nomor Kota Padang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
- h) Peraturan Walikota Padang Nomor 56 Tahun 2012 tentang penjabaran tugas pokok dan fungsi dinas kependudukan dan pencatatan sipil

2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau keterangan mengenai bahan hukum primer. Seperti rancangan Undang-Undang, artikel-artikel hukum, makalah-makalah hukum, literature hasil penelitian yang telah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum, situs internet, dan lain sebagainya.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>44</sup> Dimana bahan hukum tersier ini berupa kamus-kamus atau literatur-literatur yang ada.<sup>45</sup>

### 3. Teknik Pengumpul Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini, dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a) Teknik yang digunakan untuk pengumpulan data primer, yaitu dengan wawancara mendalam (*depth interview*) dengan para responden. Penulis melakukan wawancara secara langsung kepada masyarakat yang melakukan pengurusan administrasi kependudukan KTP-el, pemerintah terkait yang melaksanakan pelayanan maupun pembuat kebijakan. Metode wawancara yang digunakan adalah terstruktur dan semi terstruktur. Dalam hal ini penentuan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah penentu sampel yang dipilih berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif dari penelitian, dalam hal ini peneliti sendiri yang menentukan responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi sampel.<sup>46</sup> Sesuai dengan judul tesis ini, maka populasinya adalah masyarakat yang melaksanakan urusan administrasi kependudukan. Selanjutnya dengan pimpinan disdukcapil sebagai penyelenggara dan pembuat kebijakan, kemudian dengan camat sebagai penyelenggara pelayanan di tingkat kecamatan.
- b) Teknik yang digunakan untuk pengumpulan data sekunder yaitu dengan mengumpulkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.

---

<sup>44</sup> Soerjono soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hal. 14.

<sup>45</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 52.

<sup>46</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 91.

#### 4. Pengolahan dan Analisis Data

Salah satu tahap yang paling penting dalam penelitian adalah menganalisis data yang telah diperoleh dari hasil wawancara dengan para responden. Adapun analisis data yang penulis gunakan yaitu analisis data kualitatif. Pengolahan data dilakukan dengan cara editing, yaitu pengeditan atau memilah data-data yang akan digunakan yang akan bertujuan untuk memperoleh kepastian data yang lengkap, untuk dianalisis dan disusun secara sistematis.

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder data secara kualitatif, kuantitatif dan tabulasi, analisis data yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif analitis, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan serta analisa terhadap dampaknya terhadap perlindungan hak masyarakat. Kemudian dideskripsikan dalam bab-bab dan menuangkannya dalam sebuah Tesis.

