

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang jumlah penduduknya sangat besar. Jumlah penduduk Indonesia dari hasil sensus 2010 mencapai angka 237.641.326<sup>1</sup>. Hal ini menempatkan Indonesia di posisi negara yang memiliki jumlah penduduk terbesar ke-4 di dunia. Sebagai negara kepulauan, penduduk Indonesia memiliki persebaran yang tidak merata.

Jumlah penduduk yang besar memiliki andil dalam berbagai permasalahan lingkungan dan aspek lainnya. Berbagai masalah yang merupakan akibat dari persebaran penduduk yang tidak merata kerap kali muncul dan mendesak pemerintah untuk dapat sesegera mungkin bertindak untuk mengambil sebuah kebijakan. Perencanaan yang matang sangatlah diperlukan guna penentuan kebijakan terkait dengan besarnya jumlah penduduk Indonesia.<sup>2</sup>

Kebijakan tentang kependudukan terkait tujuan tercapainya tertib administrasi kependudukan menjadi salah satu langkah pemerintah dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Tertib administrasi kependudukan dapat

---

<sup>1</sup>Badan Pusat Statistik, “*Penduduk Indonesia menurut Provinsi 1971, 1980, 1990, 1995, 2000 dan 2010*”, 9 Juli 2012, <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1267>, diakses 28 April 2016 jam 08.13 WIB

<sup>2</sup>Intansaf, *Permasalahan Kependudukan di Indonesia*, 26 September 2013, <https://intansaf.wordpress.com/2013/09/26/permasalahan-kependudukan-di-indonesia/>, diakses 9 Juni 2016 jam 11.45.

terjadi apabila pemerintah dan masyarakat menyadari serta masing-masing dari mereka melakukan tindakan. Pemerintah dalam menjalankan tertib administrasi kependudukan tersebut berdasar dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Administrasi Kependudukan diarahkan untuk memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi melalui pelayanan publik yang profesional. Pendaftaran penduduk dilakukan dengan pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk serta penerbitan dokumen kependudukan.

Pendaftaran kependudukan sangat bermanfaat khususnya bagi pemerintah mengingat hal tersebut sangat terkait dalam perumusan kebijakan, perencanaan pembangunan, kebutuhan sektor pembangunan lain, dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada, penyusunan perkembangan kependudukan, penyusunan proyeksi pembangunan, verifikasi<sup>3</sup> jati diri penduduk dan dokumen kependudukan. Penduduk merupakan modal dasar dalam pembangunan, jumlah penduduk yang besar merupakan potensi pembangunan yang berarti suatu daerah memiliki Sumber Daya Manusia yang cukup.

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

---

<sup>3</sup>*Verifikasi*/ve·ri·fi·ka·si/ /vérifikasi/ *n* pemeriksaan tentang kebenaran laporan, pernyataan, perhitungan uang, dan sebagainya.

pencatatan sipil.<sup>4</sup> Pengelolaan pendaftaran penduduk merupakan tanggung jawab pemerintah kota/kabupaten, dimana dalam pelaksanaannya diawali dari desa/kelurahan selaku ujung tombak pendaftaran penduduk, hingga setiap warga terdaftar secara administrasi sebagai warga negara Indonesia dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pelayanan tersebut perlu dilakukan dengan benar dan cepat agar penduduk sebagai pelanggan merasa dapat pelayanan yang memuaskan.

Penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan memberi mandat kepada pemerintah Republik Indonesia untuk memberikan Nomor Induk Kependudukan (NIK) pada setiap penduduk paling lambat tahun 2011. Hal ini tercantum dalam Pasal 83 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Turunan peraturannya yaitu Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan KTP Berbasis NIK secara Nasional sebagaimana telah dibuahkan dengan Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010.

Penerapan uji coba e-KTP dilaksanakan pada tahun 2009 di beberapa kota di Indonesia yaitu Kota Padang, Kota Yogyakarta, Kota Denpasar, Kota Makasar dan Kabupaten Cirebon.<sup>5</sup> Pada bulan Februari tahun 2011 Pemerintah Republik Indonesia yang diwakili oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia secara resmi meluncurkan program e-KTP,

---

<sup>4</sup>Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang “Administrasi Kependudukan”, Bab I, Pasal 1.

<sup>5</sup>Wahyudi Kumorotomo, *Implementasi e-KTP Isu Kebijakan Administrasi Kependudukan*, Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 13.

dengan menerbitkan NIK serentak di 168 (seratus enam puluh delapan) Pemerintah Daerah. Selanjutnya perluasan penerapan e-KTP akan dilaksanakan pada tahun 2012 di 300 (tiga ratus ribu) lokasi Pemerintah Daerah yang tersisa.<sup>6</sup>

Pembuatan e-KTP merupakan proyek nasional dengan biaya besar, Rp. 6,6 Triliun adalah untuk tahap awal.<sup>7</sup> e-KTP memerlukan komitmen antar sektor, di tingkat Pusat (Departemen Dalam Negeri, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, BPPT, Kepolisian, Kementerian Komunikasi dan Informasi, Imigrasi, dan lain-lain) dan di tingkat Daerah (Bupati/Walikota, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Kominfo & Telematika, Kesbanglinmas, Camat, RT/RW). Tidak hanya cukup dengan pengadaan *hardware*<sup>8</sup> dan *software*<sup>9</sup>, SDM sangat menentukan. Proses pendataan manual dan “pembersihan data” sangat penting dan menentukan. Perlu SDM dengan komitmen dan dedikasi yang tinggi. Pembuatan e-KTP sangat strategis untuk sistem pelayanan publik yang integratif sebagai contoh yaitu Daftar Pemilih Tetap (DPT) untuk Pemilihan Umum, paspor, jaminan kesehatan, registrasi kepemilikan tanah, dan sebagainya.

Banyak yang belum tahu tentang apa itu arti, makna, pengertian dari e-KTP, serta tentang apa persyaratan bagaimana, kepada siapa, kemana,

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 20.

<sup>8</sup> *Hardware* atau dalam bahasa Indonesia-nya disebut juga dengan nama “perangkat keras” adalah salah satu komponen dari sebuah komputer yang sifat alat nya bisa dilihat dan diraba secara langsung atau yang berbentuk nyata, yang berfungsi untuk mendukung proses komputerisasi

<sup>9</sup> *Software* adalah sekumpulan data elektronik yang disimpan dan diatur oleh komputer, data elektronik yang disimpan oleh komputer itu dapat berupa program atau instruksi yang akan menjalankan suatu perintah.

dimana, berapa lama prosesnya, kapan selesainya dan berapa biaya yang dibutuhkan untuk mengurus e-KTP. Adapun cara membuat e-KTP baru yaitu dengan melengkapi syarat berkas dokumen yang dibutuhkan sebagai berikut pengantar dari RT dan/atau RW, *fotocopy* Kartu Keluarga (KK), menyerahkan KTP lama, sudah berusia 17 tahun, *fotocopy* Surat Nikah/Akta Perkawinan bagi yang berusia kurang dari 17 tahun, *fotocopy* akte kelahiran, bagi wajib KTP pemula yang belum pernah melakukan perekaman data, pemohon datang sendiri (tidak boleh diwakilkan) ke Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) di Kecamatan atau Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) setempat untuk melakukan rekam data dan atau foto, bagi orang asing tinggal tetap melampirkan *fotocopy* dokumen imigrasi (Paspor, Kartu Ijin Tinggal Tetap (KITAP), Surat Keterangan Tempat Tinggal (SKTT), Buku Pengawasan Orang Asing), dan bagi WNI yang baru datang dari luar negeri wajib melampirkan Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri (SKDLN).

Apabila telah memiliki e-KTP namun kondisi hilang atau rusak maka syarat berkas dokumen yang dibutuhkan, proses dan cara mengurus e-KTP yang hilang atau rusak tersebut yaitu sebagai berikut : pengantar dari RT dan/atau RW, *fotocopy* Kartu Keluarga (KK), bagi pemohon yang kehilangan KTP yang rusak, menyerahkan bukti KTP lama yang rusak, melakukan perekaman data, pemohon datang sendiri (tidak boleh mewakilkan) ke Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) di Kecamatan atau di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat

untuk melakukan rekam data dan atau foto.

Keberhasilan pemanfaatan e-KTP tergantung pada transparansi rekam jejak pribadi (lahir-mati, catatan kriminal), kewajiban pada negara (pajak), perolehan hak warga (jaminan sosial, pensiun, dan seterusnya), layanan publik (pendidikan, kesehatan, perijinan). Salah satu masalah pada implementasi penerapan e-KTP yaitu .pembuatan biometri dan foto digital di darah terpencil yang perlu biaya transport sangat mahal.<sup>10</sup>

Belum semua warga Bantul telah memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP), karenanya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Bantul menargetkan pembuatan KTP elektronik pada warga difabel, lansia, cacat mental dan warga rentan administrasi kependudukan.<sup>11</sup> Sejak bulan Maret telah dilakukan pendataan untuk penduduk difabel, lansia dan cacat mental memang kerap kesulitan dalam pembuatan KTP. Untuk perekaman KTP bagi warga lansia, difabel, atau cacat mental dibantu personil Disdukcapil yang langsung turun ke lapangan, sehingga kelompok masyarakat yang memiliki hambatan aksesibilitas tetap memiliki KTP. Selain itu, kelompok warga yang dikejar pembuatan KTP-nya adalah mereka yang rentan dalam hal administrasi kependudukan. Pendataan warga rentan administrasi kependudukan ditargetkan di kecamatan-kecamatan perbatasan dengan Kota Yogyakarta dan Sleman serta Kretek dimana mobilitas penduduknya tinggi.

---

<sup>10</sup>Op.Cit. Wahyudi Kumorotomo, hlm. 16.

<sup>11</sup>Tribun Jogja, *100 Persen Warga Bantul Ditargetkan Miliki e-KTP pada 2016*, <http://jogja.tribunnews.com/2016/04/26/100-persen-warga-bantul-ditargetkan-miliki-e-ktp-pada-2016>, diakses pada 28 April 2016 jam 10.50 WIB.

Pada implementasinya pada awal tahun 2015 didapati Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Bantul mengalami kekurangan puluhan ribu blangko KTP Elektronik (e-KTP). Jumlah blangko e-KTP dari pemerintah pusat tidak sebanding dengan jumlah e-KTP yang harus dicetak. akibatnya, puluhan ribu warga Bantul belum memiliki e-KTP. Jatah tiap tahunnya ditentukan oleh pusat dan daerah tidak bisa berbuat banyak mengenai hal tersebut. Perangkat alat cetak dan perekam yang ada di Kabupaten Bantul tersedia dua buah. Setiap jam mesin hanya bisa memproduksi pencetakan 15 (lima belas) KTP.

Disamping belum sempurnanya implementasi program e-KTP, sisi manfaat dari e-KTP menurut Kepala Bidang Kependudukan Disdukcapil Kabupaten Bantul, dengan adanya program e-KTP ternyata cukup efektif dalam merapikan administrasi kependudukan di Bantul. Melalui perekaman e-KTP yang secara terintegrasi, didapati jumlah penduduk Kabupaten Bantul pada awal 2015 mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya serta dengan adanya program e-KTP dapat diperoleh fakta adanya KTP *double*.<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka penulis bermaksud menyusun Proposal penelitian ini dengan judul “IMPLEMENTASI PENDAFTARAN PENDUDUK SEBAGAI WUJUD TERTIB ADMINISTRASI DITINJAU DARI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA (STUDI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANTUL)”.

---

<sup>12</sup>Sindonews, *Bantul Kekurangan Puluhan Ribu Blangko e-KTP*, <http://daerah.sindonews.com/read/952309/22/bantul-kekurangan-puluhan-ribu-blangko-e-ktp-1421582495>, diakses 28 April 2016 jam 11.27 WIB.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang dijelaskan sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimana implementasi pelayanan publik bidang administrasi kependudukan (pembuatan KTP) di Pemerintah Kabupaten Bantul?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi dan penghambat pelayanan publik bidang administrasi kependudukan (pembuatan KTP) di Pemerintah Kabupaten Bantul ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi pelayanan publik bidang administrasi kependudukan (pembuatan KTP) di Pemerintah Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi implementasi dan penghambat pelayanan publik bidang administrasi kependudukan (pembuatan KTP) di Pemerintah Kabupaten Bantul.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penulis berharap penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran dan landasan teoritis bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan dapat memberikan informasi mengenai proses pendaftaran penduduk sebagai upaya tertib administrasi ditinjau dari



Hukum Administrasi Negara di Kabupaten Bantul, serta dapat menjadi tambahan literatur atau bahan informasi ilmiah yang dapat digunakan untuk melakukan penelitian selanjutnya.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti untuk memenuhi syarat dalam menyelesaikan pendidikan program Strata I (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- b. Memberikan informasi sekaligus masukan atau jalan keluar mengenai proses pendaftaran penduduk sebagai upaya tertib administrasi ditinjau dari Hukum Administrasi Negara di Kabupaten Bantul.
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para praktisi.
- d. Menambah wawasan bagi penulis dan pembaca termasuk bagi pemerintah dan masyarakat Kabupaten Bantul.