

**PELAKSANAAN SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI
NO.471.13/2051/ DUKCAPIL TENTANG PENERBITAN SURAT
KETERANGAN SEBAGAI PENGGANTI KTP-EL MAUPUN
SURAT KETERANGAN TELAH TERDATA DALAM
DATABASE KEPENDUDUKAN
(Studi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan)**

SKRIPSI

Oleh :

AYU RAHMAYANI ZEGA
NPM. 1306200063



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2017**

ABSTRAK

PELAKSANAAN SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NO.471.13/2051/ DUKCAPIL TENTANG PENERBITAN SURAT KETERANGAN SEBAGAI PENGANTI KTP-EL MAUPUN SURAT KETERANGAN TELAH TERDATA DALAM DATABASE KEPENDUDUKAN (Studi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan)

AYU RAHMAYANI ZEGA

NPM : 1306200063

Masalah penerbitan KTP-el masih menjadi persoalan yang belum selesai sampai dengan sekarang ini, khususnya di Kotamadya Medan yang dalam hal kewenangan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan. Pelaksanaan program KTP-el tersebut masih terdapat berbagai masalah yang dihadapi Kementrian Dalam Negeri, salah satunya adalah belum dapat dicetaknya KTP-el sehingga Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edara (SE) Nomor 471.13/2051/DUKCAPIL tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah Terdata dalam Database Kependudukan. Tujuan dari penelitian untuk mengetahui Pelaksanaan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil, untuk mengetahui kedudukan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil dan untuk mengetahui kendala dan upaya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam melaksanakan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yuridis empiris yaitu merupakan penelitian yang langsung dilakukan kelapangan, yang diambil dari data primer dan sekunder, dengan melakukan wawancara dan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian pelaksanaan Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil adalah diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut untuk pelayanan tertib administrasi kependudukan yang mendesak, karena belum terdatabasenyanya seluruh masyarakat Kabupaten/Kota yang wajib KTP-el dan sangat pentingnya surat keterangan tersebut yang kegunaannya untuk perluan pelayanan publik dan kedudukan Surat Edaran Nomor: 471.13/2051/Dukcapil dalam Sistem Administrasi Negara adalah bukan suatu undang-undang, akan tetapi sebagai perintah dari Menteri Dalam Negeri kepada jajaran Kementerian Dalam Negeri guna petunjuk melaksanakan pencatatan kependudukan di tingkat Kabupaten/Kota Surat Edaran Menteri karena dalam keadaan mendesak terkait masalah akan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah serentak dan pentingnya pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat, serta kendala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam melaksanakan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil adalah masih kurangnya kesinkronan data di Dukcapil Medan dengan Pusat, masalah kekurangan blangko sempat menjadi penghalang warga dalam memperoleh identitas kependudukan, masih kurangnya antusias masyarakat untuk mengurus surat keterangan pengganti KTP-el dan kurang tahunya masyarakat tentang Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil, sedangkan upaya mengatasi kendala tersebut adalah Dukcapil Kota Medan melakukan pengumuman media Elektronik dan Surat Kabar, dan mengupdate pengumuman di situs Dukcapil Kota Medan, memberikan informasi kepada masyarakat, Dukcapil Kota Medan melakukan pemasangan himbauan spanduk dan Dukcapil Kota Medan menambah penyediaan sarana alat perekaman.

Kata Kunci : Surat Edaran Menteri, Dukcapil, KTP-el

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Wr. Wb

Alhamdulillahirobbil'alamin. Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah swt atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini, yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Dengan segala kerendahan hati, penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna karena keterbatasan kemampuan dan kurangnya pengalaman penulis. Untuk itu dengan senang hati penulis mengharapkan dan menerima kritikan dan saran yang bersifat membangun demi kesempurnaan dan keberhasilan penulis dimana yang akan datang.

Penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah banyak membantu penulis baik dalam penulisan, bentuk dan isi yang bertujuan untuk kesempurnaan skripsi ini sedalam-dalamnya kepada :

1. Ayahanda tercinta RAHMADSYAH ZEGA S.os dan ibunda tercinta LATIFAH HANUM TANJUNG yang telah membesarkan, mendidik, memberikan dorongan, motivasi, dan doa kepada penulis untuk dapat menyelesaikan proposal ini.
2. Bapak Dr.Agussani, M.AP, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
3. Ibu Ida Hanifah, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

4. Bapak Faisal, S.H., M.Hum selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Zainuddin, S.H., M.H selaku Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Kepada Bapak M. Syukran Yamin, S.H., M.Kn selaku Kepala Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
7. Kepada Ibu Mirsa Astuti S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing I yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
8. Kepada Bapak Faisal Riza S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing II yang telah membimbing dan mengarahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
9. Kepada Bapak Benito Kodiyat MS., S.H., M.H., selaku Dosen mata kuliah Hukum Administrasi Negara yang telah memberikan banyak ilmu yang berguna dalam laporan skripsi ini.
10. Kepada Bapak/Ibu dosen serta seluruh staff karyawan/wati Biro Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah membimbing dan memberi bantuan kepada penulis dari awal hingga detik ini.
11. Kepada Bapak Mrdahotar Tambunan selaku Kepala Bidang Pengembangan SDM Dinas Kesehatan Kota Medan yang telah banyak membantu penulis saat sebelum dan sesudah melakukan riset.

12. Kepada Eggy Pratama Zega, Nadia Millenia Zega, Arzeta Rizky Rahmawati Zega saudara kandung yang telah memotivasi penulis dalam mengerjakan skripsi ini.
13. Kepada Aditya Rizaldi Putra S.T yang sudah memberikan suport serta waktu, Balqis irfan S.E, Mayang hermaini okty S.kom, Mayumi Tasya Umeda, Nanda Pratiwi S.H, Debby Chintami S.H, Nurul Huda S.H sebagai teman baik yang sudah memotivasi dalam membuat Skripsi ini .
14. Teman-teman seperjuangan di F1 pagi Hukum Administrasi Negara, semoga apa yang dicita-citakan selama ini dapat tercapai. Amin.

Akhir kata penulis berharap laporan ini berguna bagi kita semua. Kiranya Allah SWT yang dapat membalas kebaikan dan dukungan serta bantuan yang diberikan semua pihak.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb

Medan, 9 September 2017

Penulis

AYU RAHMAYANI ZEGA

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	iii
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Batasan dan Rumusan Masalah	6
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	7
BAB II LANDASAN TEORI	9
A. Uraian Teoritis	9
1. Kompensasi.....	12
a. Pengertian Kompensasi	12
b. Bentuk-bentuk Kompensasi	13
c. Komponen-komponen Kompensasi	14
2. Disiplin Kerja.....	19
a. Pengertian Disiplin Kerja.....	19
b. Macam-macam Disiplin Kerja	20

c. Pelaksana Disiplin Kerja.....	21
d. Pengukuran Disiplin Kerja.....	23
3. Kinerja	24
a. Pengertian Kinerja	24
b. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Karyawan.....	25
c. Ukuran Penilaian Kinerja.....	26
d. Penelitian Terdahulu.....	26
B. Kerangka Berfikir	29
C. Hipotesis.....	29
BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	31
A. Pendekatan Penelitian	31
B. Definisi Operasional	31
C. Tempat dan Waktu Penelitian.....	33
D. Populasi dan Sampel	34
E. Teknik Pengumpulan Data	34
F. Teknik Analisis Data.....	37

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel II.1 Penelitian Terdahulu	26
Tabel III.1 Indikator Kinerja Karyawan	32
Tabel III.2 Indikator Kinerja Karyawan	32
Tabel III.3 Indikator Kompensasi	32
Tabel III.4 Indikator Disiplin Kerja.....	33
Tabel III.5 Pelaksanaan Penelitian	34
Tabel III.6 Pengukuran Skala Likert	35

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar II.1 Kerangka Berfikir	29

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	7
2. Faedah Penelitian	8
B. Tujuan Penelitian	8
C. Metode Penelitian.....	9
1. Sifat/Materi Penelitian.....	9
2. Sumber Data.....	10
3. Alat Pengumpul Data.....	11
4. Analisis Data	12
D. Defenisi Operasional	12
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Kartu Tanda Penduduk (KTP)	14
B. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri	27
C. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.....	31

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN..... 46

- A. Pelaksanaan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan surat keterangan sebagai pengganti KTP-el maupun surat keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil..... 46
- B. Kedudukan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan surat keterangan sebagai pengganti KTP-el maupun surat keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil..... 52
- C. Kendala dan Upaya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam Melaksanakan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan surat keterangan sebagai pengganti KTP-el maupun surat keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil..... 63

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN..... 72

- A. Kesimpulan 72
- B. Saran..... 74

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara sebagai suatu entitas adalah abstrak, yang tampak adalah unsur-unsur negara yang berupa rakyat, wilayah, dan pemerintah. Salah satu unsur negara adalah rakyat, rakyat yang tinggal di wilayah negara menjadi penduduk di negara yang bersangkutan.¹ Warga negara adalah bagian dari penduduk suatu negara, kedudukannya sebagai warga negara menciptakan hubungan berupa peranan, hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik.² Setiap Negara pasti mempunyai penduduk, karena penduduk mempunyai pengertian yaitu orang yang bertempat tinggal dalam wilayah suatu Negara dan tunduk pada kekuasaan Negara.

Hubungan antara negara (pemerintah) dengan warga negara (rakyat atau masyarakat) berkaitan dengan persoalan pengakuan antar dua komponen itu. Ditilik dari segi negara, maka legitimasi merupakan penerimaan dan pengakuan masyarakat terhadap negara atau hak-hak yang di pimpin. Legitimasi selain diperlukan oleh negara, juga diperlukan oleh masyarakat dalam sistem politik secara keseluruhan, dalam kaitan ini adalah lima objek sasaran legitimasi, yakni komunikasi politik, hukum, lembaga politik, pemimpin politik dan kebijakan. Kelima objek tersebut memiliki hubungan secara kumulatif dan hieraris, artinya

¹ Winarno. 2012. *Paradima Baru, Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Bumi Aksara, halaman 47.

² *Ibid*, halaman 47.

jika objek yang pertama tidak mendapat dukungan dari masyarakat maka objek-objek berikutnya juga tidak akan mendapat dukungan.³

Pemahaman yang baik mengenai hubungan antar warga negara dengan negara sangatlah penting untuk mengembangkan hubungan yang harmonis, konstruktif, produktif dan demokratis untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan serta pemerataan mengingat kedudukan masyarakat sebagai bagian sentral perhatian penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagaimana yang diterangkan dalam UUD 1945 Pasal 26 ayat (1) yaitu: “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan oleh undang-undang sebagai warga negara”. Sektor kependudukan dan sumber daya manusia juga menjadi prioritas, bernilai strategis tinggi dan bahkan dipandang sebagai faktor penentu keberhasilan pembangunan. Gambaran tersebut sekaligus mencerminkan rumitnya permasalahan kependudukan dan sumber daya manusia serta tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan nasional. Untuk itu, pemerintah mempunyai peranan penting untuk menyediakan layanan publik yang prima bagi semua penduduknya sesuai yang telah diamanatkan dalam undang-undang.

Fenomena yang muncul adalah beralihnya kekuasaan yang semula didominasi oleh pemerintah pusat kini kekuasaan berada di tangan penyelenggara pemerintahan daerah. Suatu bukti di mana komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat masih sebatas wacana, dapat dilihat dari kebijakan Anggaran

³ Supralan Al Hakim. 2016. *Pendidikan Kewarganegaraan dalam Konteks Indonesia*. Malang: Madani, halaman 127.

Pendapatan dan Belanja Daerah yang lebih mengutamakan belanja rutin daripada untuk pembangunan yang dapat dinikmati langsung oleh masyarakat. Komitmen pemerintah untuk memprioritaskan pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan pun juga belum nampak secara tegas. Banyaknya penyimpangan yang melakukan elit pemerintah baik yang berada di domain legislatif maupun eksekutif, semakin menurunkan citra pemerintah dan lembaga legislatif di mata publik. Demikian pula kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah makin rendah. Rendahnya kualitas pelayanan publik ini di antara lain disebabkan masih rendahnya profesionalisme birokrasi sehingga birokrasi tidak mampu memanfaatkan ruang diskresi yang seharusnya dapat digunakan demi meningkatkan responsivitas terhadap tuntutan masyarakat.⁴

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat suatu negara kalau diangkat ke atas pentas politik dakan merupakan masalah yang mendesak untuk dipecahkan oleh pemerintah. Masalah-masalah itu kadang kala pelik dan fundamental, sehingga memerlukan proses pemecahan yang pelik pula. Masalah-masalah seperti hidupnya suatu masyarakat yang dinamis. Tumbuh dan berkembangnya suatu masalah dalam suatu masyarakat negara, lambat laun, cepat atau lambat akan menyentuh dan disentuh oleh administrasi negara.⁵

Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil meminta seluruh jajaran Dinas Dukcapil di seluruh Kabupaten dan Kota di Indonesia tetap menerbitkan surat keterangan pengganti

⁴ Samodra Wibawa. 20096. *Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu, halaman 29.

⁵ Mifta Thoha (I). 2011. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana, halaman 101.

KTP elektronik. Tidak hanya surat keterangan pengganti KTP elektronik (E-KTP), melainkan juga surat keterangan yang telah terdata dalam database kependudukan. Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/DUKCAPIL pada tanggal 20 Februari 2017 juga menyebutkan bahwa 8 Februari dan atau 15 Februari 2017 bukan batas akhir penerbitan surat keterangan pengganti E-KTP maupun yang telah terdata dalam database kependudukan. Penerbitan surat keterangan dilakukan hingga tersedianya blanko KTP el di Ditjen Dukcapil Kemendagri.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Salah satu dari pelaksanaan pelayanan publik yaitu administrasi kependudukan yang berada di suatu pemerintahan. Sekarang, faktor tempat tinggal juga turut menentukan apakah seorang termasuk sebagai penduduk suatu negara. Ini dibuktikan dengan adanya sistem administrasi kependudukan atau sering dikenal dengan sebutan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Salah satu program pelayanan publik yang saat ini yang tengah digalakkan oleh Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia adalah dengan memanfaatkan teknologi informasi dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat adalah berupa penerapan program Kartu Tanda Penduduk Eletronik yang selanjutnya disebut KTP-el. KTP-el merupakan sistem kependudukan terbaru yang sudah diterapkan oleh pemerintah sejak awal februari 2011 lalu.

Penerapan KTP-el merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan serangkaian peraturan lainnya seperti peraturan Undang-Undang

Nomor 35 Tahun 2010 yang menyatakan aturan tata cara dan implementasi teknis dari KTP-el yang dilengkapi dengan sidik jari dan chip. Program KTP-el dilatar belakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara dengan menduplikasi KTP nya. Untuk itu, sesuai dengan Perpres Nomor 112 Tahun 2013 bahwa KTP Non Elektronik sudah tidak berlaku lagi sejak 31 Desember 2014.

KTP Elektronik adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan/pengendalian baim dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional, dimana ini merupakan program pemerintah untuk menggantikan kartu tanda penduduk sebelumnya. Guna keamanan data kartu tanda penduduk berbasis elektronik ini memuat chip dengan data sidik jari, tanda tangan, pas photo serta Nomor Induk Kependudukan (NIK).

Sejak 1 Januari 2015 lalu penduduk sudah harus menggunakan KTP-el, dimana kelak semua pelayanan publik akan berbasis KTP-el. Sebagaimana kita ketahui, KTP-el merupakan dokumen bukti kependudukan di suatu daerah yang disyaratkan dimiliki oleh anggota masyarakat, Kartu tanda penduduk ini juga sudah seperti nyawa penduduk, karena segala urusan mulai dari membuat SIM, BPJS, mengurus akta nikah, semua membutuhkan data KTP-el.

Menurut data Direktorat Jenderal kependudukan dan Catatan Sipil. Kementrian Dalam Negeri terdapat 22 juta Penduduk yang belum melakukan perekaman KTP-el. Sementara itu, warga yang sudah merekam data KTP-el terhitung mencapai 161 juta penduduk. Namun, dalam pelaksanaan program KTP-el tersebut terdapat berbagai masalah yang dihadapi Kementrian Dalam Negeri, salah satunya adalah kekurangan blangko yang menjadikan pelayanan dalam hal pengurusan KTP-el menjadi terhambat di berbagai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Kekurangan blangko ini berdampak terhambatnya masyarakat dalam memiliki kartu tanda penduduk, baik untuk masyarakat yang baru baru melakukan perekaman kartu tanda penduduk maupun masyarakat yang melakukan pengantian di karenakan kehilangan. Lebih lanjut, terhambatnya masyarakat dalam memiliki kartu tanda penduduk berdampak terkendalanya masyarakat dalam mengakses berbagai layanan publik yang memerlukan kartu tanda penduduk. Untuk mengatasi hal tersebut, Kementrian Kependudukan dan Catatan Sipil telah mengeluarkan Surat Edara (SE) Nomor 471.13/2051/DUKCAPIL tentang penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el.

Tercatat Jumlah penduduk Kota Medan pada tahun 2015 semester pertama sebanyak 2.468.429 Jiwa, dimana jumlah penduduk laki-laki 1.241.826 dan perempuan 1.226.603. Dengan jumlah penduduk Kota Medan semakin meningkat dan pencatatan penduduk yang masih kurang efektif, karena jumlah penduduk setiap tahun semakin bertambah membuat suatu problem dalam penerbitan KTP-el dan terbatasnya alat dan blangko KTP-el.

Berdasarkan uraian latar belakang, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Pelaksanaan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.471.13/2051/ Dukcapil Tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-El Maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan. (Studi di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Medan)”**.

1. Rumusan Masalah

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini untuk mengontrol hasil penelitian.⁶

Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana Pelaksanaan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil?
- b. Bagaimana Kedudukan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan dalam sistem Administrasi Negara?
- c. Bagaimana Kendala dan Upaya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam Melaksanakan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil

⁶ Ida Hanifah, dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, Medan: Fakultas Hukum Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 4.

tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan?

2. Faedah Penelitian

Adapun faedah dari hasil penelitian yang ingin dicapai adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, dengan selesainya penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjadi sumbangan ilmu pengetahuan yang pada umumnya maupun kepada ilmu hukum pada khususnya.⁷ Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi para pembaca khususnya rekan-rekan akademisi dan atau praktisi, serta memberikan sumbangan pemikiran guna perkembangan ilmu hukum pada umumnya.
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman dan ilmu pengetahuan hukum tentang Implementasi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 417.13/6945/dukcapil tentang Pengembangan Perekaman KTP-el Bagi Penduduk di bawah 17 tahun di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil bagi kepentingan Negara, Bangsa, masyarakat, dan pembangunan.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian mengungkapkan sasaran yang hendak dicapai dalam penelitian. Isi dan rumusan tujuan penelitian mengacu pada isi dan rumusan masalah penelitian⁸ untuk memperoleh jawaban dari permasalahan yang telah

⁷ *Ibid*, halaman 5.

⁸ Bambang Dwiloka, Rati Riana. 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah, Skripsi, Tesis, Desertasi, Artikel, Makalah, Dan Laporan*. Jakarta : Rineka Cipta, halaman 28.

diajukan, sehingga mendapatkan suatu penjelasan atas permasalahan yang telah diajukan, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-El maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
2. Untuk mengetahui Kedudukan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan dalam sistem Administrasi Negara.
3. Untuk mengetahui Kendala dan Upaya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam Melaksanakan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor suatu permasalahan yang akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara untuk mencapai tingkat penelitian ilmiah. Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang dilakukan meliputi :

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu memaparkan dan menjelaskan data yang ditemukan dalam penelitian, penelitian ini tidak

memberikan justifikasi hukum tetapi hanya melaporkan fakta-fakta secara sistematis. Materi penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan.⁹ Dimana tempat objek yang diteliti yakni pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, sumber data tersebut dapat diperinci sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan atau objek penelitian. Dengan melakukan wawancara yang dilakukan kepada narasumber yang ada di objek penelitian, yaitu Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari studi kepustakaan atau studi literatur yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:¹⁰ bahan-bahan hukum yang mengikat, yakni peraturan perundang-undangan yang terkait, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden

⁹ Ida Hanifah, dkk. *Op.Cit*, halaman 6.

¹⁰ Amiruddin, Zainal Asikin. 2010. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 118

(Perpres) Nomor 26 Tahun 2009 Jo Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 35 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kartu Tanda Penduduk Menggunakan Nomor Induk Kependudukan, Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Peraturan Meteri Dalam Negeri No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KPT-el.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, majalah, dan karya ilmiah yang memiliki ikatan dengan penelitian.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu berupa kamus umum, kamus hukum, majalah, dan website atau internet.

3. Alat Pengumpul Data

a. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang masih bersifat teoritis yang diperoleh melalui buku-buku, modul diktat-diktat, jurnal hukum, hasil-hasil penelitian, dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan, internet dan data-data yang diperoleh relevan kaitannya dengan penelitian.

4. Wawancara (*interview*).

Wawancara adalah suatu bentuk komunikasi verbal jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi.¹¹ Wawancara dalam penelitian ini dilakukan langsung dengan Pegawai Kantor Dinas

¹¹ S. Nasution. 2007. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: Bumi Aksara, halaman 113

Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, dengan cara mengajukan pertanyaan yang berpedoman kepada daftar pertanyaan yang telah di konsep sebelumnya yang berkaitan dengan judul penelitian.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini, selanjutnya dianalisis dengan studi dokumen menggunakan teknik analisis kualitatif, yakni dengan memberikan interpretasi terhadap data yang diperoleh secara rasional dan obyektif, yang diatur, diurutkan dan dikelompokkan dengan memberikan kode dan mengkategorikan, kemudian menggambarkan hubungan antara variabel yang satu dengan variabel lain yang diteliti agar dapat menggambarkan fenomena tertentu secara lebih konkret dan terperinci. Selanjutnya diberikan interpretasi melalui kaedah-kaedah hukum positif yang berhubungan dengan pembahasan.

D. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti.¹² Definisi operasional dalam penelitian ini dapat diartikan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap.

¹² Ida Hanifah, dkk. *Op.Cit*, halaman 6

2. Menurut Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 Pasal 1 angka (43) Surat Edaran adalah Naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu tentang dianggap penting dan mendesak.
3. Menurut Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 Pasal 1 angka (3) Kementerian Dalam Negeri adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri.
4. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) adalah Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau disingkat dengan Ditjen Dukcapil merupakan unsur pelaksana Kementerian Dalam Negeri di bidang kependudukan dan pencatatan sipil.
5. Menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana.
6. Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-El) adalah kartu tanda Penduduk (KTP) yang dibuat secara elektronik, dalam artian baik dari segi fisik maupun penggunaannya berfungsi secara komputerisasi.¹³

¹³ Wikipedia, "Kartu Tanda Penduduk", melalui: <https://id.wikipedia.org/wiki>, yang diakses pada tanggal 10 November 2016, Pukul 10.00 wib.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Menurut Pasal 1 angka (14) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana.

KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan Peta Wilayah Negara Republik Indonesia, memuat keterangan tentang NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, Kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tanda tangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai, pejabat yang menandatangani.

Secara umum Kartu Tanda Penduduk atau KTP bisa diartikan sebagai kartu identitas seseorang di Indonesia yang diperoleh setelah seseorang berusia di atas 17 tahun atau yang sudah menikah. KTP ini digunakan pada berbagai bidang sebagai bukti identitas resmi yang diakui. Sumber lain juga menyebutkan bahwa Kartu Tanda Penduduk yang selanjutnya disingkat KTP adalah alat bukti diri sebagai legitimasi penduduk yang diterbitkan oleh pejabat berwenang, yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai anggota dari Negara, warga negara memiliki hubungan atau ikatan dengan negara. Hubungan antar warga Negara ini dengan terwujud dalam bentuk

hak dan kewajiban antar keduanya, warga Negara memiliki hak dan kewajiban terhadap Negara. Sebaliknya, Negara juga memiliki hak dan kewajiban terhadap warganya. Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, memuat tentang Pendaftaran Penduduk Bertujuan menjamin Legalitas Identitas Setiap Penduduk seperti dalam hal:¹⁴

1. Terselenggaranya tertib administrasi pemerintahan bidang kependudukan dan catatan sipil.
2. Warga yang belum memiliki Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dapat memperolehnya melalui dispensasi pendaftaran penduduk sampai 31 Desember 2010, dengan menghubungi kelurahan setempat.

Pentingnya penduduk memiliki KTP adalah karena dalam KTP memuat keterangan jati diri penduduk yang menjelaskan tentang nama, jenis kelamin, tempat tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, alamat, golongan darah dan agama, KTP merupakan alat bukti sah dan menjadi dasar dalam proses pelayanan masyarakat. Dalam hal Kartu Tanda Penduduk sebagai bukti diri (legitimasi) bagi setiap penduduk dalam wilayah Negara Republik Indonesia. Memiliki persyaratan:

- a. Surat Pengantar dari Kepala Lingkungan.
- b. Kartu Keluarga Asli.
- c. Pasphoto berwarna terbaru ukuran 3x 4 = 2 lembar.

¹⁴ Disdukcapil, "Persyaratan Pengurusan KTP", melalui: <http://disdukcapil.pemkomedan.go.id>, yang diakses pada tanggal 05 Desember 2016, Pukul 10.00 wib.

- d. KTP yang habis masa berlakunya bagi perpanjangan KTP.
- e. KTP yang rusak untuk pengantiann KTP baru.
- f. Surat Keterangan dari kepolisian untuk penggantian KTP yang hilang.
- g. Mengisi formulir KTP model F1.21.¹⁵

Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah Identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana (dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) yang berlaku di Seluruh Wilayah Negara Kesatuan Indonesia. Pada konsepnya yang memiliki KTP adalah Orang yang sudah berusia 17 tahun ke atas atau telah pernah menikah yaitu sebagai bukti identitas diri bagi penduduk yang telah dewasa. Dalam hal ini anak yang berusia 17 tahun kebawah namun sudah menikah belum berhak untuk memiliki KTP. Karena menurut Hukum yang tertulis Penduduk yang memiliki KTP adalah mereka yang sudah berusia 17 tahun ke atas.

Kartu ini wajib dimiliki Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang memiliki izin tinggal tetap (ITAP) yang sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin atau telah kawin. KTP bagi WNI berlaku selama 5 tahun dan tanggal berakhirnya disesuaikan dengan tanggal dan bulan kelahiran yang bersangkutan. KTP bagi WNA berlaku sesuai dengan masa izin tinggal tetap. Khusus warga yang telah berusia 60 tahun dan keatas mendapat KTP seumur hidup yang tidak perlu diperpanjang setiap 5 tahun sekali.

¹⁵ *Loc.Cit*

Negara Indonesia sendiri, tanda identitas warga negara disebut dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) selama ini sudah dalam evolusi ada 3 bentuk KTP yang dikeluarkan yaitu sebagai berikut :

1) Periode tahun 1977-2002

Sering juga disebut dengan KTP Laminasi dan mulai berlaku sejak tahun 1978 sampai dengan Tahun 2002. Bentuk KTP sudah mulai tampak seperti bentuk yang sekarang kita kenal sekarang, yaitu berbentuk kartu dengan bagian depannya terdapat logo Kabupaten, Pas Foto yang ditempel, kolom tanda tangan atau sidik jari dilengkapi dengan nomor serial khusus, serta verifikasi pengesahannya. Pada Bagian belakang terdapat data identitas penduduk dan Pejabat Camat sebagai Penandatanganan KTP.

2) Periode tahun 2004-2010

KTP di periode ini sering disebut KTP Nasional, sebelum di berlakukannya Kartu Tanda Penduduk Elektronik, diberlakukannya KTP Nasional, karena satu Daerah dengan Daerah lain tidak memiliki perbedaan warna ataupun lambang. KTP ini berlaku sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2010. Foto pada KTP Nasional dicetak langsung pada kartu yang terbuat dari bahan plastik. Pengawasan serta proses verifikasi pengesahan berlaku dari tingkat terendah. Mulai dari RT/RW, tanda tangan/cap jempol, nomor serial khusus, serta terdapat *guilloche patterns*. Seperti namanya, KTP nasional dapat digunakan di seluruh Indonesia.

3) Periode tahun 2011-Sekarang

KTP-el yang sempat menimbulkan kontroversi ini mulai berlaku sejak tahun 2011. Dari segi bentuk, KTP-el ini tidak mengalami banyak perubahan dari versi sebelumnya. Namun, KTP-el ini dilengkapi dengan microchip sebagai tempat penyimpanan data. KTP-el ini memiliki metode identifikasi yang akurat, sehingga berlaku secara Internasional. KTP-el juga mempunyai keunggulan dibandingkan dengan KTP biasa/KTP nasional, keunggulan-keunggulan tersebut diantaranya:

- a) Identitas jati diri tunggal.
- b) Tidak dapat dipalsukan.
- c) Tidak dapat digandakan Selain itu, sidik jari yang direkam dari setiap wajib KTP-el adalah seluruh jari (berjumlah sepuluh), tetapi yang dimasukkan datanya dalam chip hanya dua jari, yaitu jempol dan telunjuk kanan.
- d) Dapat dipakai sebagai kartu suara dalam Pemilu atau Pilkada (*E-voting*).
- e) Sidik jari dipilih sebagai autentikasi untuk KTP-el karena memiliki kelebihan-kelebihan sebagai berikut:
 - (1) Biaya paling murah, lebih ekonomis daripada biometrik yang lain.
 - (2) Bentuk dapat dijaga tidak berubah karena gurat-gurat sidik jari akan kembali ke bentuk semula walaupun kulit tergores.
 - (3) Unik, tidak ada kemungkinan sama walaupun orang kembar.

Pengertian KTP-el atau Kartu Tanda Penduduk Elektronik yaitu kartu tanda penduduk dibuat melalui elektronik, berdasarkan segi fisik ataupun penggunaannya yang berfungsi berdasarkan komputerisasi. Adapun program dari KTP-el sendiri diluncurkan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia sejak bulan Februari tahun 2011. Pelaksanaannya sendiri dibagi menjadi 2 tahap, diantaranya tahap pertama sejak tahun 2011 berakhir di tanggal 30 April 2012 mencakup sebanyak 67 juta penduduk. Sementara tahap kedua sendiri mencakup sebanyak 105 juta dari penduduk.

KTP-el sendiri berasal dari electronic-KTP, yakni Kartu Tanda Penduduk Elektronik. Berdasarkan situs resmi dari KTP-el sendiri dimana KTP elektronik sendiri merupakan dokumen kependudukan di dalamnya memuat sistem pengendalian atau keamanan baik melalui sisi teknologi informasi ataupun administrasi yang berbasis berdasarkan basis data dari kependudukan nasional. KTP-el sendiri dilatarbelakangi berdasarkan sistem pembuatan dari KTP nasional atau konvensional di Indonesia dimana memungkinkan seseorang yang bisa mempunyai lebih dari 1 KTP.

Adapun hal tersebut dikarenakan belum terdapatnya basis data secara terpadu yang berfungsi menghimpun data dari penduduk yang ada di seluruh Indonesia. Adapun fakta tersebut tentunya memberikan peluang bagi penduduk yang hendak berbuat curang seperti hal-hal menggandakan KTP-nya. Contohnya bisa dipakai untuk memalsukan maupun menggandakan KTP, menghindari pajak, mempermudah proses pembuatan paspor yang tak bisa dibuat di semua kota, menyembunyikan identitas serta mengamankan korupsi maupun tindak kejahatan.

Maka dari itu, didorong dengan pelaksanaan pemerintah secara elektronik atau disebut dengan *e-Government* dan untuk bisa meningkatkan kualitas dari pelayanan terhadap masyarakat. Maka dari itu, Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia pun menerapkan sebuah sistem informasi mengenai kependudukan berbasis teknologi, yakni KTP-el atau Kartu Tanda Penduduk Elektronik.

Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang telah disahkan oleh DPR-RI pada tanggal 26 November 2013 merupakan perubahan yang mendasar di bidang administrasi kependudukan. Tujuan utama perubahan undang-undang dimaksud adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat, menjamin akurasi data kependudukan dan ketunggalan Nomor Induk Kependudukan (NIK) serta ketunggalan dokumen kependudukan. Perubahan mendasar di Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 adalah sebagai berikut:

- 1) Masa Berlaku KTP-El semula 5 (lima) tahun diubah menjadi berlaku seumur hidup sepanjang tidak ada perubahan elemen data dalam KTP sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 64 ayat 7 huruf a Undang-Undang No. 24 Tahun 2013. KTP-El yang sudah diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 ini, ditetapkan berlaku seumur hidup dimuat dalam Pasal 101 point c Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.
- 2) Data Kependudukan Kementerian Dalam Negeri yang bersumber dari data kependudukan Kabupaten/Kota, merupakan satu-satunya data kependudukan yang digunakan untuk semua keperluan: alokasi anggaran (termasuk untuk perhitungan DAU), pelayanan publik, perencanaan pembangunan, pembangunan demokrasi, penegakan hukum, dan pencegahan criminal, Pasal 58 Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.
- 3) Pencetakan dokumen/personalisasi KTP-El yang selama ini dilaksanakan terpusat di Jakarta akan diserahkan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota pada Tahun 2014 sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 8 ayat 1 huruf c Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.

- 4) Pengurusan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Tidak Dipungut Biaya (Gratis) Larangan untuk tidak dipungut biaya semula hanya untuk penerbitan KTP-el, diubah menjadi untuk semua dokumen kependudukan seperti KK, KTP-el, Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Kematian, Akta Perceraian, Akta Pengakuan Anak, dan lain-lain sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 79A Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.
- 5) Petugas Registrasi membantu Kepala Desa atau Lurah dan Instansi Pelaksana dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2013). Petugas Registrasi diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota. Petugas Registrasi harus PNS, diubah diutamakan PNS sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.
- 6) Pejabat struktural pada unit kerja yang menangani administrasi kependudukan di Provinsi, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur dimuat dalam Pasal 83A ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.. Pejabat struktural pada unit kerja yang menangani administrasi kependudukan di Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Bupati/Walikota melalui Gubernur dimuat dalam Pasal 83A ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2013. Penilaian kinerja Pejabat Struktural tersebut dilakukan secara periodik oleh Menteri Dalam Negeri dalam Pasal 83A ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2013.
- 7) Pendanaan untuk penyelenggaraan program dan kegiatan administrasi kependudukan, baik di provinsi maupun kabupaten/kota dianggarkan dalam APBN (Pasal 87A Undang-Undang No. 24 Tahun 2013) dan dimulai pada APBN-P Tahun Anggaran 2014 (Pasal 87B Undang-Undang No. 24 Tahun 2013), dengan demikian berarti sebelum tersedia APBN-P tahun 2014, pendanaannya masih tetap menggunakan APBD.
- 8) Setiap orang yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi dan/atau melakukan manipulasi data kependudukan dan/atau elemen data penduduk dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 75.000.000 sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 94 Undang-Undang No. 24 Tahun 2013. Setiap pejabat dan petugas pada Desa/Kelurahan, Kecamatan, UPTD, Instansi Pelaksana yang memerintahkan dan/atau memfasilitasi pungutan biaya kepada penduduk dalam pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 75.000.000 (Pasal 95B Undang-Undang No. 24 Tahun 2013). Setiap orang atau Badan Hukum yang tanpa hak mencetak, menerbitkan, dan/atau mendistribusikan dokumen kependudukan dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (Pasal 95B Undang-Undang No. 24 Tahun 2013).
- 9) Perubahan undang-undang ini berlaku sejak diundangkan pada 24 Desember 2013 Khusus yang berkaitan dengan APBN, baru diberlakukan secara efektif sejak tersedianya APBN/APBN-P untuk pembiayaan

penyelenggaraan program dan kegiatan adminduk di Provinsi dan Kab/Kota.

KTP-el adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup Nomor NIK yang ada di KTP-el nantinya akan dijadikan dasar dalam penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Penerapan KTP berbasis NIK (Nomor Induk Kependudukan) telah sesuai dengan Pasal 6 Perpres Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan KTP berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional Jo Perpres Nomor 35 Tahun 2010 tentang perubahan atas Perpres Nomor 26 Tahun 2009 yang berbunyi:

- a. KTP berbasis NIK memuat kode keamanan dan rekaman elektronik sebagai alat verifikasi dan validasi data jati diri penduduk.
- b. Rekaman elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berisi biodata, tanda tangan, pas foto, dan sidik jari tangan penduduk yang bersangkutan.
- c. Rekaman seluruh sidik jari tangan penduduk disimpan dalam database kependudukan.
- d. Pengambilan seluruh sidik jari tangan penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan pada saat pengajuan permohonan KTP berbasis NIK, dengan ketentuan: untuk WNI, dilakukan di Kecamatan dan untuk orang asing yang memiliki izin tinggal tetap dilakukan di Instansi Pelaksana).
- e. Rekaman sidik jari tangan penduduk yang dimuat dalam KTP berbasis NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berisi sidik jari telunjuk tangan kiri dan jari telunjuk tangan kanan penduduk yang bersangkutan.

- f. Rekaman seluruh sidik jari tangan penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- g. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perekaman sidik jari diatur oleh Peraturan Menteri.

Autentikasi Kartu Identitas (e-ID) biasanya menggunakan biometrik yaitu verifikasi dan validasi sistem melalui pengenalan karakteristik fisik atau tingkah laku manusia. Ada banyak jenis pengamanan dengan cara ini, antara lain sidik jari (finger print), retina mata, DNA, bentuk wajah, dan bentuk gigi. Pada KTP-el yang digunakan adalah sidik jari. Penggunaan sidik jari KTP-el lebih canggih dari yang selama ini telah diterapkan untuk SIM (Surat Izin Mengemudi). Sidik jari tidak sekedar dicetak dalam bentuk gambar (*format jpeg*) seperti di SIM, tetapi juga dapat dikenali melalui chip yang terpasang di kartu.

Data yang disimpan di kartu tersebut telah dienkripsi dengan algoritma kriptografi tertentu. Proses pengambilan sidik jari dari penduduk sampai dapat dikenali dari chip kartu adalah Sidik jari yang direkam dari setiap wajib KTP adalah seluruh jari (berjumlah sepuluh), tetapi yang dimasukkan datanya dalam chip hanya dua jari, yaitu jempol dan telunjuk kanan. Sidik jari dipilih sebagai autentikasi untuk KTP-el karena alasan berikut:

- 1) Biaya paling murah, lebih ekonomis daripada biometrik yang lain.
- 2) Bentuk dapat dijaga tidak berubah karena gurat-gurat sidik jari akan kembali ke bentuk semula walaupun kulit tergores.
- 3) Unik, tidak ada kemungkinan sama walaupun orang kembar. Untuk mendapatkan informasi Informasi penduduk yang dicantumkan dalam KTP-el, penduduk harus mengisi formulir tipe F1.01.

Selain tujuan yang hendak dicapai, manfaat KTP-el diharapkan dapat dirasakan sebagai berikut:

- a. Identitas jati diri tunggal.
- b. Tidak dapat dipalsukan.
- c. Tidak dapat digandakan
- d. Dapat dipakai sebagai kartu suara dalam pemilu atau pilkada.

Struktur KTP-el terdiri dari sembilan layer yang akan meningkatkan pengamanan dari KTP konvensional. Chip ditanam di antara plastik putih dan transparan pada dua layer teratas (dilihat dari depan). Chip ini memiliki antena di dalamnya yang akan mengeluarkan gelombang jika digesek. Gelombang inilah yang akan dikenali oleh alat pendeteksi KTP-el sehingga dapat diketahui apakah KTP tersebut berada di tangan orang yang benar atau tidak. Untuk menciptakan KTP-el dengan sembilan layer, tahap pembuatannya cukup banyak, diantaranya:

- 1) *Hole punching*, yaitu melubangi kartu sebagai tempat meletakkan chip.
- 2) *Pick and pressure*, yaitu menempatkan chip di kartu Implanter, yaitu pemasangan antenna (pola melingkar berulang menyerupai spiral).
- 3) *Printing*, yaitu pencetakan kartu.
- 4) *Spot welding*, yaitu pengepresan kartu dengan aliran listrik.
- 5) *Laminating*, yaitu penutupan kartu dengan plastik pengaman.
- 6) KTP-el dilindungi dengan keamanan pencetakan seperti *relief text*, *microtext*, *filter image*, *invisible ink* dan warna yang berpendar di bawah sinar ultra violet serta anti copy design.

7) Penyimpanan data di dalam chip sesuai dengan standar internasional NISTIR 7123 dan *Machine Readable Travel Documents* ICAO 9303 serta EU Passport Specification. Bentuk KTP elektronik sesuai dengan ISO 7810 dengan *form factor* ukuran kartu kredit yaitu 53,98 mm x 85,60 mm.

Fungsi dan kegunaan lain KTP-el adalah sebagai berikut:

- a) Sebagai identitas jati diri.
- b) Berlaku Nasional, sehingga tidak perlu lagi membuat KTP lokal untuk pengurusan izin, pembukaan rekening Bank, dan sebagainya.
- c) Mencegah KTP ganda dan pemalsuan KTP. Terciptanya keakuratan data penduduk untuk mendukung program pembangunan.
- d) Untuk mendukung terwujudnya database kependudukan yang akurat, sehingga data pemilih dalam Pemilu dan Pemilukada yang selama ini sering bermasalah tidak akan terjadi lagi, dan semua Warga Negara Indonesia yang berhak memilih terjamin hak pilihnya.
- e) KTP Elektronik merupakan KTP Nasional yang sudah memenuhi semua ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 dan Perpres Nomor 26 Tahun 2009 dan Perpres Nomor 35 Tahun 2010, sehingga berlaku secara Nasional. Dengan demikian mempermudah masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari Lembaga Pemerintah dan Swasta, karena tidak lagi memerlukan KTP setempat.

KTP-el dengan Kartu Tanda Penduduk sebelumnya memiliki banyak perbedaan yaitu antara lain:

1. Dari segi karakteristik, KTP Lama Blanko Kertas dan Laminasi plastik, Photo dilekatkan (lem), Tanda Tangan/ Cap Jempol, Data Tercetak dengan komputer, Berlaku di Tiap Kabupaten/Kota. Dari segi teknologi KTP lama masih menggunakan Stempel Asli, Nomor Serial khusus, *Gilloche Patterns* Pada Blanko, Hanya untuk keperluan identitas diri, dan dari segi Validasi dan Verifikasi data, Pengawasan dan verifikasi pengesahan dilakukan dari tingkat terendah RT/RW dan seterusnya.
2. KTP Nasional yang di luncurkan pada tahun 2004 memiliki karakteristik, Photo dicetak pada kartu, Tanda Tangan/Cap Jempol, Data tercetak dengan komputer, Berlaku Nasional, Tahan Lebih lama (tidak mudah lecek). Dari segi teknologi Bahan terbuat dari plastik, Nomor serial khusus, *Gulloche Pattrens* pada kartu, Hanya untuk Keperluan ID, Scanning photo dan tanda tangan/cap jempol dan Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dan seterusnya.
3. KTP-el yang diluncurkan pada tahun 2011 memiliki karakteristik, Photo dicetak pada kartu, Data terceteak dengan komputer, Berlaku Nasional, mampu menyimpan data, Data dibaca/ditulis dengan *Card Reader*. Dari segi teknologi Bahan terbuat dari PVC/PC, Nomor Serial Khusus, *Gilloche Patterns* pada kartu, Scanning photo dan tanda tangan/Cap Jempol, Terdapat *microchips* sebagai media penyimpan data, Menyimpan data *finger print biometric* sebagai satu *uniq identificaton personal*, Mampu menampung seluruh data personal yang diperlukan dalam multi aplikasi.

B. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, pada Pasal 1 angka 3 Kementerian Dalam Negeri adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri. Sedangkan pada Pasal 1 angka 4 menjelaskan Peraturan Menteri Dalam Negeri adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Menteri Dalam Negeri.

Pengertian Surat Edaran sebagaimana yang dijelaskan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, pada Pasal 1 angka 43 Surat Edaran adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia bersifat hirarkis, dimana peraturan yang lebih rendah berlaku, bersumber, berdasar pada Norma yang lebih tinggi, dan peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menyatakan bahwa :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;

- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kemudian Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, lebih menjelaskan bahwa:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁶

¹⁶ Evh Halen., “Kedudukan SuratEdaran”, melalui: <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt5816ab6ea74a7/pengertian-atribusi-delegasi-dan-mandat>, diakses pada tanggal 23 Juni 2017, Pukul 10.00 wib.

Penegasan pada Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang ditegaskan bahwa: Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan “kewenangan”. Aturan kebijakan juga ditandai dengan sebutan *pseudowetgeving* atau legislasi semu. Legislasi semu memiliki unsur, yaitu:

1. Legislasi merupakan tata aturan, apabila dilihat dari tampak luar seolah-olah tata aturan biasa seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dikenal jenis, bentuk dan tata urutannya. Namun, disebut legislasi semu karena menyerupai peraturan perundang-undangan, namun sebenarnya bukan perundang-undangan.
2. Legislasi semu dibuat oleh organ pemerintahan yang bersangkutan, berarti legislasi semu dibentuk, diterbitkan atau dibuat oleh badan-badan pemerintahan (badan tata usaha negara) baik di tingkat pusat maupun daerah, yang menyelenggarakan tugas umum pemerintahan;
3. Legislasi semu dibuat tidak berdasarkan kepada suatu ketentuan perundang-undangan yang secara tegas memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk membentuk atau menerbitkannya. Pemberian kewenangan mengeluarkan legislasi semu (aturan kebijakan tersebut) merupakan doktrin dalam hukum tata pemerintahan. Hukum tata pemerintahan menegaskan bahwa suatu organ pemerintahan dibolehkan

memiliki kewenangan secara implisit untuk menyusun aturan kebijakan dalam rangka menjalankan tugas umum pemerintahan.

4. Substansi legislasi semu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Mengenai kekuatan mengikat dari aturan kebijakan diantara para pakar hukum tidak terdapat kesamaan pendapat. Menurut Baghir Manan, aturan kebijakan bukan peraturan perundang-undangan dan tidak langsung mengikat secara hukum, tetapi mengandung relevansi hukum. Aturan kebijakan pada dasarnya ditujukan kepada administrasi negara sendiri, sehingga yang pertamanya melaksanakan ketentuan tersebut adalah badan atau pejabat tata usaha negara. Meskipun demikian, ketentuan tersebut secara tidak langsung akan dapat mengenai masyarakat umum.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis mengandung kekurangan dan kelemahan, keberadaan aturan kebijakan menempati posisi penting terutama dalam negara hukum modern. Dalam praktik pemerintahan sehari-hari legislasi semu dapat diterbitkan oleh semua badan atau organ pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Umumnya format dan nomenklatur yang dipakai untuk legislasi semu berbeda dengan peraturan perundang-undangan, walaupun dapat pula dijumpai substansi legislasi semu dituangkan dalam format perundang-undangan. Tidak ada suatu format baku yang digunakan dalam pembentukan legislasi semu. Beberapa contoh legislasi semu dapat berupa:

- a. Surat Edaran (SE), biasanya digunakan oleh seorang pejabat (menteri atau direktur jenderal) untuk memberitahukan kepada jajaran di bawahnya mengenai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Di lingkungan perpajakan banyak terdapat surat edaran direktur jenderal pajak, yang mengatur berbagai persoalan teknis perpajakan.
- b. Petunjuk operasional atau petunjuk teknis yang memuat berbagai cara teknis administratif dan operasional mengenai tugas tertentu.
- c. Instruksi yang dikeluarkan oleh pimpinan yang bersifat perintah untuk menjalankan tugas tertentu.
- d. Pengumuman, yang antara lain berisi informasi yang diperlukan bagi masyarakat yang berkepentingan mengenai suatu pelayanan publik yang disediakan oleh instansi pemerintah.

C. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, pengertian 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.

Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi pelaksana. Pejabat Pencatatan Sipil adalah pejabat yang melakukan pencatatan peristiwa penting yang dialami seseorang pada Instansi pelaksana yang pengangkatannya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan merupakan instansi yang sebelumnya dikenal sebagai Kantor Catatan Sipil Kota Medan. Tugas utamanya adalah melaksanakan Catatan Sipil. Pencatatan Sipil sendiri merupakan suatu upaya hukum pencatatan kelahiran, perkawinan, Status anak dan kematian. Sebagai hasil absorpsi dari masa pemerintahan kolonial Belanda, pada awalnya pelaksanaan catatan sipil oleh pemerintah Indonesia bersifat pluralis. Artinya catatan sipil dilaksanakan dengan penggolongan-penggolongan warga Negara Indonesia berdasarkan Pasal 131 dan 163 *Indische Satatregeling* dengan ketentuan:

1. Untuk orang Eropa digunakan Reglement pencatatan Sipil Eropa *Staatblad* 1849
2. Untuk perkawinan campuran ditetapkan penetapan Raja tanggal 29 Desember 1896 No.158.
3. Untuk Tionghoa digunakan *Statblad* 1917
4. Untuk orang Indonesia digunakan *Staatblad* 1920, dan bagi orang Indonesia Kristiani, Jawa, Madura, Ambon, *Staatblad* digunakan 1933.
5. KUH perdata pembagian ini berubah sejak tanggal 27 Desember 1966, berdasarkan Instruksi Presidium Kabinet No.31/u/IN/122/1966 yang

mengatur bahwa warga Negara dibedakan atas Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA).

Sejalan dengan perkembangan tugas Kantor Catatan Sipil, terjadi pula perkembangan hukum individu. Diantaranya berkaitan dengan pelaksanaan perkawinan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang kemudian dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975. Sementara itu, berkaitan dengan peraturan dan peningkatan Pembina penyelenggaraan catatan sipil lahirlah Kepres Nomor: 12/1983 dan Keputusan Mandagri Nomor: 54/1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten Kotamadya. Tugas lain yang dijalankan oleh Kantor Catatan Sipil berikutnya adalah administrasi kependudukan yang dilaksanakan berdasarkan:

- a. Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1977 tentang pendaftaran penduduk.
- b. Keputusan Menteri Dalam Negeri No.2A/1995 tentang Prosedur dan Tata Cara Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk;
- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri No.150/1998 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk;
- d. Peraturan Daerah No.1/1998 tentang Penyelenggaraan Penduduk dalam Rangka Kotamadya Tingga II Medan;
- e. Keputusan Walikota Medan No.474/1273/SK/1998 tentang Peraturan Pelaksanaan

- f. Menyusul Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diubah dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan No.4 Tahun 2001, Keputusan Walikota Medan Nomor 24 Tahun 2001, Kantor Catatan Sipil mengalami perubahan dan perluasan tugas menjadi Dinas Kependudukan. Dengan demikian, disamping masih melaksanakan tugas-tugas pencatatan Sipil, Dinas Kependudukan juga melaksanakan tugas-tugas kependudukan lainnya. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Daerah Kota Medan Nomor 03 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi di Lingkungan Pemerintahan Kota Medan Dinas Kependudukan Kota Medan Berubah Menjadi Dinas.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil memiliki visi dan misi. Visinya adalah terciptanya tertib administrasi kependudukan dan catatan sipil yang terpercaya. Sedangkan Misi adalah suatu yang harus diemban atau dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik. Sejalan dengan visi, maka nilai Dinas Kependudukan memiliki misi adalah:

- 1) Meningkatkan pelayanan prima Bidang Administrasi kependudukan dan catatan Sipil kepada masyarakat
- 2) Meningkatkan kualitas data dan informasi yang akurat Bidang Kependudukan dan catatan sipil
- 3) Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya dokumen kependudukan dan catatan sipil

4) Meningkatkan kualitas aparatur Dinas Kependudukan

Keempat Misi Dinas Kependudukan Kota Medan diatas memiliki makna, rasionalitas atau alasan obyektif sebagai berikut:¹⁷

- a. Meningkatkan pelayanan prima Bidang Administrasi kependudukan dan catatan sipil kepada masyarakat. Pelayanan Dinas Kependudukan terhadap masyarakat haruslah prima. Artinya pelayanan itu harus mengutamakan kepuasan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Pelayanan prima Dinas Kependudukan Kota Medan diseyogyakan menjangkau seluruh kelompok dan lapisan masyarakat Kota Medan agar proses penyelenggaraan administrasi kependudukan dan catatan sipil dapat berlangsung secara merata dan menyeluruh sehingga tertib administrasi kependudukan dan catatan sipil dapat tercapai.
- b. Meningkatkan kualitas data dan informasi yang akurat Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil. Data dan Informasi yang Akurat tentang kependudukan dan catatan sipil sangat dibutuhkan, karena perencanaan dan proses pembangunan yang baik harus didukung dnegan data dan informasi yang akurat, untuk bidang kependudukan data dan informasi tentang penduduk digunakan dalam rangka perencanaan dan proses pembangunan yang berorientasi penduduk. Sedangkan data dan informasi bidang catatan sipil sangat dibutuhkan masyarakat, karena kejadian

¹⁷ Dukcapil, Visi dan Misi Dukcapil Kota Medan, melalui: <http://disdukcapil.pemkomeda.n.go.id>, yang diakses pada tanggal 23 Juni 2017, Pukul 11.00 wib.

penting dialami masyarakat yang telah dicatatkan di Dinas Kependudukan sebagai Dokumen penting Seumur Hidup dan memiliki kekuatan hukum.

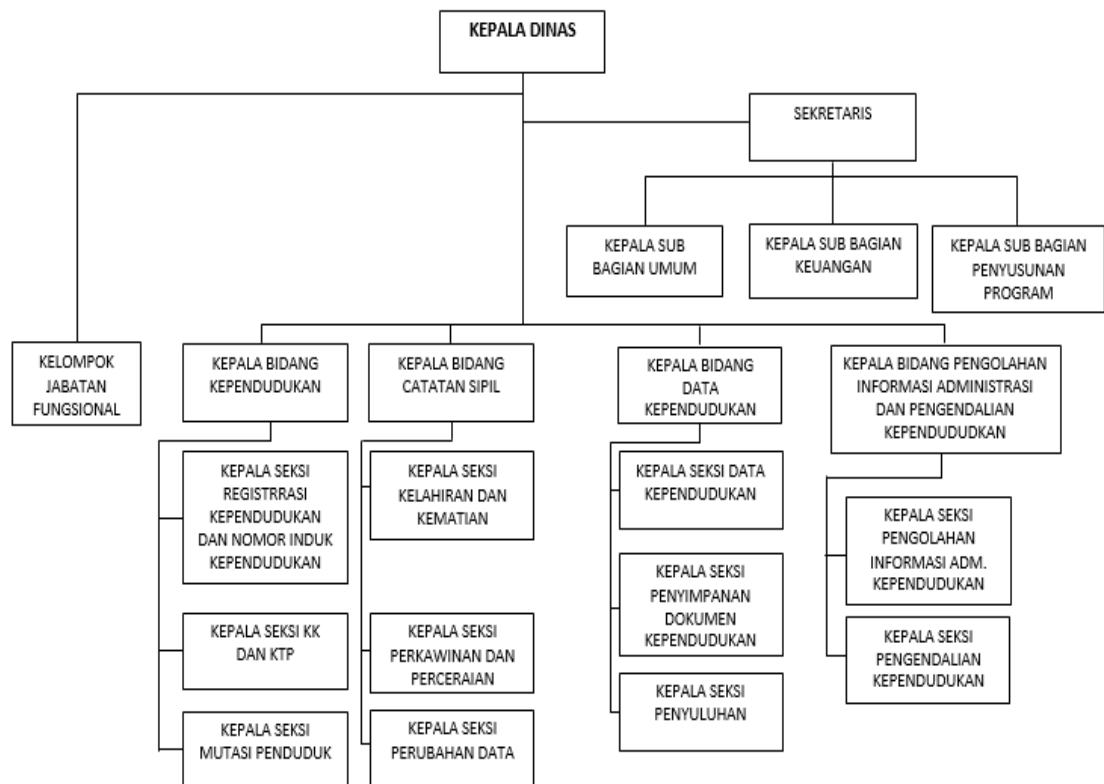
- c. Meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya dokumen kependudukan dan catatan sipil. Administrasi kependudukan yang baik tidak dapat tercapai apabila hanya dilaksanakan oleh pemerintah Kota Medan Khususnya Dinas Kependudukan Kota Medan, melainkan harus ada partisipasi masyarakat luas. Untuk itu Karen kesadaran masyarakat akan pentingnya Administrasi kependudukan dan catatan sipil dapat lebih ditingkatkan, guna tercapainya tujuan pembangunan
- d. Meningkatkan kualitas aparatur Dinas Kependudukan. Tertib administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil akan dapat tercapai apabila aparatur Dinas Kependudukan memiliki kemampuan dan keahlian untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Di sisi lain, hal itu harus didukung oleh keterlibatan masyarakat, tidak saja dalam bentuk kesadaran untuk mencatatkan diri, tetapi juga kesediaan untuk turut membiayai proses penyelenggaraan administrasi kependudukan dan catatan sipil. Oleh Karen itu, kualitas aparatur dan partisipasi masyarakat merupakan dua sisi dari satu realitas yang sama yang harus ada agar visi Dinas Kependudukan dapat terwujud.

Berikut ini dapat dilihat Struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan yaitu berbentuk garis dan staf yang disusun berdasarkan atas pertimbangan untuk pencapaian tujuan-tujuan organisasi baik jangka panjang maupun jangka pendek.

Gambar 1.1

Struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan

STRUKTUR ORGANISASI DINAS KEPENDUDUKAN DAN
CATATAN SIPIL KOTA MEDAN



Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Medan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah dibidang Kependudukan dan Catatan Sipil berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Merumuskan kebijakan teknis dibidang Kependudukan dan Catatan Sipil.

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang Kependudukan dan Catatan Sipil.
2. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang kependudukan dan catatansipil.
3. Mendokumentasikan hasil pendaftaran penduduk dan Pencatatan Sipil

4. Menjamin kerahasiaan dan keamana data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
5. Melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil
6. Menyediakan data Agregat Kependudukan dan Catatan sipil
7. Melaksanajan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah.

Kependudukan Dan Catatan Sipil sesuai Keputusan Walikota Medan Nomor 03 Tahun 2009, Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil memiliki susunan organisasi sebagai berikut. Uraian Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Pemerintah Kota Medan sesuai dengan surat Keputusan Walikota Medan Nomor 03 Tahun 2009 untuk masing-masing perangkat kerja, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan terdiri atas:

- a. Sekretaris

Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas. Sekretariat mempunyai tugas melaksanakan sebagian administrasi kepegawaian, keuangan, perlengkapan, kerumah tanggaan dan urusan lainnya. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana tersebut diatas, Sekretariat mempunyai fungsi:

1. Menyusun rencana kegiatan kerja
2. Mengelola urusan perlengkapan, kerumah tanggaan dan pengadaan barang dinas.
3. Melaksanakan pengelolaan urusan surat menyurat dan urusan umumdinas

4. Mengelola urusan administrasi keuangan serta rencana penyusunan laporan keuangan Dinas.
5. Mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan rencana program kerja dinas.
6. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.

Sekretariat terdiri dari:

- a. Sub Bagian Umum
- b. Sub Bagian Keuangan
- c. Sub Bagian Penyusunan Program

Setiap Sub Bagian dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang dalam melaksanakan tugasnya dibawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris.

- 1) Sub bagian Umum mempunyai tugas mengelola surat menyurat, surat keterangan Bidang kependudukan dan catatan sipil, pengadaan barang dan perlengkapan kerumah tanggaan, mengelola administrasi dibidang kepegawaian serta urusan umum lainnya.
- 2) Sub Bagian Keuangan mempunyai tugas mengelola Administrasi keuangan serta rencana penyusunan laporan keuangan.
- 3) Sub bagian Penyusunan Program mempunyai tugas mengumpulkan dan menyiapkan bahan perumusan rencana dan program kerja dinas, menganalisa dan menyajikan data serta mengevaluasi dan melaporkan pelaksanaan rencana program kerja dinas.

b. Bidang Kependudukan

Bidang Kependudukan dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas. Bidang Kependudukan mempunyai tugas melaksanakan sebagai tugas dinas dibidang pelayanan dan pendaftaran penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing. Untuk melaksanakan tugasnya Bidang Kependudukan mempunyai fungsi:

1. Menyusun rencana kegiatan kerja
2. Registrasi Penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing dan pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK)
3. Melaksanakan kegiatan pendaftaran dan pencatatan administrasi penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing.
4. Mengumpulkan dan mengelola bahan pelayanan pendaftaran penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing.
5. Melaksanakan kegiatan penerbitan Kartu keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).
6. Mengelola pendaftaran dan pencatatan mutasi penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing
7. Melaksanakan tugas tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.

Bidang Kependudukan terdiri dari:

- 1) Seksi Registrasi Penduduk dan Nomor Induk Kependudukan
- 2) Seksi Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk

3) Seksi Mutasi Penduduk.

Setiap Seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang.

- 1) Seksi Registrasi Penduduk dan Nomor Induk Kependudukan mempunyai tugas memverifikasi dan memvalidasi formulir bio data penduduk dan merekam data ke dalam database kependudukan untuk mendapatkan NIK.
- 2) Seksi Mutasi Penduduk mempunyai tugas memeriksa dan meneliti/pindah datang, merekam data ke dalam data base kependudukan, menertibkan surat keterangan pindah/pindah datang antar kabupaten/kota dalam satu propinsi dan pindah/pindah datang antar propinsi.
- 3) Seksi Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk mempunyai tugas memverifikasi dan memvalidasi data penduduk dan kelengkapan berkas persyaratan, merekam data ke dalam database, menerbitkan KK dan KTP.

c. Bidang Catatan Sipil

Bidang Catatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas. Bidang Catatan Sipil mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dinas di bidang pelayanan pencatatan sipil penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing untuk melaksanakan tugas Bidang Catatan Sipil mempunyai fungsi:

1. Menyusun rencana kegiatan kerja
2. Melaksanakan pendaftaran dan pencatatan, memeriksa dan meneliti berkas pencatatan, mengelola data serta menerbitkan Akta Kelahiran, Akta kematian, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan Anak.
3. Melaksanakan pendaftaran dan pencatatan, memeriksa dan meneliti berkas pencatatan, serta mencatat pengesahan dan pengangkatan anak, perubahannama Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing
4. Melaksanakan pendaftaran dan pencatatan, memeriksa dan meneliti berkas pencatatan, serta mengelola perubahan status kewarganegaraan
5. Melaksanakan pendaftaran dan pencatatan, memeriksa dan meneliti berkas pencatatan, serta mencatat pembatalan perkawinan dan perceraian
6. Melaksanakan pencatatan peristiwa penting lainnya.
7. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya.

Bidang Catatan Sipil terdiri dari:

- a) Seksi Kelahiran dan Kematian
- b) Seksi Perkawinan dan Perceraian
- c) Seksi Perubahan Data

Setiap seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bidang Catatan Sipil.

- 1) Seksi kelahiran dan Kematian mempunyai tugas menyiapkan bahan pencatatan, pendaftaran dan memeriksa meneliti berkas pencatatan serta

mengelola data dan menerbitkan akta kelahiran dan akta kematian bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing.

- 2) Seksi Perkawinan dan Perceraian mempunyai tugas menyiapkan bahan pencatatan, pendaftaran dan memeriksa dan meneliti berkas pencatatan serta mengelola data dan menerbitkan akta perkawinan dan akta perceraian bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing.
- 3) Seksi Perubahan Data mempunyai tugas mengumpulkan bahan dan data, memeriksa dan meneliti berkas serta mengelola data dan menerbitkan Akta Pengakuan Anak, pendaftaran dan pencatatan pengesahan dan pengangkatan Anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan, menerbitkan salinan dan Akta Kutipan II dan seterusnya serta mencatat peristiwa penting lainnya bagi Warga Negara Indonesia (WNI) dan Orang Asing.

d. Bidang Data Kependudukan

Bidang Data Kependudukan dipimpin oleh Kepala Bidang yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas. Bidang Data Kependudukan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas dibidang Pengelolaan Data dan Laporan Penduduk Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) Untuk melaksanakan tugas Bidang Data Kependudukan mempunyai fungsi:

1. Menyusun rencana kegiatan kerja
2. Menyimpan dan memelihara akurasi data kependudukan dan Catatan Sipil dalam database kependudukan

3. Menjaga kerahasiaan data Individu masyarakat
4. Menyediakan Data Agregat Kependudukan dan Catatan Sipil sebagai dasar pengolahan data Statistik dan laporan data Kependudukan
5. Menyiapkan bahan dan data untuk pelaksanaan penyuluhan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil.
6. Memeriksa, mengesahkan dokumen yang telah dikeluarkan sebelum diarsipkan serta mengelola dan menyimpan dokumen Kependudukan dan Catatan Sipil.
7. Menyiapkan bahan dan data untuk kegiatan pelaksanaan penyukuhan Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil WNI/Orang Asing.
8. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan bidang tugasnya

Bidang Data Kependudukan terdiri dari:

- a) Seksi Data kependudukan
- b) Seksi Penyimpanan Dokumen Kependudukan
- c) Seksi Penyuluhan

Setiap seksi dipimpin oleh seorang kepala seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala

Bidang Data kependudukan

- 1) Seksi Data kependudukan mempunyai tugas, menyiapkan danmemelihara akurasi data kependudukan dan catatan sipil dalam databasekependudukan, menjaga kerahasiaan data individu masyarakat,menyediakan data agregat kependudukan dan catatan sipil sebagai dasarpengolahan bahan statistik dan

laporan data kependudukan, menyiapkan bahan dan data untuk pelaksanaan penyuluhan administrasi kependudukan dan catatan sipil.

- 2) Seksi penyimpanan dokumen kependudukan mempunyai tugas melaksanakan pemeriksaan, pengesahan dokumen berkas yang telah dikeluarkan sebelum diarsipkan serta mengelola dan menyimpan dokumen kependudukan dan catatan sipil.
- 3) Seksi penyuluhan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan data untuk kegiatan pelaksanaan penyuluhan bidang kependudukan dan catatan sipil WNI/Orang Asing.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el Maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Kesatuan sistem administrasi mulai dari pemerintah pusat sampai ke daerah, akan membawa pengaruh terhadap kesatuan bentuk pelayanan yang bermuara kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat. Kondisi masyarakat yang masih banyak didominasi oleh orang-orang miskin perlu ditata pelayanan yang mengutamakan si miskin ini. Salah satu tanda dan bukti bahwa pemerintah dengan sistem administrasinya itu mengabdikan kepada rakyatnya ialah dapat dilihat sampai seberapa jauh pelayanan yang diberikan kepada masyarakat itu baik. Dengan demikian pula salah satu wujud suatu tata administrasi pemerintahan yang baik dan amanah bisa diamati dari cara pemerintahan memberikan pelayanan kepada publik.¹⁸

Pemerintah pada penyediaan layanan secara langsung kepada masyarakat melalui badan-badan publik. Organisasi publik beroperasi saling efisien sebagai suatu sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan dibatasi. Perspektif ini peran utama administrasi publik dibatasi dengan tegas

¹⁸ Miftah Thoha (II). 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, halaman 81.

dalam perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan pegawai, pengarahan, pengkoordinasian, pelaporan dan penganggaran.¹⁹

Penyelenggaraan pemerintahan secara sentralistik dipandang akan lebih efektif dan efisien, tapi asumsi ini mengalami perubahan ketika menghadapi tantangan di masa kini yang menuntut pemerintah untuk makin responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Pemerintah memiliki peran penting sebagai salah satu aktor strategis yang mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Administrasi tetap menggunakan prinsip administrasi yang dipengaruhi berbagai faktor, oleh karena itu dalam pradigma ini mengembangkan adanya pemahaman sosial psikologi dan analisis sistem untuk melengkapi.

Surat Edaran, biasanya digunakan untuk seorang pejabat (menteri atau direktur jenderal) untuk memberitahukan kepada jajaran dibawahnya mengenai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang berkaitan dengan pelayan publik. Sehingga dikeluarkannya Surat Edaran Nomor: 471.13/2051/dikcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Nurmawati menyatakan bahwa dalam pelaksanaan Surat Edaran Nomor. 471.13/2051/Dukcapil oleh Menteri Dalam Negeri adalah untuk aturan yang digunakan agar kekurangan blanko KTP-el tidak mengganggu segala bentuk pelayanan publik baik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil maupun instansi lainnya. Sehubungan dengan sedikitnya stok blanko KTP-el yang diterima Dinas Kependudukan dan Catatan

¹⁹ Falih Suaedi dan Bintoro Wardiyanto. 2010. *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan e-Governance*. Yogyakarta: Graha Ilmu, halaman 42.

Sipil Kota Medan dari Kementrian Dalam Negeri Indonesia, maka blanko KTP-el yang diterima difokuskan dengan ketentuan untuk :

1. Pemohon Pemula (belum pernah punya KTP-el di seluruh Indonesia) yang berumur kurang dari 24 tahun di tahun permohonan.
2. Untuk penduduk yang sudah pernah memiliki KTP/KTP-el atau berumur lebih dari 24 tahun di tahun permohonan, untuk sementara akan diberikan Surat Keterangan Pengganti KTP-el.

Kemudian Ibu Nurmawati menjelaskan bahwa Pelaksanaan Surat Edaran tersebut sudah dilaksanakan dengan baik, sehingga Surat Keterangan Pengganti KTP-el di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan sudah dilakukan dengan bentuk dua jenis, yaitu :

- a. Surat Keterangan Pengganti KTP-el, Surat keterangan ini identik dengan Database KTP-el di Pusat hanya tidak dicetak dalam bentuk fisik KTP-el.
- b. Surat Keterangan Pengganti KTP-el dalam pengurusan (KTP-el Manual) Surat keterangan ini menyatakan bahwa proses pengelolaan penunggalan data kependudukan untuk penduduk dimaksud sedang dilaksanakan. Surat Keterangan ini dibuat untuk menyatakan bahwa penduduk tersebut sudah terdaftar pada database kependudukan Kota Medan.²⁰

Perbedaan fisik anatar Surat Keterangan Pengganti KTP-el dan Surat Keterangan Pengganti KTP-el Manual terletak pada barcode dan foto yang tidak

²⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Nurmawati, SH sebagai Bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, paada tanggal 8 Juni 2017

ditempel. Untuk memastikan proses penunggalan data penduduk sudah selesai dilaksanakan dapat dilakukan di Kantor Camat di Kota Medan atau di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Medan.

Syarat pengurusan surat Keterangan Pengganti KTP-el bagi per orang hanya berkas sebagai syarat untuk diterbitkannya Surat Keterangan Pengganti KTP-el diantara lain :

- 1) Membawa fotocopy Kartu Keluarga
- 2) Pernah melakukan perekaman KTP-el
- 3) Jika KTP (bagi yang belum pernah memiliki KTP-el) atau KTP-el (bagi yang sudah memiliki KTP-el) hilang, harus membuat Surat Keterangan hilang KTP dari Kantor Kepolisian diwilayah KTP/KTP-el hilang.
- 4) Permohonan Surat Keterangan Pengganti KTP-el tidak bisa diwakilkan, kecuali perwakilan pengurusan terdaftar pada kartu keluarga yang sama dengan pemohon.

Setelah masyarakat memenuhi syarat tersebut kemudian mengisi formulis KTP model F1.21 yang dapat diperoleh dibagian Pendataan, kemudian menunggu panggilan nomor antrian yang telah diambil. Setelah nomor antrian diambil kemudian menuju ke loket yang telah ditentukan, kemudian petugas melakukan verifikasi data penduduk dengan database, setelah itu petugas melakukan pengantrian data yang bersangkutan seperti pengambilan foto (digital), pengambilan tanda tangan (pada alat perekam tanda tangan), perekaman data sidik jari (pada alat perekam sidik jari) dan scan retina mata. Tahap yang terakhir

petugas membubuhkan tanda tangan dan stempel pada surat panggilan yang sekaligus sebagai tanda bukti bahwa yang bersangkutan telah melakukan perekaman foto tanda tangan dan sidik jari. Proses pelengkapan data akan berlangsung selama 15 menit dan proses pembuatan akan berlangsung paling lama 14 hari atau 2 minggu apabila telah mengikuti semua persyaratan tersebut.

Sistematika penulis Surat Keterangan sebagai pengganti KTP-el ini haruslah sudah pernah melakukan perekaman sebelumnya, baik masih baru maupun sudah lama. Sementara bentuk Surat keterangan manual dan surat keterangan yang tidak manual. Surat keterangan manual dikeluarkan apabila data warga yang melakukan pengurusan surat keterangan tidak terdapat atau tidak muncul dalam database online Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, hal ini dikarenakan banyak data yang belum terupdate sehingga untuk mengatasi hal tersebut Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dapat mengeluarkan surat keterangan manual. Sementara untuk surat keterangan sudah muncul didalam database dinas kependudukan dan catatan sipil, photo dan data-data pendukung lainnya.

Pembeda dari kedua surat keterangan ini terdapat pada peletakan pas photo, dimana untuk pembuatan surat keterangan manual ini harus melengkapi :

- 1) Sudah melaksanakan perekaman KTP-el di Kecamatan
- 2) Yang bersangkutan langsung
- 3) Fotocopy Kartu Keluarga
- 4) Fotocopy KTP (fotocopy kehilangan kepolisian bagi KTP hilang)
- 5) Pas Photo ukuran 3 x 4

Pelaksanaan Surat Edaran Nomor: 471.13/2051/Dukcapil tentang penertiban Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun surat keterangan telah terdata dalam database kependudukan, berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Nurmawati, mengatakan bahwa diterbitkannya surat edaran Menteri Dalam Negeri tersebut untuk pelayanan tertib administrasi kependudukan yang mendesak, karena belum terdatabasanya seluruh masyarakat Kabupaten/Kota yang wajib KTP-el dan sangat pentingnya surat keterangan tersebut yang kegunaannya untuk perluan pelayanan publik.²¹

Kemudian, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Selwen Tina Geren, SE, terkait kekuatan dari penerbitan surat keterangan pengganti KTP-el, mengatakan bahwa surat keterangan ada dua versi, versi pertama yakni surat keterangan manual versi kedua adalah surat keterangan biasa dimana data yang dimuat seperti pas photo dan data pendukung lainnya terprint. Kedua surat keterangan ini sama-sama berlaku hanya saja sebelumnya banyak instansi seperti perbankan menolak nasabahnya yang menggunakan surat keterangan manual akan tetapi surat lebih berlaku versi kedua karena bentuk keterangannya telah terdata dan terdatabase di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.²²

Berdasarkan bunyi Surat Edaran tersebut yaitu memperhatikan kondisi yang berkembang di Kabupaten/Kota pasca pelaksanaan Pilkada Serentak tanggal 15 Februari 2017 serta memperhatikan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 471.13/10231/DUKCAPIL, tertanggal 29 September 2016 dan Surat

²¹ Hasil wawancara dengan Ibu Nurmawati, SH sebagai Bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, paada tanggal 8 Juni 2017

²² Hasil Wawancara dengan Bapak Selwen Tina Geren, SE, sebagai Staf bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, pada tanggal 9 Juni 2017

Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 471.13/11691/DUKCAPIL tertanggal 3 November 2016, bersama ini dengan hormat kami sampaikan hal-hal sebagai berikut :

- a) Dalam rangka kepentingan pelayanan publik, antara lain untuk kepentingan Pemilukada, Pilkades, Perbankan, Imigrasi, Kepolisian, Asuransi, BPJS, Pernikahan, dan kebutuhan lainnya sesuai dengan kebutuhan Daerah, maka Surat Keterangan Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan dapat terus diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota sampai dengan tersedianya blangko KTP-el di Ditjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri. Dengan demikian tanggal 8 Februari ataupun tanggal 15 Februari 2017 bukan merupakan batas akhir penerbitan Surat Keterangan Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan.
- b) Sebagai wujud pelayanan kepada masyarakat yang optimal, maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota dapat menerbitkan Surat Keterangan sebagaimana dimaksud angka 1 pada hari libur sesuai dengan permohonan masyarakat maupun KPU Kabupaten/Kota.

B. Kedudukan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan Dalam Sistem Administrasi Negara

Kedudukan administrasi publik dalam pemerintahan tidak hanya terpaku pada aturan legaslistis yang kaku saja, akan tetapi berorientasi dinamis untuk melaksanakan aturan legal tersebut. Sebagaimana besar persoalan administasi publik bersumber dari persoalan masyarakat. Administrasi publik adalah suatu sistem yang menjawab persoalan-persoalan masyarakat yang dinamis.²³

²³ Miftah Thoha (I). *Op.Cit*, halaman 89

Istilah Surat Edaran yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri dan Surat Edaran Menteri. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan Keputusan Presiden yang bersifat penetapan administratif biasa tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomernya saja, sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.

Sedangkan dalam arti luas, keputusan-keputusan tersebut memang mengandung muatan hukum, karena di dalamnya berisi hubungan-hubungan hak dan kewajiban dari para pihak yang terlibat di dalamnya yang terbit karena putusan pejabat yang berwenang dan juga didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah. Akan tetapi, untuk kepentingan tertib peraturan perundang-undangan, bentuk-bentuk hukum yang bersifat administratif tersebut, sebaiknya disebut dengan istilah yang berbeda dari nomenklatur yang digunakan untuk bentuk-bentuk formal peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, yang termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan dalam arti sempit itu adalah Undang-Undang Dasar dan dokumen yang sederajat, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan Pejabat setingkat Menteri. Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota, dan Peraturan Desa serta Peraturan Kepala Desa.

Mengingat tingkatannya sederajat dengan bentuk-bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang terkait (*ambtsdrager*), maka tidak ada

salahnya apabila dalam susunan tata urut peraturan perundang-undangan yang baru nanti, bentuk keputusan administratif tersebut juga turut dicantumkan dengan pengertian bahwa putusan-putusan tersebut bersifat administratif (*beschikking*) dan tidak berisi pengaturan terhadap kepentingan umum (publik). Keputusan-keputusan yang bersifat administratif ini tidak dapat kita kategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dalam mensejahterakan rakyat adalah dengan mengeluarkan Surat Edaran. Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri, menyebutkan bahwa Surat Edaran adalah naskah Dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Pada umumnya Surat Edaran digunakan Pemerintah untuk melaksanakan suatu kebijakan.

Surat Edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahannya di bawah binaannya. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edaran Menteri, Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan Surat Edaran. Pejabat penerbit Surat Edaran tidak memerlukan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu diperhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya yaitu:

1. Hanya diterbitkan karena keadaan mendesak.
2. Terdapat peraturan terkait yang tidak jelas yang butuh ditafsirkan.

3. Substansi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dipertanggungjawabkan secara moral dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Kedudukan Surat Edaran Menteri yang diterbitkan sebagai petunjuk dalam melaksanakan suatu perintah sesuai dengan aturan hukum. Maka dibawah ini ada beberapa Kedudukan Surat Edaran Menteri yaitu sebagai berikut :

- a. Surat Edaran Menteri bukan Peraturan Perundang-undangan, hal itu dikarenakan Surat Edaran Menteri tidak memuat tentang Norma tingkah laku (*larangan, perintah, izin dan pembebasan*), Kewenangan (*Berwenang dan tidak berwenang*), dan penetapan.
- b. Surat Edaran adalah naskah Dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.
- c. Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir Peraturan Menteri, apalagi Perpres atau Peraturan Pemerintah tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan.
- d. Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari Surat biasa, karena Surat Edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat Edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan Norma.
- e. Surat Edaran merupakan suatu perintah pejabat tertentu kepada bawahannya/orang di bawah binaannya.

- f. Surat Edaran sering dibuat dalam bentuk Surat Edaran Menteri, Surat Edaran tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar karena pejabat yang menerbitkannya tidak memiliki dasar hukum menerbitkan Surat Edaran.
- g. Pejabat penerbit Surat Edaran tidak memerlukan dasar hukum karena Surat Edaran merupakan suatu peraturan kebijakan yang diterbitkan semata-mata berdasarkan kewenangan bebas namun perlu perhatikan beberapa faktor sebagai dasar pertimbangan penerbitannya.
- h. Surat Edaran adalah suatu perintah atau penjelasan yang tidak berkekuatan hukum, tidak ada sanksi hukum bagi yang tidak mematuhi.

Selanjutnya di Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 Pasal 1 angka 43 dijelaskan Surat Edaran adalah naskah Dinas yang berisi pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak, mengingat isi Surat Edaran hanya berupa pemberitahuan. Maka dengan sendirinya materi muatannya tidak merupakan Norma hukum sebagaimana Norma dari suatu peraturan perundangan-undangan. Oleh karena itu Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan Menteri, apalagi Perpres atau PP tetapi semata-mata hanya untuk memperjelas makna dari peraturan yang ingin diberitahukan. Surat Edaran mempunyai derajat lebih tinggi dari Surat biasa, karena Surat Edaran memuat petunjuk atau penjelasan tentang hal-hal yang harus dilakukan berdasarkan peraturan yang ada. Surat Edaran bersifat pemberitahuan, tidak ada sanksi karena bukan Norma.

Menurut peraturan Perundang-undangan di Indonesia, norma hukum harus mencakup:

- 1) Norma tingkah laku, yang terdiri dari: larangan, perintah (harus atau wajib), izin (dapat atau boleh melakukan sesuatu), pembebasan dari suatu perintah (pengecualian).
- 2) Norma kewenangan, yang terdiri dari: berwenang, tidak berwenang, akan tetapi tidak perlu dilakukan.
- 3) Norma penetapan, yang terdiri dari: kapan mulai berlaku suatu peraturan perundang-undangan, penentuan tempat kedudukan suatu lembaga dan sebagainya.

Sumber tertib hukum memuat pengertian yang lebih luas, yaitu tidak hanya mencakup aneka putusan legislatif dan eksekutif yang dapat dijadikan sumber hukum, tetapi mencakup pula putusan-putusan pengadilan dalam lingkungan kekuasaan yudikatif. Sedangkan bentuk-bentuk dan tata-urut peraturan hanya mencakup putusan-putusan cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang isinya dapat bersifat mengatur (*regeling*), dan karena itu disebut dengan peraturan.. Akan tetapi, pengertian peraturan itu dalam arti luas dapat pula mencakup putusan-putusan yang bersifat administratif yang meskipun tidak bersifat mengatur, tetapi dapat dijadikan dasar bagi upaya mengatur kebijakan yang lebih teknis, yang kemudian disebut penetapan (*beschiking*).

Fenomena Surat Edaran Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia belum pernah termaktub secara konkrit dalam tata urutan peraturan-perundang-undangan. Hal itu diakibatkan oleh adanya perdebatan mengenai Surat Edaran Menteri tersebut, apakah Surat Edaran termasuk dalam kategori mengatur (*regeling*) atau bersifat penetapan (*beschiking*).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak disebutkan derajat dan hierarki Surat Edaran Menteri, meskipun dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditegaskan bahwa: jenis Peraturan Perundang-undangan selain tersebut dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Nurawati menjelaskan bahwa kedudukan Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan Dalam Sistem Administrasi Negara adalah bukan suatu undang-undang, akan tetapi sebagai perintah dari Menteri Dalam Negeri kepada jajaran Kementerian Dalam Negeri guna petunjuk melaksanakan pencatatan kependudukan di tingkat Kabupaten/Kota Surat Edaran Menteri karena

dalam keadaan mendesak terkait masalah akan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah serentak dan penguatan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kemudian diterbitkannya Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil hanya lebih mempertegas dari kinerja Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota dalam mencatat dan mendatabase dengan berlakunya surat keterangan pengganti KTP-el sebagai cerminan ketegasan akan keabsahan Surat keterangan Pengganti KTP-el identik dengan Database KTP-el di Pusat. Hanya saja tidak dicetak dalam bentuk fisik KTP-el dan Surat Keterangan tersebut dibuat untuk menyatakan bahwa penduduk tersebut sudah terdaftar pada database kependudukan Kota Medan. Hal itu sesuai Surat Dalam Negeri Nomor : 471.13/10231/DUKCAPIL tertanggal 29 September 2016 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 471.13/11691/DUKCAPIL tertanggal 3 November 2016 yang sudah dikeluarkan Menteri Dalam Negeri sebelumnya.²⁴

Keabsahan Surat Edaran Menteri bisa dilihat dari teori hukum, biasanya dibedakan antara 3 (tiga) macam hal berlakunya hukum sebagai kaidah, yaitu sebagai berikut:

a) Hukum Berlaku Secara Yuridis.

Keberlakuan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah jika kaidah itu merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang didalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. System kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan Hierarki kaidah

²⁴ Hasil Wawancara Dengan Ibu Nurawati, SH, sebagai Bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, pada tanggal 8 Juni 2017.

hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.

Keberlakuan yuridis dari kaidah hukum oleh Bagir Manan diperinci dalam syarat-syarat yaitu sebagai berikut:

- (1) Keharusan adanya kewenangan peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, peraturan perundang-undangan formal harus dibuat bersama-sama antara presiden dengan DPR, jika tidak, maka undang-undang tersebut batal demi hukum.
- (2) Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintah oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksiesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan perundang-undangan tersebut. Misalnya, kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu harus diatur undang-undang, maka dalam bentuk undang-undanglah hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya keputusan Presiden, maka keputusan tersebut dapat dibatalkan.
- (3) Keharusan mengikuti tatacara tertentu. Apabila tatacara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal, demi hukum

atau tidak/belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya, peraturan daerah dibuat bersama-sama antara DPRD dan kepala daerah, kalau ada peraturan daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD, maka batal demi hukum.

- (4) Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu UU tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD.

b) Hukum berlaku secara sosiologis

Kaidah hukum tersebut harus efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan), atau kaidah tadi berlaku karena diterima atau diakui oleh masyarakat (teori pengakuan). Dasar berlaku secara sosiologis maksudnya adalah jika para warga masyarakat mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan.

Dasar sosiologis peraturan perundang-undangan yang dibuat dan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:

- (1) Teori kekuasaan secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak oleh masyarakat.
- (2) Teori pengakuan, kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

c) Hukum yang berlaku secara filosofis,

Artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif tertinggi setiap masyarakat selalu mempunyai “*Rechtsidee*”, yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban, maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya. Termasuk tentang pandangan dunia ghaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.

Maka apabila dihubungkan dengan surat edaran menteri dikaitkan dengan keabsahan secara yuridis, sosiologis dan filosofis, maka dapat tarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Secara yuridis pengaturan mengenai Surat Edaran Menteri tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan manapun, namun bagian dari *freis ermessen* dari pemerintah untuk mengeluarkan apapun yang dianggap baik dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan manapun.
2. Secara filosofis, Surat Edaran Menteri merupakan hal yang merupakan kebutuhan teknis untuk memperjelas norma-norma yang ada di atasnya yang belum jelas, sehingga diatur lebih lanjut melalui Surat Edaran.
3. Secara sosiologis, Surat Edaran Menteri sangat dibutuhkan dalam kondisi yang mendesak dan untuk memenuhi kekosongan hukum, akan tetapi

jangan sampai peraturan menteri bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dengan demikian apabila dipertanyakan tentang keabsahannya, maka dapat disimpulkan bahwa Surat Edaran Menteri tetap harus dianggap sah sepanjang mengatur tingkat internal vertikal pejabat tata usaha negara dilingkungannya, dengan tetap mempertimbangkan aspek yuridis, filosofis dan sosiologis dalam pembentukan dan pelaksanaannya dilapangan.

C. Kendala dan Upaya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam Melaksanakan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el Maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan

Pemerintah merupakan salah satu unsur utama dari sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*) yang bertujuan menciptakan kesejahteraan bagi penduduknya. Untuk itulah maka diperlukan sinergitas antara kepentingan penduduk dengan kepentingan pemerintah. Salah satu bentuk sinergitas antara penduduk dan pemerintah adalah sinergitas dalam kebijakan kependudukan yang dimanifestasikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik , efektivitas dan efesiensi saja tidak dapat dijadikan patokan. Diperlukan ukuran lain yaitu keadilan, sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari. Pentingnya ukuran ini juga

memperhatikan bahwa birokrasi publik cenderung menghindari kelompok miskin, rentan dan terpencil.²⁵

Terhadap administrasi kependudukan merupakan masalah yang kompleks mengingat bahwa aspek ini melibatkan banyak ins tansi dan banyak kepentingan. Kebijakan dan implementasi administrasi kependudukan mencakup kegiatan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Praktek kebijakan dan implementasi administrasi kependudukan tersebut dipengaruhi oleh aspek landasan hukum, aspek kelembagaan dan sumber daya manusia, aspek implementasi teknologi dan sistem pelayanan, aspek registrasi, aspek demografis (kesadaran masyarakat), aspek pengolahan data penduduk. Pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan merupakan salah satu tugas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka melayani masyarakat umum, yang meliputi tugas dan fungsi, mendaftarkan dan menertibkan KTP-el, Kartu Keluarga, serta berbagai Akta Catatan Sipil maupun pencatatan Mutasi dan pengelolaan Data Penduduk.

Kependudukan dan sumber daya manusia sebagai salah satu bagian integral pembangunan nasional. Hal ini dapat diketahui dari tujuan yang ingin dicapai yaitu memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa, kreativitas, dan meningkatkan peran serta masyarakat. Disamping itu ditegaskan juga tentang pentingnya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan. Dari

²⁵ Lijan Poltak Sinambela dkk. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara, halaman 15.

rumusan yang tertuang dalam beberapa bagian undang-undang menunjukkan bahwa kependudukan dan sumber daya manusia merupakan sentral perhatian penyelenggaraan pemerintahan. Dalam berbagai dokumen perencanaan pembangunan, sektor kependudukan dan sumber daya manusia juga menjadi prioritas, bernilai strategis tinggi dan bahkan dipandang sebagai faktor penentu keberhasilan pembangunan.

Gambaran tersebut sekaligus mencerminkan rumitnya permasalahan kependudukan dan sumber daya manusia serta tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan nasional. Bidang kependudukan secara eksplisit merupakan salah satu bidang kewenangan pemerintah. Untuk itu tidak tepat bila dikatakan bahwa bidang-bidang kewenangan yang lain tidak ada sangkut pautnya dengan kependudukan dan sumber daya manusia, sebab bila direntang dan diurai secara implisit memperlihatkan bahwa kewenangan pemerintah di 24 bidang lainnya dan 20 bidang kewenangan propinsi pada akhirnya bermuara pada aspek-aspek mendasar dalam pembangunan bidang Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang kependudukan dan sumber daya manusia.

Kepentingan penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Administrasi Kependudukan diarahkan untuk:

1. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional.

2. Memberikan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan
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 system Administrasi Kependudukan

Salah satu bentuk tugas dan pelayanan yang harus diberikan Pemerintah adalah memberikan data identitas sebagai warga Negara sesuai dengan tempat berdomisili diseluruh wilayah kekuasaan hukum Indonesia misalnya, penyelenggaraan sistem pendaftaran (pencatatan) penduduk pencatatan sipil yang belum dapat berjalan secara maksimal dan penyelenggaraan dokumen-dokumen hukum dalam penghitungan statistik vital dan statistik kependudukan.

Berdasarkan hasil wawancara Ibu Nurmawati menjelaskan bahwa kebijakan pemerintah melalui Menteri Dalam Negari dengan dikeluarkannya Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan kebijakan yang dibuat oleh kemendagri RI. Bentuk kegiatan pelaksanaan dari kebijakan Kemendagri tentang pelaksanaan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan surat keterangan sebagai pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil adalah dengan melakukan pemeberlakuan dua bentuk surat keterangan yang

manual dan yang biasa. Kebijakan tersebut dibuat dimaksudkan agar tidak terjadi lagi hal-hal yang negatif yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang dapat merugikan pemerintah dan masyarakat. Dampak negatif yang dimaksudkan pemerintah yaitu, tidak tertibnya administrasi maksudnya tidak terbangunnya database yang akurat di tingkat kabupaten/kota dan pusat. Adanya Nomor Induk Kependudukan yang dapat digandakan dan adanya dokumen kependudukan ganda dan palsu serta prosesnya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.²⁶

Pelaksanaan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kota Medan terbukti masih banyak memiliki kelemahan, misalnya tidak tampilnya foto atau data warga yang melakukan pengurusan surat keterangan sementara sebelumnya ia sudah melakukan perekaman. Hal ini dikarenakan data yang terdapat di database Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih banyak yang belum terupdate. Selain itu banyak Instansi yang belum paham tentang bentuk format Surat Keterangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Selwen Tina Geren menyatakan bahwa, kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan Surat Keterangan sebagai

²⁶ Hasil wawancara dengan Ibu Nurawati, SH sebagai Bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, paada tanggal 8 Juni 2017

Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan adalah antara lain:²⁷

- e. Masih kurangnya kesinkronan data di Dukcapil Medan dengan Pusat

Surat keterangannya masih ada yang ditolak dikarenakan Surat keterangannya manual, yakni Surat keterangan yang beberapa data seperti pas photonya di tempel secara manual atau tidak di tempel. Hal ini dikarenakan data yang terdapat di database pusat belum terupdate sehingga foto maupun data lain tidak dapat di print dari aplikasi melainkan di tempel secara manual. Untuk itu, pihak Dinas Catatan Sipil mencoba untuk menghubungi pusat atau kemendagri untuk mensinkronkan data masyarakat yang ada di dukcapil Medan dengan data masyarakat yang ada di pusat secara online.

- f. Masalah kekurangan blangko sempit menjadi penghalang warga dalam memperoleh identitas kependudukan.

Blangko yang disediakan dari Pusat sangat terbatas, bila dibandingkan jumlah masyarakat yang ingin mengurus KTP-el, sehingga masyarakat belum mendapatkan identitas kependudukannya dan belum terdata dalam database kependudukan, hal ini membuat tidak dapat dicetaknya surat keterangan sebagai pengganti KTP-el.

- g. Masih kurangnya antusias masyarakat untuk mengurus surat keterangan pengganti KTP-el

Kesadaran dari masyarakat untuk mengurus Surat Keterangan pengganti KTP-el ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan belum

²⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Selwen Tina Geren, SE, sebagai Staf bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, pada tanggal 9 Juni 2017

sepenuhnya ada, karena masyarakat akan mengurus bila ada keperluan yang dibutuhkan dalam pelayanan publik.

- h. Kurang tahunya masyarakat tentang Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil.

Kemudian, hasil wawancara dengan Ibu Nurmawati menambahkan yang terkadang menjadi kendala yang dihadapi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam pelaksanaan Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan, yaitu :

- 1) Kerusakan pada alat perekaman dan pencetakan surat keterangan pengganti KTP-el, yang terjadi pada computer, seperti CPU, Monitor dan lain-lain.
- 2) Kurang fasilitas alat perekaman, karena terbatasnya alat sehingga menimbulkan antrian panjang bagi penduduk yang ingin mengurus surat keterangan pengganti KTP-el.
- 3) Pasokan listrik di Kota Medan yang sering padam, karena di Kota Medan masih sering terjadi pemadaman listrik bergiliran sehingga pemadaman listrik berakibat waktu tersita untuk menghidup genset.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Pelayanan birokrasi yang berkualitas, dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya yaitu:²⁸

²⁸ Lijan Poltak Sinambela dkk. *Op.Cit*, halaman 42.

- a) Pelayanan yang bersifat anti birokratis.
- b) Distribusi pelayanan.
- c) Desentralisasi dan berorientasi kepada klien.

Senada dengan ciri-ciri tersebut, pemerintah perlu menekankan beberapa hal, yaitu:

- (1) Pemerintah menciptakan suasana kompetitif dalam pemberian pelayanan.
- (2) Pemerintah berorientasi kepada kebutuhan masyarakat.
- (3) Pemerintah desentralisasi dan lebih proaktif.²⁹

Pemerintah Kota Medan melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tetap melakukan upaya untuk mengatasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Surat Edaran Nomor: 471.13/2051/Dukcapil tentang penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Nurmawati menjelaskan bahwa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil berupaya mencapai target dalam Penerbitan Surat Keterangan sebagai pengganti KTP-el dengan cara mendata dan melakukan perekaman. Upaya yang telah dilakukan untuk mencapai dan mempercepat mendata serta perekaman antara lain:

- a. Dukcapil Kota Medan melakukan pengumuman Media Elektronik dan Surat Kabar, dan mengupdate pengumuman di situs Dukcapil Kota Medan, berupa himbauan bahwa sangat pentingnya perekaman dan agar terdatanya di database kependudukan setiap masyarakat yang wajib KTP-el.

²⁹ *Ibid*, halaman 43

- b. Memberikan informasi kepada masyarakat tentang Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil, dengan melakukan penyisiran di setiap tingkat lingkungan di wilayah Kota Medan dengan tujuan menginventarisir penduduk wajib KTP-el yang belum terdata dan belum melakukan perekaman. Tindakan ini dilakukan dengan melibatkan para Kepala Lingkungan setempat.
- c. Dukcapil Kota Medan melakukan pemasangan himbauan spanduk, yang pasang di tempat-tempat strategis, tentang penerbitan surat keterangan pengganti KTP-el.
- d. Dukcapil Kota Medan menambah penyediaan sarana alat perekaman, salah satu cara yang ditempuh untuk mempercepat pendataan dan perekaman KTP-el dengan cara menambah alat perekaman.³⁰

³⁰ Hasil Wawancara Dengan Ibu Nurawati, SH, sebagai Bagian Kepala Seksi Perubahan Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan, pada tanggal 8 Juni 2017.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Sebagai akhir dari pembahasan penelitian skripsi ini, maka dapat mengambil kesimpulan, yaitu sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el Maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan adalah diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut untuk pelayanan tertib administrasi kependudukan yang mendesak, karena belum terdatabasanya seluruh masyarakat Kabupaten/Kota yang wajib KTP-el dan sangat pentingnya surat keterangan tersebut yang kegunaannya untuk keperluan pelayanan publik.
2. Kedudukan Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan Dalam Sistem Administrasi Negara adalah bukan suatu undang-undang, akan tetapi sebagai perintah dari Menteri Dalam Negeri kepada jajaran Kementerian Dalam Negeri guna petunjuk melaksanakan pencatatan kependudukan di tingkat Kabupaten/Kota Surat Edaran Menteri karena dalam keadaan mendesak terkait masalah akan dilaksanakannya pemilihan kepala daerah serentak dan peningkatan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kemudian diterbitkannya Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil hanya lebih mempertegas dari kinerja Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten/Kota dalam mencatat dan

mendatabase dengan berlakunya surat keterangan pengganti KTP-el sebagai cerminan ketegasan akan keabsahan Surat keterangan Pengganti KTP-el identik dengan Database KTP-el di Pusat. Hanya saja tidak dicetak dalam bentuk fisik KTP-el dan Surat Keterangan tersebut dibuat untuk menyatakan bahwa penduduk tersebut sudah terdaftar pada database kependudukan Kota Medan.

3. Kendala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam melaksanakan Surat Edaran No. 471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan Sebagai Pengganti KTP-el Maupun Surat Keterangan Telah Terdata Dalam Database Kependudukan, adalah masih kurangnya kesinkronan data di Dukcapil Medan dengan Pusat, masalah kekurangan blangko sempat menjadi penghalang warga dalam memperoleh identitas kependudukan, masih kurangnya antusias masyarakat untuk mengurus surat keterangan pengganti KTP-el dan kurang tahunya masyarakat tentang Surat Edaran Nomor : 471.13/2051/Dukcapil, sedangkan upaya mengatasi kendala tersebut adalah Dukcapil Kota Medan melakukan pengumuman Media Elektronik dan Surat Kabar, dan mengupdate pengumuman di situs Dukcapil Kota Medan, memberikan informasi kepada masyarakat, Dukcapil Kota Medan melakukan pemasangan himbuan spanduk dan Dukcapil Kota Medan menambah penyediaan sarana alat perekaman.

B. Saran

1. Diharapkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil hendaknya selalu berupaya melakukan perbaikan untuk mengatasi permasalahan pada pelaksanaan Surat Edaran No.471.13/2051/Dukcapil tentang Penerbitan Surat Keterangan sebagai Pengganti KTP-el maupun Surat Keterangan telah terdata dalam database kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di kota medan, dengan cara melakukan evaluasi secara berkala antara pihak kecamatan atau kelurahan sehingga ketika ada permasalahan baik ketika pengurusan maupun bentuk form surat keterangan yang berbeda dapat diselesaikan.
2. Diharapkan Pemerintah serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil hendaknya berupaya meningkatkan sistem database kependudukan agar pengimputan data dalam pembuatan surat keterangan tidak mengalami dua bentuk, manual dan biasa. Keberadaan Surat Edaran menjadi petunjuk dalam pelaksanaan perekaman KTP-el dengan adanya Surat keterangan sebagai pengganti KTP-el menjadi bukti bagi masyarakat sudah terdata di database kependudukan.
3. Diharapkan Pemerintah serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil harus selalu berupaya untuk menghadapi kendala dan mencari solusi terhadap kendala tersebut agar pelayanan publik kepada masyarakat dapat teratasi sehingga agar implementasi program KTP-el terlaksana dan tidak menimbulkan kebingungan bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Amaruddin, Zainal Asikin. 2010. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers
- Al Hakim, Supralan. 2016. *Pendidikan Kewarganegaraan dalam Konteks Indonesia*. Malang: Madani.
- Dwiloka, Bambang, Rati Riana. 2012. *Teknik Menulis Karya Ilmiah, Skripsi, Tesis, Desertasi, Artikel, Makalah, Dan Laporan*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ida Hanifah, dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, Medan: Fakultas Hukum Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Nasution, S. 2007. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Poltak, Lijan Sinambela dkk. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suaedi, Falih dan Bintoro Wardiyanto. 2010. *Revitalisasi Administrasi Negara Reformasi Birokrasi dan e-Governance*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Thoha, Mifta. 2011. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- . 2012. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Wibawa, Samodra. 2009. *Administrasi Negara Isu-Isu Kontemporer*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno. 2012. *Paradima Baru, Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*. Jakarta: Bumi Aksara.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 55 Tahun 2010 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri

C. Internet/Website

Dukcapil, Visi dan Misi Dukcapil Kota Medan, melalui: <http://disdukcapil.pemko-medan.go.id>, yang diakses pada tanggal 23 Juni 2017, Pukul 11.00 wib

Disdukcapil, “Persyaratan Pengurusan KTP”, melalui: <http://disdukcapil.pemkomedan.go.id>, yang diakses pada tanggal 05 Desember 2016, Pukul 10.00 wib.

Evh Halen., “Kedudukan Surat Edaran”, melalui: <https://evhhalen.wordpress.com>, diakses pada tanggal 23 Juni 2017, Pukul 10.00 wib.

Wikipedia, “Kartu Tanda Penduduk”, melalui: <https://id.wikipedia.org/wiki>, yang diakses pada tanggal 10 November 2016, Pukul 10.00 wib.

