

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Teori Kewenangan

##### 1. Kewenangan dan Wewenang

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang, namun keduanya merupakan dua istilah yang berbeda. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Mengenai wewenang, H.D. Stout mengatakan bahwa, wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>2</sup> Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).

<sup>1</sup>Ateng Syafrudin, **Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Yang Bersih Dan Bertanggung Jawab**, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm 22.

<sup>2</sup>Ridwan HR, **Hukum Administrasi Negara**, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2007, hlm 101.

Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>3</sup> Terdapat perbedaan antara wewenang yang sifatnya hukum publik dengan wewenang hukum perdata. Wewenang hukum publik adalah wewenang untuk menimbulkan akibat-akibat hukum yang sifatnya hukum publik, seperti mengeluarkan aturan-aturan, mengambil keputusan-keputusan, atau menetapkan suatu rencana dengan akibat-akibat hukum. Hanya badan-badan yang memiliki wewenang hukum publik, yang sesuai atau menurut undang-undang saja yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum yang bersifat hukum publik. Sedangkan wewenang hukum perdata dimiliki oleh orang-orang pribadi dan badan-badan hukum. Suatu lembaga pemerintahan hanya dapat melakukan wewenang hukum perdata, jika merupakan badan hukum yang sesuai dengan hukum perdata. Pelaksanaan wewenang hukum perdata pada dasarnya terikat akan aturan-aturan dan prinsip-prinsip yang sama seperti yang berlaku bagi orang-orang pribadi.<sup>4</sup>

Mengenai kewenangan, menurut F.P.C.L Tonnaer, Kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini sehingga F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, Kewenangan yang di

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm 102.

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon. dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm 70.

dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>5</sup>

## 2. Sumber-sumber Wewenang Pemerintah

Negara mempunyai tujuan menyelenggarakan kesejahteraan umum atau negara melakukan tugas servis publik. Untuk menjalankan tugas servis publik ini negara bertindak atas kewenangan yang ada padanya baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau melalui campur tangan pemerintah (*freies ermesen*) dalam rangka mencapai tujuan negara. Konsep negara hukum untuk menyelenggarakan kesejahteraan berdampak kepada turut campur tangannya pemerintah kedalam semua aspek kehidupan masyarakat. Hukum mengatur dan memberi wewenang kepada administrasi negara untuk menyelenggarakan tugas servis publik.<sup>6</sup>

Wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan didapat melalui tiga cara yaitu<sup>7</sup> :

<sup>5</sup> Ridwan HR, *loc. cit.*

<sup>6</sup> Jum Anggriani, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 88.

<sup>7</sup> Lutfi Effendi dan Sri Kustina, **Hukum Administrasi (Administratief Recht)**, Malang, Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum, 2000, hlm 109-113.

### 1) Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pejabat undang-undang kepada organ pemerintahan. Istilah lain dari kewenangan atribusi adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dibagi-bagikan kepada siapapun. Kewenangan atribusi berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), artinya kewenangan pemerintah yang dimaksud telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dengan kata lain organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.<sup>8</sup>

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Penerima wewenang ini bertanggung jawab mutlak terhadap akibat yang timbul dari wewenang yang dia peroleh dari peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kewenangan ini dilakukan oleh pejabat atau badan yang tercantum dalam peraturan dasarnya.

---

<sup>8</sup> Ridwan HR, *op.cit.* hlm 104.

## 2) Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Kewenangan mandat bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan ini terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali jika dilarang secara tegas. Dalam kewenangan ini, tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi kewenangan sebagai pemberi mandat, sedangkan penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.

Menurut J.G Steenbeek, pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan kewenangan apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggungjawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm 105-106.

Terdapat dua teori mandat<sup>10</sup> :

- a) Teori *mandate imperative* : yang diberi mandat menjadi mandataris karena memperoleh intruksi tegas dan telah ditentukan dengan rincian oleh pemberi mandat.
- b) Teori *mandate* bebas : mandataris setiap waktu dapat bertindak dan tidak tergantung dari intruksi yang diberi oleh pemberi mandat.

### 3) Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya. Kewenangan delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih pada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Pemberi wewenang tidak dapat menggunakan kembali wewenang itu lagi kecuali setelah pencabutan dengan berpegang pada asas *contrarius actus*<sup>11</sup>.

Pengaturan pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dengan 3 (tiga) alternatif syarat, yaitu<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Marbun, S.F, **Pendidikan Administrasi dan Upaya Administrasi Di Indonesia**, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 129.

<sup>11</sup> *Contrarius actus* dalam hukum administrasi negara adalah asas yang menyatakan badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga berwenang untuk membatalkannya. Asas ini berlaku meskipun dalam keputusan tata usaha negara tersebut tidak ada klausula pengaman yang lazim: Apabila dikemudian hari ternyata ada kekeliruan atau kehilafan maka keputusan ini akan ditinjau kembali. (Lihat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, **Argumentasi Hukum**, Gadjah Mada University Press, 2009)

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm 266.

- a) Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;
- b) Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
- c) Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Sedangkan menurut Ridwan HR, dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut<sup>13</sup> :

- a) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

<sup>13</sup> Ridwan HR, *op.cit.* hlm 107-109.

e) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Ridwan HR juga membuat perbedaan antara atribusi, delegasi, dan mandat sebagai berikut :

**Tabel 2.1.**

**Perbedaan Antara Atribusi, Delegasi, dan Mandat**

No	Atribusi	Delegasi	Mandat
1.	Wewenang asli berasal dari peraturan perundang-undangan	Pelimpahan wewenang	Perintah untuk melaksanakan
2.	Kewenangan bisa dilimpahkan kepada organ lain	Kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli	Kewenangan dapat sewaktu-waktu dilakukan oleh mandans
3.	Dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada	Terjadi peralihan tanggung jawab	Tidak terjadi peralihan tanggung jawab
4.	Harus berdasarkan undang-undang	Harus berdasarkan undang-undang	Tidak harus berdasarkan undang-undang
5.	Harus tertulis	Harus tertulis	Dapat tertulis, dapat pula secara lisan

Sumber : Data Sekunder, diolah, 2014.

Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini, H.D. van Wijk/Willem

Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut<sup>14</sup> :

a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm 104-105.



- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

### 3. Segi-segi Wewenang Pemerintah

Segi-segi wewenang pemerintah dibagi sebagai berikut<sup>15</sup> :

#### 1) Penetapan Norma-norma Hukum Positif

Wewenang untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan adalah wewenang untuk menetapkan norma-norma hukum positif di suatu bidang kehidupan dalam masyarakat serta mempertahankannya. Untuk dapat menetapkan dalam masyarakat hukum positif itu diperlukan adanya wewenang. Tanpa adanya wewenang akan sulit untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang sah. Jadi dalam pelaksanaan wewenang pemerintahan harus berdasarkan hukum positif, seperti: peraturan umum yang bersifat mengikat, suatu penetapan tertulis atau suatu putusan hakim.

#### 2) Sifat Wewenang Pemerintahan

Sifat wewenang pemerintahan adalah :

- a) Selalu terikat kepada suatu masa tertentu, jadi tidak berlaku untuk selamanya.
- b) Pelaksanaannya selalu tunduk pada batas-batas yang telah ditentukan oleh hukum baik tertulis atau tidak tertulis, dalam hal ini asas-asas umum pemerintahan yang baik.

<sup>15</sup> Jum Anggriani, *op.cit*, hlm 93-96.

- c) Dalam pemberian wewenang dan pencabutannya, selalu terdapat landasan-landasan hukum yang tertulis atau tidak tertulis.
- d) Wewenang penguasa juga dibatasi oleh hukum.

Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan, yaitu yang bersifat terikat, fakultatif, dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beshikkingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas.<sup>16</sup>

### 3) Isi Wewenang Pemerintah

- a) Wewenang untuk membuat peraturan, yaitu wewenang untuk menetapkan hukum yang prinsipnya tidak mengenai hal-hal yang konkret dan individual.
- b) Wewenang yang justru untuk menetapkan hukum yang konkret dan individual.
- c) Tidak setiap wewenang harus membawa akibat hukum pada dikeluarkannya suatu keputusan hukum, karena kadangkala suatu wewenang itu hanya atau keputusan memberikan suatu nasehat.
- d) Ada juga rencana atau keputusan Tata Usaha Negara yang hanya mengandung wewenang untuk melakukan tindakan material, seperti tindakan penertiban atau kepolisian.

### 4) Kebebasan Untuk Melakukan Penilaian

---

<sup>16</sup> Ridwan HR, *op.cit.* hlm 110.

Pemerintah sebagai penguasa memiliki kebebasan terbatas untuk mengeluarkan wewenang dalam menjalankan pemerintahan. Dengan adanya wewenang itu dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintah. Selain itu kebebasan dalam menjalankan kewenangannya, pemerintahan harus selalu berada dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik dengan kebebasan untuk melakukan penilaian.

#### 5) Wewenang Pemerintah Yang Fakultatif

Dikatakan wewenang pemerintah yang fakultatif (ada pilihan), bila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, maka wewenang pemerintahan yang demikian itu dapat dikatakan sedikit banyak bersifat terikat. Dalam hal ini badan/pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan tidak wajib untuk menerapkan wewenangnya. Jadi masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan apabila hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.

#### 6) Wewenang Pemerintah Yang Bersifat Terikat

Wewenang ini terjadi bila dalam peraturan dasarnya sedikit banyak ditentukan tentang isi dari keputusan yang diambil. Apabila peraturan dasar tersebut menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintah ini disebut wewenang pemerintah yang terikat. Badan/pejabat Tata Usaha Negara yang

bersangkutan tidak dapat berbuat lain dari pada menjalankan secara harfiah apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya.

#### 7) Wewenang Pemerintah Yang Bebas (diskresioner)

Wewenang untuk menentukan isi dari keputusan atau pengaturan sebagai penetapan wewenang pemerintahan lebih lanjut, dalam kenyataannya biasanya tidak pernah bersifat terikat. Pada kebiasaannya, pembuat Undang-Undang menyerahkan pengaturan norma yang lebih konkret dan individual lebih lanjut kepada badan/pejabat Tata Usaha Negara yang diberi wewenang. Jadi jarang yang bersifat mengikat sama sekali. Biasanya pada peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada badan/pejabat Tata Usaha Negara.

#### 4. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan

Pelaksanaan sistem pemerintahan di Indonesia di dasarkan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL). AAUPL merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara. AAUPL berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud *beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi penggugat. Sebagian besar asas-asas umum pemerintahan yang layak, masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan masyarakat. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah Hukum tertulis dan terpencah dalam berbagai peraturan

hukum positif. Menurut Ridwan HR, AAUPL merupakan konsep terbuka dan lahir dari proses sejarah sehingga terdapat rumusan yang beragam mengenai asas-asas tersebut. Meskipun demikian dalam bukunya tidak dibicarakan mengenai rumusan yang beragam itu, namun hanya memuat AAUPL yang telah dirumuskan oleh para penulis Indonesia, khususnya Koentjoro Purbopranoto dan SF. Marbun. Macam-Macam AAUPL tersebut adalah sebagai berikut<sup>17</sup> :

- a) Asas Kepastian Hukum;
- b) Asas Keseimbangan;
- c) Asas Kesamaan dalam Mengambil Keputusan;
- d) Asas Bertindak Cermat atau Asas Kecermatan;
- e) Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan;
- f) Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan;
- g) Asas Permainan yang Layak (*fair play*);
- h) Asas Keadilan dan Kewajaran;
- i) Asas Kepercayaan dan Menanggapi Pengharapan Yang Wajar;
- j) Asas Meniadakan Akibat suatu Keputusan yang Batal;
- k) Asas Perlindungan Atas Pandangan atau Cara Hidup Pribadi;
- l) Asas Kebijaksanaan; dan
- m) Penyelenggaraan Kepentingan Umum.

Di dalam penelitian ini, peneliti hanya berfokus pada satu asas yang berhubungan dengan pendelegasian wewenang yaitu Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan. Asas tersebut berpandangan bahwa

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm 257-277.

setiap pejabat pemerintah memiliki wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas. Dengan wewenang yang diberikan itulah pemerintah melakukan tindakan-tindakan hukum dalam rangka melayani atau mengatur warga negara. Kewenangan pemerintah secara umum mencakup tiga hal, yaitu kewenangan dari segi material (*bevoeheid ratione materiae*), kewenangan dari segi wilayah (*bevoeheid ratione loci*), dan kewenangan dari segi waktu (*bevoegheid ratione temporis*). Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dalam segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya asas tidak mencampuradukan kewenangan ini menghendaki agar pejabat tata usaha negara tidak menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain selain yang telah ditentukan dalam peraturan yang berlaku atau menggunakan wewenang yang melampaui batas.<sup>18</sup>

## **B. Administrasi Kependudukan**

### **1. Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm 265.

Administrasi Kependudukan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475,

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.<sup>19</sup>

Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang telah disahkan oleh DPR RI pada tanggal 26 November 2013 merupakan perubahan yang mendasar dibidang administrasi kependudukan. Tujuan utama dari perubahan Undang-Undang yang dimaksud adalah untuk meningkatkan efektivitas pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat, tidak diskriminatif, menjamin akurasi data kependudukan dan ketunggalan Nomor Induk Kependudukan (NIK) serta keabsahan dokumen kependudukan. Terdapat perubahan substansi yang mendasar dalam perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013, diantaranya mengenai<sup>20</sup> :

a) Masa Berlaku KTP Elektronik (KTP-el)

- 1) Masa berlaku KTP-el yang semula 5 (lima) tahun diubah menjadi berlaku seumur hidup sepanjang tidak ada perubahan elemen data dalam KTP (Pasal 64 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

<sup>19</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475.

<sup>20</sup> Anonim, 2014, **Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013** (online), <http://dukcapil.kemendagri.go.id/>, (20 Desember 2014)

2) KTP-el yang sudah diterbitkan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 ini, ditetapkan berlaku seumur hidup (Pasal 101 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

b) Penggunaan Data Kependudukan Kementerian Dalam Negeri

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 Dana Alokasi Umum), pelayanan publik, perencanaan pembangunan, pembangunan demokrasi, penegakan hukum, dan pencegahan kriminal (Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

c) Pencetakan Dokumen/Personalisasi KTP-el

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 (Pasal 8 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

d) Penerbitan Akta Kelahiran yang Pelaporannya melebihi Batas Waktu 1 (satu) Tahun

Semula penerbitan tersebut memerlukan penetapan Pengadilan Negeri, diubah cukup dengan Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kabupaten/kota.

e) Penerbitan Akta Pencatatan Sipil

Semula dilaksanakan di tempat terjadinya Peristiwa Penting, diubah menjadi penerbitannya di tempat domisili penduduk.

f) Pengakuan dan Pengesahan Anak

Dibatasi hanya untuk anak yang dilahirkan dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama tetapi belum sah menurut hukum negara dan pengesahan anak yang selama ini hanya dengan catatan pinggir diubah menjadi Akta Pengesahan Anak (Pasal 49 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

g) 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 Kartu Keluarga, KTP-el, Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Kematian, Akta Perceraian, Akta Pengakuan Anak, dan lain-lain (Pasal 79A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013)

h) Pencatatan Kematian

Pelaporan pencatatan kematian yang semula menjadi kewajiban penduduk, diubah menjadi kewajiban Rukun Tetangga (RT) atau nama lain untuk melaporkan setiap kematian warganya kepada Instansi Pelaksana (Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

i) Stelsel Aktif

Semula stelsel aktif diwajibkan kepada penduduk, diubah menjadi stelsel aktif diwajibkan kepada pemerintah melalui petugas.

j) Petugas Registrasi

- 1) Petugas Registrasi membantu Kepala Desa atau Lurah dan Instansi Pelaksana dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil (Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).
  - 2) Petugas Registrasi diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota, dan
  - 3) Petugas Registrasi harus PNS, diubah diutamakan PNS (pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).
- k) Pengangkatan Pejabat Struktural pada Unit Kerja Administrasi Kependudukan
- 1) Pejabat struktural pada unit kerja yang menangani administrasi kependudukan di provinsi, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan gubernur (Pasal 83A ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).
  - 2) 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 (Pasal 83A ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).
  - 3) Penilaian kinerja Pejabat Struktural tersebut dilakukan secara periodik oleh Menteri Dalam Negeri (Pasal 83A ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).
- l) Pendanaan Program dan Kegiatan Administrasi Kependudukan dibebankan pada APBN

Pendanaan untuk penyelenggaraan program dan kegiatan administrasi kependudukan, baik di provinsi maupun kabupaten/kota dianggarkan dalam APBN (Pasal 87A Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013) dan dimulai pada APBN-P Tahun Anggaran 2014 (Pasal 87B Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).

m) Penambahan Sanksi

- 1) 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,- (Pasal 94 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013).
- 2) 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 Nomor 24 Tahun 2013).
- 3) 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 Nomor 24 Tahun 2013).

## 2. Administrasi Kependudukan Sebagai Suatu Sistem

Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.<sup>21</sup>

Administrasi kependudukan diarahkan untuk<sup>22</sup> :

- 1) Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
- 2) Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam melaksanakan 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) Perumusan kebijakan dan perencanaan mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem yang diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara juga tidak melupakan fungsi untuk membantu masyarakat dalam

<sup>21</sup> Mira Hasanawati, **Implementasi e-KTP Di Kecamatan Baros Kabupaten Serang**, Skripsi tidak diterbitkan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Agung Tirtayasa, 2012, hlm 35.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 36.

pencatatan sipil. Dari segi kepentingan penduduk administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang menggunakan indikator yang jelas dan terukur sesuai dengan peraturan yang berlaku.

### 3. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK)

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, selanjutnya disingkat SIAK adalah,

sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat Penyelenggara dan Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan.<sup>23</sup>

Pengelolaan informasi administrasi kependudukan meliputi: pengumpulan, perekaman, pengolahan dan pemuktakiran data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil untuk penerbitan dokumen penduduk, pertukaran data penduduk, dalam rangka menunjang pelayanan publik, serta penyajian informasi kependudukan guna perumusan kebijakan dan pembangunan.<sup>24</sup>

Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, yaitu suatu sistem informasi yang disusun berdasarkan prosedur-prosedur dan memakai standarisasi khusus yang bertujuan menata sistem administrasi kependudukan sehingga tercapai tertib administrasi di bidang

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475.

<sup>24</sup> Pasal 77 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 80. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4736.

kependudukan. Administrasi kependudukan meliputi Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>25</sup>

Pengelolaan SIAK bertujuan<sup>26</sup>:

- a. meningkatkan kualitas pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- b. menyediakan data dan informasi skala nasional dan daerah mengenai hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses;
- c. mewujudkan pertukaran data secara sistemik melalui sistem pengenalan tunggal, dengan tetap menjamin kerahasiaan.

Jadi tujuan dari adanya SIAK adalah untuk mewujudkan pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil yang berorientasi kepada kepuasan dan kemitraan masyarakat menuju terciptanya data dan informasi kependudukan yang akurat, sistem ini juga diharapkan dapat mewujudkan terciptanya tata pemerintahan yang baik. Juga dapat memberikan kemudahan pelayanan dari suatu instansi untuk melakukan proses yang berhubungan dengan masalah kependudukan dan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk melakukan proses pendaftaran penduduk. Sedangkan manfaat yang dapat diambil dari rancangan sistem ini adalah untuk memberikan suatu kemudahan dalam segala proses yang berhubungan dengan kependudukan, juga sebagai alat bagi instansi untuk membuat proses pendataan menjadi lebih efektif dan efisien dalam rangka memberikan pelayanan bagi masyarakat. SIAK dalam hal ini diharapkan

---

<sup>25</sup> Suharni, **Implementasi Strategi Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-Ktp) Di Kabupaten Nunukan**, Skripsi Tidak Diterbitkan, Makassar, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara, 2012, Hlm 21.

<sup>26</sup> Pasal 70 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 80. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4736.

sebagai bentuk pelayanan yang berkualitas, karena merupakan sistem yang menggunakan teknologi yang memudahkan masyarakat dalam mengakses layanan tersebut.

### C. Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)

#### 1. Pengertian Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)

Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat KTP-el, adalah Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana.<sup>27</sup> Sedangkan instansi pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.<sup>28</sup> KTP-el merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada *database* kependudukan nasional. Jadi KTP-el adalah Kartu Tanda Penduduk berbasis Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang memiliki spesifikasi dan format Kartu Tanda Penduduk nasional dengan sistem/kode pengaman khusus yang berlaku sebagai identitas resmi penduduk yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475.

<sup>29</sup> Mira Hasanawati, *op.cit.* hlm 31-32.

Terdapat perbedaan antara KTP Non-Elektronik dengan KTP Elektronik, diantaranya adalah :

**Tabel 2.2.**

**Perbedaan Antara KTP Non-Elektronik dengan KTP Elektronik**

No	Jenis KTP	Karakteristik	Teknologi	Validitas/ Verifikasi
1.	KTP Non-Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foto dicetak pada kartu;</li> <li>- Tanda tangan/cap jempol;</li> <li>- Data tercetak dengan komputer;</li> <li>- Berlaku nasional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bahan terbuat dari plastik;</li> <li>- Nomor serial khusus;</li> <li>- <i>Gulloche Patterns</i> pada kartu;</li> <li>- Hanya untuk keperluan identitas diri;</li> <li>- Pemindaian foto, tanda tangan/cap jempol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dan seterusnya.</li> </ul>
2.	KTP Elektronik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foto dicetak pada kartu;</li> <li>- Data tercetak dengan komputer;</li> <li>- Berlaku nasional;</li> <li>- Mampu menyimpan data;</li> <li>- Data dibaca/ditulis dengan pembaca kartu (<i>card reader</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bahan terbuat dari PVC/PC;</li> <li>- Nomor serial khusus;</li> <li>- <i>Gulloche Patterns</i> pada kartu;</li> <li>- Pemindaian foto dan tanda tangan/cap jempol;</li> <li>- Terdapat mikrochip sebagai media penyimpan data;</li> <li>- Menyimpan data sidik jari biometrik;</li> <li>- Mampu menampung seluruh data personal yang diperlukan dalam multi aplikasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dan seterusnya;</li> <li>- Multi aplikasi;</li> <li>- Diterima secara internasional;</li> <li>- Kemungkinan untuk dipalsukan atau digandakan rendah;</li> <li>- Hanya satu kartu untuk satu orang;</li> <li>- Tingkat kepercayaan terhadap keabsahan kartu sangat tinggi.</li> </ul>

Sumber : Data Primer, diolah, 2014

## 2. *Electronic Government (E-Government)*

Definisi *E-Government* menurut World Bank adalah penggunaan teknologi informasi oleh badan-badan pemerintahan yang memiliki kemampuan untuk mewujudkan hubungan dengan warga negara, pelaku bisnis dan lembaga-lembaga pemerintahan yang lain. Sedangkan menurut *United Nation Development Programe (UNDP)*, *E-Government* adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (*Information and Communication Technology*) oleh pihak pemerintah.<sup>30</sup>

Pengembangan *E-Government* merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis (menggunakan) elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik secara efektif dan efisien.<sup>31</sup> Melalui pengembangan *E-Government* dilakukan penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah dan pemerintah daerah otonom, dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi. Pemanfaatan teknologi informasi tersebut mencakup dua aktivitas yang berkaitan yaitu: (1) pengolahan data, pengelolaan informasi, sistem manajemen dan proses kerja secara elektronik; (2) pemanfaatan kemajuan teknologi informasi agar pelayanan publik dapat diakses secara mudah dan murah oleh masyarakat di seluruh wilayah negara.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Anja Yuanda, *op.cit.* hlm 50-51.

<sup>31</sup> Tim Penyusun, **Kebijakan & Strategi Pengembangan E-Government**, *loc. cit.*

<sup>32</sup> *Ibid.*,

Berdasarkan Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan *E-Government* Lembaga, objek layanan *aplikasi E-Government* dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu<sup>33</sup> :

- 1) *Government to Government* (Pemerintah untuk Pemerintah). Merupakan aplikasi *E-Government* yang menangani masalah dalam layanan antar instansi pemerintah dan/atau antar negara. Berbagai layanan dapat diberikan oleh berbagai instansi pemerintah pada instansi pemerintah yang lain sesuai dengan tugas dan fungsi instansi tersebut atau sesuai dengan kebutuhan koordinasi antar instansi. Pada umumnya aplikasi jenis ini bekerja di atas satu jaringan data yang disebut sebagai internet yaitu jaringan data yang digunakan untuk keperluan internal instansi pemerintah. Beberapa contoh aplikasi ini diantaranya adalah koordinasi dan konsolidasi anggaran, koordinasi kepegawaian, koordinasi kegiatan bidang ekonomi, serta koordinasi bidang politik dan keamanan.
- 2) *Government to Citizen* (Pemerintah untuk Masyarakat). Merupakan aplikasi *E-Government* yang menangani masalah berkaitan dengan layanan masyarakat luas, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Beberapa contoh aplikasi ini antara lain, kependudukan, keimigrasian dan akta nikah.
- 3) *Government to Business* (Pemerintah untuk Pihak Bisnis). Merupakan aplikasi *E-Government* yang menangani masalah yang berkaitan dengan layanan pada sektor usaha. Sektor usaha pada umumnya dapat

---

<sup>33</sup> Anja Yuanda, *op.cit.* hlm 52-53.

berupa berbagai jenis dan bentuk usaha komersial baik nasional maupun asing.

### **3. Nomor Induk Kependudukan (NIK)**

Nomor Induk Kependudukan, selanjutnya disingkat NIK, adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia.<sup>34</sup> Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4674, dinyatakan bahwa NIK berlaku seumur hidup dan selamanya. NIK diberikan oleh Pemerintah dan diterbitkan oleh instansi pelaksana kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata. NIK dicantumkan dalam setiap dokumen kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi, Nomor Pokok Wajib Pajak, polis asuransi, sertifikat hak atas tanah, dan penerbitan dokumen identitas lainnya.<sup>35</sup>

### **4. Penyelenggaraan Program Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)**

Untuk lebih mengoptimalkan penyelenggaraan administrasi kependudukan termasuk penyelenggaraan KTP-el, pemerintah merancang dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang kemudian diubah dengan Undang-

<sup>34</sup> Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5475.

<sup>35</sup> Pasal 13 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 124. Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4674.

Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan. Keberadaan undang-undang tersebut diharapkan sebagai konsep dasar hukum dalam pelaksanaan pengadaan KTP-el dan mengenai pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2009.

Berdasarkan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dinyatakan bahwa Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP-el. KTP-el berlaku secara nasional dan setiap penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP-el serta wajib di bawa saat bepergian.

Dalam pembuatan KTP-el pemerintah menetapkan 5 (lima) tahapan, diantaranya pembacaan biodata, foto, perekaman tanda tangan, *scan* sidik jari dan *scan* retina mata.<sup>36</sup> Menurut Kementerian Dalam Negeri, terdapat manfaat KTP-el bagi masyarakat, bangsa dan negara, diantaranya :

---

<sup>36</sup> Mira Hasanawati, *loc. cit.*

- 1) Untuk mencegah dan menutup peluang adanya KTP ganda dan KTP palsu sehingga memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi masyarakat.
- 2) Untuk mendukung terwujudnya *database* kependudukan yang akurat, khususnya yang berkaitan dengan data penduduk wajib KTP yang identik dengan data penduduk potensial pemilih dalam pemilihan umum (pemilu).
- 3) Dapat mendukung peningkatan keamanan negara sebagai dampak positif dari tertutupnya peluang KTP ganda dan KTP palsu.

#### **D. Pemerintahan Daerah**

Sesuai dengan pengertian yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>37</sup>

Pemerintah daerah meliputi gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

---

<sup>37</sup> Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan kota disebut wakil walikota.<sup>38</sup>

Kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretaris DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah yang lain sesuai dengan kebutuhan daerah sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 120 sampai dengan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, pemerintah daerah mempunyai fungsi sebagai berikut :

a. *Servicing function* (fungsi pelayanan)

Pemerintah memiliki fungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara tidak diskriminatif dan juga tidak memberatkan. Dimana pemerintah ada dan terbentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara tidak diskriminatif dengan kualitas yang sama terhadap semua penerima layanan yaitu masyarakat. Tindakan yang dilakukan pemerintah dalam hal pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dengan cara netral, tidak pilih kasih dimana semua orang memiliki hak yang sama, yakni hidup untuk dilayani, dihormati, diberi

---

<sup>38</sup> Siswanto Sunarno, **Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 55.

kesempatan yang sama dan hak-hak lainnya yang terkait dengan masalah pelayanan. Tugas utama pemerintah adalah menyediakan *public goods* dan menciptakan keadilan dalam pelayanan publik yang jarang menghasilkan laba.

b. *Regulating function* (fungsi pengaturan)

Fungsi pengaturan digunakan bukan hanya pada masyarakat saja namun juga pada pemerintahan itu sendiri selaku pembuat kebijakan. Artinya, dalam membuat kebijakan harus lebih dinamis, yang mengatur kehidupan bermasyarakat dan serta mampu memberikan yang terbaik kepada masyarakat.

c. *Empowering* (fungsi pemberdayaan)

Pemerintah memberikan layanan dan serta membuat regulasi atau aturan-aturan yang bisa memberikan arti lebih kepada masyarakat. Masyarakat sebagai penerima layanan dan pelaksanaan dari kebijakan dan aturan yang telah dibuat oleh pemerintah akan mampu dan mandiri dalam menjalankan kehidupannya sebagai warga negara, disamping itu pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat dalam menghadapi dan menjalankan masalah kehidupan dengan harapan kedepan bisa menciptakan suatu bentuk masyarakat yang lebih mandiri yang mampu menghadapi segala sesuatu dengan tingkat keterlibatan pemerintah yang sangat minim.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (5) dan (6) UUD NRI 1945, pemerintah daerah kabupaten menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan

pemerintah pusat.<sup>39</sup> Yang menjadi urusan pemerintah pusat adalah mengenai politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi otonomi daerah,

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>40</sup>

Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.<sup>41</sup>

Terdapat asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang wajib untuk dilaksanakan yaitu sebagai berikut :

a. Desentralisasi

Desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi juga sistem untuk menunjukkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan pada rakyat untuk ikut serta dalam

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 259.

<sup>40</sup> Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

<sup>41</sup> Juniarso Ridwan, **Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik**, Nuansa, Bandung, 2009, hlm 110.

pemerintahan negara.<sup>42</sup> Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional.<sup>43</sup>

#### b. Dekonsentrasi

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Sedangkan menurut Djoko Prakoso, dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan-urusan pemerintah kepada para pejabatnya di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan.<sup>44</sup> Kewenangan pemerintah pusat di daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kewenangan tersebut dilaksanakan oleh dinas provinsi sebagai perangkat provinsi. Penyelenggaraan dekonsentrasi itu dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN.

#### c. Tugas pembantuan

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 121.

<sup>43</sup> Philipus M. Hadjon, *op.cit.* hlm 112.

<sup>44</sup> Juniarso Ridwan, *op.cit.* hlm 125.

Menurut Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan desa dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya, serta mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN.

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan di capai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serta memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> HAW. Widjaja, **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 2-3.