

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, daerah provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai Pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹ Sistem pemerintahan Indonesia menurut Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara jelas mengatur adanya pembagian Daerah dengan susunan pemerintahannya yang bersifat otonomi, memberikan keleluasan kepala daerah untuk mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahan menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (medebewind).² Asas desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.³

Otonomi daerah adalah hak , wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Keatuan Republik Indonesia Pelaksanaan desentralisasi dalam

¹ Penjelasan Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

² Ibid, Pasal 18

³ Pasal 1 angka 9 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

otonomi daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik pada masyarakat dan membuat jarak antara pembuat keputusan dengan rakyat menjadi dekat.⁴

Suatu daerah otonom memiliki suatu hukum, dimana hukum merupakan keseluruhan kumpulan peraturan atau kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.⁵

“Negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social”⁶

Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut membawa dampak yang sangat besar terhadap kegiatan pemerintahan dalam melaksanakan tujuan nasional. Hal tersebut berdampak pada kewenangan administrasi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang mempunyai konsekuensi terlibatnya administrasi negara kedalam semua aspek kehidupan bermasyarakat.⁷ Tugas pemerintah dalam suatu negara *welfare state* adalah *bestuurszrg*, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum (menurut Lemaire dan E.Utrecht). Dalam menjalankan kesejahteraan umum, pemerintah atau administrasi negara melakukan berbagai perbuatan dalam bentuk membuat peraturan-peraturan yang disebut dengan keputusan (*beschikking*).⁸

⁴ Ibid, Pasal 1 angka 6

⁵ Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)**, Liberty, Yogyakarta, 1986, hlm 38

⁶ Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea 4 tercantumkan tujuan suatu Negara Indonesia

⁷ Jum Anggraini, **Hukum Administrasi Negara**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 40

⁸ Umar said, **Pengantar Hukum Indonesia**, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 269

Data kependudukan adalah data perseorangan dan atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.⁹ Permasalahan pertumbuhan penduduk yang sedemikian cepat dan pesat dapat menimbulkan berbagai permasalahan baik dibidang social, ekonomi, politik dan pembangunan, serta permasalahan kejahatan yang terjadi di Indonesia .¹⁰

Administrasi kependudukan merupakan serangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk , pencatatan sipil , pengelolaan informasi penduduk serta perdayagunaan hasilnya untuk pelayanan public dan pembangunan sektor.¹¹

Status kewarganegaraan Indonesia yang sah terdapat peristiwa pencatatan tertulis dari pembuatan akta kelahiran, kartu keluarga (KK), hingga pembuatan tanda diri atau identitas penduduk warga Negara Indonesia sebagai hal penting sehingga diperlukan suatu bukti tertulis. Pembuatan data diri berguna untuk mendaftarkan sebagai Warga Negara Indonesia yang sah secara hukum melalui penerbitan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-El) guna mewujudkan cita-cita tersebut salah satunya unsur yang penting adalah menciptakan keseragaman dibidang administrasi kependudukan yaitu menyelenggarakan administrasi dibidang

⁹ Pasal 1 angka 9 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

¹⁰ Ibid

¹¹ Ibid, Pasal 1 Angka 1

pencatatan data diri Warga Negara Indonesia yang telah dewasa atau sudah menikah.¹²

Penyelenggaraan adanya urusan administrasi kependudukan yang dilakukan oleh Kepala Desa yang berdasarkan asas pembantuan dapat dilihat pada pasal 7 ayat (1) huruf f Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan yaitu :¹³

“Penugasan Kepala Desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan “¹⁴

Tugas Kepala Desa dalam urusan administrasi kependudukan dapat membantu masyarakat dalam pembuatan pendaftaran penduduk, pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk , pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan Administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu tanda identitas atau surat keterangan kependudukan .¹⁵Dimana dalam hal Pendaftaran penduduk terdapat sebuah peristiwa kependudukan, peristiwa kependudukan adalah kejadian yang dialami penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga , Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang ,

¹² Ibid

¹³ Pasal 7 ayat (1) huruf f Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

¹⁴ Ibid, pasal 7 ayat (1) huruf f

¹⁵ Ibid ,Pasal 1 Angka 10

perubahan alamat , serta status tinggi terbatas menjadi tinggal tetap .¹⁶

Pembuatan Administrasi kependudukan dilakukan oleh pejabat pencatatan sipil yang dibantu oleh kepala desa dalam pelaksanaan pentugasan pembantuannya Pejabat pencatatan sipil adalah pejabat yang melakukan pencatatan peristiwa penting yang dialami seseorang pada intansi pelaksana yang pengangkatannya sesuai dengan ketentuan peratutan perundang-undangan .¹⁷

Asas 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 atau Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi .¹⁸ Salah satu asas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah salah satunya Kepala Desa dalam hal penyelesaian permasalahan administrasi kependudukan tersebut Hal ini dapat berdasarkan asas medebewind atau bisa disebut dengan tugas pembantuan yang merupakan tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah

¹⁶ Pasal 1 angka 11 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

¹⁷ Ibid ,Pasal 1 angka 16

¹⁸ Pasal 1 angka 11 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan adanya suatu penugasan seutuhnya terutama dalam hal penyelesaian permasalahan administrasi kependudukan yang dialami oleh sebagian besar masyarakat khususnya masyarakat Desa Laweyan.¹⁹

Kepala Desa memberikan keberhasilan pelayanan terhadap masyarakat yang kurang paham akan suatu pentingnya administrasi kependudukan keberhasilan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan, kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan dicapai memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.²⁰ Ukuran atau tingkat optimal KTP-el dapat ditentukan oleh penduduk sebagai penerima pelayanan, dengan adanya Kartu Tanda Penduduk Elektronik tidak dimungkinkan lagi penduduk dapat memiliki Kartu Tanda Penduduk sebagai identitas lebih dari satu ataupun dipalsukan, mengingat dalam Kartu Tanda Penduduk Elektronik tersebut telah memuat kode keamanan dan rekaman penduduk elektronik data penduduk yang antara lain iris mata maupun sidik jari penduduk yang tidak sama.²¹

¹⁹ Sumber Data Primer, diolah Januari 2018

²⁰ Ratmito, **Manajemen Pelayanan**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 21

²¹ Ibid

Berikut rincian laporan jumlah penduduk Desa Laweyan Kecamatan Sumberasih Kabupaten Probolinggo bulan agustus 2017:²²

Tabel 1.1

Jumlah Penduduk Desa Laweyan Bulan Agustus 2017

JUMLAH PENDUDUK BULAN AGUSTUS 2017			JUMLAH PENDUDUK YANG TERDAFTAR WAJIB MEMILIKI KTP				JUMLAH PENDUDUK YANG BELUM WAJIB MEMILIKI KTP			
L	P	L+P	L	P	L+P	PERSENTASE	L	P	L+P	PERSENTASE
2425	2450	4875	1550	2350	3900	80%	350	625	975	20%

Sumber data : Data Primer, Diolah, Agustus 2017

Dari data diatas diperoleh jumlah penduduk Desa Laweyan hingga bulan agustus 2017 tercatat sebanyak 4875 jiwa, terdiri atas 2425 penduduk laki-laki dan 2450 penduduk perempuan. Dari jumlah data tersebut tercatat jumlah penduduk yang terdaftar wajib memiliki KTP-El sebanyak 3900 jiwa, terhitung 80% dari jumlah keseluruhan penduduk Desa Laweyan, yang terdiri atas 1550 penduduk laki-laki dan 2350 penduduk perempuan. Jumlah penduduk yang belum terdaftar wajib memiliki KTP-El sebanyak 975 jiwa, terhitung 20% dari jumlah keseluruhan penduduk Desa Laweyan, yang terdiri dari 350 penduduk laki-laki dan 625 penduduk perempuan.²³

²² Data Primer, Desa Laweyan Kecamatan Sumberasih Kabupaten Probolinggo, diolah Agustus 2017

²³ Ibid

Tabel 1.2

Persentase Jumlah Penduduk Desa Laweyan Bulan Agustus 2017

JUMLAH PENDUDUK BULAN AGUSTUS 2017			JUMLAH PENDUDUK YANG TERDAFTAR WAJIB MEMILIKI KTP				JUMLAH PENDUDUK YANG BELUM TERDAFTAR PEMILIK WAJIB KTP			
L	P	L+P	L	P	L+P	PERSENTASE	L	P	L+P	PERSENTASE
2425	2450	4875	1550	2350	3900	80%	659	885	1544	40%

Sumber data : Data Primer, Diolah, Agustus 2017

Dari data yang telah diolah jumlah penduduk 4875 jiwa tersebut terdapat 80% jumlah penduduk yang terdaftar pemilik wajib KTP-EI namun dari 80% jumlah penduduk tersebut terdapat 40% penduduk yang belum terdaftar pemilik wajib KTP-EI dengan jumlah 1544 jiwa dari jumlah keseluruhan penduduk Desa Laweyan yang terdiri dari 659 penduduk laki-laki dan 855 penduduk perempuan.²⁴

Masalah yang dialami oleh masyarakat Desa Laweyan perlu adanya suatu penyelesaian khususnya hal tersebut dapat mendasarkan dalam proses penyelenggaraan pemerintah, baik ditingkat pusat maupun daerah untuk membangun atau menciptakan mekanisme pemerintahan yang dapat mengemban misinya dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera secara berkeadilan Pemerintah harus melaksanakan pembangunan berdasarkan aspirasi masyarakat dan memberikan pelayanan publik dengan sebaik-baiknya.²⁵

²⁴ Sumber Data Primer, diolah Agustus 2017

²⁵ Moch solekhan, **Penyelenggaraan Pemerintah Desa**, Setara Press, Malang , 2012,

Menurut berita yang dimuat secara online Bupati Probolinggo, Hj Tantiana Sari SE, menekankan pada masyarakat agar yang sudah cukup umur supaya membuat Kartu Tanda Penduduk Elektronik Pada dasarnya KTP-EI selain merupakan kewajiban sebagai tanda Warga Negara Indonesia, KTP juga sangat penting sebagai persyaratan dalam administrasi. Terdapat 100 ribu warga Kabupaten Probolinggo hingga kini belum terekam KTP-EI. Warga yang menyebar di 325 Desa dan 5 Kelurahan di 24 Kecamatan seluruh Kabupaten Probolinggo masih belum terekam KTP elektronik. Data 100ribu warga itu didapat Bupati, ketika mendapat laporan dari Dispenduk Capil.²⁶

Permasalahan yang terjadi Masyarakat Desa Laweyan Kecamatan Sumberasih Kabupaten Probolinggo memerlukan adanya suatu gambaran pentingnya pembuatan administrasi kependudukan dalam pembangunan masyarakat. Permasalahan administrasi kependudukan biasanya terjadi dengan adanya masyarakat yang menganggap kepengurusan dokumen administrasi kependudukan belum penting, Pada nyatanya masyarakat baru mengurus ketika mereka membutuhkan dokumen administrasi kependudukan tersebut misalnya pada kepentingan pengurusan paspor umroh atau haji saja. Padahal dalam hal melakukan aktivitas apapun, terutama yang berkaitan dengan layanan public pasti membutuhkan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduks Elektronik Sehingga dengan adanya permasalahan tersebut perlu adanya turun tangan dari pihak daerah melakukan pelayanan jemput bola, dimana pemerintah harus berkoordinasi

²⁶ 100 ribu warga Kab.Probolinggo belum terkam e-ktp,(online)
<http://harianbhirawa.com/2017/02/100-ribu-warga-kab-probolinggo-belum-terekam-e-ktp/> diakses 28 september 2017

dengan kepala desa untuk menghimbau pada masyarakat agar ikut perekaman bagi warga yang belum melakukan perekaman Kartu Tanda Penduduk Elektronik dan kepengurusan Kartu Keluarga .²⁷

Dari permasalahan diatas maka penulis melakukan penelitian dan penulisan karya ilmiah dimana untuk mengetahui permasalahan-permasalahan hukum dan memberikan saran serta masukan kepada instansi dengan tujuan untuk menyempurnakan system kerja yang lebih baik kedepannya Berdasarkan hal tersebut maka penulis melakukan penelitian dan penulisan karya tulis ilmiah yang berjudul ²⁸

“PERAN KEPALA DESA UNTUK MENINGKATKAN KESADARAN MASYARAKAT TERHADAP TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN BERDASARKAN ASAS TUGAS PEMBANTUAN”

²⁷ Sumber data Primer, diolah Oktober 2017

²⁸ Ibid

Dari latar belakang juga harus mengemukakan penelitian-penelitian sebelumnya yang temanya mirip, supaya jelas perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan serta untum menjaga kemutakhiran dan orisinalitas. Penulis harus mendiskripsikan penelitian sebelumnya tersebut dalam bentuk tabel, sebagaimana tabel dibawah ini :

No	Tahun Penellitian	Nama penelitian dan asal instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Keterangan
1	2016	Muh.Iqbal Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar	Tinjauan Hukum Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Desa Citta Kecamatan Citta Kabupaten Soppeng)	1.Bagaimana pelaksanaan tugas Kepala Desa Citta Kecamatan Citta Soppeng di era otonomi daerah? 2.Apakah faktor penghambat pelaksanaan tugas Kepala Desa Citta Kecamatan Citta Soppeng di era otonomi daerah?	Perbedaan pada penulisan skripsi sebelumnya dengan skripsi yang diangkat adalah skripsi sebelumnya meneliti bagaimana pelaksanaan Kepala desa Citta Soppeng di Era otonomi daerah , sedangkan penulis menjelaskan peran kepala desa dalam meningkatkan

					masyarakat akan pentingnya administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan
2	2017	Isnaeni Fakultas Hukum Universitas Hassanuddin Makassar	Implementasi Pendaftaran Penduduk Sebagai Upaya Tertib Administrasi E-KTP dalam Lingkup Hukum Administrasi Negara (Studi Kecamatan Tamalanrea)	1. Bagaimana implementasi peraturan daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Administrasi DISPENDUK di Kota Makassar (Pelaksanaan E-KTP) di Kecamatan Tamalanrea? 2. Apakah yang menjadi faktor yang mempengaruhi dalam implementasi perda Kota Makassar	Perbedaan pada penelitian sebelumnya membahas bagaimana peraturan daerah Kota Makassar Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Administrasi DISPENDUK di Kota Makassar (Pelaksanaan E-KTP) di Kecamatan Tamalanrea sedangkan penulis mengangkat

				Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Administrasi DISPENDUK di Kota Makassar (Pelaksanaan E-KTP) di Kecamatan Tamalanrea?	bagaimana permasalahan yang ada pada peran kepala desa dalam meningkatkan masyarakat akan pentingnya administrasi kependudukan
--	--	--	--	---	--

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hasil survei dari penelitian yang dilakukan penulis terhadap adanya hal yang kurang signifikan terhadap peran kepala desa untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan dilokasi penelitian penulis, sehingga penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa faktor-faktor yang menghambat rendahnya kesadaran masyarakat Desa Laweyan terhadap tertib administrasi kependudukan?
2. Bagaimana strategi peran Kepala Desa Laweyan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan?

C. Tujuan Penelitian

1. Bertujuan untuk mengetahui dan meneliti faktor-faktor yang menghambat rendahnya kesadaran masyarakat Desa Laweyan terhadap tertib administrasi kependudukan.
2. Bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis bentuk strategi peran Kepala Desa Laweyan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian sebagai pengembangan ilmu pengetahuan dalam pelaksanaan terkait faktor-faktor penghambat penyebab rendahnya kesadaran masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan dan Strategi Peran Kepala Desa Laweyan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan.

2. Manfaat Praktis

a. Pemerintah Desa

Hasil penelitian sebagai bahan masukan dan evaluasi sehingga dapat bernilai dasar professional, efektif, akuntabilitas dan non diskriminasi serta sebagai acuan dalam mengatasi dan memecahkan masalah-masalah dalam melaksanakan Strategi peran Kepala Desa untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan.

b. Masyarakat

Hasil penelitian sebagai informasi dan gambaran pentingnya administrasi kependudukan dalam kehidupan bermasyarakat yang patuh akan suatu aturan, sebagai pengetahuan serta kesadaran hukum bagi masyarakat terhadap pentingnya pengawasan pada pemerintah desa setempat guna untuk menghindari

penyalahgunaan wewenang oleh oknum yang tidak bertanggung jawab

c. Mahasiswa

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadikan mahasiswa lebih mengetahui permasalahan hukum dan dapat memberikan saran atau masukan permasalahan hukum bagi masyarakat yang kurang paham akan pentingnya administrasi kependudukan dan memberikan saran atau masukan kepada instansi terkait permasalahan-permasalahan yang dialami masyarakat khususnya kepada Kepala Desa Laweyan dalam meningkatkan masyarakat akan suatu pentingnya administrasi kependudukan.

E. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi dari penulisan hukum ini, maka penulis menyusun rangkaian sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang penulis skripsi, rumusan masalah , tujuan penelitian , manfaat penelitian , dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisi berbagai tinjauan umum yang berkaitan terhadap peran Kepala Desa Laweyan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap tertib administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan .

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi mengenai metode penelitian yang meliputi metode pendekatan : jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, teknik memperoleh data, lokasi penelitian, Populasi , Sampel , dan Teknik Sampling.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi mengenai gambaran umum lokasi penelitian, pembahasan dari dua rumusan masalah penelitian, dimana masalah penelitian tentang administrasi kependudukan ini dianalisa lebih dalam pembahasan dan bagaimana penyelesaian rumusan masalah tersebut.

BAB V : PENUTUP

Bab ini dijabarkan mengenai kesimpulan dari hasil dan pembahasan oleh penulis serta berisi saran oleh penulis dengan harapan memberikan masukan kepada instansi pemerintahan administrasi kependudukan khususnya Kepala Desa dan masyarakat yang belum memiliki KTP-El. Hal tersebut dibuat dengan harapan dalam pelayanan

administrasi kependudukan kedepannya menjadi lebih baik dan tidak ada permasalahan yang menghambat.