

# Implementasi Kebijakan Administrasi Kependudukan di Kota Banda Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

***The implementation effectiveness of Constitution Number 23, 2006 concerning Population Administration in Banda Aceh City related closely to environmental dynamics, particularly post Tsunami disaster in 2004, post political conflict, and as a boundary area of Malaysia. Policy implementation problems relate to the follow-up in conducting governmental affairs with various technical reasons. Therefore, real actions are needed, such as intensive socialisation of the Constitution, commitment of having technical guidelines and implementation, and coordination among related institutions.***

***Key words: Population administration, public policy, implementation.***

**Oleh Istyadi Insani**

Administrasi kependudukan merupakan kegiatan yang kompleks karena melibatkan banyak instansi dan kepentingan. Dari beberapa instansi yang terkait, Departemen Dalam Negeri merupakan *leading sector* dalam urusan kependudukan. Kebijakan departemen inilah yang merefleksikan kebijakan administrasi kependudukan di Indonesia. Selain itu, implementasi kebijakan ini dapat dilihat dari penyelenggaraan

administrasi kependudukan pada Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/ Kota yang merupakan instansi yang berada di bawah koordinasi Departemen Dalam Negeri.

Kebijakan dan implementasi administrasi kependudukan mencakup kegiatan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan baik di tingkat pusat

maupun di tingkat daerah (Bappenas, 2006). Dalam praktek kebijakan dan implementasi administrasi kependudukan tersebut dipengaruhi oleh aspek landasan hukum, aspek kelembagaan dan sumber daya manusia, aspek penerapan teknologi dan sistem pelayanan, aspek registrasi, aspek demografis (kesadaran masyarakat), aspek pengolahan data penduduk (DDN, 2005).

Sejak tahun 2006, pemerintah telah menetapkan kebijakan administrasi kependudukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang berlaku sejak 29 Desember 2006 dan bertepatan dengan tujuh tahun reformasi penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang ini kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007, tertanggal 28 Juni 2007 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Pemerintah ini mengamanatkan dikeluarkannya petunjuk teknis dalam enam bulan setelah dikeluarkannya Peraturan ini. Sampai tulisan ini dibuat (bulan Mei 2008) belum satupun petunjuk teknis tentang pelaksanaan administrasi kependudukan yang diterbitkan. Implementasi Undang-Undang ini masih menggunakan peraturan operasional yang ada. Adapun peraturan operasional Undang-undang ini yang masih berlaku adalah Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Informasi Administrasi kependudukan yang berlaku

sejak 6 Oktober 2004 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pen-daftaran Penduduk dan Pencata-tan Sipil di Daerah yang berlaku sejak 5 Juli 2005.

Sebagai gambaran umum, implementasi kebijakan administrasi kependudukan pada beberapa daerah belum ditindaklanjuti, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dalam perencanaan, implementasi maupun evaluasi kebijakan daerah. Beberapa penyebabnya adalah:

*Pertama*, masih banyaknya aparat pemerintah daerah khususnya aparat Provinsi, Kabupaten dan Kota yang belum memahami kebijakan administrasi kependudukan secara benar sehingga timbul anggapan bahwa kebijakan administrasi kependudukan bukan kebijakan yang menjadi prioritas Pemerintah Daerah melainkan kebijakan Pemerintah Pusat.

*Kedua*, kebijakan administrasi kependudukan tidak masuk dalam perencanaan (anggaran) pembangunan daerah karena kurangnya pemahaman.

*Ketiga*, kebijakan Administrasi Kependudukan sebagai indikator kesejahteraan tidak dijadikan sebagai unsur penilaian kinerja pemerintahan Daerah sehingga Administrasi Kependudukan tidak dijadikan salah satu indikator keberhasilan Kepala Daerah. Dengan kondisi demikian, Administrasi Kependudukan cenderung diabaikan baik oleh pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat.

*Keempat*, masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan dalam menunjang aktivitasnya sehingga kesadaran untuk mengurus atau memiliki dokumen kependudukan atas inisiatif sendiri masih rendah.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas dan dalam rangka turut mensukseskan kebijakan administrasi kependudukan yang relatif masih baru dan masih perlu diuji dalam implementasinya di dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh sebab itu maka diperlukan suatu penelitian yang bertujuan mengidentifikasi potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam undang-undang ini dan mengidentifikasi secara lebih dini permasalahan dalam praktek implementasi kebijakan administrasi kependudukan.

Seiring dengan terbatasnya waktu dan sumber daya yang dimiliki maka penelitian mengenai Implementasi Administrasi kependudukan ini mengambil lokus pada Pemerintah Kota Banda Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Salah satu alasan yang melandasi pemilihan wilayah ini sebagai lokasi penelitian adalah bahwa Kota Banda Aceh Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam memiliki permasalahan penduduk yang kompleks pasca bencana Tsunami tahun 2004 disamping bekas daerah konflik serta berbatasan dengan Negara tetangga Malaysia.

Berdasarkan fokus dan lokus penelitian ini maka permasalahan

yang menjadi fokus penelitian adalah “Bagaimana implementasi kebijakan administrasi kependudukan berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 di Kota Banda Aceh? Fokus permasalahan ini dirumuskan dalam permasalahan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimana potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan?; (2) Bagaimana permasalahan yang timbul dalam praktek pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan?; (3) Bagaimana solusi mengatasi permasalahan yang timbul dari ketentuan-ketentuan dan praktek pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan?

Ruang lingkup yang membatasi penelitian ini adalah ruang lingkup substansi penelitian yang meliputi: (a) analisis isi (*content analysis*) terhadap ketentuan-ketentuan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan dan (b) analisis lingkungan (*context analysis*) terhadap praktek pelaksanaan Administrasi Kependudukan di lapangan.

Tujuan penelitian ini adalah: 1) Untuk mengetahui potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan; 2) Untuk mengetahui permasalahan yang timbul dalam praktek pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi

Kependudukan; dan 3) Untuk merumuskan solusi dalam mengatasi permasalahan dari ketentuan-ketentuan dan praktek pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2006.

Manfaat penelitian ini adalah sebagai salah satu alternatif dalam reformasi kebijakan di bidang Administrasi Kependudukan, baik bagi lembaga pemerintah yang berwenang maupun lembaga pemerintah terkait di pusat dan di daerah.

Target penelitian ini adalah tersedianya suatu analisis terhadap ketentuan-ketentuan yang ada (*content analysis*) dalam UU No. 23 Tahun 2006 dan praktek pelaksanaannya di lapangan (*context analysis*) serta rumusan alternatif solusi terhadap masalah yang muncul.

Kerangka analisis penelitian ini mencakup: 1) Implementasi Kebijakan Publik, 2) Hukum dan Kependudukan, 3) Kebijakan Kependudukan, 4) Kebijakan Administrasi Kependudukan, dan 5) Faktor-faktor Strategis Administrasi Kependudukan.

#### **A. Implementasi Kebijakan**

Kerangka analisis penelitian ini didasarkan pada konsep implementasi kebijakan yang merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan pemerintah setelah perumusan dan penetapan kebijakan. Implementasi kebijakan menurut Van Metern dan Van Horn (Wahab, 1997: 51) adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu maupun pejabat-

pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Dalam konsep proses kebijakan dinyatakan bahwa salah satu rangkaian kegiatan utama dalam proses kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*). Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian tindaklanjut dari pembuatan kebijakan. Instrumen yang digunakan dalam pelaksanaan kebijakan (negara) dapat bersifat memaksa (*compulsory instruments*) sampai yang bersifat sukarela (*voluntary instruments*). Meskipun demikian, pada umumnya kebijakan publik bersifat memaksa yang tercermin dari sifat perundang-undangan (manifestasi dari kebijakan publik) yang mengikat pemerintah dan masyarakat.

Agar kebijakan dapat terimplementasi dengan sempurna maka diperlukan syarat-syarat tertentu seperti yang dikemukakan oleh Hoowod dan Gunn (Wahab, 1990: 70) yaitu: (1) Kondisi eksternal (sikap masyarakat) yang dihadapi oleh pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius; (2) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber daya yang cukup memadai; (3) Perpaduan sumber daya yang diperlukan benar-benar tersedia; (4) Program yang akan dilaksanakan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal; (5) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan

hanya sedikit mata rantai penghubungnya; (6) Hubungan saling ketergantungan harus kecil; (7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; (8) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; dan (9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.

Menurut Grindle (1980: 9-11) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi (*contents*) dan lingkungan (*contexts*) pelaksanaan kebijakan. Grindle menyatakan "*The content of various policies also dictates the site of implementation.... The content of public programs and policies is an important factor in determining the outcome of implementation initiatives.... Policy or program content is often a critical factor because of the real or potential impact it may have on given social, political, and economic setting. Therefore, it is necessary to consider the context or environment in which administrative action pursued.*" Pendapat ini didasarkan asumsi bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun program individu dan biaya telah disediakan maka implementasi kebijakan dilakukan. Tetapi hal ini sering tidak berjalan mulus, tergantung pada kemampuan pelaksanaan program yang dilihat dari isi dan konteks kebijakan.

Isi kebijakan dalam konteks implementasi kebijakan mencakup: (1) *interests affected* (kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan); (2) *type of benefits* (jenis manfaat yang dihasilkan); (3) *extent of change envisioned* (derajat perubahan yang diinginkan); (4) *site of decision making*

(kedudukan pembuat kebijakan); (5) *program implementors* (siapa pelaksana program); dan (6) *resources committed* (sumber daya yang dikerahkan).

Sedangkan konteks kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi program adalah kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang mencakup: (1) *power, interest, and strategies of actors involved* (kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor terlibat); (2) *institution and regime characteristics* (karakteristik lembaga dan penguasa); dan (3) *compliance and responsiveness* (kepatuhan serta daya tanggap pelaksana).

Implementasi kebijakan memerlukan berbagai kegiatan operasional yang rinci (detail), melekat, dan terintegrasikan dalam kehidupan administrasi sehari-hari (*every day administration life*) sehingga dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kebijakan merupakan kegiatan yang bersifat kompleks (*complicated*) sekaligus kritis (*critical*). Oleh karena itu diperlukan kesadaran dan pemahaman (pelaku pelaksana kebijakan) terhadap kompleksitas pelaksanaan kebijakan sehingga dapat dirumuskan dan dilaksanakan upaya sistematis dan terencana (LAN, 2004: 25).

Sedangkan substansi fokus penelitian didasarkan pada pemahaman mengenai konsep hukum dan kependudukan. Dalam konsep ini dinyatakan bahwa hukum dan kependudukan merupakan pokok bahasan yang tidak dapat dipisahkan. Di satu sisi hukum dibuat guna mengatur hal-hal yang berkaitan dengan

penduduk (kependudukan) dalam menjalankan aktivitasnya mencapai kesejahteraan dan di sisi lain kependudukan menjadi hal yang penting diatur dengan hukum guna tercapainya kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam studi hukum dan kependudukan maka konsep penduduk perlu dipelajari dalam hubungannya dengan fungsi-fungsi hukum dalam masyarakat. Penduduk secara individu maupun secara kelompok selalu dikuasai oleh hukum. Hukum menguasai penduduk dalam proses reproduksi, proses demografi dan proses sosialisasi dalam rangka kelestarian hidup bermasyarakat. Dalam hal ini hukum dapat berfungsi sebagai pemberi pola bermasyarakat serta sebagai sarana penata masyarakat (*social control* dan *social engineering*).

Namun, hukum dapat berfungsi sebagai pemberi pola pengendali sosial dan sebagai sarana penata masyarakat (penduduk). Kondisi ini sangat dipengaruhi atau ditentukan oleh ciri-ciri atau perilaku penduduk serta kualitas penduduk. Jadi hukum dan kependudukan adalah merupakan studi/kajian tentang fungsi timbal balik hukum dan penduduk dalam masyarakat.

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (1981) bahwa yang dimaksud dengan kebijakan kependudukan adalah langkah-langkah dan program-program yang membantu tercapainya tujuan-tujuan ekonomi, sosial, demografis dan tujuan-tujuan umum yang lain dengan jalan mempengaruhi variabel-variabel demografi yang utama, yaitu besar dan

pertumbuhan penduduk serta perubahan dan ciri-ciri demografinya. Berdasarkan pengertian ini Wirosuhardjo (1981) menyatakan bahwa kebijakan kependudukan diwujudkan dalam bentuk kebijakan ekonomi dan sosial yang diarahkan pada upaya peningkatan kesejahteraan penduduk.

Kebijakan penduduk meliputi kebijakan penyediaan lapangan kerja untuk penduduk, pemberian kesempatan pendidikan, peningkatan derajat kesehatan serta usaha menambah kesejahteraan penduduk lainnya. Selanjutnya, berbagai kebijakan penduduk dimaksudkan untuk mempengaruhi penduduk dalam besar, komposisi, distribusi, pertumbuhan serta ciri-ciri penduduk lainnya.

Secara teori kebijakan kependudukan dibagi kedalam dua kelompok, yaitu kebijakan kependudukan yang mempengaruhi variabel kependudukan dan kebijakan kependudukan yang menanggapi perubahan-perubahan kependudukan. Kebijakan yang mempengaruhi variabel kependudukan antara lain mengadakan vaksinasi anak-anak yang menyelamatkan mereka dari penyakit anak-anak yang berbahaya. Vaksinasi demikian akan menurunkan kematian anak-anak dan akan mempengaruhi angka kematian penduduk secara keseluruhan. Kebijakan yang menanggapi perubahan penduduk antara lain ialah pendirian sekolah-sekolah untuk menampung peningkatan jumlah anak-anak yang disebabkan oleh penurunan angka kematian anak-anak.

Suatu kebijakan yang mempengaruhi variabel kependudukan dapat bersifat langsung ataupun tidak langsung. Kebijakan langsung dalam hal ini antara lain ialah pelayanan kontrasepsi yang langsung mempengaruhi besarnya penduduk akibat penurunan banyaknya kelahiran. Kebijakan kependudukan yang bersifat tidak langsung misalnya melalui pencabutan subsidi pada keluarga yang mempunyai anak lebih dari jumlah tertentu, misalnya dua, yang akan mempengaruhi jumlah anak yang diinginkan oleh keluarga-keluarga.

Pada umumnya, kebijakan kependudukan memiliki dua cakupan yaitu kebijakan kependudukan yang bersifat nasional terpadu dan kebijakan kependudukan yang bersifat sektoral. Kebijakan nasional terpadu mencakup segala segi kehidupan dengan satu tujuan mengenai kependudukan. Semua komponen yang mempunyai hubungan dengan kependudukan mempunyai orientasi yang sama sehingga merupakan satu sistem. Masing-masing komponen mempunyai kaitan dengan komponen-komponen lain yang menuju satu sasaran yang ditentukan, misalnya penurunan fertilitas, penurunan mortalitas atau peningkatan migrasi penduduk. Kebijakan sektoral menyerahkan masalah kependudukan kepada satu sektor. Kegiatan sektoral dapat dikoordinasikan tetapi dalam kenyataan koordinasi sukar dilaksanakan.

Salah satu kebijakan kependudukan yang menanggapi perubahan-perubahan kependudukan adalah kebijakan administrasi kependudukan. Kebijakan ini merupakan kebijakan kependudukan yang bersifat nasional terpadu yang melibatkan seluruh komponen yang terkait.

Pengertian administrasi kependudukan yang biasa disebut dengan singkatan Adminduk dapat ditelusur dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 yang menyatakan bahwa 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.

Berdasarkan pengertian ini maka ruang lingkup administrasi kependudukan meliputi 3 (tiga) komponen yaitu: (1) Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk; (2) Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pencatatan sipil; dan (3) Kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk

pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini berusaha menemukenali dan menggambarkan fenomena implementasi administrasi kependudukan dalam pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 di Kota Banda Aceh. Aspek yang diteliti terkait potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada, permasalahan yang timbul dalam praktek pelaksanaan, dan solusi yang dapat diambil untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari ketentuan-ketentuan dan praktek pelaksanaan.

Penelitian ini menggunakan metode survei dan proses pengumpulan data dan informasi dari informan ini menggunakan teknik wawancara untuk data primer dan telaahan dokumen dan literatur untuk data sekunder.

Wawancara terstruktur dilakukan dalam pengumpulan data dan diskusi terbatas mengenai materi penelitian dengan narasumber dan informan penelitian yang terdiri dari: (1) Kepala Bidang Pemerintahan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, (2) Kepala Bidang Tata Pemerintahan Kota Banda Aceh, dan (3) Kepala Dinas

Kependudukan dan Tenaga Kerja Kota Banda Aceh.

Pengumpulan data sekunder dengan pedoman telaahan dokumen dan literatur dilakukan pada awal penelitian, pada saat pengumpulan data dan pada saat analisis serta penafsiran data. Telaahan dokumen dan literatur pada awal penelitian dimaksudkan untuk pengumpulan data dan informasi guna menyusun konsep dan instrumen penelitian, sedangkan telaahan dokumen dan literatur pada saat pengumpulan, analisis dan penafsiran data dimaksudkan untuk menambah dan melengkapi data guna diperoleh hasil penelitian yang berkualitas.

Analisis yang dipergunakan untuk mengolah data penelitian ini adalah analisis kualitatif berupa analisis isi (*content analysis*) terhadap ketentuan-ketentuan pendaftaran kependudukan, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi kependudukan dan analisis lingkungan (*context analysis*) terhadap praktek pelaksanaan administrasi kependudukan di lapangan.

Analisis kualitatif dilakukan dengan mengelompokkan data yang diperoleh dalam aspek-aspek penelitian kemudian digali secara mendalam mengenai fenomena yang terjadi serta latar belakang yang mendasarinya. Dari aspek-aspek penelitian tersebut kemudian ditelaah untuk mencari keterkaitannya dengan konsep penelitian dan kemudian dirunut pola-pola yang terjadi pada konsep penelitian tersebut disertai dengan penjelasan mengenai latar belakang

dan keterkaitan terhadap konsep bersangkutan sehingga diperoleh gambaran obyek penelitian secara lengkap berdasarkan pokok penelitian.

### C. Hasil dan Pembahasan

Rumusan hasil dan pembahasan penelitian ini adalah sebagai berikut:

*Pertama*, potensi permasalahan yang kemungkinan akan timbul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dengan peraturan perundang-undangan lainnya adalah: 1) Selain UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan terdapat pula peraturan perundang-undangan yang telah mengatur kependudukan yang telah ada sebelumnya dengan ketentuan yang kemungkinan tidak sesuai baik yang berupa UU, PP, Perpres, Permen dan Perda; 2) UU No.23 Tahun 2006 dan PP No. 37 Tahun 2007 hanya menjelaskan secara garis besar seperti ketentuan mengenai dokumen kependudukan (arsip) harus dilindungi, dan; 3) UU No.23 Tahun 2006 dan Peraturan Pelaksananya hanya menjelaskan bahwa sanksi administratif dan ketentuan pidana disesuaikan dengan peraturan daerah masing-masing dan bentuknya/besarnya disesuaikan dengan kondisi di daerah.

*Kedua*, Permasalahan yang timbul dalam praktek pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 dengan peraturan perundang-undangan lainnya: 1) praktek pengaturan

mengenai administrasi kependudukan antara instansi pusat, provinsi, kabupaten/kota dan pelaksana di lapangan belum berjalan dengan baik; 2) praktek pengaturan mengenai pendaftaran penduduk mengenai Surat Keterangan Pindah Datang, Surat Keterangan Tempat Tinggal, KK/KTP bagi orang asing, Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri (SKPLN), Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri (SKDLN) belum berjalan dengan baik; 3) banyak instansi pelaksana (SKPD yang membidangi) belum melakukan pendataan penduduk rentan Administrasi kependudukan secara optimal dan persyaratan penerbitan KK/KTP (NIK) nyaris disamakan secara umum; 4) Banyak daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang belum menindaklanjuti aturan mengenai SIAK dalam Kebijakan Daerah seperti Perda (Qanun) dan Peraturan Kepala Daerah lainnya; 5) Belum diterapkannya sanksi terhadap pelanggaran ketentuan administrasi kependudukan mengenai pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan data kependudukan; dan 6) Belum terdapat koordinasi yang baik antar instansi yang menangani administrasi kependudukan dengan instansi yang mengurus kependudukan secara umum;

*Ketiga*, Solusi yang dapat diambil untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari ketentuan-ketentuan dan praktek pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2006 terkait dengan peraturan perundang-undangan mengenai kependudukan

yang lain adalah: 1) melakukan sosialisasi kepada penduduk mengenai hak dan kewajiban penduduk agar ikut mewujudkan tertib administrasi kependudukan; 2) melakukan sosialisasi kebijakan administrasi kependudukan, tugas dan fungsi instansinya kepada aparat terkait sehingga mereka mengetahui/melaksanakan tugas dan kewenangan masing-masing dengan penuh rasa tanggung jawab; 3) Meningkatkan kuantitas dan kualitas aparatur tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/ kota dalam bidang administrasi kependudukan; 4) Melakukan sosialisasi dengan pemuka agama masing-masing (non muslim) supaya memberitahukan kepada jemaatnya untuk mendaftarkan perkawinan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil atau dengan nama lain; 5) Menindaklanjuti ketentuan SIAK dalam kebijakan daerah setempat dan menyelenggarakan kegiatan pelatihan tenaga operator SIAK dan atau menyediakan tenaga operator yang handal sesuai dengan kebutuhan SIAK serta melakukan pengawasan secara berjenjang dan proaktif terhadap para operator SIAK; dan 6) Memperbaiki mekanisme koordinasi antara instansi pelaksana administrasi kependudukan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota dengan instansi yang mengurus kependudukan secara umum.

Berdasarkan pengamatan lapangan dan hasil diskusi tentang implementasi kebijakan administrasi kependudukan dapat dirumuskan temuan lapangan

sebagai berikut: 1) Belum ada pengaturan yang jelas mengenai perlindungan terhadap dokumen kependudukan; 2) Sanksi administrasi dan ketentuan pidana belum disesuaikan dengan kondisi daerah; 3) Adanya kecenderungan pemekaran wilayah yang mengakibatkan perubahan data administrasi kependudukan secara massal; 4) Belum ditegakkannya aturan mengenai pendaftaran orang asing yang tinggal, penerbitan Surat Keterangan Pindah Ke Luar Negeri (SKPLN) dan Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri (SKDLN); 5) Belum dikeluarkannya Peraturan Daerah (Qanun) mengenai Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sehingga SIAK tidak memiliki dasar pelaksanaan; 6) Belum diterapkannya sanksi administrasi terkait dengan pelanggaran administrasi kependudukan; 7) Tidak semua daerah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam menerapkan secara keseluruhan aturan mengenai administrasi kependudukan, bahkan ada beberapa daerah yang menolak SIAK secara *on line*; 8) Unit organisasi yang mengurus administrasi kependudukan di Provinsi hanya setingkat eselon IV padahal Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengurus administrasi kependudukan setingkat eselon III; 9) Terdapat variasi dalam pelaksanaan administrasi kependudukan antar kabupaten dan kota di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disebabkan terdapatnya variasi kondisi wilayah yang menyangkut

perlengkapan dan infrastruktur yang dimiliki; 10) Untuk sementara pelaksanaan administrasi kependudukan masih menggunakan aturan yang lama sehingga banyak ketentuan dalam UU Administrasi kependudukan yang belum diimplementasikan; 11) Adanya kesulitan dari SKPD Provinsi yang mengurus administrasi kependudukan untuk mengakses data terbaru (data dinamis) dari SKPD yang mengurus administrasi kependudukan di SKPD Kabupaten/Kota; dan 13) Kurangnya pengetahuan dan kesadaran sebagian penduduk terhadap pentingnya dokumen kependudukan.

#### D. Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

*Pertama*, Potensi permasalahan yang muncul dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU No. 23 Tahun 2006 disebabkan oleh: 1) Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU ini telah diatur oleh peraturan perundang-undangan sebelumnya; 2) Banyak ketentuan yang diatur dalam UU ini masih bersifat umum; 3) Beberapa ketentuan yang diatur dalam UU ini yang mengamanatkan terbitnya PP, Perpres dan Permen terkait;

*Kedua*, Permasalahan yang timbul dalam praktek pelaksanaan UU No. 23 Tahun 2006 adalah: 1) Belum menyeluruhnya sosialisasi yang dilaksanakan oleh instansi terkait terhadap UU ini menyebabkan praktek penyelenggara-

ran administrasi kependudukan belum didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang ada; 2) Kurangnya pengetahuan terhadap ketentuan-ketentuan mengenai Administrasi kependudukan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2006 dan kurangnya kesadaran sebagian penduduk terhadap pentingnya dokumen kependudukan menyebabkan pelanggaran terhadap prosedur pelayanan administrasi kependudukan; 3) Terdapat variasi dalam pelaksanaan administrasi kependudukan antar kabupaten dan kota; 4) Belum diterapkannya sanksi administrasi terkait dengan pelanggaran administrasi kependudukan, dan; dan 5) Belum terjalinnya koordinasi yang baik antara instansi pelaksana administrasi kependudukan di Daerah.

*Ketiga*, Solusi yang dapat diambil untuk mengatasi permasalahan yang timbul dari ketentuan-ketentuan dan praktek pelaksanaan dari UU No. 23 Tahun 2006 adalah: 1) Penyelenggaraan sosialisasi kepada aparat pemerintah di instansi pelaksana mengenai kebijakan administrasi kependudukan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2006 dan kepada penduduk mengenai hak dan kewajiban penduduk dalam administrasi kependudukan; 2) Dalam rangka mendukung suksesnya pelaksanaan SIAK *on-line* maka diperlukan: (a) Komitmen bersama yang dituangkan dalam Peraturan Pelaksanaan (Permen, Perda, Peraturan Kepala Daerah); (b) Pelatihan tenaga operator SIAK dan atau menyediakan tenaga

operator yang handal; (c) Penelitian dan pengembangan SIAK yang disesuaikan dengan kondisi daerah setempat; (d) Pendamping oleh Depdagri secara berkala dalam penyelenggaraan SIAK; (e) Penyediaan gedung, ruangan dan fasilitas pendukung yang layak untuk SIAK; (f) Pengaturan kewenangan SIAK melalui kebijakan *quality control* dalam penerbitan hak akses (nama pengguna, kata kunci, kode otoritas) sesuai tingkat kewenangan; (g) Pengajuan permintaan kepada Mendagri untuk mengganti kata kunci/kode otoritas operator (OPR) dengan yang baru; 3) Penerapan sanksi secara tegas; dan 4) Koordinasi antar instansi terkait yang menangani masalah administrasi kependudukan dan Instansi terkait dengan masalah kependudukan secara umum.

## E. Rekomendasi

Rekomendasi penelitian adalah: 1) Perlunya segera diterbitkannya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Administrasi Kependudukan sebagai pedoman dalam melaksanakan UU No. 23 Tahun 2006 baik yang berupa Peraturan Pemerintah disamping PP No. 37 Tahun 2007 yang merupakan pengaturan secara umum, Perpres ataupun Permendagri yang terkait dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan data kependudukan guna mengurangi permasalahan yang timbul di lapangan baik antara

instansi pelaksana Administrasi Kependudukan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/ kota maupun dengan instansi yang mengurus kependudukan secara umum; 2) Perlunya sosialisasi mengenai UU No. 23 Tahun 2006 tidak saja kepada petugas pemerintah yang mengurus Administrasi Kependudukan tetapi juga kepada masyarakat sebagai obyek kebijakan. Hal ini dilatarbelakangi bahwa ketidakberesan urusan Administrasi Kependudukan justru muncul karena ketidak-tahuan masyarakat terhadap aturan Administrasi Kependudukan; dan 3) Perlunya sinkronisasi aturan dari berbagai instansi mengenai Administrasi Kependudukan terkait dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2006 agar tidak terjadi benturan-benturan, *overlapping* maupun kekosongan pengaturan yang menyangkut kewenangan dan kepentingan instansi dalam proses pendaftaran, pencatatan maupun pengolahan data kependudukan.

---

*Istyadi Insani, S.Sos, M.Si adalah Dosen Tetap STIA LAN Jakarta.*

Email: [istyadi\\_insani@yahoo.com](mailto:istyadi_insani@yahoo.com)

## Daftar Pustaka

- Abdul Wahab, Solichin. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisa Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*.

- Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.
- Bappenas. 2006. *Pembangunan Kependudukan Keluarga Kecil Berkualitas serta Pemuda dan Olah Raga*. Jakarta.
- Grindle, Merille S. (Ed). 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princenton University Press.
- Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan Lembaga Administrasi Negara. 2004. *Kajian tentang Peraturan Hukum Di Bidang Kependudukan*. Jakarta: LAN.
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta: LAN.
- Lembaga Administrasi Negara. 2007. *Kajian Tentang Administrasi Kependudukan Negara*. Jakarta: LAN.
- Lembaga Demografi. 1981. *Dasar-dasar Demografi*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Rusli, Said. 1995. *Pengantar Ilmu Kependudukan*. Cetakan 7 (Revisi). Jakarta: LP3ES.
- Tim Pengkajian Sistem Pelayanan Administrasi Kependudukan. 2007. *Rumusan Rapat Koordinasi Pengkajian Sistem Pelayanan Administrasi Kependudukan pada tanggal 29 Mei 2002 di Operation Room Gedung Utama Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi*. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- Wahyudi, W. P. 2005. *Makna Tertib Dokumen Kependudukan bagi Reformasi Pelayanan Publik, Penegakkan Hukum, Demokrasi dan Perwujudan Good Governance*. Jakarta: Departemen Dalam Negeri.
- Wirosuhardjo, Kartomo. 1981. *Kebijaksanaan Kependudukan*. Jakarta: FE-UI.
-