

SKRIPSI

**PENERAPAN PERATURAN PRESIDEN NO 96 TAHUN 2018
TENTANG PERSYARATAN PENERBITAN SURAT
KETERANGAN PINDAH WARGA NEGARA INDONESIA
DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
KOTA MAKASSAR**

Disusun dan di ajukan oleh

**ADE KURNIA YASSIN
B12115302**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**PENERAPAN PERATURAN PRESIDEN NO 96 TAHUN 2018
TENTANG PERSYARATAN PENERBITAN SURAT
KETERANGAN PINDAH WARGA NEGARA INDONESIA
DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
KOTA MAKASSAR**

**OLEH
ADE KURNIA YASSIN
B12115302**

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**PENERAPAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 96 TAHUN 2018
TENTANG PERSYARATAN PENERBITAN SURAT KETERANGAN
PINDAH WARGA NEGARA INDONESIA (SKPWN) DI DINAS
KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

**ADE KURNIA YASSIN
B12115302**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi S1 Hukum Administrasi Negara
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada tanggal, 19 September 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,


Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., MS.
NIP. 195404201981031003

Pembimbing Pendamping,


Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H.
NIP. 197912122008122002



an. Dekan
Ketua Prodi S1 Hukum Administrasi Negara


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 198408182010121005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

Nama : Ade Kurnia Yassin

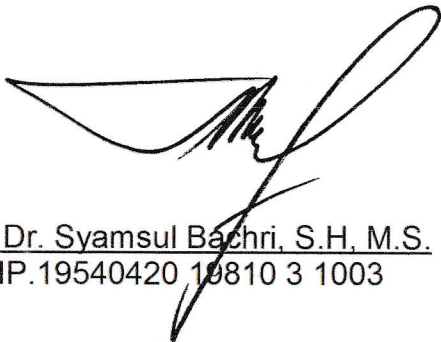
NIM : B121 15 302

Prodi : Hukum Administrasi Negara

Judul : Penerapan Peraturan Presiden No 96 Tahun 2018
Tentang Persyaratan Penerbitan Surat Keterangan Pindah
Warga Negara Indonesia di Dinas Kependudukan dan
Pencatatan Sipil Kota Makassar

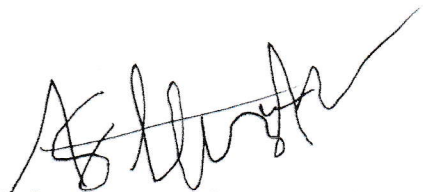
Makassar, 31 Mei 2022

Pembimbing I



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP.19540420 19810 3 1003

Pembimbing II



Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, SH., M.H
NIP. 19791212 200812 2 002

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa

Nama : Ade Kurnia Yassin

Nomor Induk Mahasiswa : B12115302

Departemen : Hukum Administrasi Negara

Judul : Penerapan Peraturan Presiden No 96 Tahun
2018 Tentang Persyaratan Penerbitan Surat Keterangan Pindah Warga
Negara Indonesia di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota
Makassar


Memenuhi syarat untuk di ajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir
program studi

Makassar, 15 Oktober 2022

A.n. Dekan

Wakil Dekan Bidang

Akademik, Riset dan Inovasi



Dr. Maskun SH., LLM

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ade Kurnia Yassin
Nomor Induk Mahasiswa : B12115302
Program Studi : Hukum administrasi Negara

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini karya tulis orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 31 Mei 2022



Yang menyatakan

(Ade Kurnia Yassin)

ABSTRAK

ADE KURNIA YASSIN (B121 15 302) “Penerapan peraturan presiden nomor 96 tahun 2018 tentang persyaratan penerbitan surat keterangan pindah warga Negara Indonesia di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota makassar” dibawah bimbingan bapak Syamsul Bahri selaku pembimbing I Dan ibu Andi Syahwiah A. Sapiddin selaku pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah peraturan presiden no 96 tahun 2018 tentang penerbitan surat keterangan pindah warga Negara Indonesia ini di jalankan dengan sebagaimana mestinya di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota Makassar dan apakah pelaksanaan baik dari persyaratan sampai dengan penerbitan surat keterangan pindah warga Negara Indonesia ini tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku .

Penelitian ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris. Keseluruhan data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder diolah, lalu dianalisis sesuai secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa **(1)** Peraturan Presiden no 96 tahun 2018 tentang penerbitan Skwpni ini belum sepenuhnya berjalan dengan sebagai mestinya di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Makassar . **(2)** Terkait dengan isi dari peraturan presiden no 96 tahun 2018 tentang Penerbitan Skwpni ini menunjukkan bahwa ada nya penambahan persyaratan dokumen dalam penerbitan Skwpni ini yang tidak di sebutkan dalam Peraturan Presiden no 96 tahun 2018 tersebut.

Kata Kunci: **Penerbitan Skwpni , Persyaratan dokumen , Peraturan Presiden , Penambahan .**

ABSTRACT

ADE KURNIA YASSIN (B121 15 302) " Impelementation of Presidential Regulation Number 96 of 2018 conerning The Requirements for the Issuance of an Indonesia Citizen Transfer Certificate at the Makassar City Population And Civil Registration Service " under the guidance of Mr. Syamsul Bahri as the First Adviser and Mrs.ibu Andi Syahwiah A. Sapiddin as the Second Adviser.

This research aims to find out whether Presidential Regulation no 96 of 2018 Concerning of the Issuance of a Certivicate of Moving Indonesia Citizen is carried out properly at the Makassar City Population and Civil Registration Office and whether the implementation is good from the Requirements of the issuance of this Certificate of Moving Indonesian citizen does ni conflict with applicable regulation.

This research is conducted at Departement of Population and Civil Registration of Makassar City. The research method used is empirical research. All data obtained both primary data and secondary data are processed, and then analyzed accordingly qualitatively presented descriptively that explains, elaborates, and describes issues closely related to research.

The results showed that **(1)** Persidentoal Regulation No. 96 of 2018 concerning the issuance of an Indonesia Citizen Transfer Certificate has not yet been fully implemented as it should be at the Makassar City Population and Civil Registration Service **(2)** Regarding the contents of a Presidential Regulation No 96 of 2018 Concerning the Issuance of an Indonesia Citizen Transfer Certificate this shows that there are additional document Requirements in the issuance of an Indonesia Citizen Transfer Certificate witch are not mentioned in the Presidential Regulation No. 96 of 2018 .

Keywords: **issuance of Indonesia Citizen Transfer Certificate, Document Requirements, Presidential Reulation , Addit**

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puji bagi Allah SWT yang telah menganugerahkan segala nikmat, petunjuk, dan karunia-Nya yang tak henti-hentinya kepada Penulis, sehingga Penulis diberikan kemudahan, kesabaran, serta keikhlasan dalam proses mengerjakan dan hingga menyelesaikan skripsi dengan judul “Penerapan peraturan presiden nomor 96 tahun 2018 tentang persyaratan penerbitan surat keterangan pindah warga Negara Indonesia (SKPWN I) di dinas kependudukan dan pencatatan sipil kota makassar”, yang ditujukan sebagai salah satu syarat seorang mahasiswa dalam memperoleh ilmu dan meraih gelar Sarjana Hukum pada program studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tidak lupa shalawat serta salam juga senantiasa tercurahkan kepada Nabiullah Muhammad SAW.

Selama berproses dalam pengerjaan, penelitian dan penyusunan skripsi ini tentu tidak terlepas dari segala cobaan dan rintangan, namun berkat dukungan baik dukungan moril maupun dukungan materiil hingga pada akhirnya Penulis mampu menyelesaikan skripsi ini. Rasa syukur dan terima kasih setinggi-tingginya Penulis ucapkan kepada 2 orang tercinta yaitu ibunda penulis Ratna Dewi Ningsih dan Calon pendamping hidup penulis saudari Nurul Annisa atas segala doa, kasih sayang, jerih payah dan motivasi demi kesuksesan Penulis. Meskipun Penulis menyadari bahwa ucapan terima kasih ini tidak akan pernah dan tidak akan mampu

membalas segala yang telah mereka berikan. Tak lupa pula ucapan terima kasih kepada saudara kandung Penulis, yakni kakanda Irfan Natadiwirya Yassin dan kakanda Indra Sukmana Yassin, serta seluruh keluarga besar Yassin yang selalu memberikan dukungan serta motivasi dan juga begitu banyak jasa-jasa yang tidak dapat Penulis sebutkan.

Ucapan terima kasih juga kepada Ibu Prof. Dr. Syamsul Bahri, S.H., MS. selaku pembimbing I dan Ibu Dr. Andi Syahwiah A. Sapiddin, S.H., M.H. selaku pembimbing II atas segala waktu, tenaga, dan pikiran yang telah diberikan dalam membimbing dan mengarahkan Penulis selama proses penyusunan skripsi ini. Ucapan terima kasih juga ucapkan kepada Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku penguji I dan Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H. selaku penguji II atas segala saran dan masukan kepada Penulis selama proses penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini, Penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada banyak pihak yang telah memberikan bantuan baik itu berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran kepada Penulis selama menjalani dan menekuni Pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penyusunan skripsi ini, yakni kepada;

1. Ibu Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staff dan jajarannya.

2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Ibu Prof. Dr. Iin Kartika Sakharia, S.H., M.A. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, Bapak Dr. Ratnawati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.
3. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan selama Penulis belajar baik di dalam maupun di luar kelas.
5. Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang tidak lelahnya memberikan bantuan dan layanan administrasi sejak awal perkuliahan hingga Penulis mencapai tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar serta jajaran Pegawai dan seluruh Staff yang telah menerima, membantu, dan mempermudah Penulis dalam proses penelitian skripsi ini.
7. Teman-teman seperjuangan Sarjana Daniel Akhyari, Moh. Arief Mulyono, Afif Aby Suroso, Fifdy Nur Ramadhandy, Brahmama Muh Ilman, Muhammad Ryan Khalid Syaifullah, Muh. Farhan Fais,

Rahmat Jaka Perdana, Ulfah Muthmainnah R, Syarifah Fadliyah Nurul Hidayah, Muh. Hamzar, Wahyu Adji Wibowo, Agung Bey Zuhdi, Sahrul Ramadhana, Nasrul, terkhusus Aulia Fajrin dan Nur Ilham di kampus yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu memberikan informasi kepada penulis mengenai pembuatan skripsi.

8. Ibu Indrawaty Semmaing, S.IP, M.AP selaku kepala seksi inovasi di Disdukcapil Kota Makassar yang telah membantu mencarikan Judul Skripsi kepada Penulis.
9. Ibu Nurhidayat, S.H selaku kepala seksi kependudukan di Disdukcapil Kota Makassar yang telah membantu memberikan informasi terkait Judul Skripsi kepada Penulis.
10. Teman – Teman di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar yang telah membantu memberikan fasilitas dan ruang dalam meneliti Skripsi penulis .
11. Teman - teman Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2015 yang telah menjadi teman belajar dan berbagi ilmu. Serta seluruh teman-teman JURIS 2015 FH-UH.
12. Teman – teman dari Komunitas Ten4 Squad yang sudah seperti saudara-saudari yang selalu menemani disaat suka maupun duka dan memberikan pengaruh besar kepada Penulis selama Pembuatan skripsi ini.

Akhirnya atas segala bantuan dan jasa yang diberikan tidak ada sesuatu yang bisa Penulis berikan kecuali berharap dan berdoa semoga Allah SWT senantiasa memberikan ridho dan balasan atas jasa-jasa yang telah diberikan kepada Penulis dan kiranya bukanlah suatu hal yang berlebihan apabila Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca maupun Penulis. Namun demikian, disadari sepenuhnya bahwa penyusunan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna.

Makassar, 24 maret 2022

Penulis

Ade Kurnia Yassin

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Keaslian Penelitian.....	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	14
A. Pelayanan Publik	14
1. Pengertian Pelayanan Publik	14
2. Karakteristik Pelayanan Publik.....	18
3. Kualitas Pelayanan Publik	21
B. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Administrasi Publik....	26
1. Ruang Lingkup Pelayanan Publik	26
2. Maksud, tujuan, dan asas Pelayanan Publik	30
3. Hak dan kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik	33
C. Administrasi Kependudukan.....	35
1. Dokumen Kependudukan	35
2. Surat Keterangan Pindah Warga Negara	38

3. Mekanisme Penerbitan surat keterangan pindah warga negara.....	38
D. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	40
1. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	40
2. Tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	41
E. Diskresi (<i>Freies Ermessen</i>)	42
1. Pengertian Diskresi (<i>Freies Ermessen</i>)	42
2. Pengertian, Ciri-ciri, Fungsi, dan Penormaam Peraturan Kebijakan	46
BAB III METODE PENELITIAN.....	43
A. Tipe Penelitian	43
B. Lokasi Penelitian	43
C. Populasi Dan Sampel.....	44
D. Jenis Dan Sumber Data	45
E. Teknik Pengumpulan Data	47
F. Analisis Data	48
BAB IV PEMBAHASAN	49
A. Pelaksanaan Penerbitan Surat Keterangan Pindah Warga Negara Indonesia di DISDUK CAPIL Kota Makassar.....	49
B. Keabsahan penambahan Syarat dalam Penerbitan SKPWNI di DISDUK CAPIL Kota Makassar.....	55
BAB V PENUTUP.....	60
A. Kesimpulan	60
B. Saran	60
DAFTAR PUSTAKA.....	62
LAMPIRAN.....	65

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan hal yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah untuk memenuhi hak warga Negara. Pelayanan publik menurut Pasal 1 Angka (1) UU No. 25 Tahun 2009 adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara Pelayanan publik¹.

Pelayanan publik merupakan jembatan bagaimana negara (aparatur birokrasi) menjalankan fungsinya berkaitan dengan pemecahan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Tuntutan karakteristik pelayanan publik yang harus disediakan pemerintah sesuai dengan amanat undang-undang adalah pelayanan publik yang prima yang secara harfiah berarti pelayanan yang sangat baik atau pelayanan terbaik. Tolak ukur pelayanan prima ini adalah sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki oleh instansi yang memberikan pelayanan²

Tujuan undang-undang tentang pelayanan publik adalah:

¹ Bab I Administrasi Kependudukan Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

² Sutopo, Adi Suryanto. 2003. *Pelayanan Prima, Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan I dan II Lembaga Administrasi Negara*. Jakarta: hlm 12

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³

Pelayanan publik dalam suatu negara dilakukan dalam berbagai hal meliputi pelayanan barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif seperti pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, serta pariwisata dan sektor strategis lainnya agar warga negara dapat memperoleh haknya sebagai warga negara dan memenuhi kewajiban pemerintah dalam menyelenggarakan good governance⁴

Berdasarkan ruang lingkup pelayanan publik maka, salah satu pelayanan publik tersebut adalah pelayanan administrasi kependudukan. Berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006

³ Bab 2 Administrasi Kependudukan Pasal 3 Peraturan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

⁴ Bab 2 Administrasi Kependudukan Pasal 5 Ayat 1 Peraturan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa Administrasi Kependudukan merupakan 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.⁵

Kota Makassar sebagai salah satu daerah otonom juga mengatur lebih lanjut mengenai administrasi kependudukan. Berdasarkan Peraturan Walikota Makassar Nomor 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil, bahwa penyelenggara Pelayanan dokumen kependudukan merupakan kewenangan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (selanjutnya di singkat DISDUKCAPIL).⁶

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah Perangkat Daerah yang membidangi urusan Administrasi Kependudukan di provinsi atau kabupaten/kota. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas membantu walikota melaksanakan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil

⁵Bab I Administrasi Kependudukan Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Undang-Undang No 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

⁶Bab II Kedudukan dan Susunan Organisasi Pasal 2 Ayat 2 Peraturan Walikota No 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah.⁷

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam melaksanakan tugas juga menyelenggarakan fungsi :

- a. Perumusan kebijakan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- b. Pelaksanaan kebijakan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- e. Pembinaan, pengoordinasian, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan program dan kegiatan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.⁸

Susunan Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, terdiri atas :

- a. Kepala Dinas:
- b. Sekretariat, terdiri atas :
 1. Subbagian Perencanaan dan Pelaporan;
 2. Subbagian Keuangan;
 3. Subbagian Umum dan Kepegawaian;

⁷Bab III Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Pasal 4 Ayat 1 Peraturan Walikota No 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

⁸Ibid Ayat 2

- c. Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk, terdiri atas :
 - 1. Seksi Identitas Penduduk;
 - 2. Seksi Pindah Datang Penduduk;
 - 3. Seksi Pendatan Penduduk;
- d. Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil, terdiri atas :
 - 1. Seksi Kelahiran
 - 2. Seksi Perkawinan dan Perceraian
 - 3. Seksi Perubahan Status Anak, Pewarganegaraan dan Kematian
- e. Bidang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan, terdiri atas :
 - 1. Seksi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan;
 - 2. Seksi Pengolahan dan Penyajian Data Kependudukan;
 - 3. Seksi Tata Kelola dan Sumber Daya Manusia Teknologi Informasi dan Komunikasi;
- f. Bidang Pemamfaatan dan Inovasi Pelayanan :
 - 1. Seksi Kerjasama;
 - 2. Seksi Pemamfaatan Data dan Dokumen Kependudukan;
 - 3. Seksi Inovasi Pelayanan;
- g. Unit Pelayanan Teknis Dinas (UPTD).⁹

Berdasarkan susunan di atas maka, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memiliki beberapa tugas atau kewenangan terkait layanan administrasi, salah satu jenis pelayanan yang ada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar yaitu Pelayanan Surat Pindah Datang. Surat keterangan kependudukan meliputi:

- a. Surat Keterangan Pindah;

⁹Lihat Bab II Susunan Organisasi Pasal 3 Ayat 1 Peraturan Walikota No 94 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

- b. Surat Keterangan Pindah Datang;
- c. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri;
- d. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri;¹⁰

Alasan mengapa surat pindah keluar dibutuhkan untuk proses perpindahan data penduduk warga Negara Indonesia karena Nomor Induk Kependudukan merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan seumur hidup untuk warga negara Indonesia, tidak berubah dan tidak mengikuti perubahan domisili yang ditertibkan oleh Instansi Pelaksana setelah dilakukan pencatatan biodata penduduk sebagai dasar penerbitan KK dan KTP oleh instansi pelaksana yang tempat domisili yang bersangkutan¹¹

Adapun Penerbitan surat keterangan pindah WNI dilakukan pada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota di daerah asal dengan menunjukkan KK.¹² Surat keterangan pindah digunakan sebagai dasar proses perubahan KK bagi kepala anggota keluarga yang tidak pindah.¹³ Sehingga dapat di simpulkan bahwa persyaratan penerbitan Surat Keterangan Pindah Warga Negara Indonesia (SKPWNI) yang telah diatur pada pasal 25 ayat 3 Peraturan Presiden No 96 Tahun 2018 “hanya dengan

¹⁰Lihat Bab VI Data Dan Dokumen Kependudukan Pasal 59 Ayat 2 Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

¹¹ *ibid* Ayat 3

¹² Lihat pasal 25 Ayat 3 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

¹³ *ibid* Ayat 4

menunjukkan **Kartu keluarga**”, Tidak membutuhkan Peryaratan lainnya.

Klasifikasi perpindahan Penduduk dapat diuraikan atas 5 klasifikasi yaitu:

- b. dalam satu desa/kelurahan atau yang disebut dengan nama lain;
- c. antar desa/kelurahan atau yang disebut dengan nama lain dalam satu kecamatan;
- d. antar kecamatan atau yang disebut dengan nama lain dalam satu kabupaten/kota;
- e. antar kabupaten/kota dalam satu provinsi; atau
- f. antar provinsi.¹⁴

Berdasarkan Pasal 25 ayat 1 sampai 5 Peraturan Presiden No 96 Tahun 2018, dan alur pengurusannya, untuk menerbitkan Surat Keterangan Pindah Warga Negara Indonesia (SKPWNI) sudah di atur di dalam Pasal 29 Permendagri Nomor 108 Tahun 2019 meliputi klasifikasi perpindahan Penduduk yang ingin melakukan perpindahan baik antar kelurahan, maupun antar kecamatan dapat dilakukan dengan tata cara:

- a. Penduduk mengisi dan menandatangani formulir biodata serta menyerahkan persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara

¹⁴Lihat Pasal 28 Bagian 6 ayat 2 ,Peraturan Kementrian Dalam Negeri No 108 Tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

- Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yang mengatur mengenai perpindahan Penduduk;
- b. Petugas melakukan verifikasi dan validasi terhadap formulir dan persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yang mengatur mengenai perpindahan Penduduk;
 - c. Petugas pada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau kepala UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota melakukan perekaman data dalam basis data kependudukan; dan
 - d. Kepala Disdukcapil Kabupaten/Kota atau kepala UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota menerbitkan dan menyerahkan KK, KTP-el dan/atau KIA dengan alamat baru.¹⁵

Adapun klasifikasi perpindahan Penduduk yang ingin pindah antar kabupaten atau provinsi pada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota daerah asal, dilakukan dengan tata cara:

- a. Penduduk mengisi dan menandatangani formulir biodata serta menyerahkan persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yang mengatur mengenai perpindahan Penduduk;
- b. Petugas melakukan verifikasi dan validasi terhadap formulir dan persyaratan sesuai dengan ketentuan Peraturan Presiden mengenai persyaratan dan tata cara Pendaftaran

¹⁵Lihat Pasal 29 Ayat 1, Peraturan Kementerian Dalam Negeri no 108 Tahun 2019 Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

- Penduduk dan Pencatatan Sipil yang mengatur mengenai perpindahan penduduk;
- c. Petugas pada Disdukcapil Kabupaten/Kota atau kepala UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota melakukan perekaman data dalam basis data kependudukan;
 - d. Kepala Disdukcapil Kabupaten/Kota atau kepala UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota menerbitkan dan menandatangani SKP;
 - e. SKP yang telah diterbitkan dan ditandatangani selanjutnya diserahkan kepada penduduk; dan
 - f. Kepala Disdukcapil Kabupaten/Kota atau kepala UPT Disdukcapil Kabupaten/Kota menerbitkan KK bagi kepala/anggota keluarga tidak pindah.¹⁶

Namun Pada faktanya, untuk mengurus persyaratan di Disdukcapil Makassar, masih adanya penambahan persyaratan yang tidak di atur oleh Peraturan Presiden mengenai persyaratan penerbitan surat pindah keluar. Adapun persyaratan tersebut tidak di pasang maupun di perlihatkan secara umum baik di papan informasi maupun loket kepengurusan surat pindah itu sendiri. Menurut pengakuan Zulkarnain Sudirman, yang hendak mengurus surat pindah di DISDUKCAPIL Makassar mengalami kendala yaitu dibutuhkan syarat tambahan berupa surat keterangan tidak keberatan istri bahwa suami ingin pindah domisili ke dari kota Makassar ke provinsi Nusa Tenggara

¹⁶*Lihat pasal 30 bagian 6 Penerbitan Surat Keterangan Kependudukan Terhadap Pendaftaran Peristiwa Kependudukan Ayat 2 , Peraturan Kementrian Dalam Negeri no 108 Tahun 2019 Peraturan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2018 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.*

Barat dengan alasan pekerjaan dan karir namun pada pendaftaran online tidak terdapat persyaratan tersebut.¹⁷

Adapun menurut pengakuan Sitti Hafsa, yang juga mengurus surat pindah di DISDUKCAPIL Makassar mengalami kendala yaitu dibutuhkan syarat tambahan berupa surat keterangan tidak keberatan suami bahwa istri ingin pindah domisili ke dari kota Makassar ke provinsi Kalimantan Timur dengan alasan karir¹⁸

Namun di sisi lain, alasan Disdukcapil Kota Makassar mengeluarkan persyaratan tambahan dalam mengurus surat keterangan pindah yaitu menghindari konflik antara warga yang tidak mengetahui bahwa adanya anggota keluarga yang melakukan perpindahan alamat maupun domisili tanpa sepengetahuan dirinya, dengan staf maupun pejabat di Disdukcapil Kota Makassar.

Dengan adanya penambahan persyaratan yang dilakukan oleh DISDUKCAPIL Kota Makassar untuk memperoleh surat keterangan pindah, mengakibatkan hak warga menjadi terhambat dengan syarat tambahan yang bahkan tidak diatur oleh aturan yang berlaku, oleh karena itu penulis tertarik untuk menganalisis lebih jauh mengenai Penerapan Penerbitan Surat Keterangan Pindah Warga Negara Indonesia (SKPWNI) yang dituangkan dalam bentuk penelitian ini

¹⁷Wawancara dengan Zulkarnain Sudirman, Tanggal 13 Januari 2022 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Makassar.

¹⁸Wawancara dengan Sitti Hafsa, Tanggal 13 Januari 2022 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar.

dengan judul **"PENERAPAN PERATURAN PRESIDEN NO 96 TAHUN 2018 TENTANG PERSYARATAN PENERBITAN SURAT KETERANGAN PINDAH WARGA NEGARA INDONESIA (SKPWN) DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KOTA MAKASSAR"** Studi dilakukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Pelaksanaan penerbitan SKPWN di Disdukcapil Kota Makassar?
2. Bagaimana Keabsahan penambahan persyaratan dalam penerbitan SKPWN di Disdukcapil Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana Pelaksanaan penerbitan SKPWN di Disdukcapil Kota Makassar.
2. Bagaimana Keabsahan penambahan persyaratan dalam penerbitan SKPWN di Disdukcapil Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum administrasi, khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara, serta untuk memperluas pengetahuan dan menambah referensi mengenai hal yang

berkaitan dengan permasalahan SKPWNI khususnya di Disdukcapil Makassar.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini selanjutnya dapat menjadi sumbang pemikiran kepada masyarakat khususnya dalam hal penertiban SKPWNI di Disdukcapil Makassar sebagaimana penerapan Perpres No.96 tahun 2018.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan meskipun ada kemiripan judul penelitian lain. Adapun kemiripan judul penelitian lain terhadap judul penelitian ini dan perbedaannya ialah sebagai berikut:

1. Nama : Amirullah Sasitha / 10875002001

Judul : “pelaksanaan pelayanan pembuatan surat pindah datang penduduk di dinas kependudukan catatan sipil dan keluarga berencana kabupaten karimun”

Rumusan Masalah :

- a. Bagaimanakah pelaksanaan pelayanan dalam pembuatan surat pindah datang penduduk.
- b. Upaya apa saja yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan pelayanan di Disdukcapil Kabupaten Karimun Provinsi Kepulauan Riau

2. Nama : M. Didi Oktavian R / 07011381320002

Judul : “kinerja pegawai dalam pelayanan surat keterangan pindah datang di kantor dinas kependudukan dan catatan sipil kota Palembang”

Rumusan Masalah :

a. Bagaimanakah Kinerja Pegawai dalam Pelayanan Surat Pindah Datang Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Palembang

3. Nama : Ayu Kusuma Wardhani / 10200114044

Judul : “efektivitas pelayanan publik di kantor dinas kependudukan dan catatan sipil kabupaten gowa”

Rumusan Masalah :

a. Apa sajakah faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas kinerja pelayanan publik di kantor dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kabupaten Gowa ?

b. Bagaimana perspektif Hukum Tata Negara Islam terhadap kualitas kinerja pelayanan di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Gowa ?

Berdasarkan ketiga judul penelitian diatas, dapat disimpulkan bahwa dari ketiga penelitian tersebut mengangkat rumusan masalah mengenai kualitas pelaksanaan pelayanan publik, upaya yang dilakukan pemerintah dalam hal meningkatkan pelayanan, faktor yang mempengaruhi kualitas kinerja pelayanan

publik dan bagaimana perspektif Hukum Tata Negara Islam terhadap kualitas kinerja pelayanan di kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Sedangkan penelitian yang dilakukan penulis memiliki rumusan masalah Bagaimanakah pelaksanaan penerbitan SKPWNI di Disdukcapil Kota Makassar dan Bagaimana Keabsahan penambahan persyaratan dalam penerbitan SKPWNI di Disdukcapil Kota Makassar. Selain itu yang menjadi pembeda dari penelitian ini ialah lokasi penelitian, dimana lokasi penelitian oleh penulis bertempat di Disdukcapil Makassar, sedangkan pada ketiga penelitian diatas dilakukan di Disdukcapil Kabupaten Karimun, Disdukcapil Kota Palembang dan Disdukcapil Kabupaten Gowa.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan Publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai Abdi Negara. Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara¹⁹, diartikan sebagai salah satu bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintahan di Pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan dalam ensiklopedia administrasi menurut Westra diartikan sebagai suatu kegiatan oleh suatu organisasi atau perseorangan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat²⁰. Sedangkan Moenir menyatakan bahwa hakekat pelayanan adalah serangkaian kegiatan karena itu ia merupakan proses yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan,

¹⁹ *Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Pedoman Penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Lembaga Administrasi dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta, 2000*

²⁰ *Priata Westra, Sutarto dan Ibnu Syamsi. 1982. Ensiklopedia Administrasi, Gunung Agung. Jakarta : hlm 36*

meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat²¹. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian pelayanan adalah usaha melayani, sedangkan melayani adalah membantu mengurus apa yang diperlukan seseorang.

Dalam beberapa pengertian tersebut pada prinsipnya pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilaksanakan oleh seseorang, kelompok orang, atau suatu organisasi melalui system, prosedur dan metode tertentu dalam rangka membantu menyiapkan atau memenuhi kepentingan orang lain atau masyarakat luas. Pelayanan Publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.

Penyelenggaraan pelayanan publik, menurut LAN dapat dilakukan dengan berbagai macam pola antara lain sebagai berikut:

1. Pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangannya.
2. Pola pelayanan satu pintu, yaitu pola pelayanan umum yang diberikan secara tunggal oleh satu instansi

²¹ A.S. Moenir, 2010. Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia. Bumi Aksara : Jakarta.
hlm 88

pemerintah berdasarkan pelimpahan wewenang dari instansi pemerintah terkait lainnya yang bersangkutan.

3. Pola pelayanan satu atap, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan secara terpadu pada satu tempat/tinggal oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai dengan kewenangannya masing-masing
4. Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak sebagai kordinator terhadap pelayanan instansi pemerintah.

2. Karakteristik Pelayanan Publik

Produk suatu organisasi dapat berupa pelayanan dan produk fisik. Produk birokrasi publik sebagai suatu organisasi publik adalah pelayanan publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas.

Pelayanan Publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud dalam hal ini adalah masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik seperti pembuatan KTP, Akta kelahiran, Akta Nikah, Akta Kematian, Sertifikat tanah, Ijin usaha, Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), termasuk Surat Keterangan Pindah Warga Negara (SKPWNI), dan lain sebagainya.

Dalam SK Menpan Nomor 81/1993 yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai berdasarkan kualitasnya, pelayanan publik tidak mudah dinilai karena berupa jasa. Namun demikian, antara barang dan jasa seringkali berhimpitan sehingga sulit dipisahkan.

Menurut perspektif teoritik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (old public administration) ke model manajemen publik yang baru dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (new public service). Pergeseran tahapan paradigma pelayanan publik ini melalui tahapan yang panjang, dimana tahapan baru yang muncul merupakan kritik terhadap tahapan sebelumnya yang dianggap kurang sempurna. Ada 5 aspek yang diamati, yaitu:

- a. Aspek Dasar teoritis
- b. Konsep kepentingan publik
- c. Pertanggungjawaban birokrasi
- d. Peran pemerintah

e. Akuntabilitas dalam praktek pelayanan publik.

Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan egaliter dan persamaan hak diantara warga Negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada didalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan.

Peranan pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari masyarakat dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini birokrasi politik bukan hanya sekedar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar professional dan kepentingan masyarakat.

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Publik Service* yaitu pelayanan publik yang harus responsive terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik yang ada. Tugas pemerintah daerah adalah melakukan negosiasi dan mengkolaborasi berbagai kepentingan masyarakat dan kelompok komunitas, hal ini mengandung pengertian bahwa karakter dan nilai

yang terkandung didalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada didalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.²²

Disamping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat non-diskriminatif sebagaimana dimaksud dasar teoritis yang digunakan yaitu teori demokrasi yang menjamion adanya persamaan warga Negara tanpa membeda-bedakan. Ini berarti setiap warga Negara diperlakukan sebagaimana mestinya ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrasi publik dengan warga Negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primodialisme.

3. Kualitas Layanan Publik

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda mulai yang konvensional hingga yang strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti kinerja (performance), keandalan (reliability), mudah dalam penggunaan (easy of use), estetika (esthetics) dan sebagainya.

²² Dwiyanto, A. 2007. "Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: dari Government ke Governance", dalam *Majelis Guru Besar dan Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada (Eds.), Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*. Yogyakarta: GadjahMada University Press.

Kualitas dalam definisi strategis berarti segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (meeting the needs of costumers).

Pada dasarnya, kualitas mengacu pada pengertian pokok yaitu kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk.

Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.²³ Karenanya birokrasi public berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan professional

Menurut keputusan Menpan Nomor 81 tahun 1993 bahwa di dalam memberikan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan di ketahui secara pasti oleh masing-masing pihak

²³ Rasyid Ryaas, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Adminitrasi di Indonesia*. PT. Pustaka LP3ES. 1998, Jakarta, , hlm 139.

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi, kebutuhan, dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga Administrasi Negara membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik, yaitu harus meliputi beberapa hal berikut :

1. Kesederhanaan, prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur, persyaratan pelayanan baik

persyaratan teknis maupun administrative, unit kerja atau pejabat yang berwenang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tariff pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3. Keamanan, proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan dapat member kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan, prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/ pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tariff serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisiensi, yang pertama, persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan. Kedua, mencegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya

kelengkapan persyaratan dari susunan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

6. Ekonomis, pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran, kemudian kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadilan yang merata, cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
8. Ketepatan waktu, pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
9. Kuantitatif, jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan menunjukkan adanya peningkatan, lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan, penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat, kemudian frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan

terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

Mengingat sangat pentingnya pelayanan publik bagi kebutuhan masyarakat, maka diperlukan suatu bentuk pelayanan yang berkualitas. Sehubungan dengan ini, Miftah Toha berpendapat bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah menjadi suka melayani, kemudian dari yang semula menggunakan pendekatan kekuasaan menjadi suka menolong menuju kearah yang fleksibel, kolaboratis, dialogis, dan dari cara-cara yang sioganis menuju menjad cara-cara kerja yang realistis dan pragmatis. Dengan revitalisasi birokrasi publik (aparatur pemerintah daerah) ini, maka pelayanan public yang lebih baik dan professional dapat segera diwujudkan.

B. Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Administrasi Publik

1. A. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Dalam perundang-undangan pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yaitu pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup,

kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, dan pariwisata.²⁴

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi semua bentuk pelayanan yang berkaitan dengan kepentingan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik hak penerima pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- a. Mendapatkan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas-asas dan tujuan pelayanan publik serta sesuai standar pelayanan publik yang telah ditentukan
- b. Mendapatkan kemudahan untuk memperoleh informasi selengkap-lengkapnyanya tentang sistem mekanisme dan prosedur dalam pelayanan publik
- c. Memberikan saran untuk perbaikan pelayanan publik
- d. Mendapatkan pelayanan yang tidak diskriminatif, santun, bersahabat, dan ramah
- e. Memperoleh kompensasi apabila tidak mendapatkan pelayanan sesuai standar pelayanan publik yang telah ditetapkan

²⁴ S.F. Marbun, 2013, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 14-19.

- f. Menyampaikan pengaduan kepada penyelenggara pelayanan publik atau komisi pelayanan publik untuk mendapatkan penyelesaian
- g. Mendapatkan penyelesaian atas pengaduan yang diajukan sesuai mekanisme yang berlaku
- h. Mendapatkan pembelaan, perlindungan dalam upaya penyelesaian sengketa pelayanan publik.

Sedangkan kewajiban penerima layanan publik adalah:

- a. Mentaati mekanisme, prosedur dan persyaratan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Memelihara dan menjaga berbagai sarana dan prasarana pelayanan publik.

Masyarakat juga mempunyai kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang dilakukan dengan cara:

- a. berperan serta dalam merumuskan standar pelayanan public.
- b. meningkatkan kemandirian, keberdayaan masyarakat dan kemitraan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

B. Pelayanan Administrasi

Pelayanan merupakan bagian dari administrasi oleh karena itu, untuk lebih jelasnya akan diuraikan dalam sebuah teori-teori,

dan salah satu aspek penting dalam melaksanakan fungsi pemerintahan adalah melayani masyarakat dari berbagai aktivitasnya yang bersangkutan dengan pemerintah, untuk itulah pemerintah membentuk sistem administrasi dan birokrasi mulai dari pemerintahan yang paling tinggi sampai ke tingkat pemerintahan yang terendah. Hal tersebut dimaksudkan agar dapat memberikan pelayanan yang lebih optimal bagi seluruh masyarakat dan fungsinya sebagai pelayanan masyarakat.

Pelayanan mempunyai dua istilah penting yang perlu diketahui yaitu melayani dan pelayanan. Pengertian melayani adalah membantu menyiapkan apa yang diperlukan seseorang. Sedangkan pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain.

Dari kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu proses atau rangkaian kegiatan yang terdapat suatu usaha untuk membantu menyiapkan apa yang diperlukan orang lain.

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, dan merupakan suatu proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Pelayanan Administrasi Publik adalah segala pelayanan yang diberikan oleh pemerintah atau

swasta kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhannya.

Pelayanan prima adalah komitmen organisasional birokrasi pemerintah, komitmen organisasi bermakna berpihaknya birokrasi pemerintah berada pada pihak masyarakat. Melayani berarti membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan masyarakat dikaitkan dengan pelayanan prima adalah pelayanan yang memiliki kualitas unggul. Ukuran kualitas pelayanan prima ini dapat dilihat.

2. Maksud, Tujuan, dan Asas Pelayanan Publik

Secara normatif maksud dirumuskannya pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, adalah untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Dengan demikian penyelenggara pelayanan publik akan memperoleh perlindungan dan kepastian hukum apabila bertindak benar sesuai dengan hukum serta masyarakat terlindungi dari pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Adapun menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Pelayanan Publik bertujuan untuk:

- a. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- b. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
- c. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan Pelayanan Publik dilaksanakan dengan prinsip atau asas-asas sebagai berikut:

- a. Kepentingan umum, adalah kepentingan orang banyak yang untuk mengaksesnya tidak mensyaratkan beban tertentu kepentingan negara/bangsa dan masyarakat luas. Jadi kepentingan umum disini harus diartikan sebagai kepentingan di semua aspek dalam bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat dalam arti yang seluas-luasnya dan menyangkut hajat hidup masyarakat yang luas.
- b. Kepastian hukum, mewajibkan dalam hukum yang berlaku disuatu negara tidak boleh ada hukum yang saling bertentangan,

hukum yang saling bertentangan ini akan membuat hukum suatu negara menjadi tidak pasti, asas kepastian hukum ini juga akan membuat hukum tetap terjaga integritasnya dalam sebuah negara, peraturan yang dibuat dalam pelaksanaannya akan selaras dan bisa mengarahkan rakyat untuk bersikap positif dengan hukum yang berlaku.

- c. Persamaan hak, yaitu tidak membeda-bedakan baik suku, ras, agama, gender maupun ekonomi.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, Untuk mencapai keseimbangan antara hak dan kewajiban yaitu dengan mengetahui posisi diri kita, sebagai seorang warga negara kita harus tahu hak dan kewajiban kita, laksanakan apa yang menjadi kewajiban kita serta perjuangkan apa yang menjadi hak kita. Seorang pejabat atau pemerintah pun harus tahu akan hak dan kewajibannya seperti yang sudah tercantum dalam hukum dan aturan-aturan yang berlaku. Jika hak dan kewajiban seimbang dan terpenuhi, maka kehidupan masyarakat akan aman dan sejahtera.
- e. Keprofesionalan, dalam pekerjaan salah satu hakikat untuk memenuhi pelayanan publik yang baik dengan bekerja secara profesional maka tentunya masyarakat yang dilayani akan merasa puas.

- f. Partisipatif, dengan mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan memperhatikan serta menjawab aspirasi yang diharapkan dari masyarakat.
- g. Persamaan Perlakuan/ tidak diskriminatif, dimana setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil
- h. Keterbukaan, keterbukaan dalam hal tidak ada yang dirahasiakan, semua terbuka jelas dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan keraguan dari masyarakat.
- i. Akuntabilitas, dimana sebuah konsep etika yang dapat dipertanggungjawabkan kemampuan memberikan jawaban, dan bertanggungjawab atas kesalahan yang terjadi.
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan disediakan fasilitas khusus terhadap orang yang berkebatasan untuk mempermudah dalam melakukan aktifitas.
- k. Ketepatan waktu dalam memberikan pelayanan harus tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan setiap pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

3. Hak dan Kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik

Hak Penyelenggara Pelayanan Publik :

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya.
- b. Melakukan kerja sama.
- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik
- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik :

- a) Menyusun dan menetapkan standar pelayanan
- b) Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan
- c) Menenpatkan pelaksanaan yang kompeten.
- d) Menyediakan sarana, prasarana, dan atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai.
- e) Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas pelayanan publik
- f) Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.

- g) Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
- h) Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan
- i) Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya, serta Bertanggungjawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggaraan pelayanan publik.
- j) Memberikan pertanggungjawaban sesuai hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggungjawab atas posisi atau jabatan.
- k) Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintahan yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Administrasi Kependudukan

1. Dokumen Kependudukan

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, Pengelolaan Informasi penduduk serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik & Pembangunan sektor lain. Dokumen

Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata Penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan KK, KTP dan / atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.

Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.²⁵

Penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Kependudukan adalah hal yang berhubungan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran,

²⁵ ibid

mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Pengelolaan kependudukan dan pembangunan keluarga merupakan kegiatan merencanakan untuk mengarahkan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga untuk merealisasikan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk. Perkembangan kependudukan adalah kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan berkelanjutan.

Kualitas penduduk adalah kondisi penduduk dalam aspek fisik dan nonfisik yang meliputi derajat kesehatan, pendidikan, pekerjaan, produktivitas, tingkat sosial, ketahanan, kemandirian, kecerdasan, sebagai ukuran dasar untuk mengembangkan kemampuan dan menikmati kehidupan sebagai manusia yang bertaqwa, berbudaya, berkepribadian, berkebangsaan dan hidup layak.

Nomor Induk Kependudukan (NIK) adalah nomor identitas Penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia. Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah NKRI. Pencatatan Sipil adalah pencatatan

Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana. Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengolahan informasi Administrasi Kependudukan di tingkat Penyelenggara dan Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan.

Manfaat Dokumen Kependudukan :

- a. Memberikan kejelasan identitas dan status bagi penduduk (individual & kelompok).
- b. Memberikan kepastian hukum.
- c. Memberikan perlindungan hukum dan kenyamanan bagi pemiliknya.
- d. Memberikan manfaat bagi kepentingan administrasi & pelayanan publik lainnya.

2. Surat Keterangan Pindah Warga Negara

Surat Keterangan Pindah Warga Negara Indonesia merupakan salah satu dokumen kependudukan yang menerangkan

pindahnya penduduk ke Daerah domisili yang baru selama lebih dari satu tahun atau kurang dari satu tahun.²⁶

3. Mekanisme Penerbitan Surat Keterangan Pindah Warga Negara

Dalam penerbitan Surat Keterangan Pindah Warga Negara Indonesia ada beberapa syarat diantaranya adalah :

- Mengisi formulir permohonan surat pindah (diketahui Pejabat Desa dan Pejabat Kecamatan
- Membawa Kartu Keluarga (KK) asli
- Membawa KTP-el Asli
- Bagi KK dan KTP-el yang hilang, menyertakan surat keterangan kehilangan dari kelurahan
- Bagi penduduk yang baru menikah, melampirkan fotocopy akta Perkawinan / surat nikah
- Melampirkan fc Ijazah terakhir dan fc akte bagi yang KKnya belum terverifikasi
- Pas foto berwarna Ukuran 4 x 6 sebanyak 3 lembar untuk yang belum perekaman e-KTP

Kemudian berikut adalah mekanisme dan prosedur penerbitan adalah :

²⁶ Undang-Undang No,23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

- Pemohon meminta surat pengantar dari RT asal domisili, mengetahui RW, dibawa ke kantor Desa /Kelurahan
- Desa / Kelurahan : Mencatat kedalam buku harian peristiwa kependudukan. Selanjutnya melakukan verifikasi dan validasi data penduduk. Kemudian kepala desa / lurah menandatangani formulir permohonan SKPWNI
- Kecamatan melakukan proses verifikasi data dan penandatanganan berkas permohonan
- Kantor Capil : entry pengajuan SKPWNI, melakukan pencetakan SKPWNI dan menyerahkan kepada pemohon²⁷

D. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

1. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan salah satu instansi pemerintah yang bertugas melayani masyarakat dalam hal pencatatan kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengesahan anak dan pengakuan anak. Kependudukan merupakan basis utama dan fokus dari segala persoalan pembangunan. Hampir semua kegiatan pembangunan baik yang bersifat sektoral maupun lintas sektor terarah dan terkait dengan

²⁷ <https://dispendukcapil.pasuruankota.go.id/layanan/surat-keterangan-pindah-warga-negara-indonesia/>

penduduk, atau dengan kata lain penduduk harus menjadi subyek sekaligus objek pembangunan. Oleh karena itu dalam mengurus semua hal yang berhubungan dengan kependudukan ditangani oleh suatu dinas dimana dinas tersebut memberikan semua bentuk pelayanan mengenai kependudukan itu sendiri.

Catatan sipil juga merupakan suatu catatan yang menyangkut kedudukan hukum seseorang. Bahwa untuk dapat dijadikan dasar kepastian hukum seseorang maka data atau catatan peristiwa penting seseorang seperti perkawinan, perceraian, kelahiran, kematian, pengakuan anak dan pengesahan anak, perlu didaftarkan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Oleh karena Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil adalah suatu lembaga resmi Pemerintah yang menangani hal-hal yang menyangkut peristiwa kependudukan yang sengaja diadakan oleh Pemerintah, dan bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang.

2. Tugas dan fungsi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam melaksanakan tugas juga menyelenggarakan fungsi sebagaimana telah di atur di Pasal 4 Ayat 2 Peraturan Walikota No 94 Tahun

2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

- a. Perumusan kebijakan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- b. Pelaksanaan kebijakan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- d. Pelaksanaan administrasi dinas Urusan Pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- e. Pembinaan, pengoordinasian, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan program dan kegiatan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;

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

E. Diskresi (*Freies Ermessen*)

1. Pengertian Diskresi (*Freies Ermessen*)

Keberadaan peraturan kebijakan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*virije bevoegdheid*) dari pemerintah yang sering disebut dengan istilah *freies Ermessen*. Karena itu sebelum menjelaskan peraturan kebijakan, terlebih dahulu dikemukakan mengenai *freies Ermessen* ini.

Secara bahasa *freies Ermessen* berasal dari kata *feri* artinya bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. *Fereies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sedangkan *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies Ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu. Istilah ini kemudian secara khas digunakan dalam bidang pemerintahan, sehingga *freies Ermessen* (*diskresionare power*) diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.²⁸ Defenisi lain yang hampir senada yang diberikan oleh Nana Saputra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (*doelmatigheid*) daripada berpegang teguh kepada ketentuan

²⁸ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta dampaknya terhadap Pengembangan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1996), hlm. 205.

hukum, atau kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Bachsan Mustafa menyebutkan bahwa, *freis Ermessen* diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antarpenduduk. Keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*).²⁹

Dari beberapa pengertian menurut para ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa diskresi atau *freies ermessen* yaitu segala aktifitas yang melibatkan proses pembuatan kebijakan maupun pengambilan keputusan atau tindakan atas inisiatif sendiri, tidak terpaku ada ketentuan aturan atau undang-undang dengan berbagai pertimbangan yang matang, kontekstual dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal pembuatan kebijakan atau pun pengambilan keputusan tersebut yang lebih diutamakan adalah keefektifan tercapainya tujuan dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

Meskipun pemberian *Freies Ermessen* kepada pemerintah atau administrasi negara merupakan konsekuensi logis dari konsepsi welfare state, akan tetapi kaitannya dengan kerangka hukum *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Untuk itu Sjachran Basah

²⁹ Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, Pers Rajawali. hlm.170.

mengungkapkan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu³⁰ :

- a) ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b) merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c) sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d) sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e) sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f) sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral Kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun hukum.

Freies Ermessen ini muncul sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan di dalam penerapan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Bagi negara yang bersifat *welfare state*, asas legalitas saja tidak cukup untuk dapat berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan masyarakat, yang berkembang pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Dalam konsepsi lain disebutkan bahwa *freies ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada Tata Usaha Negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan Tata Usaha Negara terkait kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.³¹

Pemerintah atau dalam hal ini pejabat publik diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapat sendiri, namun ini tidak berarti tidak ada rambu-rambu atau koridor-koridor hukum yang

³⁰ Syachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 68

³¹ Laica Marzuki, 1996, *Peraturan Kebijakanaksanaan Hakikat Serta Fungsinya* , hlm. 7.

membatasinya. Pendapat pribadinya tersebut tetap harus merupakan pengejawantahan undang-undang yang melandasinya tersebut, kemudian asas moralitas dan rasa keadilan masyarakat seharusnya tetap menjiwai kewenangan diskresinya.

Satjipto Rahardjo menyatakan seorang pejabat publik tidak melaksanakan peraturan tertulis secara “hitam putih”, melainkan selalu bertanya, apakah yang dilakukannya sudah baik untuk masyarakat. Penegak hukum bukan mesin otomatis undang-undang dan prosedur. Tetapi selalu dihantui keinginan untuk memberikan keadilan kepada masyarakat (*bringing justice to the people*) sehingga pengadilan menjadi pengadilan yang murni, memiliki nurani (*court with conscience*). Dengan kata lain ketika memutuskan suatu perkara selain menggunakan logika peraturan, hakim juga mempertimbangkan logika kepautan sosial (*social reasonableness*) dan logika keadilan.³²

Di dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, Freies Ermessen dilakukan oleh administrasi negara dalam hal-hal, yaitu :

1. belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian inkonkreto terhadap suatu masalah tertentu, sementara masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera.
2. Peraturan perundangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.

³² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Cet.ke-3, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 38.

3. Adanya delegasi perundang-undangan, artinya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, *freies ermessen* diberikan hanya kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini implementasikan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijaksanaan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijaksanaan tersebut inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).³³

2. Pengertian, Ciri-ciri, Fungsi dan Penormaan Peraturan Kebijakan

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijaksanaan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *het beleid* (kebijaksanaan), *voorschriften* (peraturanperaturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjukpetunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-

³³ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm. 182.

resolusi), *aanschrijvingen* (intruksi-intruksi), *reglemen ministriële* (peraturanperaturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan).³⁴

Peraturan kebijaksanaan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis. Peraturan kebijaksanaan hanya berfungsi sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan sehingga tidak dapat mengubah atau menyimpangi peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu peraturan ini disebut perundang-undangan semu atau istilah lain hukum bayangan atau cermin.

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan mengandung dua aspek pokok yaitu:

- a. Kebebasan menafsiran mengenai ruang lingkup wewenang yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim disebut dengan kebebasan menilai yang sifatnya obyektif.
- b. Kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi negara itu dilaksanakan.

³⁴ *Ibid.*, 183.

Aspek kedua ini dikenal dengan istilah kebebasan menilai yang bersifat subyektif. Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pemerintah inilah yang melahirkan peraturan kebijaksanaan.

Peraturan kebijaksanaan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan yang berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam Undang-undang dasar dan Undang-undang formal baik langsung maupun tidak langsung. Artinya bahwa peraturan kebijaksanaan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang, dan oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum, tetapi dilekatkan pada kewenangan pemerintahan suatu organ administrasi negara dan terikat dengan pelaksanaan kewenangannya.³⁵

Sementara itu, berkenaan dengan ciri-ciri peraturan kebijaksanaan, Bagir Manan menyebutkan sebagai berikut:³⁶

- a. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan;
- c. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wetmatigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut;

³⁵ *Ibid.*, 184.

³⁶ Bagir Manan, *Bentuk-Bentuk Perbuatan Keperdataan*, hlm. 16-17.

- d. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *Freies Ermessen* dan tiada kewenangan administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- f. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan.

Melihat ciri-ciri di atas tampaknya terdapat persamaan dan perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan kebijaksanaan. A. Hamid Attamimi menyebutkan unsur-unsur persamaannya yaitu:

- b. Aturan yang berlaku umum. Artinya bahwa peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan mempunyai adresat atau subyek norma dan pengaturan perilaku atau objek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemene regeling* atau *algemene lezel*);
- c. Peraturan yang berlaku keluar. Artinya peraturan perundang-undangan berlaku keluar dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, toot eenieder gericht*), demikian pula dengan peraturan kebijaksanaan berlaku keluar dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan;
- d. Kewenangan pengaturan yang bersifat umum atau publik. Artinya peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang mempunyai kewenangan umum atau publik untuk hal tersebut.

Selain terdapat persamaan, beberapa perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijaksanaan antara lain:

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara. Artinya kekuasaan dibidang perundanganundangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus

untuk itu, yakni lembaga legislatif dimana sebagai organ kenegaraan yang bertindak untuk dan atas nama negara.

2. Fungsi pembentukan peraturan kebijaksanaan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif). Artinya kewenangan pemerintah dalam arti sempit ini mengandung kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya di dalam penyelenggaraan pemerintahan.
3. Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijaksanaan. Artinya peraturan kebijaksanaan mengandung muatan materi berhubungan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, bertindak dalam hukum privat, membuat rencana-rencana (*planen*) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Sedangkan peraturan perundang-undangan memuat materi mengatur tata kehidupan masyarakat seperti halnya berupa larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, mengadakan suruhan dengan disertai sanksi pidana dan sanksi pemaksa.
4. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan pada peraturan kebijaksanaan. Artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggar ketentuan-ketentuan yang apabila hal tersebut secara tegas diatribusikan oleh undang-undang. Sementara peraturan kebijaksanaan hanya dapat mencantumkan sanksi administratif bagi pelanggar ketentuan-ketentuannya.

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas yang menjadi sendi utama negara hukum. Akan tetapi, karena setiap produk perundang-undangan tidak ada yang sempurna dan meniscayakan adanya kelemahan dan kekurangan,

sebagaimana telah disebutkan di atas, keberadaan peraturan kebijaksanaan menempati posisi penting sejalan dengan perkembangan negara modern saat ini.

Di dalam pembuatan dan penerapan perundangundangan tentunya harus memerhatikan beberapa persyaratan, begitu sebaliknya terhadap pembuatan dan penerapan peraturan kebijaksanaan juga harus memerhatikan persyaratan yang mana menurut Indroharto, pembuatan peraturan kebijaksanaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner yang dijabarkan itu.
2. Tidak boleh nyata-nyata bertentangan dengan nalar yang sehat.
3. Harus dipersiapkan dengan cermat, semua kepentingan, keadaan-keadaan serta alternatif-alternatif yang perlu dipertimbangkan.
4. Isu dari kebijaksanaan harus memberikan kejelasan yang cukup mengenai hak-hak kewajiban-kewajiban dari warga yang terkena peraturan tersebut.
5. Tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan mengenai kebijaksanaan yang akan ditempuh haruslah jelas adanya.
6. Harus memenuhi syarat kepastian hukum materiel, artinya bahwa hak-hak yang telah diperoleh dari warga masyarakat yang terkena harus dihormati, kemudian juga harapanharapan warga yang pantas telah ditimbulkan jangan sampai diingkari.

Sementara itu, dalam penerapan atau penggunaan peraturan kebijaksanaan harus memperhatikan antara lain:

1. Harus sesuai dan serasi dengan tujuan undangundang yang memberikan ruang kebebasan bertindak (beoordelingsvrijheid).

2. Serasi dengan asas-asas hukum umum yang berlaku, seperti :
asas perlakuan yang sama menurut hukum, asas kepatutan dan kewajaran, asas keseimbangan, asas pemenuhan kebutuhan dan harapan, dan asas kelayakan mempertimbangkan segala sesuatu yang relevan dengan kepentingan publik dan warga masyarakat.
3. Serasi dan tepat guna dengan tujuan yang hendak dicapai.