

**IMPLEMENTASI PENDAFTARAN PENDUDUK MELALUI SISTEM INFORMASI
ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN (SIAK) DI KOTA PONTIANAK
IMPLEMENTATION THROUGH REGISTRATION RESIDENT POPULATION
INFORMATION SYSTEMS ADMINISTRATION (SIAK) IN PONTIANAK**

Oleh:

**IRIANITA, SH
A.21212017**

KHAIRIL SONY

MARCUS LUKMAN

ABSTRAK

Dasar pemikiran dan ruang lingkup pengaturan pendaftaran penduduk dalam Sistem Administrasi Kependudukan Indonesia yang diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan berikut peraturan pelaksanaannya adalah untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Republik Indonesia. Melalui sistem ini terbitlah Nomor Induk Kependudukan yang wajib dimiliki oleh setiap penduduk, bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang. Namun kenyataannya masih terdapat NIK ganda sebanyak **12.396 jiwa** di Kota Pontianak yang disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, karena masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan dalam menunjang aktivitas mereka sehingga kesadaran untuk mengurus atau memiliki dokumen kependudukan atas inisiatif sendiri masih rendah, kurangnya informasi yang intensif dari Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak kepada masyarakat melalui kegiatan lapangan maupun media massa, serta belum diterapkannya sanksi baik denda maupun pidana kurungan bagi masyarakat maupun petugas yang melanggar. Untuk membangun SIAK yang lebih efektif dan efisien ke depan diperlukan komitmen dan kerja sama antara instansi terkait disemua tingkatan dalam kerangka membangun basis data yang berasal dari berbagai instansi secara terintegrasi.

Kata Kunci: Implementasi, Pendaftaran Penduduk, dan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

ABSTRACT

The rationale and scope of population registration settings in Indonesian Population Administration System is formulated in the Law No. 23 Year 2006 on Population Administration following its implementing regulations is to provide protection and recognition of personal status and the determination of the legal status of any Event of Population and experienced Milestones by residents who are inside and / or outside the territory of the Republic of Indonesia. Through this system come a single identity number which must be owned by every resident, is unique or distinctive, single and attached to a person. But in reality there are as many as 12,396 souls NIK in Pontianak is caused by several factors, among others, due to the low public awareness about the importance of civil documents in support of their activities so that awareness to take care of or have legal documents on their own initiative is still low, the lack of information intensive of the Office of Population and Civil Pencataatn Pontianak to the community through field activities and mass media, as well as the implementation of sanctions yet both fines and imprisonment for people and officers who violate. SIAK to build more effective and efficient to forward the necessary commitment and cooperation between relevant agencies at all levels within the framework of building a data base derived from various agencies in an integrated manner.

Keywords: Implementation, Registration Population and Population Administration Information Systems.

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasi, artinya kekuasaan pemerintahan dan wilayah Negara Indonesia di bagi atas Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Desa. Pada saat ini, tercatat luas wilayah Indonesia 1.913.578,68 km persegi dengan jumlah penduduk 251.857.940 yang tersebar di 33 Wilayah Provinsi, 399 Kabupaten, 98 Kota, dan 72.944 Desa di Indonesia.¹

Sebagai Negara Hukum yang demokratis, maka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional termasuk pembangunan bidang kependudukan wajib diatur dan dilaksanakan berdasarkan atas hukum sesuai kehendak rakyat.² Karena itu, untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi, dan status hukum pada setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-undang ini pada prinsipnya memberikan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan sistem administrasi kependudukan yang memuat pengaturan dan pembentukan sistem secara komprehensif integral.

Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007, kemudian dioperasionalkan dengan Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Kependudukan Secara Nasional, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010. Selanjutnya dijabarkan ke dalam Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Khusus untuk Pemerintah Kota Pontianak, dijabarkan ke dalam Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Walikota Pontianak Nomor : 2 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Kartu Keluarga (KK) di Kota Pontianak

Salah satu elemen penting yang terkait dengan pengaturan kependudukan adalah penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai identitas Penduduk Indonesia. Ini merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap Penduduk. Karena itu NIK bersifat unik, khas, tunggal

¹ Sumber Ditjen Kependudukan dan Catatan Sipil Kemendagri, Bulan Desember 2012.

² Jimly Asshiddiqie, 2010. Konstitusi & Konstitusionalisme indoensia, Jakarta: Sinar Grafika.

dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia dan berkait secara langsung dengan seluruh Dokumen Kependudukan.

Untuk penerbitan NIK, setiap penduduk wajib mencatatkan biodata penduduk yang diawali dengan pengisian formulir biodata penduduk di desa/kelurahan secara benar. NIK wajib dicantumkan dalam setiap Dokumen Kependudukan, baik dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk maupun Pencatatan Sipil, serta sebagai dasar penerbitan berbagai dokumen yang ditetapkan menurut peraturan perundang-undangan.

Pendaftaran Penduduk di Indonesia pada dasarnya menganut stelsel aktif bagi Penduduk yang dilaksanakan berdasarkan asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya Peristiwa Kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya. Demikian juga dengan Pencatatan Sipil menganut stelsel aktif bagi Penduduk. Pelaksanaan Pencatatan Sipil didasarkan pada asas peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya Peristiwa Penting yang dialami oleh dirinya dan/atau keluarganya.

Karena itu, administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari Penyelenggaraan administrasi Negara, dari sisi kepentingan Penduduk, Administrasi Kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan Dokumen Kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Sebab, administrasi kependudukan diarahkan untuk:

- a. memenuhi hak asasi setiap orang di bidang Administrasi Kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
- b. meningkatkan kesadaran Penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
- c. memenuhi data statistik secara nasional mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
- d. mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal; dan
- e. mendukung pembangunan sistem Administrasi Kependudukan.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan juga bertujuan untuk memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa yang dialami oleh penduduk, memberikan perlindungan hak sipil penduduk, mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu. Selain itu, juga bertujuan untuk menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam

penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkat secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

Kongkretnya Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dimaksudkan untuk terselenggaranya Administrasi Kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib; terselenggaranya Administrasi Kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib, dan berkelanjutan; terpenuhinya hak Penduduk di bidang Administrasi Kependudukan dengan pelayanan yang profesional; dan tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.

Sungguhpun dari segi pengaturan tentang administrasi kependudukan dapat dikatakan sudah cukup baik, namun dari sudut implementasinya ternyata masih menghadapi permasalahan, antara lain masih ditemukan Nomor Induk Kependudukan (NIK) ganda, pemalsuan identitas diri, terjadinya kesalahan dalam pengentrian data penduduk, dan hilangnya sebagian data-data penduduk. Faktor kurangnya tenaga pengelola database, sarana dan prasarana juga menyebabkan pelaksanaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan menjadi kurang efektif. Sebagai contoh, Kementerian Dalam Negeri mendeteksi data NIK ganda di Provinsi Kalimantan Barat sebanyak 44.476 jiwa. Sedangkan di Kota Pontianak ditemukan NIK ganda sebanyak 12.396 jiwa. Terjadinya data NIK ganda, juga mencerminkan ketidakpastian hukum implementasi Pendaftaran Penduduk melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan di Indonesia, yang pada gilirannya akan berpengaruh negatif terhadap penentuan kebijakan pemerintah di bidang politik (pemilihan umum, pemilihan kepala daerah), ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan nasional.

B. Rumusan Masalah

1. Apa dasar pemikiran dan ruang lingkup pengaturan pendaftaran penduduk menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan?
2. Mengapa terjadi Nomor Induk Kependudukan ganda dalam implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan di Kota Pontianak ?
3. Upaya apa yang seharusnya dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak untuk mengefektifkan pelaksanaan pendaftaran penduduk melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ke depan?

C. Pembahasan

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan menyatakan, yang dimaksud dengan **Administrasi Kependudukan** adalah : “rangkaiian 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. Kemudian Pasal 1 angka 2, menormatiskan : **“Penduduk** adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia”.

Selanjutnya Pasal 1 angka 3 mendefinisikan yang dimaksud dengan **Warga Negara Indonesia** adalah “orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia”.

Berikutnya Pasal 1 angka 10 memformulasikan: “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”.

Menurut Wiyogo,³ “kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan penduduk”, meliputi: ”jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran, mobilitas dan kualitas serta ketahanannya di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya”. Konsep kependudukan tersebut, terkait erat dengan konsep demografi, yang berasal dari kata Latien, *demographie* ialah “*demos*” (penduduk) dan “*graphien*”, yang artinya catatan atau bahasan tentang sesuatu. Dengan demikian secara harafiah, kata demografi bermakna catatan, statistik atau bahasan

³ Widyago. Pengertian Kependudukan. <http://widyago.wordpress.com/2011/04/03/pengertian-kependudukan/>. Diakses 20 November 2013.

mengenai penduduk dalam suatu daerah pada waktu tertentu. Dapat juga dimaknakan, demografi adalah studi ilmiah tentang penduduk, terutama tentang fertilitas, mortalitas, dan natalitas. Atau studi ilmiah tentang jumlah, persebaran geografis, komposisi penduduk, dan karakter demografis lainnya, serta bagaimana faktor-faktor ini berubah dari waktu ke waktu.⁴

1. Dasar Pemikiran dan Ruang Lingkup Pengaturan Pendaftaran Penduduk menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

Dasar pemikiran dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan antara lain dilandasi oleh pertimbangan-pertimbangan:

- a. Bahwa Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanahkan Negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Republik Indonesia.
- b. Berbagai Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa juga dengan tegas menjamin hak setiap Penduduk untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, memperoleh status kewarganegaraan, menjamin kebebasan memeluk agama, dan memilih tempat tinggal di wilayah Republik Indonesia dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- c. Peristiwa kependudukan yang berkenaan dengan perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas atau tinggal sementara, serta perubahan status Orang Asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting lainnya seperti kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, maupun perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Kongkretnya, setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang.

⁴ Santoso Soeroso, Mengarusutamakan Pembangunan Berwawasan Kependudukan di Indonesia, Jakarta: Buku Kedokteran EGC, 2000, Hlm. 2.

- d. Penerapan KTP-e yang saat ini dilaksanakan merupakan bagian dari upaya untuk mempercepat serta mendukung akurasi terbangunnya database kependudukan di kabupaten/kota, provinsi maupun database kependudukan secara nasional. Dengan penerapan KTP-e maka setiap Penduduk tidak dimungkinkan lagi dapat memiliki KTP-el lebih dari satu dan/atau dipalsukan KTP-nya, mengingat dalam KTP-e tersebut telah memuat kode keamanan dan rekaman elektronik data penduduk yang antara lain berupa iris mata maupun sidik jari Penduduk.
- e. Dengan penerapan KTP-e maka masa pemberlakuan KTP-l yang berlaku 5 (lima) tahun menjadi seumur hidup, sepanjang tidak adanya perubahan atas elemen data Penduduk dan berubahnya domisili Penduduk. Hal ini perlu dilakukan agar diperoleh kemudahan dan kelancaran dalam pelayanan publik diberbagai sektor baik oleh pemerintah maupun swasta serta diperolehnya penghematan keuangan negara setiap 5 (lima) tahunnya.

Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang Administrasi Kependudukan ialah 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.**

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**. Sedangkan yang dimaksud dengan Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi **pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.**

Dalam sistem administrasi kependudukan, setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: Dokumen Kependudukan; pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; perlindungan atas Data Pribadi; kepastian hukum atas kepemilikan dokumen; informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan ganti rugi dan pemulihan nama

baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Disisi lain setiap penduduk juga wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Demikian pula dengan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Perlu ditegaskan bahwa, penyelenggaraan administrasi kependudukan tidak lepas kaitannya dengan pengelolaan urusan pemerintahan atau tata kelola pemerintahan yang baik dalam suatu Negara hukum. Makna kata pengelolaan hakikatnya identik dengan pengertian manajemen. Menurut G. R. TERRY, *Management is a distinct process consisting of planing, organizing, actuating, and controlling performed to determine and accomplish stated objective by the use of human being and other resources*".⁵ Dari pengertian tersebut menunjukkan ada empat fungsi utama manajemen menurut Terry yaitu: *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Actuating* (Pelaksanaan), dan *Controlling* (Pengawasan/Pengendalian).

Baik buruknya pelaksanaan pengelolaan administrasi kependudukan, ditentukan pula oleh baik buruknya pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang menurut LAN dan UNDP mengandung 9 prinsip utama, yaitu: Partisipasi (*participation*), Aturan hukum (*rule of law*), Transparansi (*transparency*), Daya tanggap (*responsiveness*), Berorientasi Konsensus (*Consensus orientation*), Keadilan (*equity*), Efektivitas dan Efisiensi (*Efficiency and Effectiveness*), Akuntabilitas (*accountability*), dan Visi strategis (*strategic vision*).⁶

Dilihat dari persepektif penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengelolaan urusan kependudukan sudah didesentralisasikan kepada daerah provinsi, kabupaten dan

⁵ Dalam Eti Rochaety, dkk. Sistem Informasi Manajemen Pendidikan, Bumi Akara, Jakarta, 2010, Hlm. 4.

⁶ Menurut LAN dan UNDP, dalam Dede Rosyada Dkk, Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2000, Hlm. 182. Lihat pula Sumarto Hetifa Sj, Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003, Hlm. 1-2. UNDP dalam Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, Hlm. 18.

kota dengan membentuk Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil. Menurut Koesoemahatmadja, pengertian desentralisasi dibagi menjadi dua macam. *Pertama*, dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau ambtelijke decentralisatie, adalah pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. *Kedua*, desentralisasi ketatanegaraan (*staatskundige decentralisatie*) atau desentralisasi politik, adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bertuurende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di lingkungannya.⁷

2. Faktor penyebab terjadinya Nomor Induk Kependudukan ganda dalam implementasi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan di Kota Pontianak

Sesuai Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan Instansi Pelaksana yang menangani urusan Administrasi Kependudukan, ialah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan 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**.

Seperti yang berlaku di daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota lainnya di Indonesia, Sistem SIAK di kota Pontianak sudah dimulai dilaksanakan pada tanggal 27 Maret 2007 mengacu pada UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Sebelumnya Kota Pontianak menggunakan SIMDUK (Sistem Informasi Manajemen Kependudukan). Dalam sistem ini, aplikasi komputer dirancang/diprogram oleh Kota Pontianak dengan menggunakan pihak ketiga. Sedangkan NIK (Nomor Induk Kependudukan) yang dihasilkan oleh sistem dari komputer dengan skop kode wilayah bersifat lokal/bukan ditentukan oleh Pusat (contoh 145001xxx) dengan kelemahan terdapat data ganda yang hanya bisa terdeteksi sebatas antar kecamatan se Kota Pontianak.

⁷ Krishna D. Darumurti, Umbu Rauta, Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, Hlm.11. Lihat pula Amrah Muslimin, Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1982, Hlm., 5. Abdurrahman, Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, Hlm.14. Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1990, Hlm., 255-256. Sujamto. Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggungjawab Dititikberatkan Pada Daerah Tingkat II. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemerintah Daerah. Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen dalam Negeri Jakarta, 1979/1980, Hlm 15 -16. Lihat pula Yosef Riwo Kaho, Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia. FISIPOL Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 1991, Hlm. 16-17. J. Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, Hlm. 6.

Karena adanya kelemahan tersebut, maka dilakukan penggantian sistem dengan SIAK sesuai amanah UU No. 23 Tahun 2006. Persyaratan yang ditentukan untuk memperoleh Kartu Penduduk di Kota Pontianak adalah:

- 1) Bagi penduduk yang asli Kota Pontianak harus dibuktikan dengan KK/KTP SIMDUK berhak mendapat KK/KTP SIAK. Syaratnya : KK SIMDUK dan Pengantar RT dibawa ke Kantor Kelurahan. Di Kelurahan dengan dasar KK SIMDUK dan Pengantar RT mendapat Formulir F1-01 (formulir isian biodata), F1-06 (formulir Kartu Keluarga) dan sudah ditanda tangani oleh Kepala Kelurahan. KK asli, pengantar RT, Formulir dari kelurahan dibawa ke TPDK (Tempat Perekaman Data Kependudukan) di Kecamatan, dilakukan pemeriksaan berkas, pengisian formulir dan persyaratan oleh petugas register (petugas loket). Setelah itu diserahkan kepada Operator untuk dilakukan pengentrian dan hasilnya dokumen kependudukan berupa KK/KTP yang sudah ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana (Kepala Disdukcapil Kota Pontianak) dan distempel.
- 2) Bagi penduduk yang berasal dari luar kota Pontianak, berlaku ketentuan: Harus memiliki surat keterangan pindah, penduduk melapor kepada Ketua RT/RW; Surat Keterangan Pindah dari tempat asal, dan pengantar RT dibawa ke Kantor Kelurahan; Di Kelurahan dikeluarkan Formulir F1-08 (Formulir Pindah dating), F1-01 dan F1-06 yang sudah ditandatangani oleh Lurah; Semua persyaratan dibawa ke Kecamatan untuk ditandatangani oleh Camat sebagai mengetahui; Dibawa ke TPDK yang berada di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak, didaftarkan diloket/diregistrasi, kemudian dientri oleh operator. Terbitlah KK SIAK

KTP diperoleh dengan syarat KK SIAK dan Formulir F1-07 (form KTP) dan Pengantar RT. Tapi apabila penduduk mengajukan KK bersamaan dengan KTP, maka pengantar RT boleh sekaligus untuk KK dan KTP dan boleh diajukan/didaftarkan bersamaan, namun proses pengentriannya tetap KK terlebih dahulu, Karena KTP terbit setelah ada NIK yang tercantum dalam KK SIAK. Semua data di KTP sudah ada dalam database namun ditambah dengan proses pengambilan foto. Dengan adanya KTP-e yang mulai diberlakukan pada akhir tahun 2011 maka proses penerbitan KTP ditambah dengan pengambilan sidik jari, tanda tangan digital dan iris mata. Namun NIK yang tercantum dalam KTP tetap bersumber dari NIK yang tercantum dalam KK yang ada di Database.

Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan NIK diformulasikan bersifat Unik dan khas serta tunggal, sehingga diharapkan kasus data ganda tidak terjadi lagi. Namun dalam pelaksanaannya ternyata masih ditemukan NIK ganda sebanyak **12.396 jiwa**. Faktor penyebabnya adalah:

- a. Masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan dalam menunjang aktivitas mereka sehingga kesadaran untuk mengurus atau memiliki dokumen kependudukan atas inisiatif sendiri masih rendah. Juga karena ketidakjujuran warga dalam melaporkan keadaan kependudukannya kepada petugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- b. Penduduk yang pindah ke daerah lain tidak melapor kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat, sehingga NIK dari daerah asal belum Ditransfer kepada dinas tempat tinggal yang baru dan untuk perekaman e-KTP makanya ada yang ganda.
- c. Dari Pihak Sumber Daya Manusia (Petugas Loker) yang merupakan Pegawai Negeri Sipil Dinas Dukcapil yang ditugaskan dan diberi kewenangan untuk memeriksa berkas/dokumen persyaratan penerbitan, belum bisa melaksanakan fungsinya dalam pengecekan data yang masuk melalui computer yang link antara loket dan server database, hal ini diakibatkan kurangnya personil yang mampu pengoperasikan computer dimaksud.
- d. Operator yang diberikan password dan otoritas untuk melakukan proses penerbitan KK/KTP dari proses pengentrian sampai dengan pencetakan, karena kurang kesadaran, kehati-hatian, kemauan, keuletan dalam mengecek dalam database sebelum pengentrian, dan unsur kesengajaan dalam pengentrian data yang ada sehingga menyebabkan terdapat data ganda.
- e. Dari pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak, dikarenakan sosialisasi yang intensif kepada masyarakat baik melalui kegiatan lapangan yang ada masih dirasa kurang, hal ini tampak dari masih banyak ditemukan kekurangpahaman perangkat Rukun Tetangga (RT) dalam informasi, prosedur, proses, dan mekanisme penertbitan dokumen kependudukan di Kota Pontianak.
- f. Belum pernah ada sanksi yang diterapkan kepada pelaku/masyarakat/petugas terhadap pelanggaran pemalsuan data dan dokumen, maupun terhadap penduduk yang memiliki NIK ganda.
- g. Ditambah lagi dengan kurangnya Bimtek/Diklat bagi petugas baik pada tahapan administrator maupun operator KK/KTP.

Terhadap NIK ganda sebanyak 12.396 di atas, pada saat ini sudah dilakukan perbaikan dengan cara pengentrian data. Dalam hal ini data yang ada dibandingkan terlebih dahulu, kemudian dientri dan dihapus, sedangkan data yang terakhir dientri dibiarkan dengan asumsi bahwa itulah data/kondisi domisili yang terakhir/terkini. Dan penghapusan NIK ganda dilakukan tanpa dikomunikasikan terlebih dahulu dengan yang bersangkutan.

3. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak untuk mengefektifkan pelaksanaan pendaftaran penduduk melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ke depan

Dari hasil wawancara peneliti dengan responden penelitian tesis ini, diperoleh tanggapan bahwa upaya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak untuk mengefektifkan pelaksanaan pendaftaran penduduk melalui Sistem Informasi Administrasi Kependudukan ke depan adalah dengan meningkatkan efektivitas pelaksanaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, sesuai ketentuan Peraturan Presiden Nomor Tahun 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, serta asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik, antara lain sebagai berikut:

- 1) Pencatatan dan Penerbitan Biodata Penduduk**
- 2) Penerbitan Kartu Keluarga**
- 3) Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Elektronik.⁸**
- 4) Pendaftaran Peristiwa Kependudukan**
- 5) Pendaftaran Penduduk Yang Bertransmigrasi**
- 6) Pendaftaran Pindah Datang Orang Asing Dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia**
- 7) Pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan.**

⁸ Kartu Tanda Penduduk elektronik atau electronic-KTP (e-KTP) adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dibuat secara elektronik, dalam artian baik dari segi fisik maupun penggunaannya berfungsi secara komputerisasi. Program e-KTP diluncurkan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia pada bulan Februari 2011 yang dalam pelaksanaannya terbagi dalam dua tahap. Tahap pertama dimulai pada tahun 2011 dan berakhir pada 30 April 2012 yang mencakup 67 juta penduduk di 2348 kecamatan dan 197 kabupaten/kota. Sedangkan tahap kedua mencakup 105 juta penduduk yang tersebar di 300 kabupaten/kota lainnya di Indonesia. Secara keseluruhan, pada akhir 2012, ditargetkan setidaknya 172 juta penduduk sudah memiliki e-KTP.

Secara teoritis, penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, juga merupakan salah satu wujud dari kebijakan publik pemerintahan reformasi di bawah Presiden Susilo Bambang Yudoyono.

Kebijakan publik hakikatnya merupakan keputusan-keputusan yang dapat diambil oleh lembaga-lembaga negara, badan-badan atau pejabat pemerintahan yang berkewenangan di tingkat Pusat maupun Daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional, untuk mencapai tujuan tertentu, memecahkan masalah tertentu, dalam kurun waktu tertentu, dengan metode tertentu, dan menggunakan sarana prasarana tertentu. Pengertian yang demikian itu, dapat dicermati lebih lanjut melalui pendapat para pakar sebagai berikut:

- a. Thomas R. Dye :⁹ “Public policy is whatever governments choose to do or not to do”. (Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).
- b. Menurut William N. Dunn : “Kebijaksanaan Publik (Public Policy) adalah pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya”.¹⁰ .
- c. George C. Edwards III & Ira Sharkansky :¹¹ “Public policy is what government say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs”. (Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah).
- d. James E. Anderson :¹² “Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”. (Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah
- e. Carl J. Friedrich,¹³ “Public policy is a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose”. (Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang

⁹ Thomas R Dye., *Understanding public policy*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1978, P. 3-4.

¹⁰ Wiliiam N. Dunn dalam Ibnu Syamsi, *Diktat Kuliah Kebijaksanaan Publik dan Pengambilan Keputusan*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1993,Hlm.. 5.

¹¹ George C. Edwards III, Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, San Fransisco: W.H. Freeman and Company,1978, P..2

¹² James E. Anderson, *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979, P..3.

¹³ Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, New York: Mc Graw Hill, 1963, P.79.

diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

- f. Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan : ¹⁴ "Public policy is a projected program of goals, values and practices". (Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah).
- g. Chief J.O. Udoji : ¹⁵ "Public policy is an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large". (Kebijakan publik adalah suatu tindakan yang memiliki sanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.).

Pengertian senda juga dikemukakan oleh Amir Santoso : "Kebijakan publik merupakan arahan-arahan yang bersifat otoritatif untuk melaksanakan tindakan-tindakan pemerintahan di dalam yurisdiksi nasional, lokal, regional, dan global".¹⁶ Kemudian David Easton mendefinisikan: "Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society".¹⁷ (Kebijakan publik adalah pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat). Sedangkan W.I. Jenkins memformulasikan: "Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve".¹⁸ (Kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang ditetapkan oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi di mana keputusan-keputusan itu pada dasarnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor).

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, dapat dimaknakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara pejabat yang berkewenangan dapat mengambil keputusan-keputusan : :

¹⁴ Harold D. Lasswell, Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1970. P. 37.

¹⁵ Chief J.O. Udoji, *The African Public Servant as a Public Policy in Africa*, Addis Abeba: African Association for Public Administration and Management, 1981. P. 123.

¹⁶ Amir Santoso, *Analisa Kebijakan Publik : Suatu Pengantar*, Jurnal Ilmu Politik No. 3, Gramedia, Jakarta, 1992, Hlm. 4.

¹⁷ David Easton, *The Political System*, New York: Knopf, 1953, P. 129.

¹⁸ W.I. Jenkins, *Public Analysis*, Oxford: Martin Robertson, 1978. P.

- a. Keputusan-keputusan yang bersifat pengaturan berupa peraturan perundang-undangan dan/atau dokumen-dokumen perencanaan tertentu seperti : RPJP, RPJM, RKP, APBN, dan APBD, yang memuat rencana program dan kegiatan pembangunan dalam kurun waktu tertentu, untuk kemudian dijadikan acuan dalam pelaksanaan/penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pembangunan di tingkat pusat maupun daerah.
- b. Keputusan-keputusan yang bersifat penetapan lazimnya diformulasikan ke dalam berbagai bentuk surat keputusan/penetapan yang bersifat kongkret individual (Bechikking) seperti perizinan, penetapan status subyek dan obyek tertentu, dan penetapan lainnya di bidang kepegawaian.

D. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Dasar pemikiran dan ruang lingkup pengaturan pendaftaran penduduk dalam Sistem Administrasi Kependudukan Indonesia yang diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 berikut peraturan pelaksanaannya adalah untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Republik Indonesia, meliputi: Pendaftaran Peristiwa Kependudukan dan Pencataan Sipil.
- b. Faktor penyebab terjadinya Nomor Induk Kependudukan ganda sebanyak **12.396 jiwa** di Kota Pontianak, antara lain karena masih rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan dalam menunjang aktivitas mereka, kurangnya informasi yang intensif dari Dinas Kependudukan Dan Pencataatn Sipil Kota Pontianak kepada masyarakat, perangkat RT, petugas kelurahan dan kepada PNS yang menangani penerbitan dokumen kependudukan melalui kegiatan lapangan maupun media massa, serta belum diterapkannya sanksi baik denda maupun pidana kurungan bagi masyarakat maupun petugas.

2. Saran

- a. Untuk membangun SIAK yang lebih efektif dan efisien ke depan diperlukan komitmen dan kerja sama antara instalasi terkait disemua tingkatan dalam kerangka membangun basis data yang berasal dari berbagai instalansi secara terintegrasi.
- b. Melengkapi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan sarana dan prasarana kerja yang memadai, personil yang terampil dan memiliki etos kerja tinggi, serta anggaran pengelolaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan yang mencukupi.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku-Buku

- Abdurrahman, 1987. Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah, Jakarta: Media Sarana Press.
- Amir Santoso, 1992. Analisa Kebijakan Publik : Suatu Pengantar, Jurnal Ilmu Politik No. 3, Jakarta : Gramedia.
- Amrah Muslimin, 1978. Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978, Bandung : Alumni, Bandung.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bagir Manan, 1990. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945. Disertasi, Bandung : Universitas Padjadjaran.
- Dede Rosyada Dkk, 2000. Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- Dye., Thomas R. 1978. *Understanding public policy*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs.
- Easton, David. 1953. *The Political System*, New York: Knopf.
- Eti Rochaety, dkk. 2010. Sistem Informasi Manajemen Pendidikan, Jakarta: Bumi Akara.
- Friedrick, Carl J. Friedrick, 1963. *Man and His Government*, New York: Mc Graw Hill.
- George C. Edwards III, Ira Sharkansky, 1978. *The Policy Predicament*, San Fransisco: W.H. Freeman and Company,.
- Jenkins, W.I. 1978. *Public Analysis*, Oxford: Martin Robertson.
- Jimly Asshiddiqie, 2010. Konstitusi & Konstitusionalisme indoensia, Jakarta: Sinar Grafika.
- J. Kaloh, 2002. Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global, Jakarta : Rineka Cipta.
- Krishna D. 2003. Darumurti, Umbu Rauta, Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran, Pengaturan dan Pelaksanaan, Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Laswell, Harold D., Abraham Kaplan, 1970. *Power and Society*, New Haven: Yale University Press.
- Mardiasmo, 2002. Akuntansi Sektor Publik, Yogyakarta : Penerbit Andi.

Santoso Soeroso, 2000. Mengarusutamakan Pembangunan Berwawasan Kependudukan di Indonesia, Jakarta: Buku Kedokteran EGC.

Sujanto, 1979/1980. Latar Belakang Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggungjawab Dititikberatkan Pada Daerah Tingkat II. Pusat Penelitian dan Pengembangan Pemerintah Daerah. Badan Penelitian dan Pengembangan, Jakarta : Departemen dalam Negeri.

Sumarto Hetifa Sj, 2003. Inovasi, Partisipasi dan Good Governance, Bandung: Yayasan Obor Indonesia.

Udoji, Chief J.O. 1981. *The African Public Servant as a Public Policy in Africa, Addis Abeba: African Association for Public Administration and Management.*

Yosef Riwu Kaho, 1991. Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia. Yogyakarta : FISIPOL Universitas Gajah Mada.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Kependudukan Secara Nasional, Jo Perubahannya Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010.

Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Walikota Pontianak Nomor : 2 Tahun 2008 Tentang Pelayanan Kartu Keluarga (KK) di Kota Pontianak.

C. Jurnal, Artikel, Makalah, Kamus Bahasa, Internet, dan Sumber Lainnya

Ibnu Syamsi, Diktat Kuliah Kebijakan Publik dan Pengambilan Keputusan, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1993.

Widyago. <http://widyago.wordpress.com/2011/04/03/pengertian-kependudukan/>. Diakses 20 November 2013.