

DESENTRALISASI KEWENANGAN BIDANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL

Mujahidin

Intstitit Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)
Jl. Gajah Mada No.1, Leneng, Praya,
Kabupaten Lombok Tengah, NTB, Indonesia
Email: mujahidin10102017@gmail.com

Wiredarme

Intstitit Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)
Jl. Gajah Mada No.1, Leneng, Praya,
Kabupaten Lombok Tengah, NTB, Indonesia
Email : wirwiredarme@yahoo.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tentang bagaimana desentralisasi kewenangan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil oleh pemerintah pusat dan daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pembagian kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai daerah otonom bukan berarti pemerintah pusat tidak memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Oleh karena alasan demikian itulah yang membuka ruang dan waktu untuk melakukan intervensi dalam pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan di daerah termasuk urusan pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.

Kata kunci: *Desentralisasi; Kewenangan; Pemerintah*

Abstract

This study discusses the way to decentralize authority in the field of population administration and civil registration by the central and regional governments. The method used in this study is a normative research method using conceptual agreements and agreements. The conclusion showed that the division of authority to regional governments as autonomous regions does not mean that the central government does not have access to conduct supervision in the implementation of regional government. For this reason, space and time are needed to intervene in the implementation of government policies in the regions including administrative affairs of population administration and civil registration.

Keywords: *Decentralization; Authority; Government*

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan UUD 1945 mengandung cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara, maka untuk mewujudkannya dalam menyelenggarakan system pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah.¹ Seluruh urusan negara hanya dilaksanakan oleh satu pemerintahan saja atau dengan kata lain ketidakberadaan pemerintahan daerah. Selain itu menurut C.F. Strong terdapat dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat,

¹UUD NRI tahun 1945 dalam Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186

dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan.² Lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia secara filosofis dikarenakan beberapa hal di antaranya: *Pertama*, wilayah Negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata ke seluruh wilayah negara. *Kedua*, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai.³

Pembagian kewenangan diatur dalam pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 disebutkan dengan jelas tentang hubungan wewenang dan keuangan antara pusat dan daerah adalah sebagai berikut: 1). hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah; dan 2). hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.⁴

Selain itu, kita dapat mengetahui secara pasti bahwa wilayah negara Republik Indonesia akan dibagi dalam bentuk wilayah besar dan wilayah kecil yang dalam implementasinya yang dimaksud dengan wilayah besar adalah provinsi dan wilayah kecil adalah kabupaten/kota dan satuan wilayah lainnya yang bersifat khusus dan istimewa.

Untuk menerapkan prinsip sinkronisasi dan simplifikasi bertujuan untuk mengurangi bahkan menghilangkan *gap* atau sekat dalam hubungan komunikasi organisasi baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun secara horizontal antara pemerintah daerah. Membangun hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan prinsip komunikasi organisasi, tentu terdapat konsep hubungan kewenangan yang berdasar sistem konstitusi, sebagaimana dalam konsep negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas. Oleh karenanya, kewenangan yang merupakan salah satu bentuk kekuasaan memiliki legitimasi (keabsahan), yang nantinya terhadap hubungan kewenangan tersebut memiliki *legitimate power*.⁵ Berdasarkan hal tersebut, maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.⁶

Penyelenggaraan kewenangan oleh organisasi perangkat daerah yang berhubungan dengan kelembagaannya, personalia masih terdapat upaya penyeragaman organisasinya dan adanya bentuk intervensi dari pemerintah pusat yang menimbulkan kerancuan dalam istilah desentralisasi. Organisasi dinas kependudukan dan pencatatan sipil yang ada merupakan kelembagaan yang dibentuk oleh pemerintah kabupaten Lombok Tengah, personalia yang mengisinya juga merupakan pegawai daerah yang menjadi kewenangan dari pembina kepegawaian di daerah. Tetapi dalam praktiknya bahwa dalam pengaturan personalianya terjadi intervensi dari pemerintah pusat, terutama dalam penempatan pejabat di lingkup organisasi dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Lombok Tengah. Berdasarkan uraian di atas, penulis mengidentifikasi beberapa permasalahan, antara lain: 1) pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah belum dengan sepenuhnya; 2) penataan urusan kelembagaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih menerapkan keseragaman bagi masing-masing

²Ibid.

³Disampaikan oleh Enny Nurbaningsih dalam perkuliahan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 8 Mei 2015 dalam *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186*.

⁴Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 4. *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah.... Abdul Rauf Alauddin Said* dalam *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186*

⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71.

⁶Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012, hlm. 29.

daerah; 3) penataan urusan kepegawaian pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi intervensi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Mencermati identifikasi masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah dalam kalimat tanya yaitu bagaimanakah konsep pembagian kewenangan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Kabupaten Lombok Tengah?

Adapun tujuan penelitian untuk menganalisis tentang bagaimana desentralisasi kewenangan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil oleh pemerintah pusat dan daerah.

B. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian yang menjelaskan tentang fenomena yang berkaitan dengan desentralisasi kewenangan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Untuk mencapai maksud tersebut, maka penelitian ini menggunakan metode *triangulation*. Unit analisis penelitian ini adalah organisasi dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Lombok Tengah. Fokus penelitian ini adalah mencakup penataan kewenangan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil yang meliputi aspek penataan organisasi dan penataan SDM aparatur.

Analisis terhadap aspek tersebut fokus pada konsep pembagian kewenangan terhadap pemerintah daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah, termasuk pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam Kerangka NKRI. Pengumpulan data dilakukan dengan cara (1) wawancara, (2) observasi dan (3) dokumen. Wawancara dilakukan terhadap informan untuk mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan fokus penelitian. Data yang telah terkumpul, maka data diolah dan dianalisis secara kualitatif.⁷

C. PEMBAHASAN

Pemerintah sebagai *public servant* (pelayan publik) mempunyai tugas dan tanggung jawab memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sebagai penjabaran dari tujuan Negara, yaitu menjamin keamanan negara, memelihara ketertiban, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melindungi kepentingan masyarakat, mensejahterakan masyarakat berdasarkan prinsip keadilan sosial. Dalam mencapai fungsinya itu, maka diperlukan desentralisasi.⁸ Desentralisasi kewenangan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian organisasi yang ada di level yang lebih rendah, sebagai bagian dari upaya pemberdayaan organisasi pelaksana pada level yang lebih rendah atau dalam istilah lain *street level bureaucracy*.⁹

Kebijakan desentralisasi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota dalam konteks otonomi daerah merupakan suatu kebijakan strategis dalam membangun suatu pemerintahan yang mampu mengenali lebih dekat kebutuhan masyarakat serta pemberian pelayanan publik yang lebih efektif dan percepatan pembangunan.¹⁰

Pelaksanaan otonomi di daerah berpijak pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam wujud urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya

⁷M. Thair Haning, dkk, 2016, *Desentralisasi Kewenangan Pelayanan Publik pada Kecamatan di Kabupaten Pangkep*, JAKPP, Vol. 2 No. 1 Juni 2016, pISSN : 2460-6162|eISSN:2527-6476.

⁸M. Thahir Haning, dkk, 2016, *Desentralisasi Kewenangan Pelayanan Publik pada Kecamatan di Kabupaten Pangkep*, JAKPP, Vol. 2 No. 1 Juni 2016, pISSN : 2460-6162|eISSN:2527-6476.

⁹*Ibid.*

¹⁰*Ibid.*

kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk itu dilakukan pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Desentralisasi merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintah daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Pembagian kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai daerah otonom bukan berarti pemerintah pusat tidak memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Oleh karena alasan demikian itulah yang membuka ruang dan waktu untuk melakukan intervensi dalam pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan di daerah termasuk urusan pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Urusan pemerintahan ini secara nyata sudah dilaksanakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Wujud penyelenggaraan kewenangan sebagai daerah otonom baik dari aspek kelembagaan maupun aspek pengelolaan personalia atau sumber daya manusia.

a. Penataan Urusan Kelembagaan

Dalam era persaingan yang semakin ketat, setiap organisasi harus senantiasa mengevaluasi kinerjanya, melakukan perbaikan, agar tetap berkembang dan dapat bersaing. Perbaikan ini harus dilaksanakan secara berkesinambungan. Untuk itu pemerintahan daerah melakukan dengan istilah *downsizing* atau *delaying*, melibatkan pengurangan di bidang tenaga kerja, unit kerja atau divisi, ataupun pengurangan tingkat jabatan dalam struktur organisasi. Pengurangan ini diperlukan untuk memperbaiki efisiensi dan efektifitas (David, F, 1997, dalam Rasyid Thaha: Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah).¹¹ Karena organisasilah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah sebagaimana termaktub pada pasal 208 UU No. 23 tahun 2014. Pemerintah kabupaten Lombok Tengah mengimplementasikannya dengan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.

Salah satu perangkat daerah yang dibentuk adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang merupakan unsur pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang ditanganinya. Pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya tidak selalu tanpa hambatan atau masalah seperti halnya sumber daya aparatur yang dihadapkan pada dua persoalan utama, yaitu kualitas dan distribusi (penempatan).

b. Penataan Urusan Kepegawaian

Pembagian kewenangan dalam jabatan kenegaraan, menurut pendapat Suwoto Mulyosudarmo¹² menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan dapat mencakup muatan lebih luas dari wewenang. Pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu; kekuasaan yang bersifat atributif dan derivatif. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada yang menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Kekuasaan *derivative* adalah yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain. Pembentukan kekuasaan bisa terjadi pada saat yang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh kekuasaan dan bisa terjadi kemudian sesudah lahirnya lembaga atau badan.

Pelaksanaan kewenangan daerah yang berhubungan dengan urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil khususnya pengelolaan personalianya. Pengelolaan personalia atau sumber daya manusia oleh pemerintah kabupaten Lombok Tengah telah

¹¹Rasyid Thaha : Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah.pdf, 23 April 2019, 08.51 AM

¹²Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm.39, dalam Erlanda Juliyansyah Putra, *Pengelolaan Kepegawaian pada Era Otonomi Daerah Kanun Jurnal Ilmu Hukum*No. 65, Th. XVII (April, 2015), pp. 37-60

berupaya menjalankan urusan dimaksud. Namun dalam pelaksanaannya bagi pemerintah kabupaten Lombok Tengah mendapat campur tangan dari pemerintah pusat. Padahal urusan ini sudah menjadi urusan yang didesentralisasikan kepada pemerintah daerah sebagaimana dalam UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini yang menjadi landasan acuan penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk kewenangan yang menjadi urusan pemerintah daerah. Bentuk campur tangan pemerintah kepada pemerintah daerah dalam hal pengelolaan personalia yaitu kegiatan yang terkait dengan penempatan aparatur sipil negara yang menduduki jabatan pada dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Selain itu termasuk juga yang berhubungan dengan mutasi aparatur sipil negara yang ada pada dinas, jika akan dilakukan harus mendapat rekomendasi dari pemerintah pusat terlebih dahulu. Hal ini telah dilakukan penelitian oleh Baiq Dekry Oktavia Budiani yang berjudul *Kewenangan Pengangkatan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menurut Peraturan Perundang-undangan*. Penelitian ini menunjukkan adanya norma atau peraturan perundang-undangan yang berbenturan.¹³ Berangkat dari pendapat tersebut, maka penulis berpandangan bahwa terjadinya benturan peraturan itu merupakan bentuk campur tangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau dengan kata lain sebagai bentuk keengganan pemerintah pusat untuk melakukan desentralisasi kewenangan melalui otonomi daerah yang seluas-luasnya dan bertanggung jawab.

D. KESIMPULAN

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Hal ini dilakukan dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi, sehingga secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah. *Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom telah dilakukan sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014. Penataan kelembagaan organisasi sebagai penyelenggara urusan pemerintahan daerah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah dengan membentuk Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah yang acuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pengelolaan personel atau sering disebut dengan manajemen personalia atau manajemen kepegawaian sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Daftar Pustaka

- Ahmad Ghufon, Sudarsono. *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*. Jakarta : PT. Rineka Cipta. 1991.
- Baiq Dekry Oktavia Budiani. *Kewenangan Pengangkatan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menurut Peraturan Perundang-undangan*. Fakultas Hukum, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Mataram. 2019.

¹³Baiq Dekry Oktavia Budiani, 2019, *Kewenangan Pengangkatan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menurut Peraturan Perundang-undangan*, Fakultas Hukum, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Mataram.

- Dennis A. Rondinelli, *Decentralization, Territorial Power and The State: A Critical Response*, dalam Ni'matulHuda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005)
- Enny Nurbaningsih dalam perkuliahan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 8 Mei 2015 dalam *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186*.
- Erlanda Juliyansyah Putra. Pengelolaan Kepegawaian pada Era Otonomi Daerah. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 65, Th. XVII (April, 2015)*.
- Ganjong. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007.
- Halilul Khairi. Pembagian Urusan Pemerintahan Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Dosen IPDN dan Tim Perumus/Pembahas UU No 23/2014).
- Muhammad Fauzan. *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 4. *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah.... Abdul Rauf Alauddin Said dalam Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186*.
- M.Thair Haning, dkk. *Desentralisasi Kewenangan Pelayanan Publik pada Kecamatan di Kabupaten Pangkep*. JAKPP. Vol. 2 No. 1 Juni 2016. ISSN : 2460-6162] eISSN:2527-6476.
- Muh. Tang Abdullah. *Desentralisasi dan Efektivitas Pemerintahan Daerah Kabupaten Maros. Masyarakat, Kebudayaan dan Politik Vol. 26, No. 2, tahun 2013*.
- Nurdin. *Kebijakan Penataan Urusan Pemerintahan, Kelembagaan dan Kepegawaian pada Perangkat Daerah Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai bahan Rapat Koordinasi Kementerian Koperasi dan UMKM, Jakarta. 2015*.
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Elex Media Komputindo, Jakarta. 2004.
- Rasyid Thaha : *Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah.pdf*, diakses 23 April 2019, pukul 08.51 AM.
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*. (Yogyakarta: UII Press, 2003).
- Riwu Kaho. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM. 2012.
- Sinambela, Lijan Poltak dkk. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan, dan Implementasi*. Bumi Aksara, Jakarta. 2006.
- Sutarto. *Dasar-Dasar Organisasi*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. 2002.
- Suwoto Mulyosudarmo. *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1997, hlm.39, dalam Erlanda Juliyansyah Putra. *Pengelolaan Kepegawaian pada Era Otonomi Daerah Kanun Jurnal Ilmu Hukum No. 65, Th. XVII (April, 2015)*.
- UUD NRI tahun 1945 dalam *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186*.
- Philipus M. Hadjon. "tentang Wewenang". YURIDIKA, No. 5 & 6 Tahun XII. September – Desember, 1997.