

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA NOMOR.....TAHUN 2016
TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH KOTA SALATIGA NOMOR 13
TAHUN 2013 TENTANG PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN



DISUSUN OLEH:
TIM FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SALATIGA

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SALATIGA
2016

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas karunia-Nya, sehingga Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dapat diselesaikan dengan baik. Penyusunan Naskah Akademik ini dilandasi pada semangat untuk merespon situasi dan dinamika masyarakat di wilayah Kota Salatiga, dimana perkembangan teknologi dan permasalahan pendataan yang ada di masyarakat akan mempengaruhi database suatu daerah. Oleh karena itu diperlukan bantuan hukum dalam arti perundang-undangan untuk menjaga stabilitas, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat Kota Salatiga. Untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat Kota Salatiga, maka diperlukan Peraturan Daerah yang baik, yang maka oleh karena itu perlu dilakukan kajian akademis.

Kajian ini dilaksanakan dalam rangka mendapatkan kajian mendalam secara yuridis terhadap permasalahan yang terkait dengan Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di wilayah Kota Salatiga. Atas disele-saikannya naskah akademik ini, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam persiapan sampai dengan selesainya laporan pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

Demi sempurnanya laporan ini, kami menerima secara terbuka semua kritik dan saran untuk perbaikannya. Semoga hasil kajian ini memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Salatiga,.....2016
Tim Penyusun

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Pemerintah Kota Salatiga berkewajiban dan bertanggungjawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan sesuai dengan kewenangannya. Bahwa untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk daerah Kota Salatiga perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan.

Administrasi Kependudukan menjadi semakin penting karena selalu bersentuhan dengan setiap aktivitas kehidupan di Indonesia. Diantaranya adalah saat Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, Pemilu Kepala Daerah, mengurus surat-surat kendaraan, mengurus surat-surat tanah dan lain sebagainya. Apabila kita akan berdomisili pada suatu wilayah maka kita harus memiliki tanda domisili yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Pemanfaatan Teknologi Informasi dalam rangka menyusun Sistem Informasi Kependudukan yang akurat, terpercaya dan up to date perlu dioptimalkan. Dengan kemajuan teknologi saat ini tentu ini bukan lagi masalah bagi Negara kita. Jika kita membuat sebuah sistem informasi terintegrasi maka memungkinkan kita melakukan pengolahan data kependudukan secara cepat dan akurat. Misalkan KPU membutuhkan data DPT maka langsung saja koordinasi ke Dinas Kependudukan untuk mendapatkan data terbaru. Tidak sulit karena setiap elemen saling mendukung.

Nomor Tanda Penduduk dapat dijadikan sebagai nomor untuk berbagai keperluan, misalnya dalam mengurus pajak penghasilan, pajak kendaraan bermotor, kepemilikan bangunan dan lain sebagainya. Dengan mengintegrasikan data secara nasional maka tidak akan terjadi seseorang yang memiliki KTP ganda, karena masing-masing penduduk akan memiliki ID unik yang dapat digunakan di seluruh Indonesia.

Gagasan menyusun suatu sistem administrasi yang menyangkut seluruh masalah kependudukan, yang meliputi pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan data kependudukan, patut menjadi perhatian untuk mewujudkannya. Perwujudan suatu sistem memang sangat didambakan oleh masyarakat. Bahkan sebagai ciri dari penyelenggaraan Negara yang modern khususnya bidang pelayanan masyarakat.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Salatiga yang lebih berkualitas, yang menjamin hak-hak warga negara, dipandang perlu untuk melakukan kajian terhadap Peraturan Daerah Kota Salatiga No. 13 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu:

1. Sejalan dengan perkembangan masyarakat di Kota Salatiga, permasalahan apakah yang dihadapi oleh pemerintah Kota Salatiga dalam rangka penyelenggaraan administrasi kependudukan ?
2. Mengapa diperlukan adanya Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagai dasar pemecahan masalah tersebut?

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis , pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dari Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan?

C. Maksud dan tujuan

1. Maksud

Kajian tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, dimaksudkan untuk melakukan review atas Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil, khususnya penyempurnaan atas berbagai materi pengaturan yang terkait dengan penetapan Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil juga yang belum tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2013 yaitu penetapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

2. Tujuan

Tujuan kajian tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, adalah tersusunnya Dokumen Kajian Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagai bahan pertimbangan bagi penyempurnaan landasan hukum yang sudah ada bagi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dalam rangka memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk daerah Kota Salatiga.

D. METODE

Metode kajian ini dilakukan dengan studi literatur terkait dengan kebijakan dan implementasi permasalahan Administrasi Kependudukan di Kota Salatiga. Studi tersebut akan didukung dengan eksplorasi bahan hukum yang akan diakomodasikan dalam produk hukum.

Tipe penelitiannya adalah penelitian hukum empiris (*empirical legal research*). Untuk memperkuat analisis, dilakukan juga pengumpulan bahan-bahan melalui penelaahan dokumen, pengamatan (*observasi*), mendengar pendapat narasumber atau para ahli, dan lain-lain. Pengertian penelitian hukum (*empirical legal research*) dalam hal ini adalah penelitian yang dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis substansi peraturan perundang-undangan atas pokok permasalahan atau isu hukum dalam konsistensinya dengan asas-asas hukum, teori hukum termasuk pendapat ahli apakah sesuai dengan implementasinya.

Kajian tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut:

- a. Evaluasi atas pelaksanaan Peraturan Daerah nomor 13 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- b. Pengkajian terhadap pasal-pasal dalam Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2013 yang dinilai mengandung kelemahan dan/atau bermasalah;
- c. Pengkajian terhadap konsep teoritis tentang penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang ideal;
- d. Penyesuaian dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; dan
- e. Analisis komprehensif dan penyusunan konsep pengaturan yang baru.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dilakukan dengan mengacu kepada Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta praktek penyusunan Naskah Akademik yang

selama ini dilakukan di Indonesia, baik di Badan Legislasi DPR RI, BPHN, dan Kementerian Hukum dan HAM. Metode penelitian untuk menyusun Naskah Akademik ini dilakukan dengan studi literatur terkait dengan kebijakan dan implementasi permasalahan penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Salatiga. Studi tersebut akan didukung dengan eksplorasi bahan hukum yang akan diakomodasikan dalam produk hukum. Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 ketentuan poin b : bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Maka perlu membentuk peraturan perundangan tentang perlindungan perempuan dan anak di Kota Salatiga. Selanjutnya ketentuan pada Bab I Pasal 1, angka 11 : Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Metode penelitian menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif, dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder yaitu penelitian dengan pendekatan terhadap Undang-Undang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan itu sendiri baik dari sisi konsep, kebijakan, dan kajian empirik. Untuk penyusunan naskah akademik ini berdasarkan kajian literatur yang dilakukan dengan pengumpulan bahan-bahan melalui penelaahan dokumen, pengamatan (*observasi*), diskusi (*Focus Group Discussion*), wawancara, mendengar pendapat narasumber atau para ahli, dan lain-lain. Penyusunan naskah akademik yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait penyelenggaraan administrasi kependudukan.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan menurut Graycar (Yeremias T Keban, 2004 : 55) dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Dalam konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu serangkaian kesimpulan dan rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu sistem organisasi, sehingga dapat mengetahui apa yang diharapkan dari program dan mekanisme kerja dalam mencapai produknya serta sebagai suatu kerangka kerja. Kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Thomas R. Dye menjelaskan, bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Dye mengatakan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan “ oleh pemerintah akan

mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” pemerintah (Hanif Nurcholish, 2005 : 159).

Kerangka berpikir dalam penelitian ini menyangkut dua hal, yaitu *pertama*, seperti halnya kebijakan publik yang lain, kebijakan desentralisasi merupakan suatu proses yang tanpa henti dari sejumlah keputusan-keputusan politik. *Kedua*, keputusan-keputusan tersebut dihasilkan oleh sejumlah aksi atau reaksi dari para pelaku kebijakan. Untuk menjelaskan keputusan-keputusan tersebut, kita harus menilai tindakan-tindakan dari pelaku kebijakan yang berupa serangkaian aksi yang mencerminkan kepentingan dan persepsi mereka atas sejumlah alternatif kebijakan dan kemungkinan mereka untuk meraih kepentingan-kepentingan tersebut.

Secara teoritis harus diakui bahwa meskipun kebijakan desentralisasi secara primer bertumpu kepada interaksi antara penguasa di pusat dan di daerah, hendaknya perhatian juga diberikan kepada macam-macam gagasan dan pengaruh kekuatan yang datang dari organisasi-organisasi lain dalam sistem pemerintahan nasional dan daerah yang berlaku (Wahyudi Kumorotomo, 2008 : 27). Seperti dikatakan oleh Peters nampaknya kebijakan sering dianggap sebagai sebuah permainan yang rumit lantaran begitu banyak pihak dapat bermain, dan aturan mainnya kadang-kadang tidak jelas. Interaksi diantara pelaku kebijakan akan menghasilkan apa yang disebut sebagai hasil kebijakan (*policy outputs*). Hasil kebijakan itu akan berbentuk bermacam-macam peraturan perundang-undangan dan juga keputusan-keputusan yang mewujudkan rincian dari kebijakan pokoknya yang biasanya disebut implementasi atau pelaksanaan (Wahyudi Kumorotomo, 2008 : 38). Pada akhirnya, perubahan kebijakan merupakan sebuah proses berkesinambungan mengenai bagaimana para pelaku kebijakan memandang hasil-hasil kebijakan tersebut.

2. Pemerintahan Daerah

a. Konsep Pemerintahan Daerah

Konsep pemahaman Pemerintahan Daerah di Indonesia harus dipahami sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemahaman ini juga dipakai dalam menafsirkan Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18 B UUD NRI 1945 (pasca amandemen). Meskipun dilakukan amandemen terhadap Pasal 1, tetapi politik konstitusi UUD 1945 tetap menjadikan Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Pemahaman terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (5) tidak dapat dipisah dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1). Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan *Negara Kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan Kabupaten itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.*

Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan *Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah Pusat.* Ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) di atas tidak dapat dipisahkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi: *Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.* Tentang hal ini Laica Marzuki mengatakan bentuk Negara (*de staatsvorm*) RI secara utuh harus dibaca dan dipahami dalam makna Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang disusun berdasarkan *desentralisatie*, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya, menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945. Bentuk Negara Kesatuan yang berbentuk republic, dan disusun

berdasarkan desentralisasi itu merupakan *constitutionele kenmerken* dari *de staatsvorm van* Republik Indonesia (Imam Soebechi: 2012:50).

Selanjutnya Politik hukum pemerintahan daerah dirumuskan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 2 UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibentuk menggantikan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Apabila dilihat dalam konsideran menimbang, maka dapat diketahui politik pemerintahan daerah yang akan dijalankan. Konsideran menimbang dari UU No. 23 Tahun 2014 berbunyi :

- 1) bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran, serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;
- 3) bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti;

Menurut konsideran menimbang bahwa sekurang-kurangnya terdapat tiga alasan mengapa UU No 32 Tahun 2004 perlu diubah/disempurnakan (Wahyudin Hussein dan H. Hufron, 2008: 167) :

- 1) dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- 2) efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar-pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang, tantangan persaingan global;
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Secara faktual pentingnya dilaksanakan pemerintahan daerah dilandasi oleh perimbangan-perimbangan berikut (Hanif Nurcholis, 2005: 31-32):

1) Adanya perbedaan daerah dalam sistem sosial, politik dan budaya

Umumnya kesatuan masyarakat daerah telah tumbuh, berkembang, dan eksis sebagai kesatuan masyarakat hukum sebelum terbentuknya negara nasional. Kesatuan masyarakat hukum ini telah mengembangkan lembaga sosial yang dikembangkan mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan.

Kondisi alamiah tersebut menjadi fakta politik, sosial, dan budaya yang selanjutnya mempengaruhi lembaga-lembaga formal yang dibentuk negara. Oleh karena itu negara perlu mengakomodasi fakta tersebut dengan menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah. Dengan menempuh cara ini maka struktur lembaga formal akan diperkuat. Selanjutnya dengan sistem pemerintahan daerah yang disepakati semua pihak maka akan tercipta tingkat kohevisitas yang tinggi. Dengan demikian, Pemerintahan daerah justru akan memperkokoh integritas bangsa.

2) Upaya untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat

Dalam sistem pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan kepentingan dan aspirasinya. Dengan kewenangan ini masyarakat daerah setempat melalui wakil-wakilnya membuat kebijakan publik/kebijakan daerah. Kebijakan daerah ini lalu dilaksanakan oleh pejabat-pejabat daerah setempat. Dengan demikian urusan masyarakat diputuskan oleh masyarakat sendiri. Oleh karena itu, jika muncul masalah, dengan cepat masyarakat akan menyelesaikannya. Pelayanan publik yang diberikan oleh pejabat pelaksana dapat diterima masyarakat secara cepat dan mudah karena tidak terdapat jalur birokrasi yang panjang, kompleks dan berbelit-belit.

3) Menciptakan administrasi pemerintahan yang efisien

Penyelenggaraan pemerintahan dengan cara terpusat akan melahirkan hirarki dan rantai komando yang panjang. Melalui sistem pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya. Dengan demikian, pemerintah daerah tidak sekedar melaksanakan ketentuan dari pusat tapi membuat rencana, melaksanakan, mengendalikan dan mengawasinya sendiri. Dalam hal ini pengambilan keputusan berada di daerah, begitu juga tentang pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawabannya.

3. Aspek Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah yang diterbitkan oleh Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan (2011: 12-13) menyebutkan Aspek pembentukan peraturan daerah setidaknya meliputi tiga hal penting yaitu aspek kewenangan, aspek keterbukaan dan aspek pengawasan.

a. Aspek kewenangan

Aspek kewenangan secara tegas dipersyaratkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa:

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan pembentukan Peraturan Daerah berada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah

ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mengenai dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam:

- 1) Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:
” Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” ;
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Pasal 25 huruf c, Pasal 42 ayat (1) huruf a, dan Pasal 136 ayat (1)] yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:
 - a) Pasal 25 huruf c :”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD”;
 - b) Pasal 42 ayat (1) huruf a : ” DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”;
 - c) Pasal 136 ayat (1) : ”Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD” .

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan pembentukan Peraturan Daerah telah ditetapkan beberapa produk hukum yang meliputi :

- 1) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
 - 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2005 tentang Program Legislasi Daerah;
 - 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;
 - 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Prosedur Pembentukan Produk Hukum Daerah;
 - 5) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/1586/SJ tanggal 25 Juli 2006 perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.
- b. Aspek keterbukaan

Dalam setiap pembentukan Peraturan Daerah diperlukan adanya keterbukaan yaitu pemberian kesempatan kepada masyarakat baik dari unsur akademisi, praktisi, maupun dari unsur masyarakat terkait lainnya untuk berpartisipasi, baik dalam proses perencanaan, persiapan, penyusunan dan/atau dalam pembahasan Raperda dengan cara memberikan kesempatan untuk memberikan masukan atau saran pertimbangan secara lisan atau tertulis sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

c. Aspek Pengawasan

Dalam pembentukan Peraturan Daerah dilakukan pengawasan, baik berupa pengawasan preventif terhadap Raperda maupun pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah. Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk evaluasi secara berjenjang terhadap Raperda tentang APBD, Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah, dan Raperda tentang Penataan Ruang. Terkait dengan pengawasan preventif, Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 903/2429/SJ tanggal 21 september 2005 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD/Perubahan APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD/Perubahan APBD Tahun 2006.

Sedangkan mengenai evaluasi dilakukan dengan pertimbangan, antara lain, untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan

menyesuaikan materi Peraturan Daerah dengan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau Peraturan Daerah lainnya.

4. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam Sidang Tahunan MPR RI 7-18 Agustus 2000 telah dilakukan perubahan kedua UUD 1945 antara lain tentang pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18 B UUD 1945. Perubahan Pasal tersebut dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi itu terdapat daerah kabupaten dan kota. Penegasan di dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) menjadi dasar hukum bagi seluruh pemerintahan daerah untuk dapat menjalankan roda pemerintahan (termasuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan lainnya) secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat (Ni'matul Huda, 2007 :48-53).

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan tersebut menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. (Ni'matul Huda, 2007 : 76).

2. Tinjauan Tentang Hukum dan Kebijakan.

1. Pengertian Kebijakan

Hogwood dan Gunn memberikan pedoman tentang pengertian kebijaksanaan. Mereka mengelompokkan beberapa penggunaan istilah kebijaksanaan ke dalam beberapa kelompok, yaitu :

- 1) Kebijaksanaan sebagai keputusan pemerintah (*policy as decision of goverment*).

Pendekatan studi kasus, yaitu yang memusatkan perhatiannya pada keputusan-keputusan pemerintah tertentu, khususnya keputusan yang muncul dari 'saat-saat pemilihan alternatif' dalam beberapa episode terkenal.

- 2) Kebijaksanaan sebagai bentuk pengesahan formal (*policy as formal autorization*).

Jika pada saat tertentu pemerintah mempunyai kebijaksanaan di satu bidang, maka yang ditunjuk adalah undang-undang tertentu yang telah diundangkan/disahkan parlemen atau seperangkat hukum lain yang memungkinkan satu kegiatan tertentu dapat dilaksanakan.

- 3) Kebijaksanaan sebagai program (*policy as programmet*);

Pemahaman program pada umumnya adalah suatu lingkup kegiatan pemerintah yang relatif khusus dan jelas batas-batasnya, mencakup serangkaian kegiatan legislasi, pengorganisasian, pengerahan dan penyediaan sumber daya yang dibutuhkan.

- 4) Kebijaksanaan sebagai keluaran (*policy as output*);

Kebijaksanaan dipandang sebagai apa yang senyatanya diberikan oleh pemerintah sebagai lawan dari apa yang telah dijanjikan atau telah disahkan undang-undang.

- 5) Kebijaksanaan sebagai hasil akhir (*policy as autcome*);

Yaitu apa yang senyatanya telah dicapai. Dalam prespektif ini akan memungkinkan kita untuk memberikan penilaian mengenai apakah tujuan formal dari suatu kebijaksanaan benar-benar terwujud dalam praktek kebijaksanaan yang sebenarnya.

6) Kebijakan sebagai teori atau mode (*policy as a theory or model*);

Semua kebijakan pada dasarnya mengandung asumsi-asumsi mengenai apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah dan apa akibat yang akan terjadi dari tindakan-tindakan itu. Meskipun asumsi-asumsi tersebut jarang dikemukakan secara jelas, namun kebijakan pada umumnya mengandung teori atau model tertentu yang menjelaskan hubungan sebab akibat (diadakannya kebijakan dan akibat-akibat yang ditimbulkan setelah diimplementasikan).

7) Kebijakan sebagai proses (*policy as process*)

Yang menjadi pusat perhatian adalah tiap-tiap tahapan yang biasanya dilakukan oleh kebijakan itu. Pada umumnya tahap tersebut terdiri dari isu-isu dan penyusunan agenda pemerintah, penyusunan kebijakan dan program-program, bentuk dan isi kebijakan, pelaksanaan dan pengakhirannya. Sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan, maka kebijakan memerlukan adanya strategi dan taktik (Bambang Senggono, 1994: 15).

2. Hukum sebagai sarana Kebijaksanaan Publik

Untuk mencapai tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan, sehingga dapat terwujud di dalam masyarakat diperlukan beberapa sarana. Salah satunya adalah hukum dengan berbagai bentuk peraturan perundang-undangannya yang ada. Dengan demikian "*law effectively legitimates policy*" atau dengan kata lain "*proper attention to the use of law in public policy formulation and implementation requires an awareness of the conditions under which law as effective*" (Bambang Senggono, 1994: 15).

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu, hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut.

- 1) Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
- 2) Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
- 3) Hukum sering dipakai pemerintah sebagai sarana untuk melindungi dan melawan kritik;
- 4) Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.

Perkembangan masyarakat ditandai dengan proses perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian peranan hukum semakin penting sebagai sarana untuk mewujudkan kebijakan-kebijaksanaan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijakan pemerintah.

Seidman, mengatakan bahwa pembuat kebijakan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan yang ia buat. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksana kebijakan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan. Dalam kaitan ini, Hans Kelsen mengajarkan bahwa peraturan-peraturan yang diundangkan oleh kekuasaan perundang-undangan di dalam suatu negara modern mempunyai aspek ganda, yaitu :

- 1) bahwa peraturan hukum itu tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu;

- 2) bahwa peraturan-peraturan itu sekaligus juga ditujukan kepada para hakim agar menerapkan sanksi manakala ada warga negara melanggar peraturan itu (Seidman, Robert, 1979: 71).

Dalam rangka menata dan mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan mempunyai arti yang penting.

Hukum adalah norma yang mengarahkan masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu dengan tidak mengabaikan dunia kenyataan. Oleh karena itu, hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Mertokusumo, Sudikno, 2001: 18).

Pemberlakuan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan ini karena secara teknis hukum dapat memberikan atau melakukan hal-hal sebagai berikut.

- a) Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan prediktabilitas di dalam kehidupan masyarakat;
- b) Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;
- c) Hukum sering dipakai pemerintah sebagai sarana untuk melindungi melawan kritik;
- d) Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya (C.J.M. Schuit, 1983).

Perkembangan masyarakat ditandai dengan proses perubahan-perubahan, dan hukum dijadikan sebagai sarana yang dapat digunakan untuk mengadakan perubahan dalam masyarakat. Dengan demikian peranan hukum semakin penting sebagai sarana untuk mewujudkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Hukum merupakan serangkaian alat untuk merealisasikan kebijaksanaan pemerintah (Friedman, Lawrence, 1984: 5).

Seidman, mengatakan bahwa pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan yang ia buat. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksana kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan. Dalam kaitan ini, Hans Kelsen mengajarkan bahwa peraturan-peraturan yang diundangkan oleh kekuasaan perundang-undangan di dalam suatu negara modern mempunyai aspek ganda, yaitu :

- a) bahwa peraturan hukum itu tertuju kepada warga negara dan mengarahkannya agar berbuat menurut cara-cara tertentu;
- b) bahwa peraturan-peraturan itu sekaligus juga ditujukan kepada para hakim agar menerapkan sanksi manakala ada warga negara melanggar peraturan itu (Kelsen, Hans, 1973: 71).

Dalam rangka menata dan mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, maka penggunaan hukum sebagai instrumen kebijaksanaan mempunyai arti yang penting.

3. Kebijaksanaan Dalam Otonomi Daerah

Berkaitan dengan pengertian kebijaksanaan di atas, pemerintah dalam membuat keputusan yang berkaitan dengan kebijaksanaan pembangunan daerah (otonom) tentu akan mengandung beberapa konsekuensi, baik positif maupun negatif. Prinsip dasar yang harus dipegang teguh oleh pembuat kebijaksanaan dalam mengeluarkan produk negara adalah bahwa kebijaksanaan tersebut harus menyentuh kepentingan dan kebutuhan rakyat secara adil, berdampak positif dan diterima oleh masyarakat dengan baik.

Ada tiga hal penting yang harus dipatuhi dalam merumuskan kebijaksanaan otonomi, yaitu:

- 1) kebijaksanaan otonomi harus berpedoman pada ketentuan yang ada.
- 2) kebijaksanaan otonomi harus berorientasi pada kepentingan umum pada masa depan. Orientasi ini harus mempunyai sasaran program yang jelas dan terarah sehingga deviasi atas tujuan dapat diminimalkan.
- 3) kebijaksanaan otonomi harus berorientasi pada strategi pemecahan masalah yang terbaik. Untuk itu perlu dipertimbangkan hubungan-hubungan baik yang melatarbelakangi kebijaksanaan itu maupun dampak yang dapat ditimbulkan oleh kebijaksanaan tersebut (HW, Widjaja, 2002: 3).

Dari pertimbangan-pertimbangan di atas maka dalam menentukan kebijaksanaan otonomi kepada daerah minimum ada ukuran pendekatan-pendekatan yang dapat digunakan. Pendekatan tersebut antara lain :

- 1) tujuan otonomi daerah;
- 2) sasaran otonomi daerah; dan
- 3) makna otonomi daerah dalam pemerintahan (Manan, Bagir, 1994: 136).

4. Sumber Kewenangan Pembuatan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (dan Keputusan Kepala Daerah) sebagai salah satu peraturan perundang-undangan tingkat daerah, dibuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah adalah satuan pemerintahan territorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri. Urusan rumah tangga daerah bisa bersumber dari otonomi daerah dan bisa pula berasal dari tugas pembantuan (*medebewind*) (Sarundajang, 2003: 76).

Sistem otonomi yang diberlakukan sekarang berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 adalah otonomi seluas-luasnya. Atas dasar itu, UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten/Kabupaten yang (hanya) di dasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi (Jha, SN and Mathur, 1999: 55).

Wewenang daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang berasal dari tugas pembantuan (*medebewind*) lebih terbatas dibandingkan dengan urusan-urusan di bidang otonomi (Bagir Manan, 2002: 72). Di bidang tugas pembantuan kewenangan hanya terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan, sedangkan wewenang mengatur urusannya sendiri tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu. Walaupun demikian, daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas pembantuan. Karena kebebasan tersebut (meskipun terbatas pada cara-cara melaksanakan) di mana daerah bertanggung jawab atas pelaksanaannya, maka dalam tugas pembantuan dianggap ada juga unsur otonomi (Pantja Astawa, Gde, 2002: 9-10).

3. Hukum Sebagai Suatu Sistem Norma

Hukum pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaedah dalam kehidupan bersama, keseluruhan tentang tingkah laku yang

berlaku dalam suatu kehidupan bersama yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi (Sudikno, 1986 : 37).

Berbagai pengertian tentang hukum yang ada menunjukkan bahwa hukum memiliki banyak dimensi yang sulit untuk disatukan, mengingat masing-masing dimensi memiliki metode yang berbeda. Secara garis besar pengertian hukum dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) pengertian dasar (Satjipto Rahardjo, 1986, 5-6) yaitu : *pertama*, hukum dipandang sebagai kumpulan atau nilai abstrak; *kedua* hukum dilihat sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang abstrak; *ketiga*, hukum dipahami sebagai sarana/alat untuk mengatur masyarakat.

Adapun fungsi dasar hukum (Hoebel, dalam Esmi Warasih, 2005 : 26) sebagai berikut :

- 1) Menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan apa yang dilarang.
- 2) Menentukan pembagian kekuasaan dan memerinci siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif.
- 3) Menyelesaikan sengketa
- 4) Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

Di samping itu hukum menghendaki agar warga masyarakat bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat atau berfungsi sebagai kontrol sosial yaitu dengan memandang hukum sebagai suatu mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum.

Selain itu, Lon L. Fuller (Esmi Warasih, 2005, 31) berpendapat bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem, maka harus mencermati apakah ia memenuhi delapan (8) asas atau *principles of legality* berikut.

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Apabila berbicara tentang hukum sebagai suatu norma maka tidaklah terlepas dari ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau teory* yang menyatakan bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi inipun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat (Esmi Warasih, 2005 ; 31).

4. Hierarki Norma Hukum (*Stufenboutheorie*)

Dalam kaitanya dengan hierarkhi norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenboutheorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarkhi tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut

dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhi, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan '*pre-supposed*'. Disamping itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah* (*das Doppelte Rechtsanlit*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai *individual norm*.

Dalam hal tata susunan/hierarkhi sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya (Maria Farida Indrati, 1996: 28-29).

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum.

Sesuai dengan *Stufenboutheorie* Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomer III/MPR/2000 dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 maka perundang-undangan RI memiliki kedudukan yang herarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

Sumber Hukum menurut Ketetapan MPR tersebut adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sedangkan tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut .

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarkhi Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

5. Teori Pengambilan Kebijakan

Menurut Solichin Abdul Wahab ada tiga teori pengambilan kebijakan yang sering dipakai, yaitu:

Pertama, Teori Rasional Komprehensif. Teori ini paling banyak dikenal dan diterima oleh kalangan luas. Unsur-unsur utama dari teori ini meliputi: (1) Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain; (2) Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang sebagai pedoman pembuat keputusan amat jelas dan dapat diperbandingkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya; (3) Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama; (4) Akibat-akibat berupa biaya dan manfaat yang ditimbulkan oleh setiap alternatif dipilih dan diteliti; (5) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif lainnya; (6) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya untuk mencapai tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan. Hasil dari proses tersebut adalah keputusan yang rasional yakni suatu keputusan dapat mencapai tujuan paling efektif.

Kedua, Teori Inkremental. Pengambilan keputusan dalam teori ini menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan dan pada saat yang sama merupakan teori lebih banyak menggambarkan cara untuk ditempuh oleh pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

Ketiga, Teori Pengamatan Terpadu. Suatu pendekatan untuk pengambilan sebuah keputusan dengan memperhitungkan baik keputusan-keputusan yang bersifat fundamental maupun keputusan-keputusan bersifat inkremental dan memberikan urutan teratas bagi proses pembuatan kebijakan fundamental guna memberikan arahan dasar dan proses pembuatan kebijakan inkremental sesudah keputusan tercapai (Solichin Abdul Wahab, 2004: 19).

6. Proses Pembuatan kebijakan

Membuat atau merumuskan suatu kebijakan Negara, bukanlah suatu proses sederhana dan mudah, hal ini disebabkan karena terdapat banyak faktor atau kekuatan-kakuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan Negara tersebut. Menurut Irfan Islamy ada enam

langkah yang harus diperhatikan dalam perumusan kebijakan Negara yaitu; *Pertama* Perumusan masalah; *Kedua*, Penyusunan agenda pemerintahan; *Ketiga*, Perumusan usulan kebijakan; *Keempat*, Pengesahan kebijakan Negara; *Kelima*, Pelaksanaan kebijakan dan *Keenam*, Penilaian kebijakan Negara (Irfan Islamy, 2004: 78).

William Dunn mengemukakan proses pembuatan kebijakan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung menurut urutan-urutan waktu; *Pertama*, Penyusunan agenda, para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik; *Kedua*, Formulasi kebijakan, para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengantisipasi masalah; *ketiga*, Adopsi kebijakan, alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan; *keempat*, Implementasi kebijakan, kebijakan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia; *Kelima*, Penilaian kebijakan, untuk pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apabila badan-badan eksekutif, legislatif dan badan peradilan memenuhi persyaratan seperti yang ditentukan oleh undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan (William Dunn, 1998: 24).

7. Analisis Kebijakan

Negel mendefinisikan analisis kebijakan sebagai penentuan alternatif terbaik dari kebijakan publik yang mampu memberikan jalan keluar dari berbagai macam alternatif kebijakan publik dan pemerintahan akan paling banyak mencapai seperangkat tujuan sesuai yang ingin dicapainya. Definisi tersebut menentukan empat unsur pokok kebijakan yaitu; *Pertama*, Tujuan termasuk kendala normatif dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan yang diharapkan; *Kedua*, kebijakan, program, proyek, keputusan pilihan, sarana atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan; *Ketiga*, Hubungan antara kebijakan dan tujuan termasuk hubungan yang terbentuk oleh intuisi, kewenangan, statistik, pengamatan, deduksi, perkiraan atau sarana lain; *Keempat*, Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan dan hubungannya (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 1).

William Dunn menyatakan Analisis kebijakan dilakukan untuk menilai secara kritis dan mengkonsumsikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Dalam melakukan analisis kebijakan Dunn membagi lima tahap analisis yaitu, (1) Perumusan masalah (2) Peramalan (3) Rekomendasi (4) Pemantauan (5) Penilaian. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkup aktivitas yang tidak linier (William Dunn, 1998: 23).

Negel menyebutkan konsep-konsep yang sering digunakan dalam analisis kebijakan publik; *Pertama*, Evaluasi kebijakan sama penting, seperti kita akan menjelaskan mengapa kebijakan ini ada; *Kedua*, Studi kebijakan meliputi deskripsi kebijakan, menjelaskan eksistensinya dan mengevaluasinya; *Ketiga*, Evaluasi program menekankan evaluasi sesuai program khusus; *Keempat*, Ilmu manajemen publik menekankan pembuatan keputusan yang terlihat dalam implementasi keputusan lebih dominan. Pada umumnya dibuat oleh badan pembuat Undang-Undang dan dinas-dinas yang memiliki kewenangan legislatif; *Kelima*, Analisis kebijakan menekankan metode analisis sistematis yang bisa menjadi kuantitatif atau kualitatif; *Keenam*, Ilmu kebijakan menekankan metode-metode kuantitatif (Hessel Nogi S. Tangkilisan, 2003: 2).

8. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan alat administrasi hukum dan berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik untuk bekerja sama menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002: 101).

Menurut Masmanian bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, dalam bentuk undang-undang atau keputusan-keputusan eksekutif. Keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuannya dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya (Asep Aan Dahlan, 2004: 101).

Meter dan Horn dalam buku Samudra Wiwaha dkk mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang dirumuskan dalam sebuah kebijakan (Samudra Wiwaha dkk, 1994: 15).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa "*memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat/kejadian-kejadian*" (Solichin Abdul Wahab, 2004: 65).

Menurut Solichin Abdul Wahab ada empat pendekatan dalam implementasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas implementasi yaitu;

1) Pendekatan-Pendekatan Struktural

Pendekatan ini ada dua bentuk yaitu pendekatan struktur yang bersifat organis dan pendekatan struktur matrik.

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial

Perlu dibedakan antara merencanakan perubahan dan merencanakan untuk melakukan perubahan. Dalam hal pertama, implementasi dipandang sebagai semata-mata masalah teknis atau masalah manajerial, prosedur-prosedur yang dimaksud termasuk diantaranya menyangkut penjadwalan (*scheduling*), perencanaan (*planning*), dan pengawasan (*control*).

Teknik manajerial merupakan perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*network planning and control- MPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja, proyek dapat dilaksanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas dan urutan-urutan logis, sehingga tugas tersebut dapat dilaksanakan.

3. Pendekatan Keperilakuan

Ada dua bentuk dalam pendekatan ini; *Pertama*, OD (*organisational development/ pengembangan organisasi*). OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan dalam ilmu-ilmu kepribadian; *Kedua*, bentuk *management by objectives* (MBO). MBO adalah suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsur-unsur termuat dalam analisis keperilakuan. Jelasnya MBO berusaha menjembatani antara tujuan yang telah dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya.

4. Pendekatan Politik

Pendekatan politik secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan terdahulu khususnya pendekatan perilaku. Dalam pendekatan ini, Keberhasilan suatu kebijakan pada

akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan kemungkinan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan tersebut secara formal telah disahkan (Solichin Abdul Wahab, 2004: 110).

1. Konsep Kependudukan

Pengertian Perkembangan Kependudukan : adalah kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan. Pengolahan data perkembangan kependudukan untu mengetahui keserasian, keselaran dan keseimbangan antara kuantitas, kualitas dan persebaran penduduk dengan lingkungan hidup. Pengertian perkembangan kependudukan adalah: gambaran kondisi, perkembangan dan prospek kependudukan. Gamabaran mengenai penduduk dapat dilihat dari : -kuantitas (Jumlah, Struktur, Komposisi yang mempengaruhi pertumbuhan dan penyebaran penduduk), faktor-faktor yang mempengaruhi serta karakteristiknya. -Kualitas Penduduk (fisik dan non fisik).-Mobilitas dan persebaran penduduk (Kepadatan datar daerah, arus dan volume perpindahan penduduk).

Sumber Data : -Sumber data berasal dari Hasil **Pendaftaran penduduk** antara lain – Pencatatan Biodata Penduduk –Pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan-Pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan-Pelaporan penduduk yang dapat melapor sendiri.

Pencatatan Sipil antara lain -Pencatatan Kelahiran –Pencatatan Lahir Mati-Pencatatan Perkawinan-Pencatatan Pembatalan Perkawinan-Pencatatan Perceraian- Pencatatan Pembatalan Perceraian- Pencatatan Kematian-Pencatatan Pengangkatan Pengesahan dan Pengakuan Anak- Pencatatan Perubahan Nama dan Perubahan Status Kewarganegaraan-Pencatatan Peristiwa penting dan - Data Lintas Sektor terkait seperti : Kesehatan, pendidikan dll.

Dokumen Kependudukan seperti KTP, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta Kematian dan Akta Perkawinan dan Akta Perceraian wajib dimiliki oleh penduduk Indonesia. Dokumen kependudukan ini mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara perdata bagi pemiliknya. Misalnya akta kelahiran, menunjukkan hubungan perdata dari pemilik akta dengan orang tuanya, akta kematian juga menunjukkan hubungan perdata dengan ahli waris, demikian pula akta-akta yang lain. Kepemilikan dokumen ini selain mempunyai kekuatan legal, juga dapat digunakan untuk memperoleh pelayanan sosial dasar yang dibutuhkan dalam kehidupan sehari-hari.Sementara bagi pemerintah, kepemilikan dokumen kependudukan bermanfaat dalam melakukan kegiatan pengadministrasian penduduk berdasarkan hak legalnya serta, memperkuat database penduduk serta pelayanan publik.

B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma

1. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Menurut ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014, dikenal 3 (tiga) asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas-asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah, sedangkan asas Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa, dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana serta sumber daya manusia dengan

kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.

2. Prinsip-prinsip Pemerintahan Daerah Menurut UU No 32 tahun 2004

Menurut Penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014 terdapat beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dipakai sebagai pedoman dalam pembentukan dan penyelenggaraan daerah otonom yaitu:

- 1) Penyelenggaraan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah;
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab;
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas;
- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara terjalin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah;
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom.

3. Azas-azas dalam Peraturan Perundangan-undangan

Tentang berlakunya perundang-undangan atau undang-undang dalam arti materiel, dikenal adanya beberapa asas. Azas-azas itu dimaksudkan, agar perundang-undangan mempunyai akibat yang positif, apabila benar-benar dijadikan pegangan dalam penerapannya, walaupun untuk hal itu masih diperlukan suatu penelitian yang mendalam, untuk mengungkapkan kebenarannya.

Beberapa asas yang lazim dikenal adalah sebagai berikut

- a. **Azas pertama** : undang-undang tidak berlaku surut.
- b. **Azas kedua** : undang-undang, dibuat penguasa yang, lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Hal ini mempunyai akibat-akibat sebagai berikut :
 - 1) Peraturan yang lebih tinggi tidak dapat diubah atau dihapuskan oleh peraturan yang lebih rendah, akan tetapi proses sebaliknya adalah mungkin.
 - 2) Hal-hal yang wajib diatur oleh peraturan atasan tidak mungkin diatur oleh peraturan rendahan, sedangkan sebaliknya adalah mungkin.
 - 3) Isi peraturan rendahan tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan atasan. Keadaan sebaliknya adalah mungkin dan kalau hal itu terjadi, maka peraturan rendahan itu menjadi batal.
 - 4) Peraturan yang lebih rendah dapat merupakan peraturan pelaksanaan dan peraturan atasan sebaliknya adalah tidak.
- c. **Azas ketiga** : menyatakan bahwa undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, jika pembuatannya sama. Maksudnya adalah, bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus itu dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat meneak-up peristiwa tersebut.
- d. **Azas keempat** : undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya adalah, bahwa undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku dimana diatur suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi jika undang-undang baru (yang berlaku belakangan) yang mengatur pula hal tertentu akan tetapi makna dan tujuannya berlainan atau berlawanan dengan undang-undang yang lama tersebut.
- e. **Azas kelima** : menyatakan, bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

- f. **Azas keenam** : undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spritual dan material bagi masyarakat maupun mencapai pribadi, dilakukan melalui pembaharuan dan pelestarian.

Agar supaya pembentukan undang-undang tidak sewenang-wenang makna diperlukan syarat-syarat sebagai berikut.

- a. Keterbukaan yakni bahwa sidang-sidang pembentukan undang-undang serta sikap tindakan pihak eksekutif dalam penyusunan perundang-undangan diumumkan, agar ada tanggapan dari warga masyarakat yang berminat.
- b. Memberikan hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul tertulis kepada penguasa, dengan cara-cara sebagai berikut.
 - 1) Penguasa mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan penting yang menyangkut suatu peraturan dibidang kehidupan tertentu.
 - 2) Suatu departemen mengandung organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan usul-usul tentang rancangan undang-undang tertentu pula.
 - 3) Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.
 - 4) Pembentukan komisi-komisi penasehat yang terdiri dari tokoh-tokoh dan ahli-ahli terkemuka (Soerjono Soekanto, 1987 : 8).

Secara logis tidak mungkin peraturan-peraturan akan dapat mencakup dan memperhitungkan semua perkembangan yang terjadi dalam masyarakat untuk mengurangi kelemahan-kelemahan tersebut, maka dapatlah ditempuh cara-cara sebagaimana dikemukakan di atas. Namun demikian harus tetap diakui bahwa pengaruh pribadi pasti akan ada pada pembentukan undang-undang (Soerjono Soekanto, 1987 : 8).

Erat hubungannya dengan azas-azas perundang-undangan adalah tata urutan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RePublik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, atau Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat

Kota Salatiga mempunyai luas wilayah + 5.678,109 Ha yang secara administratif dibagi menjadi 4 (Empat) Kecamatan dan terdiri dari 22 (Dua Puluh Dua) Kelurahan. Secara Geografis Kota Salatiga terletak ditengah Kabupaten Semarang, berjarak + 50 Km dari Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah, dengan letak astronomi antara 110°28' - 110°32' BT dan 7°17' - 7°23' Lintang Selatan. Karena letaknya yang strategis Kota Salatiga menjadi jalur ekonomi dan perdagangan yang vital merupakan lintasan ekonomi Salatiga – Semarang. Demikian juga mobilitas pergerakan penduduk dalam kota sangat tinggi. Tahun 2013 s.d semester pertama tahun 2015 jumlah penduduk Kota Salatiga diperkirakan sebesar 190 ribuan lebih yang tersebar di empat wilayah kecamatan. Program pembangunan Kota Salatiga salah satunya menetapkan Kota Salatiga sebagai Kota Pendidikan, Pusat Perdagangan dan Transit Pariwisata.

Sebutan Kota Salatiga sebagai ” Indonesia Mini ” adalah karena di Wilayah Kota Salatiga terdiri dari hampir perwakilan suku tinggal di Salatiga, baik menetap maupun yang tinggal untuk sementara waktu. Adanya beberapa perguruan tinggi yang cukup ternama dan dikenal seperti UKSW, STAIN dan yang lainnya, tentu diikuti dengan penambahan jumlah penduduk sementara (mahasiswa / mahasiswi) dan beragamnya masyarakat yang berasal dari luar daerah Salatiga untuk menjadi penduduk tetap, sehingga menambah keragaman adat, budaya dan kepercayaan yang berasal dari Sabang sampai Merauke. Kota yang berpenduduk dari beberapa suku, agama

dan budaya yang syarat dengan heterogenitas dan dinamika masyarakat, merupakan wilayah yang rentan terhadap isu – isu strategis.

Sebagai bagian tak terpisahkan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, berbagai strategi dan kebijakan pembangunan nasional mempengaruhi pembangunan daerah Kota Salatiga. Pembangunan Kota Salatiga, selain untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, harus diimbangi peningkatan kehidupan sosial politik dan ekonomi yang demokratis dan berkeadilan. Potensi wilayah dan kebutuhan masyarakat harus menjadi dasar pertimbangan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pembangunan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dalam mengelola sumber daya sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Otonomi daerah sebagai bentuk manajemen pemerintahan desentralisasi memberi kesempatan yang luas kepada masyarakat, sektor swasta dan pemerintah Kota Salatiga dalam mengelola aspirasi dan kebutuhan sesuai potensi wilayah Kota Salatiga dengan memperhatikan beberapa faktor yang secara potensial menjadi ancaman pewujudan kesejahteraan masyarakat.

Arus globalisasi telah mengubah kehidupan masyarakat Kota Salatiga. Transformasi informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta budaya telah menciptakan masyarakat yang selalu peka dan kritis terhadap segala perubahan yang terjadi. Peranan pemerintah telah bergeser dari pelaku dan penentu kebijakan pembangunan, menjadi fasilitator dan pengarah pembangunan, serta dituntut untuk selalu memberikan pelayanan yang prima untuk masyarakat.

Untuk mencapai keberhasilan pembangunan Kota Salatiga, salah satu elemen yang harus ada adalah dukungan dan kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah Kota Salatiga. Bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan salah satu kunci untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pengolahan data penduduk dan penyajian informasi kependudukan harus dilakukan secara cermat, benar dan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat akan informasi yang dibutuhkan. Proyeksi kependudukan sangat dibutuhkan tidak hanya oleh pemerintah daerah namun juga masyarakat dan pihak swasta untuk penyusunan perencanaan dan kebijakan. Selain itu pelayanan Pencatatan sipil yang optimal kepada masyarakat akan semakin menumbuhkan dukungan dan partisipasi masyarakat. Perkembangan permasalahan mengenai kependudukan yang ada di Kota Salatiga di dukudng dengan data-data yang bersumber dari Laporan Kependudukan dan Pencatatan Sipil 2015 sebagai berikut :

Tabel 1 Jumlah Penduduk Per Kelurahan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA								
No	Desa/Kelurahan		Pria		Wanita		Jumlah	
	Kode	Nama	N	%	n	%	n	%
33.73.01		SIDOREJO	26.002	28.62%	26.639	28,84%	52.641	28,73%
1	1001	BLOTONGAN	6.202	6.83%	6.168	6,68%	12.370	6,75%
2	1002	SIDOREJO LOR	7.034	7.74%	7.305	7,91%	14.339	7,83%
3	1003	SALATIGA	7.306	8.04%	7.609	8,24%	14.915	8,14%
4	1004	BUGEL	1.487	1.64%	1.509	1,63%	2.996	1,64%
5	1005	KAUMAN KIDUL	1.909	2.10%	1.999	2,16%	3.908	2,13%
6	1006	PULUTAN	2.064	2.27%	2.049	2,22%	4.113	2,24%
33.73.02		TINGKIR	21.470	23.63%	21.880	23,69%	43.350	23,66%
7	1001	KUTOWINANGUN	3.995	4.40%	4.202	4,55%	8.197	4,47%
8	1002	GENDONGAN	2.654	2.92%	2.714	2,94%	5.368	2,93%

9	1003	SIDOREJO KIDUL	2.999	3.30%	3.054	3,31%	6.053	3,30%
10	1004	KALIBENING	1.014	1.12%	978	1,06%	1.992	1,09%
11	1005	TINGKIR LOR	2.193	2.41%	2.236	2,42%	4.429	2,42%
12	1006	TINGKIR TENGAH	2.512	2.76%	2.417	2,62%	4.929	2,69%
13	1007		6.103	6.72%	6.279	6,80%	12.382	6,76%
33.73.03		ARGOMULYO	22.630	24.91%	22.559	24,42%	45.189	24,66%
14	1001	NOBOREJO	2.978	3.28%	3.024	3,27%	6.002	3,28%
15	1002	LEDOK	5.001	5.50%	5.056	5,47%	10.057	5,49%
16	1003	TEGALREJO	5.726	6.30%	5.642	6,11%	11.368	6,20%
17	1004	KUMPULREJO	3.735	4.11%	3.680	3,98%	7.415	4,05%
18	1005	RANDUACIR	2.817	3.10%	2.780	3,01%	5.597	3,05%
19	1006	CEBONGAN	2.373	2.61%	2.377	2,57%	4.750	2,59%
33.73.04		SIDOMUKTI	20.757	22.85%	21.284	23,04%	42.041	22,95%
20	1001	KECANDRAN	2.950	3.25%	2.910	3,15%	5.860	3,20%
21	1002	DUKUH	6.307	6.94%	6.459	6,99%	12.766	6,97%
22	1003	MANGUNSARI	8.336	9.17%	8.451	9,15%	16.787	9,16%
23	1004	KALICACING	3.164	3.48%	3.464	3,75%	6.628	3,62%
Jumlah			90.859	100,00%	92.362	100,00%	183.221	100,00%

Tabel 2 Rasio Kepadatan Penduduk Per Kecamatan

Rasio Kepadatan Penduduk per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA						
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk		Luas Wilayah (KM ²)	Kepadatan Penduduk
	Kode	Nama	n	%		
1	33.73.01	SIDOREJO	52.641	28,73%	16,25	3239,45
2	33.73.02	TINGKIR	43.350	23,66%	10,55	4109
3	33.73.03	ARGOMULYO	45.189	24,66%	18,53	2438,69
4	33.73.04	SIDOMUKTI	42.041	22,95%	11,46	3668,5
Jumlah			183.221	100,00%	56,79	3226,29

Tabel 4. Jumlah dan proporsi penduduk menurut umur dan jenis kelamin

Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kelompok Umur	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	0-4	5.704	6.28%	5.330	5,77%	11.034	6,02%
2	5-9	7.776	8.56%	7.301	7,90%	15.077	8,23%
3	10-14	7.325	8.06%	6.899	7,47%	14.224	7,76%
4	15-19	6.628	7.29%	6.427	6,96%	13.055	7,13%
5	20-24	6.927	7.62%	6.650	7,20%	13.577	7,41%
6	25-29	6.854	7.54%	7.126	7,72%	13.980	7,63%
7	30-34	8.114	8.93%	8.205	8,88%	16.319	8,91%
8	35-39	8.020	8.83%	7.901	8,55%	15.921	8,69%
9	40-44	6.759	7.44%	6.838	7,40%	13.597	7,42%
10	45-49	6.292	6.93%	6.766	7,33%	13.058	7,13%
11	50-54	5.403	5.95%	6.035	6,53%	11.438	6,24%
12	55-59	5.010	5.51%	5.337	5,78%	10.347	5,65%
13	60-64	3.876	4.27%	3.811	4,13%	7.687	4,20%
14	65-69	2.161	2.38%	2.334	2,53%	4.495	2,45%
15	70-74	1.481	1.63%	1.904	2,06%	3.385	1,85%
16	>=75	2.529	2.78%	3.498	3,79%	6.027	3,29%
Jumlah		90.859	100,00%	92.362	100,00%	183.221	100,00%

Tabel 5 Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur

Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA					
No	Kelompok Umur	Jumlah		Kumulatif	
		N	%	fx	%
1	0-4	11.034	6,02%	11.034	6,02%
2	5-9	15.077	8,23%	26.111	14,25%
3	10-14	14.224	7,76%	40.335	22,01%
4	15-19	13.055	7,13%	53.390	29,14%
5	20-24	13.577	7,41%	66.967	36,55%
6	25-29	13.980	7,63%	80.947	44,18%
7	30-34	16.319	8,91%	97.266	53,09%
8	35-39	15.921	8,69%	113.187	61,78%
9	40-44	13.597	7,42%	126.784	69,20%
10	45-49	13.058	7,13%	139.842	76,32%
11	50-54	11.438	6,24%	151.280	82,57%
12	55-59	10.347	5,65%	161.627	88,21%
13	60-64	7.687	4,20%	169.314	92,41%
14	65-69	4.495	2,45%	173.809	94,86%
15	70-74	3.385	1,85%	177.194	96,71%
16	>=75	6.027	3,29%	183.221	100,00%
Jumlah		183.221	100,00%		0

Tabel. 6 Rasio Jenis Kelamin

Rasio Jenis Kelamin

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA					
No	Kelompok Umur	Pria	Wanita	Jumlah Penduduk	Rasio Jenis Kelamin
1	0-4	5.704	5.330	11.034	107,02
2	5-9	7.776	7.301	15.077	106,51
3	10-14	7.325	6.899	14.224	106,17
4	15-19	6.628	6.427	13.055	103,13
5	20-24	6.927	6.650	13.577	104,17
6	25-29	6.854	7.126	13.980	96,18
7	30-34	8.114	8.205	16.319	98,89
8	35-39	8.020	7.901	15.921	101,51
9	40-44	6.759	6.838	13.597	98,84
10	45-49	6.292	6.766	13.058	92,99
11	50-54	5.403	6.035	11.438	89,53
12	55-59	5.010	5.337	10.347	93,87
13	60-64	3.876	3.811	7.687	101,71
14	65-69	2.161	2.334	4.495	92,59
15	70-74	1.481	1.904	3.385	77,78
16	>=75	2.529	3.498	6.027	72,3
Jumlah		90.859	92.362	183.221	98,37

Tabel 7. Angka Pertumbuhan Penduduk Per Kecamatan

Angka Pertumbuhan Penduduk per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk Sekarang		Jumlah Penduduk Thn Sebelum		Angka Pertumbuhan Penduduk
	Kode	Nama	N	%	n	%	
1	33.73.01	SIDOREJO	52.641	28,73%	49.297	28,39%	6,56%
2	33.73.02	TINGKIR	43.350	23,66%	41.602	23,95%	4,12%
3	33.73.03	ARGOMULYO	45.189	24,66%	42.716	24,60%	5,63%
4	33.73.04	SIDOMUKTI	42.041	22,95%	40.054	23,06%	4,84%
Jumlah			183.221	100,00%	173.669	100,00%	5,35%

Tabel.8 Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin**Jumlah Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin**

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kelompok Umur	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	0-14	20.805	22.90%	19.530	21,15%	40.335	22,01%
2	15-64	63.883	70.31%	65.096	70,48%	128.979	70,40%
3	>64	6.171	6.79%	7.736	8,38%	13.907	7,59%
Jumlah		90.859	100,00%	92.362	100,00%	183.221	100,00%

Angka Perkawinan Kasar per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk				Angka Perkawinan Kasar
	Kode	Nama	Status Kawin	Tahun Sebelum	Tahun Sekarang	Pertengahan Tahun	
1	33.73.01	SIDOREJO	25.838	55.533	52.641	54087	477,71
2	33.73.02	TINGKIR	21.051	47.244	43.350	45297	464,73
3	33.73.03	ARGOMULYO	23.013	48.860	45.189	47024,5	489,38
4	33.73.04	SIDOMUKTI	20.916	44.461	42.041	43251	483,6
Jumlah			90.818	196.098	183.221	189659,5	478,85

Tabel 10 Angka Perkawinan Umum Per Kecamatan

Angka Perkawinan Umum per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA					
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk		Angka Perkawinan Umum
	Kode	Nama	Status Kawin	Umur >= 15	
1	33.73.01	SIDOREJO	25.838	41.417	623,85
2	33.73.02	TINGKIR	21.051	33.706	624,55
3	33.73.03	ARGOMULYO	23.013	34.880	659,78
4	33.73.04	SIDOMUKTI	20.916	32.883	636,07
Jumlah			90.818	142.886	635,6

Tabel 11 Jumlah Penduduk Berdasarkan Status Perkawinan

Jumlah Penduduk Berdasarkan Status Perkawinan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Status Perkawinan	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Belum Kawin	42.946	47.27%	36.770	39,81%	79.716	43,51%
2	Kawin	45.189	49.74%	45.629	49,40%	90.818	49,57%
3	Cerai Hidup	991	1.09%	1.919	2,08%	2.910	1,59%
4	Cerai Mati	1.733	1.91%	8.044	8,71%	9.777	5,34%
Jumlah		90.859	100,00%	92.362	100,00%	183.221	100,00%

Tabel 12 Jumlah Penduduk Berdasarkan Status Perkawinan dan Kelompok Umur 10 Tahun Keatas

Jumlah Penduduk Berdasarkan Status Perkawinan dan Kelompok Umur 10 Tahun Keatas

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA									
No	Kelompok Umur	Belum Kawin		Kawin		Cerai Hidup		Cerai Mati	
		n	%	n	%	n	%	n	%
1	10-14	14.223	26.53%	1	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
2	15-19	12.929	24.12%	125	0.14%	0	0.00%	1	0.01%
3	20-24	11.388	21.24%	2.154	2.37%	32	1.10%	3	0.03%
4	25-29	6.475	12.08%	7.319	8.06%	172	5.91%	14	0.14%
5	30-34	3.249	6.06%	12.685	13.97%	329	11.31%	56	0.57%
6	35-39	1.876	3.50%	13.386	14.74%	524	18.01%	135	1.38%
7	40-44	1.131	2.11%	11.814	13.01%	426	14.64%	226	2.31%
8	45-49	828	1.54%	11.381	12.53%	433	14.88%	416	4.25%
9	50-54	544	1.01%	9.818	10.81%	344	11.82%	732	7.49%
10	55-59	407	0.76%	8.521	9.38%	273	9.38%	1.146	11.72%
11	60-64	244	0.46%	6.024	6.63%	186	6.39%	1.233	12.61%
12	65-69	115	0.21%	3.066	3.38%	83	2.85%	1.231	12.59%
13	70-74	81	0.15%	2.002	2.20%	51	1.75%	1.251	12.80%
14	>=75	115	0.21%	2.522	2.78%	57	1.96%	3.333	34.09%
Jumlah		53.605	100,00%	90.818	100,00%	2.910	100,00%	9.777	100,00%

Tabel 13 Persentase Lajang

Persentase Lajang

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA										
No	Kelompok Umur	Pria			Wanita			Total		
		Belum Kawin	Jumlah Penduduk	% Lajang	Belum Kawin	Jumlah Penduduk	% Lajang	Belum Kawin	Jumlah Penduduk	% Lajang
1	15-19	6.610	6.628	99.73%	6.319	6.427	98.32%	12.929	13.055	99.03%
2	20-24	6.370	6.927	91.96%	5.018	6.650	75.46%	11.388	13.577	83.88%
3	25-29	4.107	6.854	59.92%	2.368	7.126	33.23%	6.475	13.980	46.32%
4	30-34	2.228	8.114	27.46%	1.021	8.205	12.44%	3.249	16.319	19.91%
5	35-39	1.203	8.020	15.00%	673	7.901	8.52%	1.876	15.921	11.78%
6	40-44	609	6.759	9.01%	522	6.838	7.63%	1.131	13.597	8.32%
7	45-49	403	6.292	6.40%	425	6.766	6.28%	828	13.058	6.34%
8	50-54	230	5.403	4.26%	314	6.035	5.20%	544	11.438	4.76%
Jumlah		21.760	54.997	39,57%	16.660	55.948	29,78%	38.420	110.945	34,63%

SMAM Pria = 29.37
 SMAM Wanita = 25.70
 SMAM Total = 25.57

1. Angka perceraian kasar

Tabel 14 Angka perceraian kasar per kecamatan

Angka Perceraian Kasar per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk				Angka Perceraian Kasar
	Kode	Nama	Status Cerai Hidup	Tahun Sebelum	Tahun Sekarang	Pertengahan Tahun	
1	33.73.01	SIDOREJO	877	55.533	52.641	54087	16,21
2	33.73.02	TINGKIR	737	47.244	43.350	45297	16,27
3	33.73.03	ARGOMULYO	638	48.860	45.189	47024,5	13,57
4	33.73.04	SIDOMUKTI	658	44.461	42.041	43251	15,21
Jumlah			2.910	196.098	183.221	189659,5	15,34

1. Angka perceraian umum

Tabel 15 Angka Perceraian Umum Per Kecamatan

Angka Perceraian Umum per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA					
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk		Angka Perceraian Umum
	Kode	Nama	Status Cerai Hidup	Umur >= 15	
1	33.73.01	SIDOREJO	877	41.417	21,17
2	33.73.02	TINGKIR	737	33.706	21,87
3	33.73.03	ARGOMULYO	638	34.880	18,29
4	33.73.04	SIDOMUKTI	658	32.883	20,01
Jumlah			2.910	142.886	20,37

3.1 Keluarga

3.1.1 Jumlah keluarga dan rata-rata jumlah anggota keluarga

Tabel 16 Rata-Rata Jumlah Anggota Keluarga Per Kecamatan

Rata-Rata Jumlah Anggota Keluarga per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk		Jumlah Keluarga		Rata-Rata Jumlah Anggota Keluarga
	Kode	Nama	n	%	n	%	
1	33.73.01	SIDOREJO	52.641	28.73%	16.914	29,00%	3,11
2	33.73.02	TINGKIR	43.350	23.66%	13.917	23,86%	3,11
3	33.73.03	ARGOMULYO	45.189	24.66%	14.134	24,23%	3,2
4	33.73.04	SIDOMUKTI	42.041	22.95%	13.365	22,91%	3,15
Jumlah			183.221	100,00%	58.330	100,00%	3,14

Rata-Rata Jumlah Anggota Keluarga per Desa/Kelurahan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Desa/Kelurahan		Jumlah Penduduk		Jumlah Keluarga		Rata-Rata Jumlah Anggota Keluarga
	Kode	Nama	n	%	n	%	
33.73.01		SIDOREJO	52.641	28.73%	16.914	29,00%	3,11
1	1001	BLOTONGAN	12.370	6.75%	3.869	6,63%	3,2
2	1002	SIDOREJO LOR	14.339	7.83%	4.665	8,00%	3,07
3	1003	SALATIGA	14.915	8.14%	4.949	8,48%	3,01
4	1004	BUGEL	2.996	1.64%	958	1,64%	3,13
5	1005	KAUMAN KIDUL	3.908	2.13%	1.219	2,09%	3,21
6	1006	PULUTAN	4.113	2.24%	1.254	2,15%	3,28
33.73.02		TINGKIR	43.350	23.66%	13.917	23,86%	3,11
7	1001	KUTOWINANGUN	8.197	4.47%	2.695	4,62%	3,04
8	1002	GENDONGAN	5.368	2.93%	1.819	3,12%	2,95
9	1003	SIDOREJO KIDUL	6.053	3.30%	1.918	3,29%	3,16
10	1004	KALIBENING	1.992	1.09%	598	1,03%	3,33
11	1005	TINGKIR LOR	4.429	2.42%	1.381	2,37%	3,21
12	1006	TINGKIR TENGAH	4.929	2.69%	1.529	2,62%	3,22
13	1007		12.382	6.76%	3.977	6,82%	3,11
33.73.03		ARGOMULYO	45.189	24.66%	14.134	24,23%	3,2
14	1001	NOBOREJO	6.002	3.28%	1.837	3,15%	3,27
15	1002	LEDOK	10.057	5.49%	3.072	5,27%	3,27
16	1003	TEGALREJO	11.368	6.20%	3.597	6,17%	3,16
17	1004	KUMPULREJO	7.415	4.05%	2.364	4,05%	3,14
18	1005	RANDUACIR	5.597	3.05%	1.778	3,05%	3,15
19	1006	CEBONGAN	4.750	2.59%	1.486	2,55%	3,2
33.73.04		SIDOMUKTI	42.041	22.95%	13.365	22,91%	3,15
20	1001	KECANDRAN	5.860	3.20%	1.801	3,09%	3,25
21	1002	DUKUH	12.766	6.97%	3.972	6,81%	3,21
22	1003	MANGUNSARI	16.787	9.16%	5.338	9,15%	3,14
23	1004	KALICACING	6.628	3.62%	2.254	3,86%	2,94
Jumlah			183.221	100,00%	58.330	100,00%	3,14

3.1.2 Hubungan dengan kepala keluarga
Tabel 18 Jumlah Penduduk Berdasarkan Status Hubungan Dalam Keluarga

Jumlah Penduduk Berdasarkan Status Hubungan Dalam Keluarga

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	SHDK	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Kepala Keluarga	47.969	52.79%	10.361	11,22%	58.330	31,84%
2	Suami	17	0.02%	0	0,00%	17	0,01%
3	Istri	0	0.00%	43.101	46,67%	43.101	23,52%
4	Anak	40.287	44.34%	34.811	37,69%	75.098	40,99%
5	Menantu	18	0.02%	24	0,03%	42	0,02%
6	Cucu	764	0.84%	627	0,68%	1.391	0,76%
7	Orang Tua	209	0.23%	1.282	1,39%	1.491	0,81%
8	Mertua	96	0.11%	530	0,57%	626	0,34%
9	Famili Lain	1.434	1.58%	1.494	1,62%	2.928	1,60%
10	Pembantu	2	0.00%	25	0,03%	27	0,01%
11	Lainnya	63	0.07%	107	0,12%	170	0,09%
Jumlah		90.859	100,00%	92.362	100,00%	183.221	100,00%

3.1.3 Karakteristik kepala keluarga berdasarkan umur dan Jenis Kelamin

Tabel 19 Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Kelompok Umur dan Jenis Kelamin

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kelompok Umur	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	0-4	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
2	5-9	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
3	10-14	1	0.00%	0	0,00%	1	0,00%
4	15-19	21	0.04%	11	0,11%	32	0,05%
5	20-24	620	1.29%	176	1,70%	796	1,36%
6	25-29	2.909	6.06%	345	3,33%	3.254	5,58%
7	30-34	5.928	12.36%	516	4,98%	6.444	11,05%
8	35-39	6.798	14.17%	615	5,94%	7.413	12,71%
9	40-44	6.149	12.82%	652	6,29%	6.801	11,66%
10	45-49	5.906	12.31%	874	8,44%	6.780	11,62%
11	50-54	5.180	10.80%	1.036	10,00%	6.216	10,66%
12	55-59	4.858	10.13%	1.242	11,99%	6.100	10,46%
13	60-64	3.788	7.90%	1.153	11,13%	4.941	8,47%
14	65-69	2.107	4.39%	966	9,32%	3.073	5,27%
15	70-74	1.411	2.94%	927	8,95%	2.338	4,01%
16	>=75	2.293	4.78%	1.848	17,84%	4.141	7,10%
Jumlah		47.969	100,00%	10.361	100,00%	58.330	100,00%

3.1.4 Jumlah Kepala Keluarga Per Kecamatan

Tabel 20 Jumlah Kepala Keluarga Per Kecamatan

Jumlah Kepala Keluarga per Kecamatan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA								
No	Kecamatan		Pria		Wanita		Jumlah	
	Kode	Nama	n	%	n	%	n	%
1	33.73.01	SIDOREJO	13.680	28.52%	3.234	31,21%	16.914	29,00%
2	33.73.02	TINGKIR	11.225	23.40%	2.692	25,98%	13.917	23,86%
3	33.73.03	ARGOMULYO	12.135	25.30%	1.999	19,29%	14.134	24,23%
4	33.73.04	SIDOMUKTI	10.929	22.78%	2.436	23,51%	13.365	22,91%
Jumlah			47.969	100,00%	10.361	100,00%	58.330	100,00%

Jumlah Kepala Keluarga per Desa/Kelurahan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA								
No	Desa/Kelurahan		Pria		Wanita		Jumlah	
	Kode	Nama	n	%	n	%	n	%
33.73.01 SIDOREJO			13.680	28.52%	3.234	31,21%	16.914	29,00%
1	1001	BLOTONGAN	3.269	6.81%	600	5,79%	3.869	6,63%
2	1002	SIDOREJO LOR	3.686	7.68%	979	9,45%	4.665	8,00%
3	1003	SALATIGA	3.788	7.90%	1.161	11,21%	4.949	8,48%
4	1004	BUGEL	800	1.67%	158	1,52%	958	1,64%
5	1005	KAUMAN KIDUL	1.041	2.17%	178	1,72%	1.219	2,09%
6	1006	PULUTAN	1.096	2.28%	158	1,52%	1.254	2,15%

33.73.02		TINGKIR	11.225	23.40%	2.692	25,98%	13.917	23,86%
7	1001	KUTOWINANGUN	2.085	4.35%	610	5,89%	2.695	4,62%
8	1002	GENDONGAN	1.404	2.93%	415	4,01%	1.819	3,12%
9	1003	SIDOREJO KIDUL	1.632	3.40%	286	2,76%	1.918	3,29%
10	1004	KALIBENING	497	1.04%	101	0,97%	598	1,03%
11	1005	TINGKIR LOR	1.163	2.42%	218	2,10%	1.381	2,37%
12	1006	TINGKIR TENGAH	1.274	2.66%	255	2,46%	1.529	2,62%
13	1007		3.170	6.61%	807	7,79%	3.977	6,82%
33.73.03		ARGOMULYO	12.135	25.30%	1.999	19,29%	14.134	24,23%
14	1001	NOBOREJO	1.632	3.40%	205	1,98%	1.837	3,15%
15	1002	LEDOK	2.581	5.38%	491	4,74%	3.072	5,27%
16	1003	TEGALREJO	3.058	6.37%	539	5,20%	3.597	6,17%
17	1004	KUMPULREJO	2.060	4.29%	304	2,93%	2.364	4,05%
18	1005	RANDUACIR	1.578	3.29%	200	1,93%	1.778	3,05%
19	1006	CEBONGAN	1.226	2.56%	260	2,51%	1.486	2,55%
33.73.04		SIDOMUKTI	10.929	22.78%	2.436	23,51%	13.365	22,91%
20	1001	KECANDRAN	1.574	3.28%	227	2,19%	1.801	3,09%
21	1002	DUKUH	3.352	6.99%	620	5,98%	3.972	6,81%
22	1003	MANGUNSARI	4.354	9.08%	984	9,50%	5.338	9,15%
23	1004	KALICACING	1.649	3.44%	605	5,84%	2.254	3,86%
Jumlah			47.969	100,00%	10.361	100,00%	58.330	100,00%

3.1.5 Karakteristik kepala keluarga berdasarkan status kawin
Tabel 21 Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Status Perkawinan
Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Status Perkawinan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Status Perkawinan	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Belum Kawin	1.121	2.34%	1.012	9,77%	2.133	3,66%
2	Kawin	44.537	92.85%	1.541	14,87%	46.078	79,00%
3	Cerai Hidup	843	1.76%	1.555	15,01%	2.398	4,11%
4	Cerai Mati	1.468	3.06%	6.253	60,35%	7.721	13,24%
Jumlah		47.969	100,00%	10.361	100,00%	58.330	100,00%

3.1.6 Karakteristik kepala keluarga berdasarkan pendidikan
Tabel 22 Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Tingkat Pendidikan
Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Tingkat Pendidikan	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Tidak/Belum Sekolah	409	0.85%	633	6,11%	1.042	1,79%
2	Belum Tamat SD/Sederajat	1.079	2.25%	786	7,59%	1.865	3,20%
3	Tamat SD/Sederajat	10.680	22.26%	3.539	34,16%	14.219	24,38%
4	SLTP/Sederajat	8.343	17.39%	1.743	16,82%	10.086	17,29%
5	SLTA/Sederajat	18.396	38.35%	2.542	24,53%	20.938	35,90%
6	Diploma I/II	578	1.20%	118	1,14%	696	1,19%
7	Akademi/Diploma III	2.031	4.23%	323	3,12%	2.354	4,04%
8	Diploma IV/Strata I	5.599	11.67%	608	5,87%	6.207	10,64%
9	Strata II	754	1.57%	67	0,65%	821	1,41%
10	Strata III	100	0.21%	2	0,02%	102	0,17%
Jumlah		47.969	100,00%	10.361	100,00%	58.330	100,00%

3.1.7 Karakteristik kepala keluarga berdasarkan status pekerjaan

Tabel 23 Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Jenis Pekerjaan

Jumlah Kepala Keluarga Berdasarkan Jenis Pekerjaan

No	Jenis Pekerjaan	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Belum/Tidak Bekerja	1.087	2.27%	679	6,55%	1.766	3,03%
2	Mengurus Rumah Tangga	0	0.00%	3.102	29,94%	3.102	5,32%
3	Pelajar/Mahasiswa	180	0.38%	130	1,25%	310	0,53%
4	Pensiunan	2.486	5.18%	880	8,49%	3.366	5,77%
5	Pegawai Negeri Sipil	2.456	5.12%	225	2,17%	2.681	4,60%
6	Tentara Nasional Indonesia	1.122	2.34%	0	0,00%	1.122	1,92%
7	Kepolisian RI	388	0.81%	6	0,06%	394	0,68%
8	Perdagangan	220	0.46%	57	0,55%	277	0,47%
9	Petani/Pekebun	1.347	2.81%	179	1,73%	1.526	2,62%
10	Peternak	72	0.15%	1	0,01%	73	0,13%
11	Nelayan/Perikanan	5	0.01%	0	0,00%	5	0,01%
12	Industri	24	0.05%	4	0,04%	28	0,05%
13	Konstruksi	43	0.09%	1	0,01%	44	0,08%
14	Transportasi	124	0.26%	1	0,01%	125	0,21%
15	Karyawan Swasta	13.500	28.14%	1.191	11,50%	14.691	25,19%
16	Karyawan BUMN	442	0.92%	18	0,17%	460	0,79%
17	Karyawan BUMD	114	0.24%	7	0,07%	121	0,21%
18	Karyawan Honorer	299	0.62%	21	0,20%	320	0,55%
19	Buruh Harian Lepas	10.113	21.08%	1.433	13,83%	11.546	19,79%
20	Buruh Tani/Perkebunan	704	1.47%	85	0,82%	789	1,35%
21	Buruh Nelayan/Perikanan	8	0.02%	0	0,00%	8	0,01%
22	Buruh Peternakan	45	0.09%	2	0,02%	47	0,08%
23	Pembantu Rumah Tangga	2	0.00%	112	1,08%	114	0,20%
24	Tukang Cukur	45	0.09%	0	0,00%	45	0,08%
25	Tukang Listrik	41	0.09%	0	0,00%	41	0,07%
26	Tukang Batu	515	1.07%	0	0,00%	515	0,88%
27	Tukang Kayu	163	0.34%	0	0,00%	163	0,28%
28	Tukang Sol Sepatu	16	0.03%	0	0,00%	16	0,03%
29	Tukang Las/Pandai Besi	66	0.14%	0	0,00%	66	0,11%
30	Tukang Jahit	129	0.27%	75	0,72%	204	0,35%
31	Tukang Gigi	7	0.01%	0	0,00%	7	0,01%
32	Penata Rias	4	0.01%	11	0,11%	15	0,03%
33	Penata Busana	1	0.00%	1	0,01%	2	0,00%
34	Penata Rambut	7	0.01%	9	0,09%	16	0,03%
35	Mekanik	222	0.46%	0	0,00%	222	0,38%
36	Seniman	77	0.16%	0	0,00%	77	0,13%
37	Tabib	8	0.02%	2	0,02%	10	0,02%
38	Paraji	4	0.01%	3	0,03%	7	0,01%
39	Perancang Busana	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
40	Penterjemah	1	0.00%	0	0,00%	1	0,00%
41	Imam Mesjid	6	0.01%	0	0,00%	6	0,01%
42	Pendeta	169	0.35%	0	0,00%	169	0,29%
43	Pastor	7	0.01%	0	0,00%	7	0,01%

44	Wartawan	25	0.05%	0	0,00%	25	0,04%
45	Ustadz/Mubaligh	22	0.05%	2	0,02%	24	0,04%
46	Juru Masak	13	0.03%	5	0,05%	18	0,03%
47	Promotor Acara	1	0.00%	0	0,00%	1	0,00%
48	Anggota DPR-RI	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
49	Anggota DPD	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
50	Anggota BPK	0	0.00%	1	0,01%	1	0,00%
51	Presiden	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
52	Wakil Presiden	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
53	Anggota Mahkamah Konstitusi	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
54	Anggota Kabinet/Kementerian	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
55	Duta Besar	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
56	Gubernur	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
57	Wakil Gubernur	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
58	Bupati	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
59	Wakil Bupati	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
60	Walikota	1	0.00%	0	0,00%	1	0,00%
61	Wakil Walikota	1	0.00%	0	0,00%	1	0,00%
62	Anggota DPRD Provinsi	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
63	Anggota DPRD Kabupaten/Kota	13	0.03%	2	0,02%	15	0,03%
64	Dosen	283	0.59%	27	0,26%	310	0,53%
65	Guru	625	1.30%	181	1,75%	806	1,38%
66	Pilot	1	0.00%	0	0,00%	1	0,00%
67	Pengacara	24	0.05%	0	0,00%	24	0,04%
68	Notaris	5	0.01%	4	0,04%	9	0,02%
69	Arsitek	14	0.03%	2	0,02%	16	0,03%
70	Akuntan	2	0.00%	0	0,00%	2	0,00%
71	Konsultan	23	0.05%	2	0,02%	25	0,04%
72	Dokter	54	0.11%	6	0,06%	60	0,10%
73	Bidan	0	0.00%	3	0,03%	3	0,01%
74	Perawat	28	0.06%	14	0,14%	42	0,07%
75	Apoteker	4	0.01%	1	0,01%	5	0,01%
76	Psikiater/Psikolog	3	0.01%	0	0,00%	3	0,01%
77	Penyiar Televisi	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
78	Penyiar Radio	6	0.01%	1	0,01%	7	0,01%
79	Pelaut	91	0.19%	0	0,00%	91	0,16%
80	Peneliti	14	0.03%	2	0,02%	16	0,03%
81	Sopir	1.093	2.28%	0	0,00%	1.093	1,87%
82	Pialang	0	0.00%	1	0,01%	1	0,00%
83	Paranormal	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
84	Pedagang	1.533	3.20%	624	6,02%	2.157	3,70%
85	Perangkat Desa	5	0.01%	0	0,00%	5	0,01%
86	Kepala Desa	0	0.00%	0	0,00%	0	0,00%
87	Biarawati	0	0.00%	6	0,06%	6	0,01%
88	Wiraswasta	7.807	16.28%	1.241	11,98%	9.048	15,51%
89	Lainnya	9	0.02%	1	0,01%	10	0,02%
Jumlah		47.969	100,00%	10.361	100,00%	58.330	100,00%

3.2 Penduduk menurut karakteristik sosial

3.2.1 Jumlah penduduk menurut pendidikan

Tabel 24 Jumlah Penduduk Tujuh Tahun Keatas Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Jumlah Penduduk Tujuh Tahun Keatas Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Tingkat Pendidikan	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Tidak/Belum Sekolah	5.854	7.13%	6.499	7,73%	12.353	7,43%
2	Belum Tamat SD/Sederajat	10.194	12.42%	10.782	12,82%	20.976	12,62%
3	Tamat SD/Sederajat	14.356	17.49%	17.616	20,94%	31.972	19,24%
4	SLTP/Sederajat	14.155	17.25%	14.444	17,17%	28.599	17,21%
5	SLTA/Sederajat	26.503	32.30%	23.186	27,57%	49.689	29,90%
6	Diploma I/II	745	0.91%	1.147	1,36%	1.892	1,14%
7	Akademi/Diploma III	2.498	3.04%	3.081	3,66%	5.579	3,36%
8	Diploma IV/Strata I	6.833	8.33%	6.818	8,11%	13.651	8,21%
9	Strata II	821	1.00%	503	0,60%	1.324	0,80%
10	Strata III	105	0.13%	36	0,04%	141	0,08%
Jumlah		82.064	100,00%	84.112	100,00%	166.176	100,00%

3.2.2 Jumlah penduduk menurut agama

Tabel 25 Jumlah Penduduk Berdasarkan Agama dan Kepercayaan

Jumlah Penduduk Berdasarkan Agama dan Kepercayaan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Agama	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Islam	71.674	78.88%	71.971	77,92%	143.645	78,40%
2	Kristen	14.412	15.86%	15.317	16,58%	29.729	16,23%
3	Katholik	4.301	4.73%	4.602	4,98%	8.903	4,86%
4	Hindu	49	0.05%	35	0,04%	84	0,05%
5	Budha	407	0.45%	422	0,46%	829	0,45%
6	Konghuchu	2	0.00%	4	0,00%	6	0,00%
7	Kepercayaan	14	0.02%	11	0,01%	25	0,01%
Jumlah		90.859	100,00%	92.362	100,00%	183.221	100,00%

3.2.3 Jumlah penduduk menurut kecatatan

Tabel 26 Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kecacatan Yang Disandang

Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kecacatan Yang Disandang

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Jenis Kecacatan	Pria		Wanita		Jumlah	
		n	%	n	%	n	%
1	Fisik	50	30.86%	35	22,44%	85	26,73%
2	Netra/Buta	18	11.11%	19	12,18%	37	11,64%
3	Rungu/Wicara	20	12.35%	19	12,18%	39	12,26%
4	Mental/Jiwa	46	28.40%	52	33,33%	98	30,82%
5	Fisik dan Mental	10	6.17%	6	3,85%	16	5,03%
6	Lainnya	18	11.11%	25	16,03%	43	13,52%
Jumlah		162	100,00%	156	100,00%	318	100,00%

3.3 Kepemilikan dokumen Kependudukan

3.3.1 Kepemilikan kartu tanda penduduk

Tabel 27 Persentase KTP yang dilaporkan sistem SIAK

Persentase Kepemilikan KTP

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk Memiliki KTP		Jumlah Penduduk Wajib KTP		Persentase Kepemilikan KTP
	Kode	Nama	n	%	n	%	
1	33.73.01	SIDOREJO	30.886	32,85%	39.882	29,03%	77,44%
2	33.73.02	TINGKIR	22.069	23,47%	32.358	23,56%	68,20%
3	33.73.03	ARGOMULYO	19.671	20,92%	33.485	24,38%	58,75%
4	33.73.04	SIDOMUKTI	21.390	22,75%	31.644	23,04%	67,60%
Jumlah			94.016	100,00%	137.369	100,00%	68,44%

3.3.2 Kepemilikan akta

3.3.2.1 Akta kelahiran

Tabel 28 Persentase Kepemilikan Akta Kelahiran Yang telah Dilaporkan

Persentase Kepemilikan Akta Kelahiran

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk Memiliki Akta Kelahiran		Jumlah Penduduk		Persentase Kepemilikan Akta Kelahiran
	Kode	Nama	n	%	n	%	
1	33.73.01	SIDOREJO	21.455	24,54%	52.641	28,73%	40,76%
2	33.73.02	TINGKIR	23.292	26,64%	43.350	23,66%	53,73%
3	33.73.03	ARGOMULYO	24.953	28,54%	45.189	24,66%	55,22%
4	33.73.04	SIDOMUKTI	17.736	20,28%	42.041	22,95%	42,19%
Jumlah			87.436	100,00%	183.221	100,00%	47,72%

3.3.2.2 Akta perkawinan

Tabel 29 Persentase Kepemilikan Akta Perkawinan Yang telah Dilaporkan

Persentase Kepemilikan Akta Perkawinan

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA

No	Kecamatan		Jumlah Penduduk Memiliki Akta Perkawinan		Jumlah Penduduk Berstatus Kawin		Persentase Kepemilikan Akta Perkawinan
	Kode	Nama	n	%	n	%	
1	33.73.01	SIDOREJO	16.427	24,35%	25.838	28,45%	63,58%
2	33.73.02	TINGKIR	17.217	25,52%	21.051	23,18%	81,79%
3	33.73.03	ARGOMULYO	20.003	29,65%	23.013	25,34%	86,92%
4	33.73.04	SIDOMUKTI	13.818	20,48%	20.916	23,03%	66,06%
Jumlah			67.465	100,00%	90.818	100,00%	74,29%

3.3.2.3 Akta perceraian

Tabel 30 Persentase Kepemilikan Akta Perceraian Yang telah Dilaporkan

Persentase Kepemilikan Akta Perceraian

Kabupaten/Kota : 33.73 KOTA SALATIGA							
No	Kecamatan		Jumlah Penduduk Memiliki Akta Perceraian		Jumlah Penduduk Berstatus Cerai Hidup		Persentase Kepemilikan Akta Perceraian
	Kode	Nama	n	%	n	%	
1	33.73.01	SIDOREJO	445	25,36%	877	30,14%	50,74%

2	33.73.02	TINGKIR	523	29,80%	737	25,33%	70,96%
3	33.73.03	ARGOMULYO	442	25,19%	638	21,92%	69,28%
4	33.73.04	SIDOMUKTI	345	19,66%	658	22,61%	52,43%
Jumlah			1.755	100,00%	2.910	100,00%	60,31%

Berdasarkan ditetapkan Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Daerah Kota Salatiga, dibentuklah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Sebagai lembaga yang mengalami peningkatan dan status dari Kantor menjadi Dinas, sejak Tanggal 28 Oktober 2008, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menyadari begitu besar tantangan dan kendala yang akan dihadapi. Namun bagaimanapun juga, dituntut untuk selalu optimal dan profesional dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat, yang tertuang dalam dokumen Rencana Strategis yang ingin dicapai dalam kurun waktu lima tahun dengan memperhatikan dan mengantisipasi perkembangan masyarakat Kota Salatiga di masa mendatang.

Untuk itu berbagai data kependudukan yang disajikan diatas memberikan potensi permasalahan kependudukan yang ada di Kota salatiga sehingga diperlukan adanya penyelenggaraan administrasi kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Untuk itu diperlukan adanya penyesuaian peraturan per-undangan-undangan yang mana UU No. 24 tahun 2013 merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan sehingga peraturan dibawahnya harus menyesuaikan dengan peraturan perundangan-undangan nasional. Sehingga Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan juga disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga tujuan negara untuk mewujudkan tertib Administrasi Kependudukan dengan terbangunnya database kependudukan secara nasional dapat tercapai.

D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

Terkait dengan akan dibentuknya Peraturan Daerah Kota Salatiga Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, masyarakat akan sangat terbantu dan keberadaan Peraturan Daerah tersebut dapat mendukung peningkatan tertib administrasi kependudukan sehingga mampu memberikan database yang dapat diakui keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Terbentuknya peraturan daerah akan memberikan aturan yang jelas mengenai perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu untuk peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan. Berbagai pihak yang terkait akan memiliki payung hukum dalam melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan administrasi kependudukan tersebut. Masyarakat juga akan merasa lebih terjamin dalam penggunaan hak akses atas penggunaan data kependudukan. Peraturan Daerah tersebut nantinya tidak akan terlalu membebani keuangan negara, karena manfaat yang dihasilkan akan sangat besar salah satunya mengenai penerapan KTP-el maka masa pemberlakuan

KTP-el yang diatur dalam Pasal 64 ayat (4) yakni 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 otomatis pemerintah daerah akan mengalami penghematan dalam anggarannya. Dan anggaran negara yang dialokasikan untuk pelaksanaan dari Peraturan Daerah tersebut akan sesuai dengan peruntukan dan tujuan penganggaran yang telah ditetapkan yakni untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sehingga negara tidak akan dirugikan dengan keberlakuan Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Salatiga.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT

Dalam kaitan dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*Stufenbau-theorie*). Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat diteruskan lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*). Hans Kelsen menamakan norma yang tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar) dan *Grund-norm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Melalui *Grundnorm* ini maka semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarki, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem.

Norma Dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan dari norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan '*pre-supposed*'. Disamping itu *Grundnorm*/Norma Dasar menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem yang menggerakkan seluruh sistem hukum.

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua *wajah* (*das Doppelte Rechtsanlit*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ini juga menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada diatasnya dicabut atau dihapus maka norma-norma hukum yang berada dibawahnya tercabut atau terhapus pula.

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang norma Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya.

Lebih jauh dinyatakan bahwa hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif yang tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah, yang disebut sebagai *individual norm*.

Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, maka norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga

apabila norma dasar itu berubah maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya.¹

Akhirnya, norma-norma yang tergantung dalam hukum positif itu pun harus ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu dalam tata susunan norma hukum tidak dibe-narkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih tinggi dengan norma hukum yang lebih rendah. Agar keberadaan hukum itu sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum.

Sesuai dengan *Stufenboutheorie* Kelsen, maka tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan UU Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, maka perundang-undangan Republik Indonesia memiliki kedudukan yang herarki artinya perundang-undangan yang disebut dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada perundang-undangan yang disebut kemudian atau dengan kata lain perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi menjadi sumber hukum dari perundang-undangan yang berada di bawahnya. Perundang-undangan yang ada di bawah sebagai peraturan pelaksanaan dari perundang-undangan yang ada di atasnya.

Dalam menyusun naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan akan terkait dan berkesesuaian dengan berbagai peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hirarki perundang-undangan disebutkan sebagai berikut :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4), Pasal 26, Pasal 28 B ayat (1), Pasal 28 D ayat (4), Pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28 1, Pasal 29 ayat (1), Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019);
3. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 32);
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3474);
5. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan International Convention On The Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination 1965 (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3852);
6. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882);
7. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah

¹ Maria Farida Indrati, 1996: 28-29.

- [beberapa kali diubah terakhir](#) dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634);
 11. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2013 tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 232, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5475);
 12. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
 13. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 10, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3373);
 14. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1992 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga dan Kabupaten Daerah Tingkat II Semarang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3500);
 15. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 80, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4736);
 16. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Pengangkatan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4768);
 17. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
 18. Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional;
 19. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2009 tentang Spesifikasi Blangko
 20. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan Dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan
 21. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Penerbitan Dokumen Pendaftaran Penduduk Sebagai Akibat Perubahan Alamat
 22. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2011 tentang pedoman Pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga dalam membantu meningkatkan dan mewujudkan tertib administrasi kependudukan
 23. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2012 tentang Monografi Desa Dan Kelurahan
 24. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 40 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Proyeksi Penduduk Di Daerah
 25. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 tahun 2011 Tentang Pedoman Penerbitan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional

26. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen
27. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2015 tentang Persyaratan, Ruang Lingkup Dan Tata Cara Pemberian Hak Akses Serta Pemanfaatan Nomor Induk Kependudukan, Data Kependudukan Dan Kartu Tanda Penduduk Elektronik
28. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2015 tentang Tata cara Perubahan Elemen Data Penduduk Dalam Kartu Penduduk Elektronik
29. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 76 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Pada Unit Kerja Yang Menangani Urusan Administrasi Kependudukan;
30. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2015 tentang Pelimpahan Dan Penugasan Urusan Pemerintahan Lingkup Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran 2016
31. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Pencatatan Perkawinan dan Pelaporan Akta yang Diterbitkan oleh Negara Lain;
32. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengkajian, Pengembangan dan Pengelolaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 362);
33. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 66/KEP/M.PAN/71 Tahun 2003 tentang Jabatan Fungsional Pranata (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2011 Nomor 5, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 4);
34. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 12 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2011 Nomor 12, Tambahan Lembaran Daerah Kota Salatiga Nomor 6); Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Salatiga Tahun 2011-2016 (Lembaran Daerah Kota Salatiga Tahun 2012 Nomor 1);

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS

Untuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, maka harus memiliki 3 landasan, yaitu :

A. Landasan Filosofis

Pelaksanaan penyelenggaraan harus selalu mendasarkan diri kepada landasan filosofis Pancasila, yang intinya bahwa Para pendiri bangsa telah bersepakat bahwa mendirikan negara Indonesia adalah mendirikan negara yang berlandaskan hukum untuk mewujudkan tujuan negara, sebagaimana dituangkan pada alenia IV Pembukaan UUD 1945. Di samping itu juga bangsa Indonesia mendasarkan dan menempatkan Pancasila sebagai idiologi bangsa, bukan idiologi asing atau idiologi agama tertentu, sebagai falsafah hidup bangsa. Konsekuensi sebagai negara hukum adalah bahwa setiap praktek penyelenggaraan negara (pemerintahan) harus selalu berdasarkan pada hukum. Sedangkan menempatkan Pancasila sebagai dasar atau idiologi negara artinya adalah menempatkan dan menjadikan Pancasila sebagai nilai dasar tertinggi (*grund norm*) yang menjadi acuan atau dasar bagi keseluruhan norma hukum negara Indonesia. Oleh karena itu penyelenggaraan negara Indonesia harus tunduk kepada Pancasila, membela dan melaksanakannya dalam seluruh perundang-undangan.

Salah satu amanat yang termuat dalam Pancasila adalah tujuan untuk melindungi dan mengembangkan martabat dan hak-hak azasi semua warga bangsa

Indonesia (kemanusiaan yang adil dan beradab), agar masing-masing dapat hidup layak sebagai manusia, lahir batin selengkap mungkin, memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin seluruh rakyat, dan mencerdaskan kehidupan bangsa (keadilan sosial).² Sejak bangsa Indonesia bersepakat (berkonsensus) untuk mendirikan negara Indonesia pada tahun 1945, telah ditetapkan bahwa dasar dan ideologi negara kita adalah Pancasila. Latar belakang dan konsekuensi kedudukan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara dapat dilihat dari sekurang-kurangnya tiga aspek yakni politik, filosofis, dan yuridis (hukum dan peraturan perundang-undangan). Dari aspek politik Pancasila dapat dipandang sebagai *modus vivendi* atau kesepakatan luhur yang mempersatukan semua ikatan primordial ke dalam satu bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang sangat luas dan mejemuk dalam prinsip persatuan. Dari sudut filosofis Pancasila merupakan dasar keyakinan tentang masyarakat yang dicita-citakan serta dasar bagi penyelenggaraan negara yang dikristalisasikan dari nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar jauh dari kehidupan leluhur atau nenek moyang bangsa Indonesia.

Dari sudut hukum, Pancasila menjadi cita hukum (*rechtside*) yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Oleh sebab itu setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila dengan memuat konsistensi isi mulai dari yang paling atas sampai yang paling rendah hirarkinya. Hukum-hukum di Indonesia juga harus ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu memba-ngun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencer-daskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan negara tersebut harus diajadi-kan orientasi politik pembangunan dan politik hukum sehingga politik hukum haruslah dipandang sebagai upaya menjadikan hukum sebagai alat pencapaian tujuan negara dari waktu ke waktu sesuai dengan tahap-tahap perkembangan masyarakat.

Dalam kedudukannya yang seperti itu dan dalam kaitan dengan politik pembangunan hukum maka Pancasila yang dimaksud-kan sebagai dasar pencapaian tujuan negara tersebut melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum, yaitu:

Pertama, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah bertujuan membangun dan menjamin integrasi negara dan bangsa Indonesia baik secara teritori maupun secara ideologi. Hukum-hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi (menyebabkan) terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi karena hal itu bertentangan dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terikat dalam persatuan.

Kedua, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah dida-sarkan pada demokrasi dan nomokrasi sekaligus. Demokrasi yang menjadi dasar politik (kerakyatan) menghendaki pembu-atan hukum berdasar kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasar suara terbanyak jika mufakat bulat tak dapat dicapai; sedangkan nomokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasar susbtansi hukum yang secara filosofi sesuai dengan *rechtside* Pancasila serta dengan prosedur yang benar. Dengan demikian hukum di Indonesia tak dapat dibuat berdasar menang-menangan jumlah pendukung semata tetapi juga harus mengalir dari filosofi Pancasila dan prosedur yang benar.

Ketiga, hukum yang dibuat di Indonesia harus ditu-jukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dari penuntun yang demikian maka tidak dibenar-kan muncul hukum-hukum yang mendorong atau membiar-kan terjadinya jurang sosial-ekonomi karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah tanpa perlindungan negara. Hukum-hukum di Indonesia harus mampu

² Kirdi Dipoyudo.1979.Pancasila, Arti dan Pelaksanaannya.Hal:30

menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan selalu dimenangkan oleh yang kuat. Oleh sebab itu hukum-hukum di Indonesia harus mampu memberi proteksi khusus kepada kelompok yang lemah agar mampu mempersempit jurang sosial-ekonomi yang mungkin timbul karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Hukum yang berkeadilan sosial, dengan demikian, adalah hukum yang dimaksudkan untuk mempersempit jurang antara yang kuat dan yang lemah dan antara yang miskin yang kaya.

Keempat, hukum yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada toleransi beragama yang berkeadaban yakni hukum yang tidak mengistimewakan atau mendiskrimasi kelompok tertentu berdasar besar atau kecilnya pemeluk agama. Indonesia bukan negara agama (yang mendasarkan pada satu agama tertentu) dan bukan negara sekuler (yang tak peduli atau hampa spirit keagamaan). Indonesia sebagai Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state*, negara kebangsaan yang religius yang memberi perlindungan kuat terhadap setiap warganya untuk memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing tanpa boleh saling mengganggu, apalagi mengarah pada disintegrasi. Di dalam konsepsi yang demikian maka hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama, tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanannya jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri. Jadi untuk hukum agama negara bukan mewajibkan pemberlakuannya menjadi hukum formal yang eksklusif melainkan memfasilitasi, melindungi, dan menjamin keamanan bagi yang ingin beribadah dengan penuh toleransi. Penegakan penuntun yang demikian sangat penting ditekankan karena masalah agama adalah masalah yang paling asasi sehingga tak seorang pun boleh memaksa atau dipaksa untuk memeluk atau tidak memeluk agama tertentu. Pelaksanaan ajaran agama, dengan demikian, harus dilaksanakan dengan penuh toleransi dan berkeadaban.

Tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum dapat diartikan pula terkait pula dengan kesejahteraan ekonomi yang dalam hal ini adalah terkait usaha yang banyak ditemui di masyarakat yakni terkait Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang ada di tengah masyarakat termasuk maraknya fenomena penyelenggaraan administrasi kependudukan dimana didalamnya memerlukan pengaturan dan pengawasan dari pemerintah. Penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Salatiga harus secara proporsional memperhatikan *asas prosperity*, sehingga setiap praktek penyelenggaraan harus selalu diletakkan pada tujuan untuk mewujudkan situasi yang kondusif bagi terwujudnya kesejahteraan dan ketertiban umum. Oleh karena itu penyelenggaraan administrasi kependudukan harus senantiasa memperhatikan asas keseimbangan antara partisipasi masyarakat, peran pemerintah dan hasil berupa ketertiban umum. penyelenggaraan administrasi kependudukan juga bentuk solidaritas antar warga negara untuk berbagi beban dan berbagi tanggungjawab sebagai warga negara dalam upaya untuk mewujudkan tujuan hidup bernegara, yaitu kesejahteraan sosial. Dalam keadaan yang demikian, tidak hanya negara yang berkewajiban melakukan penyelenggaraan, tetapi juga seluruh lapisan masyarakat.

B. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah landasan hukum yang memberikan perintah untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan. *Pertama*, terkait kewenangan membuat aturan. *Kedua*, berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan yang harus dibuat.

Landasan yuridis dari segi kewenangan dapat dilihat dari segi apakah ada kewenangan seorang pejabat atau badan yang mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat perlu, mengingat sebuah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan atau pejabat yang

tidak memiliki kewenangan maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum. Misalnya kewenangan untuk menyusun Peraturan Daerah ada pada Pemerintah Kabupaten/Bupati bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sedangkan berkaitan dengan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan maka harus berdasarkan asas sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal. Selain itu juga harus memenuhi asas-asas lain seperti asas *lex specialist derogat legi generali*, *lex posteriore derogat lex priori*, undang-undang yang dibuat penguasa lebih tinggi, kedu-dukannya lebih tinggi, dan lain sebagainya.

Pada dasarnya materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta memuat kondisi khusus daerah dan penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Atas dasar pemi-kiran tersebut di atas maka dilakukan kegiatan berupa Penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Penyelenggaraan administrasi kependudukan di Lingkungan Pemerintahan Kota Salatiga.

Kebijakan penyelenggaraan administrasi kependudukan merupakan bagian dari kebijakan publik (umum) yang harus diambil oleh pemerintah sejalan dan sebagai cerminan kehendak rakyat dalam mencapai tujuan negara. Pola perumusan kebijakan penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Salatiga sebagai bahwa dalam rangka memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting Lainnya perlu dilakukan penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; didasarkan pada pola kebijaksanaan nasional yang diakomodir dalam berbagai peraturan perundang-undangan nasional. Ketentuan peraturan perundangan yang mendasari pelayanan administrasi kependudukan adalah sebagai berikut:

1. UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
2. UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
3. UU No.23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Administrasi Kependudukan.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
6. Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
7. Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.
8. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

C. Landasan Sosiologis

Peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah merupakan wujud konkrit dari hukum. Pembentukan peraturan per-undang-undangan harus sesuai dengan kenyataan, fenomena, perkembangan dan keyakinan atau kesadaran serta kebutuhan hukum masyarakat. Keberadaannya harus mempunyai landasan sosiologis. Apabila ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan daerah sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat, maka untuk mengimplementasikannya tidak akan banyak mengalami kendala. Hukum yang dibuat harus dapat dipahami masyarakat sesuai dengan kenyataan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian dalam penyusunan rancangan peraturan daerah harus sesuai dengan kondisi masyarakat yang bersangkutan.

Terkait dengan penyelenggaraan administrasi kependudukan, sebagaimana kita ketahui bahwa Kota Salatiga merupakan salah satu kota yang tidak dapat dipandang sebelah mata, pembangunan cukup pesat dapat kita lihat dari segi ekonomi masya-

rakatnya. Secara kasat mata dapat dilihat berdasarkan tata kelola per-kabupaten-an yang baik di Kota Salatiga. Pembangunan demikian tentu berjalan beriringan dengan penyelenggaraan administrasi kependudukan yang terkait dengan pembangunan di Kota Salatiga.

Menanggapi masalah-masalah tersebut di atas, Pemerintah Kota Salatiga berinisiatif meningkatkan kualitas pelayanan adminduk dan kualitas data kependudukan melalui pelaksanaan proyek percontohan peningkatan kualitas pelayanan. Gagasan ini muncul sejak Pemerintah Kota meyakini bahwa dalam mengatasi masalah seperti itu sejumlah argumen harus dibangun. Misalnya, alasan *yuridis* menjadi penting karena bukan hanya mengatur pembaharuan dalam penataan, tetapi juga akan memecahkan berbagai hambatan dalam pelaksanaannya. Hambatan yang seringkali muncul dalam penataan adminduk biasanya dipicu oleh kurangnya keterpaduan langkah koordinasi antara internal instansi maupun antar instansi. *Perwujudan administrasi yang modern* adalah alasan kedua. Koordinasi dan relasi antar instansi pemerintah merupakan tantangan dalam proses penataan adminduk. Berdasarkan kebutuhan ini dan mengacu pada peraturan perundang-undangan, pemerintah perlu membangun pola relasi antar-instansi yang lebih sinergis dalam proses penataan adminduk.

Perangkat peraturan perundang-undangan dalam penataan adminduk perlu disiapkan dengan baik. **Pertama**, hal tersebut terkait dengan jaminan perlindungan serta rasa nyaman bagi penduduk untuk mendapatkan kepastian hukum berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dalam mengakses hak-haknya baik sebagai warga negara maupun sebagai penduduk Indonesia. **Kedua**, peraturan perundang-undangan dibutuhkan agar tidak diskriminatif, jelas (tidak multitafsir), tidak saling bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. **Ketiga**, dapat digunakan sebagai instrumen pengendalian penduduk, serta dapat berfungsi mendorong terwujudnya pelayanan adminduk yang modern.

Proses Perancangan Good Practice: Penggagas, Pelaku Utama dan Penggerak

Pemerintah Kota juga meyakini bahwa modernisasi bukan hanya bermakna komputerasi. Modernisasi juga mencakup hal yang lebih kompleks. Misalnya, sistem database yang hendak dibangun. Atau, bentuk layanan yang modern lainnya adalah instansi pelaksana yang aktif melakukan atau memberikan layanan yang dekat dengan tempat tinggal penduduk.

Inisiatif ini diambil guna meminimalisasi keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik, khususnya dalam pelayanan adminduk. Pemerintah Kota Salatiga kemudian mengalokasikan sejumlah anggaran yang diperlukan serta menyusun rencana implementasi. Dalam perencanaan, peningkatan kualitas pelayanan di tiga kecamatan lainnya dilakukan secara bertahap melalui APBD pada tahun-tahun berikutnya. Untuk meningkatkan kualitas data kependudukan, Walikota Salatiga (c.q. Kepala Dinas) membentuk Tim Pemutakhiran Data Kependudukan. Tim ini terdiri dari sejumlah satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), kecamatan dan kelurahan. Tim dipimpin oleh Sekretaris Daerah dengan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai sekretaris. Tim inilah yang kemudian secara aktif menyusun konsep, jadwal dan anggaran yang diperlukan. Tim ini kemudian menjadi kelompok pemrakarsa (inisiator). Penataan yang merupakan cikal bakal terbentuknya Tim Penataan Adminduk. Kelompok pemrakarsa ini bertugas menentukan ruang lingkup, jangka waktu serta anggaran yang diperlukan untuk seluruh proses penataan. Untuk memudahkan pelaksanaan hingga tingkat bawah, Walikota juga mendorong melibatkan banyak pihak, termasuk tokoh agama dan pengurus RT/RW. Pelibatan pemutakhiran data dipandang hanya akan berjalan dengan baik jika koordinasi dengan berbagai pihak juga berjalan baik.

Proses Penerapan *Good Practice* dan Tahapan Kegiatan

Tim pemrakarsa kemudian menetapkan sejumlah strategi untuk mengatasi masalah adminduk. Strategi-strategi tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Penyesuaian dasar hukum penyelenggaraan adminduk Kota Surakarta* serta penataan ulang fungsi dan struktur organisasi Instansi Pelaksana yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Guna menjamin ketaatan pada peraturan yang berlaku, diperlukan penyesuaian dan penerapan Standard Operating Procedures (SOP) yang menjadi acuan baku penerbitan dokumen kependudukan.
2. *Pendekatan pelayanan kepada masyarakat* dengan menerapkan pelayanan cepat dan mengangkat/merekrut petugas registrasi di kantor kelurahan/desa.
3. *Peningkatan kualitas ruang pelayanan untuk kenyamanan* bagi masyarakat dan meningkatkan citra positif pemerintah daerah. Sarana kantor yang memadai memberikan kesan profesional.
4. *Peningkatan kualitas data kependudukan* yang dapat menjadi sumber data akurat bagi perencanaan pembangunan.
5. *Peningkatan kesadaran masyarakat mengenai fungsi dan manfaat* dari dokumen kependudukan, sehingga mendorong mereka untuk secara aktif memutakhirkan status kependudukannya.

Kelompok inisiator ini meminta dukungan dan memastikan bahwa para penentu kebijakan (Walikota dan DPRD) memahami pentingnya penataan adminduk, memberi persetujuan serta menyediakan anggaran yang diperlukan bagi penataan itu.

Penyesuaian dasar hukum

Sesuai dengan tujuan dari proyek percontohan peningkatan kualitas pelayanan, Pemerintah Kota Salatiga kemudian memandang bahwa langkah pertama adalah penyesuaian dasar hukum atau peraturan daerah (Perda) yang ada. Peraturan yang ada harus disesuaikan dengan peraturan hukum terbaru. Artinya, suatu Perda yang baru dan sesuai dengan UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

UU No.24 Tahun 2013 memiliki sejumlah semangat: peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006. Semangat inilah yang menjadi dasar dari peraturan daerah baru.

Terobosan tersebut terjadi pada lima hal:

- pertama*, pengembangan data perekaman sehingga memudahkan untuk administrasi kependudukan;
- kedua*, pelayanan pembuatan/pembaharuan KTP yang hanya memakan waktu 1 jam;
- ketiga*, pelaksanaan Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIK) secara online;
- keempat*, penerbitan Kartu Intensif Anak (KIA); dan
- kelima*, modernisasi pelayanan adminduk sesuai dengan standar pelayanan publik

Pengadopsian ini secara langsung mendorong **pengembangan standard operating procedures (SOP) yang baru**. Sejumlah SOP juga kemudian dikembangkan. Misalnya, SOP peningkatan kualitas pelayanan. Pemerintah Kota Salatiga merumuskan ulang tata cara ini dengan tujuan untuk memudahkan

semua staf pemerintah kota menyediakan pelayanan secara sistematis. Lagi, SOP ini juga mendorong adanya jaminan keberlanjutan pelayanan.

Meski SOP ini tidak ditandatangani oleh WaliKota Salatiga, namun dia telah menjadi dasar bagi semua staf pemerintah daerah menangani masalah administrasi kependudukan. Bahkan, untuk memperkuatnya sehingga menjadi standar kerja, Pemerintah Kota Salatiga mendapatkan sertifikasi dari ISO, setelah SOP dianggap telah menerapkan ISO 9001-2008.

Penerapan prosedur yang baru memerlukan adanya pemahaman yang sama bagi seluruh staf yang terlibat dalam pelayanan. Pemerintah Kota Salatiga juga mengembangkan kapasitas staf pemerintah dalam memberikan pelayanan sesuai SOP yang baru dalam bentuk pelatihan. Mengingat jumlah peserta yang cukup banyak, pelatihan dilakukan secara bertahap. Tidak seperti pelatihan-pelatihan teknis umumnya, pelatihan SOP dirancang dengan menggunakan metode penyampaian teknis, simulasi/*role play* dan *team building*. Pendekatan pelatihan juga menggunakan cara belajar orang dewasa (*andragogy*).

Peningkatan kualitas data kependudukan

Pemerintah Kota Salatiga memutuskan menggunakan database Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan (SIAK). Keputusan ini berimplikasi pada kebutuhan integrasi database Sistem Informasi Kependudukan (SIMDUK) dan aplikasi lokal yang sebelumnya digunakan. Pengambilan keputusan integrasi ini dilakukan dengan cepat. Padahal, integrasi tersebut mensyaratkan dipindahkannya (migrasi) seluruh database yang ada dalam SIMDUK ke dalam SIAK.

Karena sejak awal SIMDUK dikerjakan dan dipelihara dengan baik, proses perpindahan ini tidak memakan waktu lama. Dengan menggunakan Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai basis identitas penduduk, migrasi dilakukan. Hasilnya, hanya lebih kurang 40% penduduk Kota Salatiga yang memiliki data kependudukan valid. Sisanya (60%) tidak memiliki NIK. Artinya, data mereka perlu dimutakhirkan. Langkah ini terbilang tidak mudah karena Dinas harus berkali-kali memastikan bahwa proses migrasi berjalan dengan baik dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan.

Data hasil migrasi ini kemudian dicetak dalam bentuk kartu keluarga (KK). Cetakan KK inilah yang kemudian menjadi dasar bagi tim dalam melakukan pemutakhiran. Tim kemudian mengirimkan hasil cetakan KK dari tingkat kecamatan hingga pada tingkat rukun tetangga (RT). *Ketua RT kemudian melakukan pemutakhiran data* dengan cara mengunjungi rumah warga satu persatu. Kegiatan ini berlangsung hampir enam bulan. Pengalaman ini menunjukkan bahwa pemutakhiran memerlukan waktu yang lebih panjang daripada yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri yang hanya memakan waktu dua hingga empat bulan.

Data yang telah dimutakhirkan, kemudian dibawa ke tingkat kelurahan. Pada tingkat inilah, *verifikasi data dilakukan*. Hasil verifikasi dikirimkan kembali secara berjenjang hingga ke Tim Pemutakhiran Data di tingkat kota. Setiap penduduk yang datanya telah diverifikasi kemudian diberikan NIK dan dimasukkan (*input*) ulang ke dalam SIAK oleh Dinas.

Pemutakhiran data kependudukan tidak langsung menghasilkan data penduduk yang valid. Data yang diverifikasi di tingkat kelurahan juga perlu dilengkapi kembali oleh pihak ketua RT. Pelengkapan data dilakukan menyusul kenyataan bahwa tidak seluruh penduduk ber-KTP Salatiga berada ditempat ketika pemutakhiran dilakukan. Ini menyebabkan hasil pemutakhiran tidak mencakup seluruh populasi. Namun, tim meyakini bahwa kualitas data kependudukan jauh lebih baik setelah pemutakhiran dilakukan dengan validitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

Pendekatan Pelayanan

Kehadiran petugas registrasi di kantor kelurahan bermanfaat dalam rangka untuk menjaga dan memastikan bahwa proses pengurusan dan penerbitan

dokumen kependudukan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Selain itu dengan kehadiran petugas registrasi, pelayanan adminduk akan semakin dekat kepada masyarakat.

Tenaga ini sangat membantu langkah dan irama kerja pelayanan adminduk ditingkat kecamatan dan balaikota. Terbukti semua data terpelihara/terekam dengan baik dan sistematis.

Dalam menjalankan pelayanan adminduk, Kota Salatiga selama ini menerapkan asas stelsel aktif. Dalam stelsel aktif pemerintah hanya menunggu warga masyarakat yang berkepentingan mendaftarkan diri ke instansi pelaksana. Melalui perubahan ini, pemerintah kota mengombinasikan dengan stelsel pasif. Dalam proses ini, instansi pelaksana aktif mendekatkan pelayanan adminduk. Hal ini banyak membantu masyarakat dalam hal mengurus dan memiliki dokumen kependudukan.

Peningkatan kualitas ruang pelayanan

Pemerintah kemudian menata ulang ruang pelayanan dengan menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan publik. Prinsip-prinsip tersebut diterjemahkan dengan menghapuskan sekat antara pemohon dengan petugas, namun tetap menciptakan batas yang tegas diantara keduanya. Dahulu, pemohon tidak dapat melihat langsung staf pemerintah memproses permohonan. Juga, sering tidak ada sekat antara pemohon dan staf. Lalu, pemerintah Kota melakukan pemisahan antara *back office* (tempat proses penerbitan dokumen) dan *front office* (tempat pemohon berhubungan dengan staf pemerintah) dengan tetap memberikan akses yang luas bagipemohon. Kecuali dengan alasan khusus, tidak seorang pemohon pun diperkenankan memasuki wilayah *back office*. Ruang pelayanan adminduk kemudian menjelma layaknya ruang pelayanan di suatu bank.

Selain itu, ruang pelayanan yang baru juga menerapkan prinsip *single point of contact*. Prinsip ini menyatukan pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil (yang selama initerpisah dan terkesan berdiri sendiri) menjadi satu kesatuan pelayanan. Hal ini memungkinkan setiap pemohon hanya berurusan dengan satu petugas untuk mengurus seluruh dokumen kependudukan yang diperlukan.

Ini berbeda dengan model pelayanan sebelumnya yang memisahkan pelayanan pencatatan sipil dengan pelayanan pendaftaran penduduk,sekali pun keduanya berlokasi di ruang pelayanan yang sama.Penerapan prinsip inimembuat pemohon tak lagi harus berpindah dari satu meja ke meja pelayanan lainnya untuk mendapatkan dokumen yang diperlukan. Dari sisi beban pekerjaan, penerapan prinsip ini berhasil mendistribusi beban pekerjaan yang lebih merata pada setiap petugas pelayanan.

Untuk meningkatkan kepastian pelayanan,Pemerintah Kota Salatiga menerapkan sistem antrean (dengan nomor). Untuk mendukung penerapan sistem ini, kecamatan menempatkan seorangpetugas yang membantu pemohon dalam hal mengurus jenis pelayanan yang dikehendaki dan mempersilakan pemohon menunggu hingga nomor antreannya dipanggil petugas. Sistem antrean terbukti efektif menghilangkan kerumunan pemohon diloket pelayanan dan menciptakan budaya antre yang kondusifterhadap iklim pelayanan. Sistem antrean ini ditunjang oleh ruang tunggu yang cukup memadai yang memungkinkan pemohon menunggu dengan nyaman.

Peningkatan kesadaran masyarakat

Pemutakhiran data dengan melibatkan ketua RT dan masyarakat mendorong masyarakat memahami pentingnya administrasi kependudukan. Pemutakhiran juga mendorong masyarakat mengetahui adanya masalah administrasi kependudukan. Misalnya, mereka mengetahui adanya kesenjangan antara faktual dan data kependudukan yang dimiliki. Mereka akan paham betapa perlunya data yang valid.

Koordinasi dan Pengorganisasian Proses

Sejumlah pihak terlibat dalam modernisasi pelayanan adminduk ini. Ada yang terlibat sejak awal, ditengah, bahkan ada juga yang terlibat pada akhir proses.

Keahlian utama

Modernisasi pelayanan adminduk memerlukan keahlian yang diharapkan dapat mempertajam dan memudahkan Pemerintah Kota Salatiga. Keahlian tersebut adalah sebagai berikut:

No	Keahlian Utama	Guna/Tugas
1	Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan gagasan modernisasi ● Menelaah kebutuhan pengembangan adminduk yang diperbaharui ● Mengembangkan instrumen untuk memutakhirkan data ● Memberi masukan untuk kemudahan perekaman setelah pemutakhiran data dilakukan ● Memberi masukan tentang langkah-langkah yang dapat mempercepat pelayanan ● Memberi masukan tentang informasi-informasi yang senantiasa perlu diperbaharui dalam SIAK ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami tujuan program ini. Sehingga, dengan pemahaman itu mereka terdorong untuk secara efektif menerapkan pelayanan yang baik dan cepat program terobosan ini ● Melatih petugas di tingkat lapangan agar dapat melayani dengan baik sesuai dengan materi dan alat yang telah dikembangkan
2	Ahli statistik	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang data-data yang dapat dimasukkan sehingga tetap sesuai dengan SNA (<i>standard of national account - standar penghitungan nasional</i>)
3	Ahli hukum	<ul style="list-style-type: none"> ● Membantu pengembangan peraturan baru sehingga tetap sesuai dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional
4	Ahli pemrograman komputer	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan program komputer yang mampu memudahkan petugas memberikan pelayanan ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang mampu memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami dan menerapkan pelayanan adminduk ● Melatih petugas di tingkat lapangan untuk menggunakan program komputer yang telah dibuat khusus untuk mempercepat layanan adminduk, termasuk melaporkan segala perkembangan (perubahan atau peningkatan secara online)
5	Ahli komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan alat atau metodologi agar masyarakat memahami dan segera mengakses layanan secara cepat, efisien dan efektif
6	Ahli Hak Anak	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang layanan-layanan yang wajib dicakup oleh KIA, sehingga memudahkan masyarakat, khususnya anak, mengakses layanan sesuai yang dimandatkan oleh norma internasional (Konvensi Hak Anak PBB) dan nasional (UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)
7	Desainer interior	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan dan merancang ruang pelayanan agar masyarakat dapat mengurus adminduk dengan suasana yang nyaman

Tabel Keahlian utama yang diperlukan (Adminduk,Salatiga)

Sementara dalam konteks suksesnya lima terobosan yang dilakukan Kota Salatiga,keahlian keahlian utarna yang dibutuhkan adalah:

No	Terobosan	Keahlian Utama yang Dibutuhkan	Guna/Tugas
1	Pengembangan data perekaman sehingga memudahkan untuk administrasi kependudukan	Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan gagasan modernisasi ● Menelaah kebutuhan pengembangan adminduk yang diperbaharui ● Mengembangkan instrumen untuk memutakhirkan data ● Memberi masukan untuk kemudahan perekaman setelah pemutakhiran data dilakukan
		Ahli statistik	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang data-data yang dapat dimasukkan sehingga tetap sesuai dengan SNA (<i>standard of national account-standar penghitungan nasional</i>)
		Ahli hukum	<ul style="list-style-type: none"> ● Membantu pengembangan peraturan baru sehingga tetap sesuai dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional
2	Pelayanan pembuatan/pembaharuan KTP --- 1 jam	Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang langkah-langkah yang dapat mempercepat pelayanan ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami tujuan program ini. Sehingga, dengan pemahaman itu mereka terdorong untuk secara efektif menerapkan pelayanan yang baik dan cepat program terobosan ini ● Melatih petugas di tingkat lapangan agar dapat melayani dengan baik sesuai dengan materi dan alat yang telah dikembangkan
		Ahli pemrograman komputer	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan program komputer yang mampu memudahkan petugas memberikan pelayanan ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang mampu memudahkan memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami dan menerapkan cara pembuatan/pembaharuan KTP dengan cepat ● Melatih petugas di tingkat lapangan untuk menggunakan program komputer yang telah dibuat khusus untuk mempercepat pembuatan/pembaharuan KTP

No	Terobosan	Keahlian Utama yang Dibutuhkan	Guna/Tugas
1	Pengembangan data perekaman sehingga memudahkan untuk administrasi kependudukan	Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan gagasan modernisasi ● Menelaah kebutuhan pengembangan adminduk yang diperbaharui ● Mengembangkan instrumen untuk memutakhirkan data ● Memberi masukan untuk kemudahan perekaman setelah pemutakhiran data dilakukan
		Ahli statistik	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang data-data yang dapat dimasukkan sehingga tetap sesuai dengan SNA (<i>standard of national account-standar penghitungan nasional</i>)
		Ahli hukum	<ul style="list-style-type: none"> ● Membantu pengembangan peraturan baru sehingga tetap sesuai dengan peraturan yang berlaku di tingkat nasional
2	Pelayanan pembuatan/pembaharuan KTP --- 1 jam	Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang langkah-langkah yang dapat mempercepat pelayanan ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami tujuan program ini. Sehingga, dengan pemahaman itu mereka terdorong untuk secara efektif menerapkan pelayanan yang baik dan cepat program terobosan ini ● Melatih petugas di tingkat lapangan agar dapat melayani dengan baik sesuai dengan materi dan alat yang telah dikembangkan
		Ahli pemrograman komputer	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan program komputer yang mampu memudahkan petugas memberikan pelayanan ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang mampu memudahkan memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami dan menerapkan cara pembuatan/pembaharuan KTP dengan cepat ● Melatih petugas di tingkat lapangan untuk menggunakan program komputer yang telah dibuat khusus untuk mempercepat pembuatan/pembaharuan KTP

No	Terobosan	Keahlian Utama yang Dibutuhkan	Guna/Tugas
		Ahli komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan alat atau metodologi agar masyarakat memahami dan segera mengakses layanan secara cepat, efisien dan efektif
3	Pelaksanaan SIAK secara online	Pemrograman jaringan pada komputer - database	<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan program komputer yang mampu memudahkan petugas memberikan pelayanan ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang mampu memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memperbaharui informasi atau data kependudukan secara baik dan tepat ● Melatih petugas di tingkat lapangan untuk secara online melaporkan data-data yang baru sehingga mampu menyumbang proses pembaharuan informasi pada SIAK
		Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang informasi-informasi yang senantiasa perlu diperbaharui dalam SIAK ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami tujuan program ini. Sehingga, dengan pemahaman itu mereka terdorong untuk secara efektif menerapkan pelayanan yang baik dan cepat program terobosan ini
		Ahli statistik	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang data-data yang dapat dimasukkan sehingga tetap sesuai dengan SNA (<i>standard of national account-standar penghitungan nasional</i>)
4	Penerbitan KIA	Ahli Hak Anak	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang layanan-layanan yang wajib dicakup oleh KIA, sehingga memudahkan masyarakat, khususnya anak, mengakses layanan sesuai yang dimandatkan oleh norma internasional (Konvensi Hak Anak PBB) dan nasional (UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak)
		Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang informasi-informasi yang senantiasa perlu diperbaharui dalam konteks penerapan dan pelayan terkait KIA
5	Modernisasi pelayanan adminduk sesuai dengan standar pelayanan publik	Ahli administrasi kependudukan	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan tentang layanan-layanan adminduk yang dapat dan perlu dimodernisasi

No	Terobosan	Keahlian Utama yang Dibutuhkan	Guna/Tugas
			<ul style="list-style-type: none"> ● Mengembangkan materi dan alat pelatihan yang memudahkan petugas di tingkat lapangan mampu memahami tujuan program ini. Sehingga, dengan pemahaman itu mereka terdorong untuk secara efektif menerapkan pelayanan yang baik dan cepat program terobosan ini ● Melatih petugas di tingkat lapangan agar mereka terampil dalam melayani masyarakat yang akan mengurus adminduk secara cepat, efektif dan efisien.
		Desainer interior	<ul style="list-style-type: none"> ● Memberi masukan dan merancang ruang pelayanan agar masyarakat dapat mengurus adminduk dengan suasana yang nyaman

Tabel Keahlian yang dibutuhkan pada setiap terobosan (Adminduk, Salatiga)

Keterlibatan Publik dan Instansi Pemerintah Lainnya

Modernisasi pelayanan adminduk di Kota Salatiga ini terjadi ketika Pemerintah Kota sejak awal menyadari bahwa ada kebutuhan untuk mengikut sertakan atau bekerja sama dengan pihak lain. Ini terjadi di setiap tahapan. Keterlibatan banyak pihak inilah, baik masyarakat, organisasi non pemerintah, organisasi internasional, maupun instansi pemerintah lainnya yang mampu mendorong terwujudnya layanan adminduk yang modern.

Anggaran Penerapan Good Practice

Dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan, tantangan yang paling utama adalah terbatasnya anggaran yang tersedia. Pada saat inisiasi dilakukan, Pemerintah Kota Salatiga tidak memiliki anggaran yang cukup. Pemerintah harus berpikir keras mendapatkan dana tambahan.

Pemerintah Kota Salatiga menangkap peluang ketika Kementerian Dalam Negeri membuka peluang untuk pelaksanaan Proyek Pemutakhiran Data sebagai langkah awal program e-KTP. Kota Salatiga mengajukan diri menjadi wilayah percontohan, dana dekonsentrasi proyek tersebut disediakan untuk Kota Salatiga. Proyek dianggap layak dicontoh, Kementerian Dalam Negeri menambah dukungan.

Sementara dalam konteks APBD, Pemerintah Kota Salatiga kerap mempertunjukkan keberhasilan tersebut kepada khalayak dan menjadikan keberhasilan tersebut sebagai bahan pembicaraan dengan DPRD Kota.

C. Evaluasi Model Praktik Baik Keberlanjutan dan Replikasi Good Practice

Keberlanjutan modernisasi pelayanan adminduk di Kota Salatiga dapat dikatakan mampu meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap layanan publik. Survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sejak tahun 2009 memperlihatkan tingginya apresiasi warga pada modernisasi pelayanan adminduk.

Faktor dan Sukses Utama

Ada banyak faktor yang membuat program ini sukses. *Pertama*, **ketersediaan komitmen pimpinan** pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan (baik pelayanan publik secara umum dan secara khususnya pelayanan adminduk). Ini merupakan prasyarat mutlak yang harus tersedia untuk memulaisebuah inisiatif.

*Kedua, kejernihan dalam menentulkan isu kunci.*Isu adminduk merupakan isu penting. Ketika isu adminduk tertata, ia akan jadi rujukan banyak hal, termasuk kebijakan.

Ketiga, berani melakukan perubahan. Dalam konteks adminduk Salatiga, pimpinan berani mengambil sikap untuk melakukan perubahan atas kebijakan yang baru berusia di bawah 10 tahun yang dinilai tidak mampu memberikan pelayanan pada masyarakat.

Keempat, pelibatan masyarakat. Pelibatan masyarakat merupakan faktor sukses penting. Tanpa pelibatan kelompok ini, modernisasi pelayanan hanya akan dimiliki oleh pembuat kebijakan. Dan, besar kemungkinan, kebijakan sulit diterapkan.

Kelima, kesediaan staf untuk menerima perubahan. Kebijakan hanya akan menjadi dokumen bila pelaksana dilapangan tak mampu menerapkan dengan baik. Penerapan dapat dilakukan ketika dialog antara pimpinan dan bawahan untuk menghasilkan pemahaman bersama tentang pentingnya meningkatkan kualitas pelayanan.

Keenam, jaringan kerja. Dalam konteks ini Pemerintah Kota Salatiga berani untuk membuka diri menerima bantuan dari organisasi atau pihak lain. Adanya jaringan membuat pihak pemerintah dapat bertanya dan mengembangkan program dengan lebih baik. Dalam beberapa hal, jaringan kerja juga dapat membantu tatkala pemrakarsa memerlukan dukungan sumber daya yang lebih kuat dan mampu mengatasi persoalan.

Tantangan dan Hambatan Utama

Modernisasi pelayanan penduduk bukanlah kerja ringan. Terlebih hal ini telah berlangsung begitu lama. Masa perencanaan hingga penerapan selama dua tahun (2009 - 2011) menandakan bahwa perubahan *mind set dan culture* pelayanan bukan juga semudah membalik telapak tangan.

Sejak awal, Pemerintah Kota Salatiga telah mengidentifikasi sejumlah tantangan yang bakal dan akhirnya muncul. Tantangan tersebut berasal dari dalam dan luar pemerintahan serta instrumen pendukung.

Dalam konteks pemutakhiran data kependudukan, hal yang memerlukan penanganan baik adalah **memberi keyakinan pada pembuat kebijakan** bahwa ada kebutuhan perubahan yang signifikan. Pertanyaan terbesar terhadap hasil pemutakhiran data justru datang dari DPRD. Secara langsung angka hasil pemutakhiran berkonsekuensi pada pembagian jumlah kursi di DPRD. Di samping itu, DPRD menilai bahwa program ini tidak efisien.

Namun, pemerintah kota menjelaskan bahwa angka BPS mencakup penduduk secara keseluruhan, termasuk penduduk yang tidak memiliki KTP. Secara administratif, seorang disebut sebagai penduduk suatu kabupaten/kota jika memiliki KTP setempat. Sementara, sebagai kota besar, banyak orang yang tinggal namun tak memiliki KTP Salatiga. Definisi administratif ini mengurangi jumlah penduduk Kota Salatiga versi BPS.

Kedua, database kependudukan lama masih mencakup penduduk yang sudah meninggal. Hal ini terjadi karena mekanisme *updating* data tidak berlangsung dengan baik. Tidak seluruh ahli waris memandang perlu melaporkan sebuah peristiwa kematian. *Ketiga*, database lama juga tidak sepenuhnya merekam mobilitas (pindah-datang) penduduk. *Keempat*, banyak duplikasi data pada database lama. Migrasi data kependudukan yang dilakukan Dinas telah meminimalisasi jumlah data ganda yang termuat dalam SIAK.

Dilingkungan internal, juga ada hambatan. *Pertama*, munculnya penolakan dari sebagian kecil petugas di kecamatan. Perubahan tata ruang menimbulkan ketidaknyamanan dalam bekerja karena pemohon dapat sepenuhnya melihat aktivitas yang terjadi di ruang pelayanan. Perubahan alur pelayanan pun dianggap menyulitkan karena tidak memungkinkan ada pungutan pada yang ingin mempercepat proses pelayanan.

Kedua, budaya antri dan mengikuti prosedur layanan baru yang perlu menjadi kebiasaan. Adaptasi ini memerlukan waktu dan kesabaran petugas untuk menjelaskan kepada pemohon tentang alur pelayanan yang baru, membiasakan pemohon mematuhi antrean, serta memastikan pemohon mematuhi pemisahan *front office* dengan *back office*. Pada awal penerapan, seluruh perubahan ini membingungkan pemohon dan bahkan sempat muncul protes dari masyarakat yang mengalami kebingungan. Hal ini dengan cepat diatasi oleh pihak kecamatan dengan menyediakan alur informasi pelayanan serta menyediakan petugas khusus yang memandu pemohon untuk mendapatkan pelayanan.

Peningkatan kualitas pelayanan adminduk dan pemutakhiran data kependudukan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga meliputi beberapa area perubahan.

Perubahan pada bidang peraturan perundang-undangan

Modernisasi pelayanan administrasi kependudukan di Kota Salatiga membuktikan bahwa melakukan perubahan tidak berarti harus melanggar peraturan. Pemerintah Kota Salatiga membenahinya dengan menyesuaikan peraturan daerah dengan Undang-undang No.23 Tahun 2006. Peraturan daerah baru tidak tumpang tindih dengan UU.

Yang menarik adalah bahwa peraturan yang diperbaharui bukanlah peraturan lama. Justru, peraturan tersebut baru berumur tujuh tahun. Dengan penyesuaian ini, Pemerintah Kota memiliki kekuatan baru untuk melakukan modernisasi.

Perubahan pada bidang pelayanan publik

Peningkatan kualitas pelayanan dilakukan dengan menata kembali sarana, prasarana dan/atau fasilitas pelayanan yang diperlukan untuk menunjang kepuasan masyarakat. Meski belum terlalu prima, Pemerintah Kota Salatiga telah menata ulang ruang pelayanan dan melakukan modernisasi sarana dan prasarana yang diperlukan. Juga, pemerintah Kota Salatiga telah memberi jaminan bahwa pelayanan diberikan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Misalnya, pelayanan KTP yang selesai dalam waktu 1 Jam.

Perubahan ini berhasil meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Kota Salatiga.

Perubahan pada bidang organisasi

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Salatiga sebelum tahun 2008 merupakan dinas yang sulit sekali mengembangkan diri. Modernisasi pelayanan ini ternyata saat ini mampu mendorong adanya perubahan signifikan. Tidak hanya dalam pelayanan, perubahan juga terlihat dari penguatan fungsi dan dengan jumlah sumber daya yang tepat.

Penunjukan staf pemberi pelayanan di tingkat kecamatan memberi tanda bahwa penguatan fungsi yang diiringi dengan penugasan baru dapat membuat pelayanan semakin efektif. Diakui bahwa pemutakhiran dan peningkatan pelayanan adminduk yang semakin baik ini mendorong peningkatan beban kerja. Staf harus aktif untuk melakukan dua hal sekaligus : entry data dan pelayanan. Karenanya, ide Disdukcapil untuk bekerja sama dengan swasta dalam melakukan peng-entry-an data dan perawatan data menjadi sangat signifikan. Tambahan tenaga untuk melakukan entry data ditingkat kecamatan dan balaikota cenderung sangat membantu percepatan pelayanan, bahkan termasuk pengurusan/pembuatan serta distribusi e-KTP di tahun 2012 ini.

Perubahan pada bidang tata laksana

Pemutakhiran data kependudukan juga meningkatkan kualitas data kependudukan yang dimiliki pemerintah dan menjadikan Dinas mampu memberikan layanan yang diperlukan dalam hal keperluan data untuk perumusan kebijakan.

Dalam area perubahan tatalaksana, Pemerintah Kota Salatiga mencoba memetakan persoalan dan menemukan langkah penyelesaian melalui penataan ulang alur pelayanan. Pendokumentasian tertulis dalam SOP juga dilakukan.

SOP secara jelas menggambarkan penyederhanaan proses, penghilangan proses yang tidak perlu, serta pembuatan proses baru. Dan, SOP ini kemudian telah ditetapkan sebagai standar tata laksana dan mendapat sertifikasi ISO 9001:2008.

Perubahan pada bidang sumber daya manusia

Pemerintah Kota Salatiga memberikan pelatihan bagi seluruh staf dan petugas adminduk (termasuk petugas dilima kecamatan) untuk meningkatkan pemahaman terhadap SOP dan penerapannya. Pelatihan SOP juga meningkatkan kecakapan teknis petugas dalam memberikan pelayanan sesuai dengan standar yang dikehendaki dalam SOP.

Di sisilain, Pemerintah Kota Salatiga juga memindahkan sebagian staf yang dipandang tak cakap dalam memberikan pelayanan dan menempatkan mereka ke bagian back office yang tidak bersentuhan langsung dengan pengguna jasa.

Dua hal di atas secara langsung ikut mendorong meningkatnya kualitas layanan adminduk di Kota Salatiga.

Perubahan pada pola pikir (*mind set*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur

Penerapan standar pelayanan yang baru, menyusul adanya terobosan, mendorong setiap staf untuk bekerja lebih aktif dan giat. Alur pelayanan menggambarkan penyederhanaan proses pengurusan dokumen adminduk. Proses menjadi pendek, dan cepat. Secara langsung, perubahan alur juga mengimplikasikan pelayanan yang efisien. Banyak staf memerlukan waktu untuk beradaptasi dengan situasi baru ini.

Pemisahan antara *back office* dan *front office* juga membuat staf dapat lebih berkonsentrasi mengerjakan tugas mereka. Konsentrasi membantu staf bekerja lebih cepat, apalagi tidak seorang pemohon pun diperkenankan memasuki wilayah *back office*. Kerja yang lebih cepat pasti akan meningkatkan produktivitas.

Pada awalnya, setiap staf pasti memerlukan adaptasi untuk melaksanakan alur itu dalam waktu lama. Dalam perjalanannya, adaptasi tersebut akan mendorong pengembangan nilai-nilai organisasi dan individu untuk meningkatkan produktivitas kerja.

Perubahan pada enam area perubahan ini mendorong makin modernnya pelayanan administrasi kependudukan di Kota Salatiga.

Pada dasarnya Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat guna meningkatkan pelayanan yang cepat, efektif, efisien sebagai upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif (*effective governance*). dan biaya ringan juga memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap dokumen hukum yang harus dimiliki sebagai hak keperdataan warga negara. Disamping itu masyarakat akan merasakan secara langsung kemudahan dalam mengakses informasi dan bagi aparatur Negara yang membidangi kependudukan dapat melakukan pengawasan dengan rentang kendali yang pendek. Bahwa dengan tujuan agar dapat memberikan perlindungan, pengakuan, pengakuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk di daerah. Bagi pemerintah merupakan kewajiban dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan sebagai amanat dari Undang-Undang.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdampak pada Perubahan Peraturan Daerah tentang Retribusi Jasa Usaha, Jasa Umum dan Perizinan tertentu. Dengan adanya Peraturan Daerah tentang retribusi Jasa Usaha menimbulkan tumpang tindih aturan terutama pada Peraturan Daerah yang mengatur regulasi penyelenggaraan administrasi kependudukan dan catatan sipil.

Untuk pemberlakuan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), sesuai peraturan perundang-undangan dan petunjuk teknis pelaksanaannya Pemerintah Daerah telah melaksanakan secara bertahap.

Untuk penerapan e-KTP sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2000 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Orang Pribadi Yang Akan Bertolak ke Luar Negeri dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bahwa nomenklatur Instansi pelaksana yang menangani Kependudukan dan pencatatan sipil harus secara khusus ditangani oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Secara filosofis, pembentukan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan diperlukan sebagai upaya pengaktualisasian nilai-nilai hak dan kewajiban penduduk. Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sebagai sarana pelaksanaan pengadministrasian dan pencatatan peristiwa kependudukan, antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing Tinggal Terbatas menjadi tinggal tetap dan Peristiwa Penting lainnya antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya.

Pembentukan peraturan daerah tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan pada dasarnya tidak hanya bermakna filosofis, tetapi juga memiliki makna sosiologis. Penyelenggaraan administrasi kependudukan dalam rangka untuk **meningkatkan** pelayanan dan penertiban kepada masyarakat di bidang pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang mana perlu dilakukan upaya-upaya penyempurnaan dalam ketentuan penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil sehingga dapat diwujudkan penyelenggaraan administrasi kependudukan yang berkualitas.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERDA

Sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, penyusunan Bab V pada naskah akademik yang pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk. Dalam bab tersebut, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, terlebih dahulu merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Di bawah ini akan diuraikan sasaran, arah dan jangkauan pengaturan hingga ruang lingkup materi muatan sesuai dengan ketentuan dimaksud.

A. Sasaran

Cita luhur Negara Indonesia untuk mensejahterakan rakyatnya ialah suatu hal yang pokok dalam merumuskan sasaran yang akan diwujudkan melalui pembentukan peraturan daerah Kota Salatiga mengenai Penyelenggaraan administrasi kependudukan. Sasaran dimaksud adalah :

1. Mengisi kekosongan hukum terkait belum adanya perubahan pengaturan mengenai Penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Salatiga.
2. Memberikan dan meningkatkan ketertiban umum terutama terkait dengan keberadaan usaha penyelenggaraan administrasi kependudukan yang belakangan berkembang cukup pesat di wilayah Kota Salatiga.
3. Memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan

Peristiwa Penting Lainnya perlu dilakukan penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

B. Arah dan Jangkauan

Arah pengaturan Penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Salatiga memerlukan perhatian serius dari pemerintah daerah, mengingat pentingnya pengaturan dalam tersebut jika diperhatikan keberadaannya yang ada ditengah-tengah masyarakat. Pengaturan dan pengawasan demikian sangat penting untuk segera dilaksanakan demi terwujudnya ketertiban umum, khususnya ketertiban dalam bidang penyelenggaraan usaha penyelenggaraan administrasi kependudukan. Selain itu, pentingnya pengaturan ini dapat terlihat dari belum adanya pengaturan yang khusus mengatur mengenai penyelenggaraan administrasi kependudukan dan penyelenggaraan administrasi kependudukan keliling di wilayah Kota Salatiga terkait persyaratan dan berbagai prosedur yang harus dilaksanakan pengusaha dalam memulai usahanya.

Sebagaimana diketahui, terkait dengan penyelenggaraan administrasi kependudukan sangat bermanfaat dan banyak dipergunakan oleh masyarakat di Kota Salatiga, namun pengaturan mengenai masalah demikian masih belum ada perubahan berdasarkan UU No. 24 Tahun 2013 di wilayah Kota Salatiga. Oleh karena urgensi demikian maka perlu untuk segera dibentuk perubahan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan administrasi kependudukan serta Penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kota Salatiga agar persoalan urgensi pengaturannya dapat segera teratasi.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan

Pengaturan penyelenggaraan Peraturan Daerah di Kota Salatiga mengenai Penyelenggaraan administrasi kependudukan memuat ruang lingkup materi sebagai berikut:³

1. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
2. Materi yang akan diatur;
3. Ketentuan sanksi; dan
4. Ketentuan peralihan

Ruang Lingkup Materi di atas yang selanjutnya dijadikan pedoman dalam rangka penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Kota Salatiga Tentang Penyelenggaraan administrasi kependudukan. Berikut penjelasan lebih lanjut terkait cakupan ruang lingkup materi dimaksud :

1. Ketentuan Umum

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bagian Lampiran I, ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa.

Adapun hal-hal yang menjadi Ketentuan Umum yang mengalami perubahan adalah sebagai berikut:

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Kartu Tanda Penduduk Elektronik yang selanjutnya disebut disingkat KTP-el, adalah kartu tanda penduduk yang dilengkapi dengan cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Dinas.
2. Petugas Registrasi adalah pegawai yang diberi tugas membantu lurah dan Dinas dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil

³Sesuai Dengan Ketentuan Mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- diangkat dan diberhentikan oleh Walikota diutamakan dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.
3. Pengakuan Anak adalah pengakuan seorang ayah terhadap anaknya yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama dan disetujui ibu kandung anak tersebut tetapi belum sah menurut hukum negara.
 4. Pengesahan Anak adalah pengesahan status seorang anak yang lahir dari perkawinan yang telah sah menurut hukum agama, pada saat pencatatan perkawinan dari kedua orang tua anak tersebut telah sah menurut hukum negara
2. Materi yang mengalami perubahan
 1. Bab III Kewenangan Penyelenggara Administrasi Kependudukan
Dalam Kewenangan Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pasal yang mengalami perubahan antara lain Pasal 4 huruf g menyesuaikan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2013, Pasal 5 huruf e diubah menjadi Pasal 12 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2013, Pasal 5A menyesuaikan Pasal 12 .
 2. Bab IV Pendaftaran Penduduk
Dalam Bab ini Pasal yang mengalami perubahan yaitu Pasal 6 (5a) menyesuaikan Pasal 64 ayat (2), Pasal 15 ayat (1) penyebutan KTP menjadi KTP-el
 3. Bab V Pencatatan Sipil
Dalam bab ini pasal yang mengalami perubahan menyesuaikan UU No. 12 Tahun 2013 antara lain : Pasal 21 ayat (1) menyesuaikan Pasal 32 (1), Pasal 35 ayat (1) menyesuaikan Pasal 44 (1), Pasal 39 ayat (2) menyesuaikan Pasal 49 (2), Pasal 40 ayat (2) menyesuaikan Pasal 50 (2), Pasal 40 ayat (3) menyesuaikan Pasal 50 ayat (3).
 4. Bab VI Data dan Dokumen Kependudukan
Pasal 44 ayat (2) menyesuaikan Pasal 58 ayat (2), Pasal 44 ayat (4) menyesuaikan dengan Pasal 58 ayat (4), Pasal 48 ayat (1) dan (2) KTP diganti KTP-el, 48 ayat (3) dihapus diganti Pasal 63 ayat (2), 48 ayat (4) dan (6) KTP diganti KTP-el, Pasal 50 ayat (1) menyesuaikan pasal 64 ayat (7), Pasal 50 ayat (2) menyesuaikan Pasal 64 ayat (8), Pasal 50 ayat (2a) menyesuaikan Pasal 64 ayat (9), Pasal 51 ayat (1), Pasal 52, Pasal 53 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3)
 5. Bab VIII Perlindungan dan Penyimpanan Data Pribadi Penduduk
Pasal 63 ayat (1) menyesuaikan Pasal 84 ayat (1), pasal 63 ayat (2) menyesuaikan Pasal 84 ayat (2), Pasal 65 ayat (1) menyesuaikan Pasal 86 ayat (1)
 6. Pengaturan Tentang Pendataan Penduduk Non Permanen
 7. Pengaturan Mengenai Penerbitan Kartu Identitas Anak
 8. Pengenaan Denda Bagi Permohonan KTP Hilang
 3. Ketentuan Sanksi
Sanksi Administrasi yang disesuaikan, antara lain : Pasal 77 ayat (1), ayat (2) Perubahan nominal denda administratif, Pasal 78 Akumulasi Pasal 79 dan Pasal 80 Perda Nomor 13 Tahun 2013, Pasal 79 dihapus masuk Pasal 81, Pasal 82 ayat (1), ayat (2), Penyesuaian pasal dan perubahan nominal denda administratif, Pasal 83 penyesuaian Pasal, Pasal 84 ayat (1) perubahan nominal denda, Pasal 82 ayat (2) dihapus masuk Pasal 84 ayat (1), Pasal 85 ayat (1), ayat (2) perubahan nominal denda administratif, Pasal 86 ayat (1), ayat (2) perubahan nominal denda administratif, Pasal 87 penyesuaian pasal, Pasal 90 penyesuaian pasal, Pasal 92 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Penyesuaian pasal dan perubahan nominal denda administratif, Pasal 93 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) perubahan nominal denda administratif

BAB VI PENUTUP

A . KESIMPULAN

1. Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 13 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan tidak sesuai lagi dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan kebutuhan serta perkembangan masyarakat saat ini.
2. Perlu dilakukan perubahan terhadap Perda No. 13 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Salatiga.

DAFTAR PUSTAKA

- Faturochman (ed), dkk, *Dinamika Kependudukan Dan Kebijakan*, Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2004.
- Hadjon, Philipus M. et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Hendrastuti, Sri, *Laporan Akhir Tim Penyusunan Naskah Akademis RUU Administrasi Kependudukan*. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia-BPHN, Jakarta, 2004.
- Rusli, Said, *Pengantar Ilmu Kependudukan*, LP3ES, Djambatan, Jakarta, 1996.
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbangsindo, Yogyakarta, 2008.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002
- Wibowo, Eddi, dkk, *Hukum dan Kebijaksanaan Politik*, YPAPI, Yogyakarta, 2004.
- Darwin, Muhajir, "Abaikan Kependudukan, Negara Terancam Gagal", *Kompas*, Tanggal 24 maret 2007.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan;
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana;
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian;
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota;
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota;

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan;
Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.