

**SIKAP TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN MASYARAKAT
DESA PANJI, KECAMATAN SUKASADA, KABUPATEN
BULELENG BERDASARKAN UU NO 23 TAHUN 2006**

Oleh :

I Gusti Made Darma Putra

Guru di SMK Pariwisata Triatmajaya Singaraja

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menjelaskan sikap tertib administrasi kependudukan berdasarkan UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Studi ini dilihat dari aspek metodologi merupakan penelitian *survey*. Subjek penelitian ini adalah Perbekel Desa Panji, Kaur Kependudukan, Kelian Banjar Dinas di Lingkungan Desa panji, Dinas Kependudukan dan catatan sipil Kabupaten Buleleng, Camat Sukasada Kabupaten Buleleng dan seluruh masyarakat desa panji yang wajib memiliki kartu administrasi penduduk dengan minimal umur 17 tahun dan atau sudah kawin. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, studi dokumen, dan penyebaran kuesioner. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kuantitatif dan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan: 1) pelaksanaan administrasi kependudukan belum tercapai secara maksimal. 31,83% masyarakat wajib KTP belum memiliki KTP. 29,98% kepala keluarga belum memiliki KK karena berbagai kendala baik dari pemerintah maupun dari masyarakat sendiri. pemerintah belum memberikan sosialisasi yang optimal untuk mengubah perilaku dan sikap masyarakat yang menyimpang. 2) Adanya sikap tidak tertib administrasi kependudukan dipengaruhi oleh (a) faktor internal individu berupa (1) menganggap kartu administrasi tidak penting, (2) tidak tahu manfaat administrasi kependudukan dan akibat hukumnya, (3) kesadaran hukum masyarakat masih rendah, (4) sikap apriori masyarakat, dan (b) faktor eksternal yakni (1) mayoritas masyarakat desa panji bekerja sebagai petani, serta (2) belum optimalnya kesiapan pemerintah dalam memberikan pelayanan prima pada publik. Penelitian ini juga menunjukkan penerapan sanksi administratif tidak efektif dan belum diterapkan. Oleh karena itu peneliti menyarankan kepada pemerintah dan masyarakat untuk saling mendukung dalam upaya mewujudkan tertib administrasi kependudukan sehingga tercapai keseimbangan (*check and balances*).

Kata-kata kunci : sikap, tertib administrasi, kependudukan

1. PENDAHULUAN

Dalam pasal 1 ayat 3 UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Hal itu merupakan tujuan untuk mencapai suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang aman dan tertib demi suatu

stabilitas nasional. Untuk mewujudkan hal tersebut dapat dilakukan dengan menata kependudukan sebagai bagian dari cita-cita nasional yang harus dijabarkan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Menurut Siagian (1999:49), salah satu fungsi pemerintah adalah menjabarkan strategi pembangunan nasional, menjadi rencana pembangunan, baik untuk jangka panjang, jangka menengah maupun jangka pendek artinya bahwa pemerintah harus menciptakan iklim kondusif untuk meningkatkan kepedulian dan partisipasi berbagai kelompok masyarakat melalui aturan-aturan hukum. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Soekanto (1980:118) bahwa hukum itu memiliki fungsi sebagai *social engineering* yang artinya bahwa hukum merupakan sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga-warga masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Bertolak dari hal di atas pembangunan di bidang kependudukan merupakan bagian strategi pembangunan nasional sebagai suatu dinamika sosial yang tidak bisa dihindari, sehingga untuk mengatasi masalah dinamika kependudukan dibentuk penataan administrasi dan aparatur pelaksana di daerah sebagai sarana bagi pemerintah dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. salah satu unit terkecil penataan kependudukan dilakukan melalui pencatatan atau administrasi dibidang kependudukan. Dengan melihat kondisi administrasi kependudukan saat ini yang masih belum maksimal pemerintah telah mengundang undang-undang No. 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan dan sebagai implementasi UU No. 23 tahun 2006 pemerintah Kabupaten Buleleng telah mengeluarkan PERDA No. 7 tahun 2008 sebagai payung hukum tata cara pengelolaan administrasi kependudukan di kabupaten buleleng yang efektif dan mampu mewujudkan suasana kehidupan yang tertib dan aman di masyarakat. Untuk menciptakan tatanan kehidupan harmonis tentunya diperlukan suatu kesadaran hukum dari masyarakat bagaimana mampu menyikapi kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dengan penataan administrasi kependudukan diwilayah dan lingkungan tertentu setiap masyarakat akan dapat diidentifikasi, dikenal, dan dicatat dengan baik serta dimonitoring mobilitasnya. Namun, untuk mencapai taraf kepatuhan dan kesadaran hukum masyarakat tidak akan pernah terlepas dari dualisme sikap yang ada di masyarakat yaitu sikap positif dan negatif. Purwanto (1998:63) mengemukakan bahwa (1) sikap positif kecenderungan tindakan adalah mendekati, menyenangkan, mengharapkan obyek tertentu., (2) sikap negatif terdapat kecenderungan untuk menjauhi, menghindari,

membenci, tidak menyukai objek tertentu. Sikap masyarakat yang negatif inilah yang menjadi tantangan pemerintah dalam mewujudkan *good governance* khususnya dalam hal administrasi kependudukan

Administrasi kependudukan dalam pasal 1 UU No. 23 tahun 2006 (2007:38) adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan. Kegiatan itu meliputi pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Realita dilapangan menunjukkan adanya Indikasi-indikasi pelanggaran administrasi kependudukan yang terlihat di Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng terlihat dengan adanya kepala keluarga yang tidak memiliki KK dan merupakan bentuk indikasi penyimpangan terhadap ketentuan-ketentuan berikut.

Pasal 62 UU No. 23 tahun 2006 menyatakan bahwa :

- (1) Penduduk warganegara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap hanya diperbolehkan terdaftar dalam 1 (satu) KK
- (2) Perubahan susunan keluarga dalam KK dilaporkan kepada instansi pelaksana selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak terjadinya perubahan
- (3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) instansi pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan KK

Pasal 23 PERDA Kabupaten Buleleng No 7 tahun 2008 menyatakan bahwa :

- (1) Setiap kepala keluarga wajib memiliki KK
- (2) Dalam KK dicatat data kepala keluarga dan data semua anggota keluarga
- (3) Dalam KK setiap anggota keluarga diberikan NIK

Ada pula warga masyarakat wajib KTP yang tidak memilikinya, padahal, KTP memberikan kepastian hukum sebagai penduduk di wilayah Indonesia. Kepastian hukum itu berarti menjamin hak-hak penduduk.

Pasal 63 UU No 23 tahun 2006 menyatakan :

- (1) Penduduk warga negara Indonesia dan orang asing yang mempunyai izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP
- (2) Orang asing yang mengikuti status orang tuannya yang memiliki iizin tinggal tetap dan sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun wajib memiliki KTP

- (3) KTP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berlaku secara nasional
- (4) Penduduk wajib melaporkan perpanjangan masa berlaku KTP kepada instansi pelaksana apabila masa berlakunya telah berakhir
- (5) Penduduk yang telah memiliki KTP wajib membawa pada saat bepergian
- (6) Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP.

Sehubungan dengan itu pemerintah daerah, kabupaten/kota juga mempunyai kewenangan menyelenggarakan administrasi kependudukan di daerah. Sesuai dengan ketentuan pasal 17 sampai dengan pasal 25 PP No 37 tahun 2007 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan di daerah. Pemerintah Kabupaten Buleleng telah mengundang PERDA No. 7 tahun 2008 sebagai landasan penyelenggaraan administrasi kependudukan. Salah satu ketentuan pasalnya berkaitan dengan ketentuan pasal 63 UU No. 23 tahun 2006 khususnya pasal 25 PERDA Kabupaten Buleleng yang menyatakan bahwa :

Pasal 25

- (1) Setiap penduduk yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin wajib memiliki KTP
- (2) Setiap penduduk hanya memiliki 1 (satu) KTP
- (3) KTP Warganegara asing diberikan keterangan WNA

Pasal 26

- (1) KTP berlaku 5 tahun dan wajib diperpanjang
- (2) Bagi warganegara Indonesia yang berumur 60 (enam puluh) tahun keatas diberikan KTP yang berlaku seumur hidup

Ketentuan-ketentuan itu mengisyaratkan akan pentingnya penataan administrasi kependudukan sebagai bagian dalam upaya mewujudkan *good governance*, akan tetapi pada real di lapangan masih banyak terjadi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh masyarakat. Pelanggaran yang terjadi bersumber dari dua hal yaitu : (1) bersumber dari dalam diri (individu) masyarakat itu sendiri yang ketika peraturan hukum sudah diketahui masyarakat enggan untuk mengikuti ataupun mentaatinya. Padahal sumber satu-satunya hukum dan kekuatan mengikat suatu hukum adalah kesadaran hukum masyarakat (Soekanto, 1980:147). (2) bersumber dari luar yaitu peraturan hukum belum diketahui sehingga perlu diberikan sosialisasi yang lebih kompleks untuk mewujudkan kesadaran hukum. Sehingga dengan demikian perasaan hukum dan keyakinan

hukum individu di dalam masyarakat yang merupakan kesadaran hukum individu sebagai pangkal dari pada kesadaran hukum masyarakat dapat terwujud.

Kesadaran hukum masyarakat adalah jumlah terbanyak dari pada kesadaran-kesadaran hukum individu mengenai suatu peristiwa tertentu. Berdasarkan studi pendahuluan dimana belum optimalnya pelaksanaan administrasi kependudukan. Terjadinya sikap apriori masyarakat dalam menyikapi tertib administrasi kependudukan, dan lemahnya penerapan sanksi administratif. Peneliti merasa tertarik untuk mengkaji Sikap Tertib Administrasi Kependudukan Masyarakat Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2006.

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah tersebut di atas dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut.

- (1) Bagaimana pelaksanaan administrasi kependudukan di Desa Panji, Kecamatan Sukasada , Kabupaten Buleleng setelah berlakunya UU No. 23 tahun 2006 ?
- (2) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi sikap tidak tertib administrasi kependudukan di Desa Panji, kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng?
- (3) Bagaimanakah penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran administrasi kependudukan di Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng setelah berlakunya UU No. 23 tahun 2006 ?

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut.

- (1) Untuk mendeskripsikan pelaksanaan administrasi kependudukan di Desa Panji, Kecamatan Sukasada , Kabupaten Buleleng setelah berlakunya UU No. 23 tahun 2006
- (2) Untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi sikap tidak tertib administrasi kependudukan di Desa Panji, kecamatan sukasada, Kabupaten Buleleng
- (3) Untuk menjelaskan penerapan sanksi administratif terhadap pelanggaran administrasi kependudukan di Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng setelah berlakunya UU No. 23 tahun 2006 .

2. METODE PENELITIAN

Dilihat dari aspek metodologi merupakan penelitian *survey*. Menurut Singarimbun dan Effendi (1989:3) penelitian *survey* adalah penelitian yang mengambil sampel dari suatu populasi dan kuesioner sebagai alat pengumpulan

data yang pokok. Penelitian ini dilaksanakan di Desa Panji kecamatan sukasada, Kabupaten Buleleng dengan subjek penelitian lapangan antara lain : Perbekel dan Kaur Kependudukan Desa panji, kepala Dinas Kependudukan dan catatan sipil, Kasi Pemerintahan Kecamatan Sukasada Kabupaten Buleleng, serta masyarakat desa panji 17 tahun keatas yang wajib KTP.

Dengan mempertimbangkan besar populasi ,daya jangkau, efektivitas dan efisiensi maka penentuan informan dilakukan secara (1) *Random Sampling* untuk masyarakat. (2) *purposive sampling* untuk informan dari tokoh-tokoh masyarakat, instansi terkait,dan pihak yang berkompeten dibidangnya. Data yang diperlukan terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang berasal dari sumber utama yang berasal dari masyarakat desa panji sebagai sumber utama. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari pihak kedua Marzuki (2008:155). Teknik pengumpulan data penelitian ini, dilakukan dengan (a)Wawancara menurut Ridjal (dalam Bungin:2001) merupakan suatu percakapan yang bertujuan untuk mendapatkan informasi tentang kehidupan manusia dalam suatu masyarakat serta pendirian-pendirian itu, (b) Studi Dokumen, menurut Sarwono (2006:225) kajian atau studi dokumen merupakan sarana pembantu peneliti dalam mengunpulkan data atau informasi dengan cara membaca surat-surat, pengumuman, ikhtisar rapat, pernyataan tertulis kebijakan tertentu dan bahan-bahan tulisan lainnya. Studi dokumen ini digunakan untuk melengkapi data primer. (c) Kuesioner Kuesioner ini digunakan untuk mendapatkan data sikap tertib administrasi kependudukan secara langsung dari responden melalui penyebaran daftar pertanyaan secara tertulis dan sistematis.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kuantitatif dan kualitatif. Analisis kuantitatif digunakan pada data yang diperoleh dari kuesioner. Pengolahan data secara kuantitatif meliputi tahap *editing*, *coding*, penyederhanaan data dan mengode data (Suyanto, dkk, 2007:93). Sementara dari hasil kegiatan wawancara dan studi dokumen dianalisis secara kualitatif dimana analisis data berlangsung bersamaan dengan proses pengumpulan data. Sementara Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2008: 243), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pelaksanaan Adminisitrasi Kependudukan di Desa Panji, setelah berlakunya UU No. 23 tahun 2006

Pelaksanaan admnistrasi kependudukan (KTP dan KK) di desa panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng berpedoman pada UU No. 23 tahun 2006 yang diatur kemudian dengan PP No. 37 tahun 2007 dan PERDA Kabupaten Buleleng No. 7 tahun 2008. Dalam PERDA No. 7 tahun 2008 Kabupaten Buleleng Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi penduduk serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Peraturan-peraturan tersebut adalah dasar hukum penyelenggaraan administrasi kependudukan untuk mencapai tujuan dan cita-cita nasional. Dimana salah satunya adalah mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat aman, tentram, kondusif. Sehingga diperlukan penataan dan pelayanan publik yang prima, efektif dan efisien dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan. Namun, pada real dilapangan dalam hal penataan administrasi kependudukan di Desa Panji belum tercapai secara optimal dan maksimal. Belum optimalnya penataan dan pelaksanaan administrasi kependudukan terlihat dengan adanya masyarakat yang belum memiliki kartu administrasi kependudukan berupa KTP dan KK walaupun telah dilakukan beberapa upaya oleh pihak penyelenggara administrasi kependudukan. Adapun upaya-upaya yang pernah dan sudah dilakukan sebagai berikut.

- 1) Mengadakan penyuluhan atau sosialisasi untuk menggugah kesadaran masyarakat begitu pentingnya melengkapi diri dengan identitas diri berupa Akta Catatan Sipil
- 2) Membuat Program pelayanan jemput bola berupa akta masal ke desa-desa
- 3) Bekerjasama dengan pihak lain misalnya dengan dinas pendidikan, dunia usaha maupun pihak imigrasi yang tujuannya sebelum masyarakat berusan dengan pihak-pihak tertentu harus melengkapi identitas diri, serta
- 4) Melakukan penertiban setiap tahunnya bekerjasama dengan unsur polsek dan koramil. Kegiatan penertiban yang dilakukan bukan menindak melainkan untuk melakukan pembinaan dan sekaligus sosialisasi akan pentingnya administrasi kependudukan.

Upaya itu dilakukan dengan tetap mengacu pada ketentuan UU No. 23 Tahun 2006 dan Perda Kabupaten Buleleng No. 7 tahun 2008. Upaya tersebut merupakan realisasi dari program yang dicanangkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mewujudkan tertib administrasi kependudukan dan pelayanan prima pada publik. Adapun beberapa program kerja meliputi :

- a. Pembangunan dan pengoprasian SIAK secara terpadu
- b. Implementasi sistem administrasi kependudukan (membangun, *updating*, dan pemeliharaan)
- c. Pengolahan dalam penyusunan laporan administrasi kependudukan
- d. Penyediaan informasi yang dapat di akses masyarakat
- e. Peningkatan pelayanan publik dalam bidang kependudukan
- f. Penyusunan kebijakan kependudukan
- g. Sosialisasi kebijakan kependudukan
- h. Monitoring, evaluasi, dan pelaporan (sumber: *Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah/DPA-SKPD*).

Dengan program dan upaya tersebut diatas ternyata belum berhasil dengan optimal, karena adanya beberapa kendala yang dihadapi. Hasil wawancara menunjukkan bahwa pelaksanaan administrasi kependudukan yang dilakukan saat ini masih belum maksimal. Terbukti dengan adanya warga masyarakat yang belum memiliki kartu administrasi penduduk berupa KTP dan KK yaitu sebanyak 2293 orang atau sekitar 31,83% penduduk wajib KTP belum memiliki, sebanyak 565 kepala keluarga atau 29,98% belum memiliki KK dari jumlah kepala keluarga yang ada. Hal tersebut berarti tertib administrasi kependudukan yang diharapkan belum tercapai. Belum tercapainya tertib administrasi kependudukan disebabkan oleh beberapa kendala. Bapak Suastika dari bidang pencatatan sipil menyatakan, bahwa pemerintah dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih menghadapi beberapa kendala dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan sebagai berikut.

- 1) Masih minimnya sarana dan prasarana penunjang operasional
- 2) Kesadaran masyarakat yang masih kurang untuk melengkapi diri terhadap kepemilikan Akta Catatan Sipil, dan
- 3) Masyarakat saat membutuhkan baru mengurus administrasi

Begitu pula yang dikatakan oleh Bapak Dwi Adnyana pegawai bidang pemerintahan di Kecamatan Sukasada bahwa upaya mewujudkan tertib administrasi kependudukan masih terhalang oleh beberapa kendala (1)

pemahaman dan kesadaran masyarakat masih rendah, (2) pemahaman aparat dari tingkat RT, Kepala Dusun dan Kepala Desa masih perlu ditingkatkan dalam hal sosialisasi, (3) sarana dan prasarana penunjang serta SDM yang masih minim.

Dengan masih adanya beberapa kendala itu menunjukkan belum optimalnya kesiapan pemerintah melaksanakan administrasi kependudukan. Padahal menurut Tjiptoherijanto (2004:62-63) mengungkapkan bahwa salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam rangka mewujudkan *good governance* dalam pelayanan publik adalah adanya profesionalitas yang terlihat dari kemauan, kemampuan dan keahlian birokrasi pemerintah, sehingga mampu melayani publik secara mudah, cepat, akurat dan sesuai dengan permintaan. Akan tetapi, lambannya pelayanan administrasi kependudukan memperlihatkan *good governance* belum tercapai. Belum tercapainya *good governance* menandakan pemerintah belum bisa memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan UU No. 23 tahun 2006 dan PP No. 37 tahun 2007. Salah satu isinya adalah pemerintah berkewajiban melaksanakan administrasi kependudukan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Siagian (1982:3) administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan tertentu sesuai yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan adanya masyarakat yang belum memiliki administrasi kependudukan (KTP dan KK) berarti kerjasama itu belum terwujud.

3.2 Faktor-Faktor yang mempengaruhi Sikap Tidak Tertib Administrasi Kependudukan

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya penyelenggaraan administrasi kependudukan telah memiliki payung hukum cukup jelas yaitu UUD 1945 dan Pancasila sebagai peraturan dasar yang fundamental (*staatsfundamentalnorm*). Namun real di lapangan terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan berikut.

Pasal 63 UU No. 23 tahun 2006 menyatakan dalam ayat,

- (1) Penduduk warga negara indonesia dan orang asing yang mempunyai izin tinggal tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP
- (2) Orang asing yang mengikuti status orang tuannya yang memiliki iizin tinggal tetap dan sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun wajib memiliki KTP

- (3) KTP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berlaku secara nasional
- (4) Penduduk wajib melaporkan perpanjangan masa berlaku KTP kepada instansi pelaksana apabila masa berlakunya telah berakhir
- (5) Penduduk yang telah memiliki KTP wajib membawa pada saat bepergian
- (6) Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP.

Sementara dalam Pasal 25 dan 26 PERDA No. 7 Kabupaten Buleleng tertuang ketentuan sebagai berikut.

Pasal 25

- (1) Setiap penduduk yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin wajib memiliki KTP
- (2) Setiap penduduk hanya memiliki 1 (satu) KTP
- (3) KTP Warganegara asing diberikan keterangan WNA

Pasal 26

- (1) KTP berlaku 5 tahun dan wajib diperpanjang
- (2) Bagi warganegara Indonesia yang berumur 60 (enam puluh) tahun keatas diberikan KTP yang berlaku seumur hidup

Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan diatas memperlihatkan adanya sikap masyarakat yang tidak tertib administrasi kependudukan di desa panji. Sikap masyarakat tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor penyebab yang berasal dari lingkungan (sosial) dan dari dalam individu sendiri. Gerungan (2004:161) membedakan sikap (*attitude*) menjadi 2 yaitu sikap sosial dan sikap individu. Sikap sosial adalah sikap yang dinyatakan dengan cara-cara kegiatan yang sama dan berulang-ulang terhadap objek sosial. Sikap individual yang terdiri atas kesukaan dan ketidak sukaan pribadi atas objek tertentu. Hasil analisis kuesioner menunjukkan sebagai berikut.

- 1) Sosialisasi pemerintah tentang peraturan perundang-undangan kepada masyarakat

Sebaran kategori data tentang kualitas peranan pemerintah dalam menggalakkan sosialisasi tentang pentingnya administrasi kependudukan dalam rangka mewujudkan *good governance* khususnya dalam hal tertib administrasi kependudukan di Desa Panji Kecamatan Sukasada.

Table 02 : Distribusi Skor Penilaian Masyarakat Desa panji, Kecamatan Sukasada Kabupaten Buleleng Terhadap Sosialisasi Administrasi Kependudukan

NO	INTERVAL SKOR	KATEGORI	F	%
1	0,0 - 4,00	sangat kurang	0	0%
2	4,01-8,01	Kurang	75	30 %
3	8,02-12,02	Cukup	161	64,4%
4	12,03-16,03	Maksimal	13	5,2%
5	16,04-20,0	sangat maksimal	1	0,4%
	Jumlah		250	100%

Dari data tersebut memperlihatkan sosialisasi yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat di desa panji dari 250 sebanyak 64,4% menyatakan cukup, bahkan sampai ada yang mengatakan maksimal dan sangat maksimal. Akan tetapi, 30% menyatakan kurang artinya kemungkinan sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah belum mencapai daerah terpencil atau pada saat dilakukan sosialisasi penduduk yang bersangkutan tidak datang.

2) Sikap masyarakat desa Panji terhadap tertib administrasi kependudukan

Tabel 03 : Distribusi Skor Sikap Masyarakat Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng

NO	INTERVAL SKOR	KATEGORI	F	%
1	0 - 5,6	sangat rendah	0	0%
2	5,7 - 11,3	Rendah	21	8,4%
3	11,4 - 17,0	cukup baik	173	69,2%
4	17,1 - 22,7	Baik	55	22%
5	22,8-28	sangat baik	1	0,4%
	Jumlah		250	100%

Dari skor data interval frekwensi pada tabel 03 maka secara umum sikap masyarakat Desa Panji terhadap perihal tertib administrasi kependudukan sudah menunjukkan sikap positif karena data terbanyak 69,2% memperlihatkan sikap masyarakat cukup baik, 22% baik, 0,4% sangat baik sehingga dapat dimaknai bahwa sikap masyarakat desa panji sudah positif dalam menyikapi akan pentingnya administrasi kependudukan dan peraturan yang berlaku. Namun, masih ada 8,4 % yang memiliki sikap yang rendah artinya 8,4% tersebut mengakibatkan tertib administrasi kependudukan sulit mencapai optimal karena sikap yang sudah melekat dan menjadi karakternya.

3) Kesadaran hukum masyarakat

Kesadaran hukum masyarakat merupakan refleksi atau merupakan sesuatu yang paling mempengaruhi sikap dan tindakan seorang individu sebagai anggota masyarakat dalam upaya menciptakan ketertiban di wilayah tempat tinggalnya berikut adalah tingkat kesadaran hukum masyarakat desa panji berdasarkan kuesioner yang dilakukan.

Tabel 10: Distribusi Skor Tingkat Kesadaran Hukum Masyarakat Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng

NO	INTERVAL SKOR	KATEGORI	F	%
1	0,00 - 3, 20	sangat rendah	1	0,4%
2	3,21 - 6,41	Rendah	10	4%
3	6,42 - 9, 62	Cukup	93	37,2%
4	9,63 - 12,83	Tinggi	145	58%
5	12, 84 - 16,00	sangat tinggi	1	0,4%
	Jumlah		250	100%

Berdasarkan skor kategori data frekwensi diatas tingkat kesadaran hukum masyarakat desa panji sudah cukup tinggi, namun dibalik hal itu 4% masih rendah dan 0,4% sangat rendah, hal tersebut berarti bahwa 4,4% kesadaran hukum masyarakat masih rendah. Begitu pula dari 250 responden menganggap ketentuan perundang-undangan tentang ancaman denda administratif hanya sebuah gertakan yang tidak akan diterapkan dimana sebanyak 3,2% menyatakan sangat setuju dan 22,4% menyatakan setuju, artinya 25,6% bersikap meremehkan dan menganggap ketentuan hanyalah gertakan, karena masih adanya penduduk yang mempunyai kesadaran hukum rendah inilah yang mempengaruhi sikap tidak tertib atau adanya apriori masyarakat di desa panji dan penataan tertib administrasi kependudukan belum tercapai secara optimal. Demikian halnya menunjukkan bahwa kesadaran hukum masyarakat di desa panji perlu dibangun untuk mencapai ketertiban sosial. kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai dalam diri manusia tentang hukum (Soekanto,1982:150).

Hasil wawancara juga memperlihatkan yang mempengaruhi masyarakat enggan atau tidak membuat administrasi kependudukan seperti KTP dan Kartu Keluarga, disebabkan oleh adanya beberapa paradigma dalam pemikiran masyarakat antaranya ; tidak membuat KTP atau administrasi kependudukan karena belum memiliki kepentingan dengan hal itu, dan masyarakat baru membuat KTP ataupun administrasi kependudukan lainnya ketika sudah punya

kepentingan, dan adanya pemikiran masyarakat bahwa dalam pembuatan kartu administrasi kependudukan itu masih berbelit-belit.

Sebagaimana pula pernyataan sikap masyarakat dimana masyarakat baru membuat KTP maupun KK jika ada kepentingan dimana sebanyak 2,8% dari responden menyatakan sangat setuju dan 25,6% menyatakan setuju. Begitu pula yang diungkapkan oleh Bapak Dwi Adnyana beberapa faktor penyebab masyarakat tidak memiliki bahkan tidak membuat KTP atau kartu administrasi penduduk lainnya di antaranya karena masyarakat belum memiliki keperluan yang menggunakan KTP, masyarakat merasa dirinya tidak pernah keluar desa, dan menganggap KTP belum penting.

Secara umum sikap masyarakat itu sebenarnya dipengaruhi oleh faktor dari dalam (*internal*) dan faktor dari luar diri sendiri/lingkungan (*eksternal*) sebagai berikut.

- (a) faktor internal yakni : adanya anggapan masyarakat administrasi kependudukan tidak terlalu penting yang mana baru membuat KTP dan KK kalau sudah ada kepentingan artinya jika tidak ada kepentingan mereka tidak membuat, masyarakat belum mengetahui manfaat administrasi kependudukan serta akibat hukumnya, adanya masyarakat yang kesadaran hukumnya masih rendah bahkan sangat rendah, dan adanya sikap apriori masyarakat yang menganggap sanksi administrasi berupa denda hanya sebuah gertakan yang tidak akan diterapkan
- (b) faktor eksternal yang mempengaruhi sikap masyarakat : jenis pekerjaan masyarakat desa panji mayoritas adalah petani dimana dalam pekerjaan ini KTP maupun KK akan jarang digunakan sebab tidak menuntut persyaratan administrasi dan belum optimalnya kesiapan pemerintah dalam memberikan pelayanan prima pada publik, terlihat masih minimnya sarana dan prasarana, serta keterbatasan pemahaman SDM Pelaksana Administrasi Kependudukan di tingkat bawah.

3.2.1 Penerapan Sanksi Administratif Bagi Penduduk yang Tidak Memiliki Kartu Administrasi Kependudukan di Desa Panji, Kecamatan Sukasada, Kabupaten Buleleng setelah berlakunya UU No. 23 tahun 2006

UU No. 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan diatur dengan tegas sanksi administratif yang tertuang pada pasal 91 ayat 1 bahwa “Setiap

penduduk sebagaimana dimaksud dalam pasal 63 ayat (5) yang bepergian tidak membawa KTP dikenakan denda administratif paling banyak Rp. 50.000 (lima puluh ribu rupiah)” yang juga diatur dalam PERDA Kabupaten Buleleng No. 7 tahun 2008 pada pasal 82 ayat 1. Namun, dari hasil kusioner penjatuhan sanksi belumlah efektif dilaksanakan. Hasil kusioner menunjukkan dimana dari 250 orang responden 2,8% menyatakan tidak pernah sama sekali dikenai denda dan 80,8% menyatakan tidak pernah, 7,6% menyatakan kadang-kadang, 4% menyatakan sering dan 2,8% menyatakan selalu.

Bertolak dari ketentuan itu dari 250 responden 80,8% masyarakat menyatakan tidak pernah dikenai denda dalam bentuk apapun. Penyelenggaraan administrasi kependudukan dari tingkat desa sampai kecamatan dalam permohonan pembuatan KTP, KK dan administrasi penduduk lainnya belum pernah melaksanakan dan menerapkan sanksi tersebut. 61,6% dari responden masyarakat desa panji menyatakan tidak pernah dilakukan sidak terhadapnya. Padahal menurut Soekanto(1980:118) hukum itu memiliki fungsi sebagai *sosial engineering* yang artinya bahwa hukum merupakan sarana yang ditujukan untuk mengubah prilaku warga-warga masyarakat sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dengan belum diterapkannya sanksi berarti belum bisa mewujudkan prilaku masyarakat berdasarkan hukum yang seharusnya hukum itu mampu membentuk sikap masyarakat dalam bertindak. sebagaimana yang dirumuskan oleh Notoatmojo (2008: *Artikel Internet*) sikap itu terdiri dari menerima (*receiving*), merespon (*responsible*), menghargai (*valuing*), dan bertanggung jawab (*responsible*). Jadi bagaimana seseorang atau sekelompok orang maupun masyarakat mau menerima, merespon, menghargai dan bertanggung jawab terhadap tindakan yang diambil supaya mereka mampu dan mau bersikap tertib administrasi dan bertindak yang seharusnya berdasarkan norma hukum yang berlaku. Dengan adanya peraturan yang jelas sebenarnya diharapkan dapat merubah sikap masyarakat untuk bertindak berdasarkan hukum (*legal behavior*). Pada kenyataan dilapangan hal-hal tersebut mengalami penyimpangan pada antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dan apa yang sebenarnya (*das sein*). Pelanggaran hukum seperti itu biasanya diakibatkan oleh meningkatnya kompleksitas dan derajat deferensiasi (Soekanto, 1982:49) artinya antara perikelakuan nyata (*actual behavior*) dengan yang dikehendaki oleh hukum (*expected behavior*) terjadi perbedaan.

Penyimpangan atau pelanggaran yang terjadi di desa panji adalah sebagian kecil kasus pelanggaran administrasi kependudukan. Pelanggaran tersebut terjadi karena hukum belum mampu membentuk sikap negatif masyarakat ke arah positif sesuai dengan aturan hukum. Purwanto (1998:63) mengemukakan sikap itu dapat bersifat positif dan negatif. Sikap positif dimana kecenderungan tindakan mendekati menyenangkan dan mengharapkan objek tertentu. Sedangkan sikap negatif cenderung menjauhi, menghindari, membenci dan tidak menyukai objek tertentu. Demikian halnya berarti dengan adanya pembaharuan hukum dalam bidang administrasi kependudukan belum mampu mewujudkan sikap positif masyarakat khususnya dalam bidang tertib administrasi kependudukan di desa panji karena dipengaruhi oleh sikap hukum dari individu maupun masyarakat itu sendiri (Soekanto,1982:49).

4. PENUTUP

Berdasarkan hasil dan pembahasan sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dapat ditarik beberapa simpulan sebagai berikut.

- (1) Pelaksanaan dan pelayanan administrasi kependudukan di Desa Panji, Kecamatan Sukasada Kabupaten Buleleng belum optimal. Telihat adanya masyarakat belum memiliki KTP sebesar 31,83% dari jumlah penduduk yang wajib KTP dan sebanyak 29,98% kepala keluarga belum memiliki KK. Juga dipengaruhi oleh beberapa kendala seperti : adanya masyarakat yang apriori terhadap identitas kependudukan seperti enggan membuat KTP, KK maupun administrasi lainnya, minimnya sarana dan prasarana penunjang yang mengakibatkan lambannya pelayanan, dan minimnya pemahaman petugas di tingkat bawah.
- (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi adanya sikap tidak tertib administrasi kependudukan masyarakat Desa Panji, Kecamatan Sukasada Kabupaten Buleleng berupa : faktor internal : adanya anggapan masyarakat bahwa administrasi kependudukan tidak terlalu penting, masyarakat belum mengetahui manfaat administrasi kependudukan serta akibat hukumnya, adanya masyarakat yang kesadaran hukumnya masih rendah bahkan sangat rendah, dan adanya sikap apriori masyarakat yang menganggap sanksi administrasi berupa denda hanya sebuah gertakan. Faktor eksternal yang mempengaruhi sikap masyarakat : jenis pekerjaan masyarakat desa panji mayoritas adalah petani dimana dalam pekerjaan ini KTP maupun KK akan

jarang digunakan sebab tidak menuntut persyaratan administrasi dan belum optimalnya kesiapan pemerintah untuk memberikan pelayanan prima pada publik terlihat masih minimnya sarana dan prasarana, sehingga mengakibatkan belum terwujudnya tertib administrasi kependudukan secara optimal sebagaimana yang diinginkan yakni terciptanya pelayanan publik yang optimal, efektif, efisien dan profesional.

- (3) Penerapan sanksi administratif kependudukan bagi penduduk yang tidak memiliki KTP dan keterlambatan mengajukan permohonan perpanjangan KTP dan kewajiban penduduk membawa KTP saat bepergian sebagaimana diatur dalam pasal 63 ayat 5 selanjutnya dipertegas pada pasal 91 ayat 1 UU No. 23 tahun 2006 dan pasal 82 ayat 1 Perda Kabupaten Buleleng No. 7 tahun 2008 dimana besarnya sanksi administrasi berupa denda sebesar Rp. 50.000 belum efektif dan belum pernah diterapkan.

DAFTAR PUSTAKA.

- Bungin, Burhan. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Tahun Anggaran 2010*. 2010. Kabupaten Buleleng.
- Gerungan, W.A. 2004. *Psikologi Sosial*. Bandung : PT Refika Aditama.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Prenada Media Group
- P. Siagian, Sondang. 1982. *Filsafat Administrasi*. Jakarta : PT. Gunung Agung.
- _____. 1999. *Administrasi Pembangunan (Konsep, Dimensi dan Strateginya)*. Jakarta : PT Bumi Aksara.
- Peraturan Daerah Kabupaten Buleleng Nomor 7 tahun 2008 Tentang Retribusi Biaya Pengganti Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil dalam Kerangka Sistem Administrasi Kependudukan (SIK)*. 2008 : Pemerintah Kabupaten Buleleng.
- Peraturan Pelaksanaan Administrasi Kependudukan (peraturan pemerintah republik Indonesia nomor 37 tahun 2007 tentang pelaksanaan undang-undang republik Indonesia nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan) dilengkapi Undang-Undang Administrasi*

- Kependudukan UU RI nomor 23 tahun 2006*. 2007. Jakarta : Asa Mandiri.
- Sarwono, Jonathan. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Sarwono, Sarlito Wirawan. 2002. *Psikologi Sosial dan Teori-Teori Psikologi Sosial*. Jakarta : Balai Pustaka
- Sikap. *Artikel internet* (diakses 29 juni 2009). 2008. *creasoft.files.wordpress.com sikap.pdf*.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta :BP3ES
- Soekanto, Soerjono. 1980. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers.
- _____.1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta : CV Rajawali.
- Sugiyono.2008. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Suyanto, Bagong,dkk.2007. *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2004. *Kependudukan Birokrasi dan Reformasi Ekonomi*. Jakarta : PT Rineka Cipta.
- UUD 1945 (Setelah Amandemen) dilengkapi UU PILPRES (UU RI No 23 Tahun 2003), UU KWNRI (UU No 12 Tahun 2006)*. 2007. Jakarta : Asa Mandiri.