

LEGAL OPINION TENTANG NOMENKLATUR DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL PROVINSI SUMATERA UTARA

Oleh : Dr. Mirza Nasution, M.Hum

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”¹ yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”. Negara hukum berarti segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*).² Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).³

Menurut Friedrich Julius Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:

- a. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.⁴

Dengan merujuk pada unsur-unsur negara hukum yang telah dikemukakan di atas, ditemukan beberapa ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukkan bahwa Negara Indonesia yang menganut desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan yang memberikan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana terdapat dalam Pasal 28A sampai 28J UUD NRI Tahun 1945.⁵ Dalam mencapai tujuan dari

¹ Lihat Ketentuan Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (3)

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). hlm 21

³ *Ibid.*, hlm. 17

⁴ *Ibid.*, hlm. 3

⁵ *Ibid.*, hlm. 19

kesejahteraan, diperlukan pemerintah yang baik (*Good Governance*). Untuk itu diperlukan legalitas dalam setiap tindakan-tindakan yang dijalankan. Legalitas dalam segala bentuk tindakan pemerintah sangat diperlukan, karena berarti segala tindakan pemerintah harus mendapatkan pembenaran dari norma hukum. Oleh karena itu pemerintah tidak boleh bertindak di luar hukum.⁶

Salah satu unsur terpenting dalam negara hukum adalah adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia salah satunya dibidang perlindungan dan pengakuan negara atas status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami penduduk Indonesia yang berada di dalam dan atau di luar wilayah kesatuan Negara Republik Indonesia. Maka untuk memenuhi hak asasi manusia berupa perlindungan dan pengakuan status pribadi dan status hukum atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting tersebut sesuai dengan amanat peraturan perundang-undangan maka dibentuklah organisasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil di provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 16 berbunyi: “ *Untuk menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan di provinsi dibentuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi*”.

Terpenuhinya hak-hak dasar manusia demi mendapatkan kepastian hukum terhadap perlindungan dan pengakuan status pribadi dan status hukum maka negara hadir untuk memberikan kepastian hak-hak asasi tersebut dalam hal untuk melakukan pemisahan Tata Organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut dengan UU HAM) merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikatnya dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Pasal 2 Undang-

⁶ Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm 41.

Undang HAM mengatakan bahwa, Indonesia sebagai negara hukum mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, dan kecerdasan serta keadilan.

Begitu juga dengan cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara, untuk mewujudkannya dalam menyelenggarakan sistem pemerintahannya terdiri atas pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 mengenai Pemerintah Daerah.⁷ Seluruh urusan negara hanya dilaksanakan oleh satu pemerintahan saja atau dengan kata lain ketidakberadaan pemerintahan daerah. Selain itu menurut C.F. Strong terdapat dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: (1) supremasi parlemen pusat, dan (2) tidak adanya badan berdaulat tambahan. Lahirnya bentuk pemerintahan pusat-daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia secara filosofis dikarenakan beberapa hal di antaranya: *Pertama*, wilayah Negara yang terlalu luas sehingga sangat tidak memungkinkan adanya kontrol yang baik, pelayanan publik, dan lain-lain secara merata ke seluruh wilayah negara. *Kedua*, cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis sangat susah untuk dicapai.⁸

Untuk menerapkan prinsip sinkronisasi dan simplifikasi bertujuan untuk mengurangi bahkan menghilangkan sekat dalam hubungan komunikasi organisasi baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun secara horizontal antara pemerintah daerah. Membangun hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dengan prinsip komunikasi organisasi, tentu terdapat konsep hubungan kewenangan yang berdasar sistem konstitusi, sebagaimana dalam konsep negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah bersandarkan pada asas legalitas. Oleh karenanya, kewenangan yang merupakan salah satu bentuk kekuasaan memiliki legitimasi (keabsahan), yang nantinya terhadap hubungan kewenangan tersebut memiliki *legitimate power*.⁹ Berdasarkan hal tersebut, maka kebijaksanaan pemerintah

⁷ UUD NRI tahun 1945 dalam Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186, diakses pada hari Kamis Pukul 14.18 Wib

⁸ Disampaikan oleh Enny Nurbaningsih dalam perkuliahan Hubungan Pusat dan Daerah Fakultas Hukum Uni- versitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tanggal 8 Mei 2015 dalam Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4, Oktober-Desember 2015. ISSN 1978-5186, diakses pada hari Kamis Pukul 14.25 Wib

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm. 70-71

pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan dan tidak dilakukan dengan perbuatan sewenang-wenang.¹⁰

Mengenai tugas negara dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu pertama, negara harus memberikan perlindungan kepada penduduk dalam wilayah tertentu. Kedua, negara mendukung atau langsung menyediakan berbagai pelayanan kehidupan masyarakat dibidang sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Ketiga, negara menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak-pihak yang berkonflik dalam masyarakat serta menyediakan suatu sistem yudisial yang menjamin keadilan dasar dalam hubungan kemasyarakatan. Tugas negara menurut faham modern sekarang ini (dalam suatu negara kesejahteraan atau *social service state*) adalah menyelenggarakan kepentingan umum untuk memberikan kemakmuran dan kesejahteraan yang sebesar-besarnya berdasarkan keadilan dalam suatu negara hukum. Untuk mencapai tujuan dari negara dan menjalankan negara tersebut dilaksanakan oleh pemerintah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana telah diubah beberapa kali, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan Otonomi Daerah diletakkan di Kabupaten/Kota. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 (tiga) kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah), urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi, dan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.¹¹

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan

¹⁰ Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, 2012), hlm. 29.

¹¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2005, hlm. 34

kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.¹²

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan menyebutkan bahwa pemerintah melalui menteri berwenang menyelenggarakan administrasi kependudukan secara nasional, meliputi:¹³

- a. Koordinasi antar instansi dan antar daerah;
- b. Penetapan sistem, pedoman, dan standar;
- c. Fasilitasi dan sosialisasi;
- d. Pembinaan, pembimbingan, supervisi, pemantauan, evaluasi, dan konsultasi;
- e. Pengelolaan dan penyajian data kependudukan berskala nasional;
- f. Menyediakan blangko KTP-el bagi kabupaten/kota;
- g. Menyediakan blangko dokumen kependudukan selain blangko E-KTP-el melalui instansi pelaksanan; dan
- h. Pengawasan.

Pasal 6 Kewenangan pemerintahan provinsi berkewajiban dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan yang dilakukan oleh gubernur meliputi:¹⁴

- a. Koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- b. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;
- c. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- d. Penyajian data kependudukan berskala provinsi yang berasal dari data kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh kemenerian yang bertanggungjawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri; dan
- e. Koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

¹² *Ibid.*, hlm. 35

¹³ Lihat Ketentuan Ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan pasal (5)

¹⁴ Lihat Ketentuan Ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan pasal (6)

Sedangkan kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan, dimuat dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 *Jo* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang meliputi:¹⁵

- a. Koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- b. Pembentukan instansi pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang administrasi kependudukan;
- c. Pengaturan teknis penyelenggaraan administrasi kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- d. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
- e. Pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat dibidang administrasi kependudukan;
- f. Penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
- g. Penyajian data kependudukan berskala kabupaten/kota yang berasal dari data kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri;
- h. Koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Kemudian yang menjadi permasalahan hukum adalah ketika Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi digabung dengan Urusan Pemerintahan Lainnya seperti Urusan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Urusan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, Urusan Perkebunan, Urusan Tanaman Pangan dan Hortikultura, dan Urusan Ketahanan Pangan dan Peternakan, Urusan Bina Marga dan Bina Konstruksi, dan Urusan Sumber Daya Air, Cipta Karya dan Tata Ruang, Badan Penelitian dan Pengembangan, dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah menjadi satu hal ini jelas melanggar materi muatan norma hukum secara hierarki peraturan perundang-undangan yang tertuang di

¹⁵ Lihat Ketentuan Ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan pasal (7)

dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maupun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Serta Permendagri Nomor 14 tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Hal demikian jelas terdapat inkonsistensi pemerintah yang tidak sesuai dengan materi muatan dalam undang-undang, dan bukankah sudah jelas bahwa negara Indonesia menganut negara hukum Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sehingga apa yang termuat didalam Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 24 Tentang Pemerintahan Daerah sudah memberikan kepastian hukum agar tidak dilakukan perubahan “Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar”. Sehingga jelas dan ringkas aturan norma hukum yang diatur di Pasal 11 Ayat (2), dipertegas dengan Pasal 12 Ayat (2) menjadi Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, itu artinya bahwa pemberian pelayanan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;**
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;**
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;

- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Pemerintah sebagai *public servant* (pelayan publik) mempunyai tugas dan tanggung jawab memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sebagai penjabaran dari tujuan negara, yaitu menjamin keamanan negara, memelihara ketertiban, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melindungi kepentingan masyarakat, mensejahterakan masyarakat berdasarkan prinsip keadilan sosial. Dalam mencapai fungsinya itu, maka diperlukan desentralisasi.¹⁶

Degan demikina untuk melaksanakan urusan administrasi kependudukan di provinsi, harus dibentuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan. Hal yang sedemikian tersebut tertuang didalam Pasal 16 berbunyi :

- (1) Untuk menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan di provinsi dibentuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi.
- (2) Pembentukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah Provinsi.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan di provinsi, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi melaksanakan:

- a. koordinasi antar lembaga Pemerintah dan Lembaga non-Pemerintah di provinsi dan antar kabupaten/kota secara berkala;

¹⁶ M. Thahir Haning, *Desentralisasi Kewenangan Pelayanan Publik pada Kecamatan di Kabupaten Pangkep*, JAKPP, Vol. 2 No. 1 Juni 2016, ISSN : 2460-6162 - ISSN:2527-6476.

- b. penyusunan tata cara perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pengendalian urusan Administrasi Kependudukan di provinsi;
- c. penyusunan tata cara pengelolaan Data Kependudukan yang bersifat data perseorangan, data agregat, dan Data Pribadi di provinsi dan kabupaten/kota;
- d. fasilitasi penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan;
- e. penyelenggaraan pemanfaatan Data Kependudukan;
- f. sosialisasi penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan;
- g. kerja sama dengan organisasi kemasyarakatan dan perguruan tinggi;
- h. komunikasi, informasi, dan edukasi kepada pemangku kepentingan dan masyarakat;
- i. pembinaan penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan, termasuk pembinaan pendokumentasian penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan;
- j. bimbingan teknis pendaftaran Penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi kependudukan, dan pendayagunaan Data Kependudukan;
- k. supervisi kegiatan verifikasi dan validasi Data Kependudukan serta penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan;
- l. pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan ;
- m. pemberian konsultasi penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan;
- n. penyajian Data Kependudukan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan; dan
- o. pengawasan penyelenggaraan urusan Administrasi Kependudukan.

Sehingga untuk menjaga pelaksanaan administrasi kependudukan berlangsung dengan baik, berkelanjutan (*sustainable*) dan fokus dalam melaksanakan urusan administrasi kependudukan, pemerintah mengatur agar OPD yang melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan di provinsi dan kabupaten/kota berbentuk Dinas dan tidak dapat digabung dengan urusan pemerintahan lainnya dalam satu Dinas sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

di Provinsi dan Kabupaten/Kota (ditetapkan pada tanggal 10 Februari 2020, diundangkan pada 5 Maret 2020).

Peraturan tersebut tertuang didalam Ketentuan Peralihan yang terdapat pada Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Provinsi dan Kabupaten/Kota berbunyi: “*Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, Disdukcapil provinsi dan kabupaten/kota wajib dibentuk dan **tidak dapat digabung dengan urusan pemerintahan lainnya** serta disesuaikan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Menteri ini diundangkan”.*

Jimly berpendapat bahwa dalam paham negara hukum segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*“ (regels).¹⁷

Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.¹⁸

Dengan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatakan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil tidak dapat digabung dengan urusan pemerintahan lainnya seperti yang disebutkan diatas maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah mandiri (tunggal) dan tidak digabungkan dengan urusan pemerintahan lainnya supaya dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya menjadi fokus dan terarah sebab Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah

¹⁷ Sadhu Bagas Suratno, „Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik“, *E-Journal Lentera Hukum*, 4.3, 164

¹⁸ Widjiastuti, Agustin, „Peran Aaupb Dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN“, *Perspektif*, 22.2 (2017), 96–110

lembaga yang mengurus hak-hak fundamental dasar setiap orang untuk memperoleh dokumen kependudukan dan dokumen pencatatan sipil sebagai wujud pengakuan dan perlindungan negara terhadap status pribadi penduduk sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi alinea ke-IV melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia tanpa terkecuali terkhusus dalam kependudukan dan pencatatan sipil.

Sehingga dengan demikian bahwa pemerintah dalam menetapkan regulasi pembentukan norma hukum tetap mengacu kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dan juga harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 5 yaitu:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Selain asas pembentukan peraturan perundang-undangan formal, pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang disebutkan juga bahwa “Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;

- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

Asas-asas tersebut dapat dikategorikan sebagai dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan materil, di mana materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas tersebut dan tidak boleh bertentangan antara satu aturan hukum dengan aturan hukum yang paling tinggi sesuai dengan tata hierarki peraturan perundang-undangan pasal 7 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan daerah Kabupaten/ Kota

Hans Kelsen mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*). Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

*“The ‘grundnorm’ is not constitution, it is simply the presupposition, demanded by theory, that this constitution ought to be obeyed.”*⁶⁷(Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu 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 bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan pre-supposed).¹⁹

¹⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan : Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2010).hal 42

Norma hukum menurut Hans Kelsen itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

Hans Nawiasky mengembangkan teori Hans Kelsen tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan norma hukum suatu negara yang menyatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. sebagai murid Hans Kelsen, teori yang dikembangkan Hans Nawiasky selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar antara lain:

- Kelompok I :*Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- Kelompok II :*Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara);
- Kelompok III :*Formell Gesetz* (Undang-Undang "Formal");
- Kelompok IV :*Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana/Aturan otonom).

Dengan demikian, aturan norma hukum yang tertuang didalam hukum positif memberikan larangan untuk tidak menggabungkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan Urusan Pemerintahan Lainnya sesuai dengan perintah Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Pasal 16 ayat (1) yang mengamanatkan: "*Untuk menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan di provinsi **dibentuk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi***". Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Pedoman Nomenklatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Provinsi dan Kabupaten/Kota Pasal 2 mengamanatkan: "*Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota yang menangani*

*urusan Administrasi Kependudukan **berbentuk dinas daerah Provinsi, Kabupaten/Kota***". Pasal 15 mengamanatkan: "*Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, Disdukcapil provinsi dan kabupaten/kota wajib dibentuk dan **tidak dapat digabung dengan urusan pemerintahan lainnya***". Ditambah dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor: 061/9007/SJ Tanggal 4 September 2019 Tentang Kelembagaan Menyelenggarakan Urusan Administrasi Kependudukan di Provinsi dan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/5537/SJ Tanggal 6 Oktober 2020 Prihal Pembentukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Provinsi yang pada hakekatnya menekankan bahwa Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Provinsi dan Kabupaten/Kota **tidak dapat digabung dengan urusan pemerintahan lainnya**.

Dan secara hierarki peraturan perundang-undangan tidak secara langsung dituliskan didalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana Peraturan Presiden dibawah dari Peraturan Pemerintah, dan itu artinya peraturan dibawah Presiden adalah Peraturan Menteri yang melaksanakan tugas dan fungsinya untuk membantu presiden sesuai dengan hierarki/ tata urutan perundang-undangan dan materi muatan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang paling tinggi pembentuknya, sehingga dapat dikatakan bahwa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2020 Tentang Nomenklatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi dan Kabupaten/Kota menjadi lebih tinggi dan kuat di bandingkan dengan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten Kota, hal tersebut apabila aturan dibawah lebih tinggi materi muatannya dari peraturan atasnya seperti Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten Kota dengan Peraturan Menteri maka Peraturan Daerah dapat dibatalkan secara hukum.