



# JURNAL LITBANG PROVINSI JAWA TENGAH

ISSN 1412-9833  
Vol. 10 No.1- JUNI 2012

- 1. PERAN PROBIOTIK BAKTERI ASAM LAKTAT TERHADAP PRODUKTIVITAS UNGGAS**  
*(The role of lactic acid bacteria probiotic on the poultry's productivity)*  
Sri Sumarsih, B. Sulistiyanto, C.I. Sutrisno dan E.S. Rahayu – FPP UNDIP Semarang – FTP UGM Yogyakarta
- 2. PENGUATAN MODAL SOSIAL KELEMBAGAAN DALAM RANGKA PENANGGULANGAN KEMISKINAN PERDESAAN DI JAWA TENGAH**  
Mursid Zuhri, Rachman Djamal, Eny Hari Widowati – Balitbang Prov. Jateng
- 3. KESIAPAN PETANI TEMBAKAU MENGHADAPI RUU PENGENDALIAN DAMPAK PRODUK TEMBAKAU TERHADAP KESEHATAN DI KABUPATEN TEMANGGUNG**  
Alfina Handayani, Nurdjanah, Lili Kresnowati, Eny Hari Widowati – Balitbang Prov. Jateng – UDINUS Semarang
- 4. PEMANFAATAN LAHAN SEKITAR EMBUNG UNTUK KAJIAN BUDIDAYA BAWANG MERAH**  
*(The Use of Land Araund Reservoir for Onion Cultivation Analysis)*  
Forita Dyah Arianti, Suprpto, Sodik Jauhari dan Eman Supratman – BPTP Jawa Tengah
- 5. KEBIJAKAN ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH: STUDI KASUS DI JAWA TENGAH**  
*(Local Government Budget Policy: A Case study in Central Java)*  
Arif Sofianto – Balitbang Prov. Jateng
- 6. PROGRAM AKSI DESA MANDIRI PANGAN DAN KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI KABUPATEN BATANG**  
*(Program of Action the Village Food independent and Food Security the Household in District Batang)*  
Eny Hari Widowati – Balitbang Prov. Jateng
- 7. PENGEMBANGAN PRODUKSI CABAI MERAH MELALUI PENDEKATAN STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR PADA MUSIM KEMARAU DI LAHAN KERING KABUPATEN BLORA**  
Endang Iriani dan M. Eti Wulanjari – BPTP Jawa Tengah
- 8. KELAYAKAN POTENSI DAERAH DALAM MENDUKUNG PENGEMBANGAN INVESTASI DI JAWA TENGAH**  
*(Elegibility Of District Potency In Supporting Invesment Evelopment In Jawa Tengah)*  
Soebandriyo, Slamet Santoso, Hendro Saptono – Balitbang Prov. Jateng – UNDIP Semarang
- 9. KOORDINASI ANTARA LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH DENGAN DEWAN RISET DAERAH GUNA MENDUKUNG PEMBANGUNAN ILMU PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI DI DAERAH: TINJAUAN KONSEP RECIPROCAL COORDINATION**  
Anugerah Yuka Asmara dan Andjar Prasetyo – PP Iptek LIPI – Kantor Litbang dan Statistik Kota Magelang
- 10. REFORMASI SISTEM PENDATAAN WARGA NEGARA INDONESIA**  
Reni Windiani dan Arif Sofianto - FISIP UNDIP – Balitbang Prov. Jateng

# REFORMASI SISTEM PENDATAAN WARGA NEGARA INDONESIA

Reni Windiani dan Arif Sofianto  
FISIP UNDIP – Balitbang Prov. Jateng

## ABSTRACT

*Data citizen to be one of important instrument in every policy and program, because through the data can be discovered potentials, capacities and needs required in successful development. There are two primary problems in the data nationals in Indonesia, are technically and substantively. Substantially there are errors of understanding that the population data became a base for the rights and obligations of citizens. While technically there are two main problems: First is data available from different agencies, less valid and less reliable due to weak systems, human resources and the carrying capacity of the technology. Second, there is no interconnection data among government agencies resulting in inefficiency and ineffectiveness, caused by ego respective sectoral government agencies, the interests of each sector and the absence of a firm policy from the government. The various steps that need to be done to make improvements is to reform the national data systems into a centralized and integrated with a firm policy support, human resource enhancement, improved tools of support, and interconnection policy data among government agencies.*

**Keywords:** *citizens, data collection, system reform*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Menjelang pemilihan legislatif dan pemilihan presiden langsung tahun 2009 yang lalu, sempat terjadi penolakan dari beberapa kontestan terhadap Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Diperkirakan ribuan warga negara tidak mendapatkan kesempatan memberikan suara, sementara disisi lain banyak warga negara yang mendapatkan kesempatan memilih lebih dari sekali berdasarkan DPT yang ada. Akibat ketidakakuratan DPT tersebut, banyak warga negara yang kehilangan hak konstitusionalnya untuk terlibat dalam pemilu.

Kekisruhan juga terjadi pada pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT). BLT diperuntukkan bagi warga miskin yang ditetapkan berdasarkan data dan usulan dari wilayah masing-masing,

yaitu RT, RW dan Desa/Kelurahan. Banyak warga yang sesuai ketentuan berhak mendapatkan BLT, ternyata tidak mendapatkan, sebaliknya warga yang semestinya bukan penerima BLT, mendapatkan bagian dana BLT. Selain karena data yang tidak sesuai kondisi sebenarnya, berbagai pihak juga memprotes pemerintah yang menetapkan penerima BLT pada tahun 2009 berdasarkan data tahun 2005 yang jelas tidak *up to date*.

Kasus lain adalah banyak warga miskin yang seharusnya memperoleh fasilitas asuransi kesehatan masyarakat miskin (Askeskin) tidak dapat memperoleh haknya karena persoalan administrasi. Kebanyakan dari mereka ditolak karena tidak terdaftar sebagai warga miskin atau tidak memiliki KTP. Persoalan administrasi ini menjadi masalah serius bagi warga negara, yang karena

keterbatasannya dan kondisinya tidak mampu memperoleh layanan administrasi pemerintah. Sehingga akibatnya tidak dapat memperoleh hak-haknya. Persoalan lain dari kasus tersebut adalah bahwa otoritas RT, RW, Desa, Kelurahan, Kecamatan maupun Puskesmas lebih kuat dan dominan dibandingkan dengan konstitusi yang menjamin setiap warga negara mendapatkan haknya. Hak dan kewajiban warga negara ditentukan oleh dokumen administrasi, sedangkan yang terjadi, pelayanan administrasi masih kurang baik, yang akhirnya menghambat warga negara memperoleh hak serta melaksanakan kewajibannya pada negara.

Terlepas dari permasalahan politis, ketiga contoh diatas hanyalah sebagian gambaran bahwa pengelolaan data warga negara di Indonesia belum berjalan dengan baik. Sebagaimana disampaikan oleh Kepala Arsip nasional, Djoko Utomo bahwa kekisruhan DPT dan BLT dikarenakan data kependuduk tidak benar, serta pengelolaan arsipnya tidak baik. Pada akhirnya hal tersebut menimbulkan kerugian baik secara politis, sosial maupun finansial karena adanya kebijakan yang tidak efektif dan penggunaan sumberdaya yang kurang efisien. Data yang ada kurang menunjukkan kondisi sebenarnya, serta dana yang telah dikeluarkan oleh pemerintah melalui berbagai instansi untuk melakukan pendataan, kurang memberikan hasil yang maksimal.

Dampak dari buruknya pengelolaan data warga negara tersebut cukup luas. Selain potensi terabaikannya hak-hak warga negara sesuai konstitusi dan aturan perundangan-undangan yang berlaku, data yang kurang baik juga kurang dapat menopang kebijakan pembangunan kedepan, bahkan dapat menyekatkan. Fungsi-fungsi pelayanan pemerintah kurang dapat berjalan dengan efektif oleh karena tidak ada panduan data yang benar-benar akurat.

Di negara-negara maju, data warga negara merupakan bahan pertimbangan yang cukup penting untuk menetapkan kebijakan pemerintah, baik penetapan subsidi, pajak, maupun proses politik seperti pemilu. Pada saat ini memang Indonesia belum bisa sepenuhnya mengikuti tata administrasi sebagaimana negara-negara maju dengan dukungan sumber daya manusia dan teknologi yang memadai, namun bukan berarti tidak bisa mencoba menjadi lebih baik. Di negara manapun, data warga negara yang akurat dan meyakinkan sangat diperlukan untuk menjamin terselenggaranya pelayanan publik dengan baik.

Dengan data yang kurang memadai atau kurang akurat, sangat sulit bagi pemerintahan suatu negara menerapkan kebijakan yang benar-benar efektif terhadap warga negaranya. Kebijakan yang tidak efektif ini tentunya akan menghambat pembangunan negara tersebut. Padahal dalam dua dasawarsa terakhir, pemerintahan terutannya di negara-negara berkembang dituntut untuk dapat menyelenggarakan fungsinya dengan baik dengan prinsip "*good governance*" yang menjamin terwujudnya hak dan kewajiban warga negara dengan baik.

Oleh karena itu, menjadi relevan ketika data warga negara yang baik sebagai dasar penetapan kebijakan pemerintah yang efektif merupakan bagian dari wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau "*good governance*". Berkaitan dengan hal tersebut, Indonesia perlu melakukan evaluasi terhadap pendataan warga negara selama ini, sehingga dapat memperbaiki efektifitas dan efisiensi pelayanan publik dan menjamin hak-hak konstitusional warga negaranya.

Kondisi tersebut di atas, memunculkan pertanyaan apakah yang menjadi problem utama dalam sistem pendataan warga negara di Indonesia saat

ini? serta langkah apa saja yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah pendataan warga negara tersebut? Artikel ini mencoba untuk membahas dan menjawab dua pertanyaan tersebut.

## TINJAUAN PUSTAKA

### A. Administrasi Warga Negara

Dalam terminologi ilmu politik, salahsatu unsur negara adalah rakyat, yang menurut Oppenheim (dalam Sahid G : 2009), merupakan kumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama dalam suatu masyarakat, meskipun berasal dari keturunan yang berlainan, kepercayaan yang berlainan dan warna kulit berlainan. Menurut Sahid Gatara (2009), Rakyat secara sempit diartikan sebagai semua orang yang berdiam diri dalam suatu negara atau menjadi penghuni negara. Rakyat dibedakan atas penduduk dan bukan penduduk serta warga negara dan bukan warga negara. Penduduk ialah semua orang yang berdiam diri atau berdomisili di suatu negara, sedangkan bukan penduduk adalah mereka yang ada dalam wilayah negara tetapi tidak bermaksud berdiam diri atau bertempat tinggal di negara tersebut, seperti wisatawan. Warga negara ialah mereka yang berdasarkan hukum merupakan anggota dari suatu negara beserta hak dan kewajibannya. Yang dimaksud bukan warga negara ialah mereka yang bukan bagian dari suatu negara dan disebut orang asing. Tidak semua warga negara adalah penduduk, karena sebagian dari mereka bekerja (TKI) atau sekolah di luar negeri. begitu juga, tidak semua penduduk adalah warga negara. Perbedaan status antara penduduk dan bukan penduduk serta warga negara dan bukan warga negara menimbulkan perbedaan hak dan kewajiban.

Sesuai dengan UUD 1945 (Amandemen ke IV) pasal 26, yang disebut warga negara adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan oran-orang

bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Sedangkan penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Sehingga ada perbedaan substansi antara warga negara dan penduduk, yaitu data penduduk hanya berimplikasi administratif, sedangkan data kewarganegaraan berimplikasi pada hak dan kewajiban seseorang terhadap negara. Pasal 27 UUD 1945 menegaskan mengenai hak dan kewajiban warga negara, yaitu: (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. Dalam pasal 28, warga negara dijamin kemerdekaannya untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Sampai saat ini, di Indonesia belum ada pembedaan konsep mengenai data warga negara dan data penduduk. Dalam praktek administrasi publik, data kependudukan selalu dipandang sama dengan data warga negara, sehingga seringkali hak-hak konstitusional warga negara terabaikan hanya karena persoalan administrasi kependudukan. Saat ini Indonesia mengenal konsep administrasi kependudukan yang terbagi menjadi 3 urusan, yaitu, *pertama* adalah pendaftaran penduduk, *kedua* pencatatan sipil, dan *ketiga* pengelolaan dan penggunaannya. Sekitar 32 instansi pemerintah mengeluarkan kartu atau identitas penduduk yang berbeda-beda, seperti KTP, NPWP, SIM, Pasport dan lain-lain. Pendaftaran penduduk menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan

Pendaftaran Penduduk, bahwa Pendaftaran penduduk adalah kegiatan pendaftaran dan atau pencatatan data penduduk beserta perubahannya, perkawinan, perceraian, kematian, dan mutasi penduduk, penerbitan nomor induk kependudukan, nomor induk kependudukan sementara, kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan akta pencatatan penduduk. Pengertian penduduk menurut aturan tersebut adalah setiap Warga Negara Indonesia (selanjutnya disingkat WNI) dan Warga Negara Asing (selanjutnya disingkat WNA) pemegang ijin tinggal tetap di wilayah negara Republik Indonesia.

Sedangkan pencatatan sipil artinya adalah pencatatan status sipil seseorang, misalnya pencatatan atas kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, kematian, Istilah "Catatan Sipil" sudah ada sejak masa kolonial sebagai pertanda atas status hak sipil warga negara. dalam terminologi administrasi publik, konsep Catatan Sipil paling dekat dengan konsep data warga negara, karena menyangkut status yang terkait hak dan kewajiban warga negara.

Sebagaimana disebutkan diawal, selama ini terjadi kerancuan antara pendaftaran penduduk dan catatan sipil warga negara. Untuk menghindari kerancuan, pemerintah mengeluarkan UU 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pasal 1 ayat 1 ditegaskan bahwa Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Yang dimaksud dengan Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Sedangkan warga negara adalah orang-orang bangsa

Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.

Kemajuan dalam UU 23/2006 adalah adanya Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang merupakan suatu nomor identitas Penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia. Kedepan, NIK diarahkan kepada identifikasi tunggal bagi setiap Penduduk. UU tersebut juga mengatur tentang penertiban data kependudukan dan koordinasi antar instansi pemerintah sebagaimana diatur dalam pasal 5. namun kelemahan mendasar UU 23/2006 tetap tidak memisahkan secara substansial antara NIK sebagai nomor induk kependudukan dengan nomor induk warga negara.

Berbagai pengalaman mengenai carut marut data warga negara, pemerintah mulai merintis kesatuan identitas dalam Konsep *Single Identity Number* (SIN) SIN merupakan suatu nomor yang berfungsi sebagai identitas warga negara yang berkaitan dengan hak dan kewajibannya. Diharapkan dengan SIN, problem data penduduk, pencatatan sipil dan kewarganegaraan tidak menemui kendala.

## B. *Good Governance*

Menurut Sofian Efendi, istilah *Governance* diperkenalkan oleh Presiden Amerika Serikat ke-27, yaitu Wodrow Wilson. *Governance* berbeda dengan *government*. *Government* atau pemerintah bisa diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan suatu negara yang memegang otoritas. Sedangkan *governance* dapat diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia sebagai tata pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pemerintahan atau kepemimpinan, yang tidak hanya menyangkut wilayah pemerintah, tetapi juga masyarakat dan

sektor swasta. Sebagaimana disampaikan oleh J.S. Edralin (dalam Yeremias T Keban). "Governance" adalah terminologi pengganti "government". Paradigma ini merupakan pergeseran peranan pemerintah sebagai pemberi pelayanan menjadi fasilitator. Fokus perhatian "governance" adalah perbaikan kinerja atau kualitas.

*Good governance* diartikan sebagai kepemimpinan yang baik (Sofyan Efendi), penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bontoro), tata pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung-jawab (LAN RI). Dalam arti sempit, *good governance* sering diartikan sebagai *clean governance*, yaitu penyelenggaraan negara yang bebas Kolusi, Korupsi dan Nepotisme sebagaimana ditetapkan dalam UU. No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN.

Perbincangan *good governance* menjadi kian marak ketika lembaga-lembaga donor internasional merasa gerah dengan berbagai kebobrokan pemerintahan negara berkembang, sehingga dengan banyaknya korupsi, bantuan yang mereka berikan tidak bisa berfungsi dengan baik. Untuk menjaga agar bantuan lembaga-lembaga donor tersebut digunakan dengan baik, agar terdapat jaminan hasil yang memuaskan dan pengembalian yang lancar, maka *good governance* menjadi syarat bagi negara-negara berkembang untuk mendapatkan bantuan dana.

Sebagaimana sejarah *good governance* diatas, berbagai lembaga donor memiliki berbagai macam indikator (Yeremias). Beberapa lembaga multilateral seperti JICA, OECD, GTZ menetapkan indikator berupa: 1) demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah; 2) hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku; 3) partisipasi rakyat; 4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam

pemerintah dan administrasi publik; 5) pengurangan anggaran militer; dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar. PBB memberikan indikator berupa 1) kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistim administrasi publik yang efektif dan responsif; 2) akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan; (3) partisipasi dalam proses demokrasi, dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta; (4) perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan; dan (5) komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

Bank Dunia menetapkan indikator (1) akuntabilitas politik, dengan menguji tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang eksekutif dengan menetapkan sistim pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan; (2) bebas untuk berkumpul dan partisipasi seperti di bidang keagamaan, asosiasi profesi, relawan' dan media; (3) jaminan hukum seperti kesamaan perlakuan hukum, perlindungan dari campur tangan luar, eksploitasi terhadap lingkungan; (4) akuntabilitas birokrasi, yaitu menciptakan sistim untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, dan pengrusakan sumberdaya, dan transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan pengumpulan sumber dana; (5) ketersediaan, validitas, dan analisis informasi; dan (6) manajemen sektor publik yang efektif dan efisien. Sedangkan UNDP memberikan indktator (1) desentralisasi untuk meningkatkan pengambilan keputusan di tingkat lokal, dengan menekankan perbaikan nilai efisiensi, mempromosikan keadilan dalam pelayanan publik, peningkatan partisipasi di bidang ekonomi dan politik; dan (2) kerjasama antara pemerintah dengan organisasi-organisasi masyarakat.

Dalam UU. No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN, ditetapkan asas-asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas. Lebih lanjut, sesuai konsep LAN, terdapat 3 kaki penyangga *good governance*, yaitu *economic governance*, *political governance* dan *administrative governance*. Pendataan warga negara merupakan ranah *administrative governance*, yang memiliki implikasi politik dan ekonomi. *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka (Sahid G : 2009).

### C. Reformasi Birokrasi

Birokrasi adalah alat negara dan pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan pelayanan pada publik, oleh karenanya efektivitas kinerja birokrasi mutlak dibutuhkan. Selama ini citra birokrasi dimata masyarakat buruk. Keluhann masyarakat terhadap pelayanan birokrasi pemerintah oleh aparat antara lain : memperlambat proses pemberian ijin; mencari berbagai dalih seperti kekuranglengkapan dokumen pendukung, keterlambatan pengajuan permohonan; alasan kesibukan melaksanakan tugas lain; sulit dihubungi; serta senantiasa memperlambat dengan menggunakan kata "sedang diproses".

Secara akademis kondisi sakit yang diderita birokrasi adalah dikarenakan penerapan prinsip – prinsip *Old Public Administration* yang dirumuskan oleh Weber dimana negara adalah faktor yang sangat dominan dan mutlak. Segala keputusan berjalan secara *top-down*, dengan model yang hierarkhis piramida, dimana masyarakat nyaris tidak memiliki

peran di dalamnya.

*Old Public Administration* ini kemudian dikoreksi oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) dengan memberikan saran untuk merubah sistem hirarkis dalam birokrasi menjadi birokrasi yang memperhatikan partisipasi, kerja tim, dan kontrol rekan kerja (*peer group*), bukan lagi dominasi atau kontrol atasan. Osborne dan Gaebler mengemukakan sepuluh prinsip *reinventing government* yaitu : mengembangkan kompetisi antar penyedia layanan, memberdayakan masyarakat dalam mengontrol birokrasi, berorientasi pada *outcomes* (bukan *input*) dalam mengukur kinerja, dikendalikan oleh misi, bukan oleh regulasi dan kewenangan, mendefinisikan klien sebagai pelanggan dan memberikan pilihan pada mereka, mencegah masalah, memperoleh uang/pendapatan bukan semata membelanjakan, mendesentralisasikan otoritas dan mengembangkan manajemen partisipatif, memprioritaskan mekanisme pasar, mengkatalisasi semua sektor bukan semata menyediakan pelayanan.

Konsep Osborne dan Gaebler yang menggunakan pendekatan pasar dan manajemen swasta untuk mengelola negara ini, kemudian dikritisi oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt dalam karya mereka *The New Public Service, Serving, not Steering* yang mengemukakan pentingnya peran masyarakat dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Denhardt & Denhardt merumuskan pendapatnya dalam tujuh prinsip utama yaitu : (1) melayani masyarakat, bukan kostumer, (2) menemukan keinginan publik, (3) lebih menghargai nilai – nilai kewarganegaraan dibandingkan nilai kewirausahaan, (4) berfikir strategis, bertindak demokratis, (5) mengetahui bahwa akuntabilitas tidaklah sederhana, (6) melayani daripada mengarahkan, dan (7) menghargai masyarakat, bukan hanya produktifitas. Masyarakat hendaknya berpartisipasi aktif

dilibatkan dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

Perubahan paradig pelayan publik tersebut memang mutlak diperlukan dikarenakan pengaruh globalisasi, perdagangan bebas, teknologi, perkembangan politik internasional serta demokratisasi. Perubahan paradig tersebut membutuhkan reformasi birokrasi sebagai langkah awal serta prioritas dalam pembangunan. Birokrasi menjadi sektor pembangunan (*administrative development*) sekaligus menjadi instrumen penting pembangunan (*development administration*). Reformasi birokrasi di negara berkembang biasanya dilakukan melalui dua strategi yaitu : (1) merevitalisasi kedudukan, peran, dan fungsi kelembagaan yang menjadi motor penggerak reformasi administrasi, dan (2) menata kembali sistem administrasi negara baik dalam struktur, proses, sumber daya manusia (PNS) serta relasi antara negara dan masyarakat. (Eko Prasajo, 2007).

Reformasi birokrasi di Indonesia paling tidak sudah dimulai dengan diterbitkannya Undang-undang, Peraturan Pemerintah, serta Surat Edaran oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) yaitu antara lain : Peraturan Pemerintah Nomor. 8 Tahun 2003 guna penataan kelembagaan dan penyederhanaan; UU Nomor 43 tahun 1999, PP Nomor 12 tahun 1999, SE Men PAN Nomor 37 tahun 2002 guna peningkatan kapasitas SumberDaya Manusia aparatur; UU Nomor 28 tahun 1999 guna pencegahan dan pemberantasan Kolusi Korupsi dan Nepotisme; serta dilakukan Pengembangan Pelayanan Prima.

## PEMBAHASAN

### A. Problem Pendataan Warga Negara

Sebagaimana disinggung sebelumnya, berbagai kasus terkait pendataan penduduk dan warga negara, telah mengakibatkan sebagian warga negara Indonesia kehilangan hak konstitusional,

hak politik, ekonomi, maupun sosial yang seharusnya dipenuhi oleh negara. Warga negara tidak bisa mendapatkan BLT, asuransi kesehatan maupun bantuan sosial lainnya hanya karena tidak memiliki KTP. KTP sebagai instrumen pendataan penduduk juga berfungsi sebagai dasar menentukan pencatatan sipil, seperti pengurusan akta nikah, NPWP dan lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa KTP sebagai instrumen pendataan penduduk, berfungsi juga sebagai identifikasi warga negara. Dengan demikian, ada kekeliruan secara substansial bahwa terdapat perbedaan antara pendataan penduduk serta pencatatan sipil sesuai ketentuan dalam UU 23/2006.

Sedangkan secara teknis beberapa permasalahan sering terjadi di berbagai sektor dan tingkatan. Sebagai contoh, dalam pemilu 2009, akurasi data pemilih dalam DPT menemui kendala yaitu hanya 39,5% Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang akurat, 67,9% nama pemilih yang akurat dan 77,1% jenis kelamin akurat. Untuk tanggal lahir, hanya 58,8% penulisan yang akurat, dan hanya 68,6% yang menuliskan alamat dengan akurat. Artinya data DPT selebihnya tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya, padahal pemerintah telah mengeluarkan dana sekitar Rp. 1 trilyun kegiatan tersebut. Menurut kepala Arsip Nasional RI, kekisruhan tersebut didasari oleh lemahnya akurasi sistem data kependudukan. DPT yang dimulai dari tingkat dusun oleh RT dan kepala dusun, kemudian RW dengan dibantu oleh petugas lapangan (PPS) menemui kendala rendahnya kualitas data dan lemahnya SDM.

Selain kurang akurat, berbagai data dari sumber yang berbeda juga kurang meyakinkan, karena antar instansi berbeda. Sebagai contoh data yang disusun oleh BPS berbeda dengan data yang disusun oleh Departemen Pendidikan Nasional walaupun dengan obyek dan waktu yang

perissi sama. Lebih memprihatinkan lagi, data dalam satu instansi yang sama juga berbeda. Sebagai contoh, data antara Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, berbeda dengan data BPS Kota Semarang, dengan obyek yang sama.

Kasus lain misalnya data kemiskinan, tergambar perbedaan antara hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) dengan BPS. Pada tahun 2006 data Susenas menyebutkan bahwa jumlah penduduk miskin di kota dan desa di Jateng adalah 6.533.000 jiwa atau sekitar 19,8% pada 2005, dan naik menjadi 6.556.000 jiwa pada 2006 atau sekitar 20,4%. Sedangkan menurut BPS, pada tahun yang sama menunjukkan angka 20,5% dan 22,2%.

Perbedaan data-data tersebut memang terjadi karena berbagai sebab, bisa karena waktu pengambilan yang berbeda, kriteria berbeda maupun kurangnya koordinasi, atau adanya manipulasi untuk penertingan tertentu. Satu sisi perbedaan-perbedaan tersebut tidak terlalu mengganggu dan dianggap wajar, akan tetapi sesungguhnya banyak kerugian yang muncul akibat ketidaksinkronan data-data tersebut, misalnya kebijakan yang kurang tepat, anggaran yang terlalu besar, karena masing-masing instansi mengeluarkan dana untuk pekerjaan yang sama.

Saat ini di Indonesia setidaknya ada 32 instansi yang mengeluarkan nomor identitas dan merekam data kependudukan. Masing-masing nomor berbeda, tergantung kepentingan instansi yang mengeluarkan. Sistem informasi yang dibangun oleh masing-masing instansi tidak terkait satu sama lainnya. Replikasi data dan informasi kependudukan tidak terhindarkan, sehingga terjadi inefisiensi penggunaan sumberdaya.

Kekurangan lain dari banyaknya nomor identitas warga tersebut adalah besarnya kemungkinan korupsi dan

manipulasi sebagai akibat pendataan yang tidak terintegrasi. Seseorang bisa memiliki berbagai identitas untuk berbagai keperluan yang dapat merugikan negara, seperti penggelapan uang negara atau menghindari pajak penghasilan.

Berbagai usaha telah dilakukan, antara lain memperkenalkan konsep *Single Identity Number* (SIN). SIN merupakan suatu nomor unik yang seyogyanya diintegrasikan dalam satu kartu identitas seorang warga. SIN dan kartu identitas akan membentuk database kependudukan nasional yang dapat menjadi referensi satu-satunya untuk berbagai aplikasi pelayanan publik. Pengalaman berbagai negara lain dalam menerapkan SIN dan membangun database kependudukan nasionalnya dapat dijadikan sebagai referensi. Sumberdaya teknologi, anggaran, dan manusia merupakan kunci keberhasilan terbentuknya database kependudukan nasional. Diharapkan dengan penataan tersebut, kemungkinan terjadinya pengabaian terhadap hak dan kewajiban warga negara dapat dihindari, kemungkinan korupsi juga dapat diperkecil serta kerugian finansial dapat dikurangi. Di berbagai negara, sistem tersebut telah berhasil diaplikasikan dan dirasakan manfaatnya.

## **B. Pengalaman Berbagai Negara**

Di Malaysia, identitas penduduk berupa MyKad yang merupakan *government multi-purpose card*, yaitu kartu berupa chip yang menyimpan data identitas warga, surat izin mengemudi, kartu ATM, catatan medis, dan lainnya. Kartu tersebut diberikan sejak berusia 12 tahun, dan untuk usia dibawah 12 tahun diberikan MyKid yang fungsinya sama dengan akte kelahiran. Nomor identitas warga terdiri dari 12 digit yaitu enam angka pertama menyatakan tanggal kelahiran, dua angka merupakan tempat kelahiran, kemudian kelompok etnis,

golongan darah dan agama, serta jenis kelamin. MyKad ini disahkan oleh 5 kementerian sesuai otoritasnya.

Di Thailand ada *smart ID Card* yang berisi informasi nama pemegang kartu, alamat, tanggal kelahiran, agama, kebangsaan, golongan darah, catatan medis, gambar biometrik, nama orang tua, status menikah, asuransi kesehatan, detail izin mengemudi, data perpajakan dan lainnya.

Di Jerman, kartu identitas disebut *Personalausweis* yang diberikan semenjak usia 16 tahun dan memiliki masa berlaku 5 tahun, setelah berumur 26 tahun, kartu berlaku selama 10 tahun dan setelah 60 tahun, kartu diberikan seumur hidup. Kartu ini mirip KTP, tetapi menggunakan teknologi Informasi dan data terkoneksi antar daerah. Kartu ini dikelola oleh sebuah lembaga khusus.

Identitas warga di Amerika Serikat disebut *Social Security Number (SSN)* yang merupakan kartu untuk semua aktifitas kependudukan. SSN diberikan kepada mereka yang berusia 15 tahun keatas. SSN berisi semua data warga negara, berfungsi sebagai kartu penduduk, jaminan sosial, nomor pajak, asuransi, SIM dan lainnya. SSN terdiri dari 9 digit yang menunjukkan area/letak geografis, latar belakang etnis seseorang dan nomor seri penduduk. Di Inggris, warga negara memiliki Kartu Identitas Nasional Inggris yang berisi data nama lengkap, tempat tanggal lahir, jenis kelamin, alamat, ciri fisik seseorang, semua nomor identitas, seperti SIM, pasport, asuransi, dll, serta data lain terkait status sipilnya. Kartu tersebut terhubung ke pusat data nasional (*National Identity Register*) yang terkoneksi ke semua instansi pemerintah.

### C. Reformasi Pendataan Warga Negara Indonesia

Melihat berbagai contoh diatas, sudah saatnya bagi Indonesia untuk

memikirkan reformasi data warga negara yang terpusat dan terintegrasi. Ada suatu instansi yang diberi wewenang untuk mengelolanya yang terkoneksi dengan instansi lain. Sehingga perubahan status yang diberikan oleh satu instansi pemegang otoritas suatu urusan, langsung bisa dikomunikasikan kepada pengelola data warga negara tersebut. Hal tersebut akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintah, menjadi suatu upaya pencapaian *good governance* karena dapat menghemat waktu, biaya, fasilitas, dan sumberdaya. Pekerjaan yang sama tidak perlu dilakukan oleh banyak instansi, hasil pekerjaan suatu instansi, dapat dimanfaatkan oleh instansi lainnya. Untuk itu, hal terpenting yang perlu dipersiapkan adalah adanya dukungan kebijakan dan regulasi untuk mewujudkan reformasi data warga negara secara nasional sebagai upaya pencapaian *good governance*.

Indonesia memang negara yang besar dengan rakyat yang begitu beragam, dengan sekitar 17 ribu pulau, 300 suku bangsa dan 250 juta jiwa, memang sangat sulit mewujudkan administrasi kependudukan yang ideal. Warga negara tersebar mulai dari kota hingga pelosok, dengan latar belakang budaya beragam, pendidikan yang beragam, memang cukup sulit mewujudkan konsep tersebut. Akan tetapi, sejalan dengan otonomi daerah, pemerintah daerah berlomba-lomba memberikan pelayanan terbaik melalui dukungan perangkat teknologi dan sistem yang canggih menggunakan perangkat teknologi informasi dan SDM profesional. Dengan demikian Indonesia sebetulnya memiliki potensi yang cukup besar yang tersebar di banyak daerah dan instansi, sayangnya, sampai saat ini terkendala ego sektoral dan wilayah..

Menurut data Kementerian Koinfo, saat ini di Indonesia saat ini ada

37 departemen dan 24 lembaga pemerintah non departemen, 32 propinsi dan 317 pemerintah kabupaten/kota yang telah membangun Sistem data berbasis teknologi informasi sesuai sektor dan bidang masing-masing. Masing-masing memiliki kebijakan, program dan anggaran sendiri. sebagai contoh, KPU melaksanakan P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan) untuk menghitung jumlah pemilih dalam Pemilu dengan biaya tidak kurang Rp 1 triliun. Semetara Bappenas, BPS dan pemerintah daerah juga memiliki data mereka sendiri dengan anggaran sendiri. Instansi tersebut melakukan pendataan untuk kepentingan tugas mereka sendiri, walaupun obyeknya sama. Hasil yang berbeda dan tidak akurat menjadikan berbagai kebijakan pemerintah juga tidak sinkron antar instansi, tidak efisien dan tidak tepat sasaran. Akan lebih efisien dan bermanfaat apabila sumberdaya tersebut dikelola secara terpusat dan saling terhubung, sehingga hasil kerja satu instansi bisa dipergunakan instansi lain sehingga menghemat anggaran.

Saat ini pemerintah sedang menajaki sebuah konsep pendataan yang lebih efisien, yaitu melalui sistem *Single Identity Number* (SIN). Dengan sistem ini, setiap warga negara memiliki satu nomor pengenal atau nomor yang berisi berbagai informasi mengenai status seseorang dan berkaitan dengan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. SIN berisikan data yang menunjukkan status sipil serta administrasi kependudukan. Sehingga dalam SIN terkandung informasi mengenai nama, kelahiran, tempat lahir, pendidikan, alamat, pekerjaan, nomor paspor, Surat Ijin Mengemudi, NPWP, status perkawinan dan lainnya.

Data yang terintegrasi ini sangat diperlukan karena pada dasarnya terdapat saling keterkaitan antar instansi, misalnya NPWP akan ditentukan oleh alamat seseorang yang tertuang dalam KTP,

sehingga perlu ada keterkaitan data antara pemerintah daerah dalam administrasi penduduk dan Departemen Keuangan dalam administrasi pajak. Contoh lain adalah hampir semua nomor identitas warga negara, seperti paspor dan SIM akan mencantumkan alamat sesuai KTP. Dengan demikian, kebutuhan terhadap interkoneksi data memang diperlukan.

Memang tidak dipungkiri ada berbagai kendala dalam upaya reformasi data kewarganegaraan. *Pertama* adalah masalah kebijakan. Masing-masing instansi pemegang otoritas urusan masih enggan melakukan integrasi kerja dengan instansi lainnya, karena persoalan administratif. Konkretnya, berbagai instansi tidak ingin kehilangan sumberdana untuk melakukan pendataan tersebut jika nantinya diterapkan sistem pendataan yang terpusat. Namun yang paling menentukan adalah bagaimana pemerintah bisa secara tegas mengeluarkan peraturan mengenai sistem pendataan yang terpusat tersebut.

*Kedua*, sistem pendataan terpusat masih terganjal oleh sistem birokrasi administrasi kependudukan. Sebagaimana disampaikan Samodra Wibawa (2009), bagi pejabat/aparat pemerintah, sistem birokrasi tradisional saat ini merupakan sumber penghasilan yang memadai bagi mereka. Memangkas sistem dan menciptakan yang lebih efisien, sama saja mengurangi pendapatn mereka.

*Ketiga*, persoalan mengenai otoritas dan pihak yang bertanggungjawab terhadap data. Sistem pendataan di Indonesia berjalan sendiri-sendiri mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Secara sektoral juga terpisah antara urusan fiskal, kepolisian, hukum dan sosial. Sistem data terpusat menjadi sulit diterapkan jika tidak ada kesepakatan masing-masing *satkeholder* menegnai batas-batas otoritasnya. Contoh data mengenai perceraian, bagi yang beragama

Islam hanya tercatat sampai KUA, sedangkan kantor catatan sipil (pemerintah daerah) tidak memiliki, karena otoritasnya bukan untuk itu. Contoh lain adalah data perpindahan warga, pindahnya warga tidak serta merta dikonfirmasi oleh pemerintah daerah kepada berbagai instansi, sehingga sangat dimungkinkan adanya pendataan ganda. Sangat banyak kita temui misalnya, alamat pada KTP tidak sama dengan alamat pada SIM. Hal ini terjadi karena masing-masing instansi memiliki sistem birokrasi administrasi yang hanya terkonsentrasi pada urusan sendiri, tidak berbagi data administrasi dengan instansi lain yang saling berkaitan.

*Keempat*, keterbatasan sumberdaya, baik sumberdaya manusia, teknologi maupun sarana dan prasarana yang dimiliki pemerintah sebagai akibat kebijakan yang kurang tepat. Namun bukan berarti Indonesia tidak memiliki samasekali, hanya manajemen yang belum tertata dengan baik.

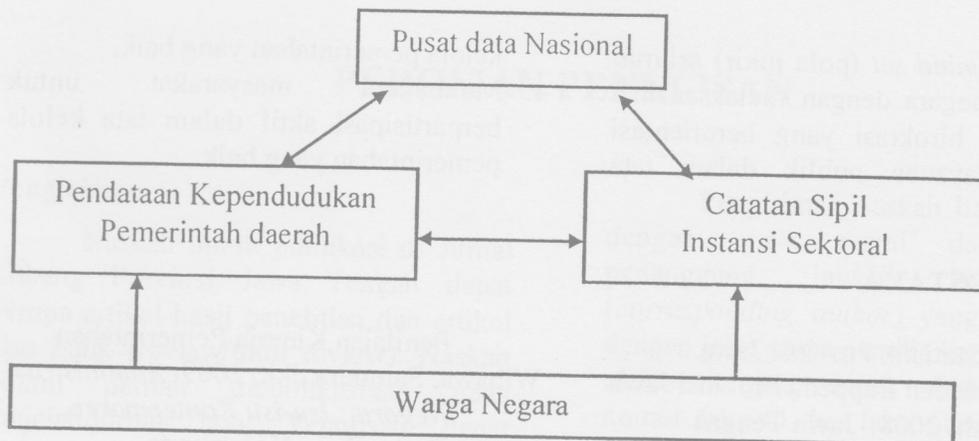
*Kelima*, problem klasik data elektronik adalah masalah keamanan. Ada 2 aspek, yaitu *pertama* aspek keamanan data itu sendiri, *kedua* aspek provasi pemilik data. Ancaman *hacker* terhadap database kewarganegaraan untuk kepentingan-kepentingan tertentu perlu diwaspadai, karena dapat mengganggu stabilitas nasional. Masalah privasi data, memang sebagian orang keberatan jika seluruh informasi mengenai dirinya dapat diketahui dengan mudah oleh orang lain. Untuk itu, perlu ada jaminan keamanan.

Untuk mengatasi berbagai hal tersebut, perlu ditegaskan mengenai konsep simpul-simpul informasi dan aplikasi sistemnya, mulai dari kewilayahan seperti pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten serta sektoral seperti fiskal, hukum, sosial dan lainnya. Otoritas pusat data dan pemegang otoritas masing-masing

urusan yang berkaitan dengan data perlu diperjelas. Sehingga terdapat keterpaduan antara data kependudukan yang berdasarkan administrasi kewilayahan dengan data sektoral berdasarkan urusan masing-masing. Seperti pindahnya penduduk ke suatu daerah, otomatis akan dilaporkan ke semua instansi, sehingga lokasi pajak juga otomatis berubah. Begitu juga jika status seseorang berubah, atau pendapatan bertambah, akan terkonsformasi oleh instansi lain.

Untuk melaksanakan hal tersebut, pemerintah memerlukan dukungan SDM yang memadai serta jaringan komunikasi dan informasi yang memadai. *E-Government* menjadi pilihan yang paling tepat untuk mendukung proses reformasi data tersebut. Pada tahun 2003, pemerintah telah mengeluarkan Inpres No 3/2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government sebagai langkah pemanfaatan teknologi informasi dalam mendukung penyelenggaraan negara. Akan tetapi selama ini *e-Government* hanya dipandang sebagai pembuatan website instansi pemerintah oleh para pejabat, belum mengarah pada substansi fungsinya. Lebih fokus, bentuk *e-Government* yang diterapkan adalah *IT Government*. Sebagaimana disebutkan oleh Weill dan Ross (Ayuning Budiati: 2009), *IT Government* merupakan keputusan-keputusan yang diambil yang memastikan adanya alokasi penggunaan IT yang berprinsip simpel, transparan dan kecocokan, sesuai amanat *good governance*.

Dari gambaran diatas, maka secara sederhana dapat digambarkan skema sistem data warga negara yang terintegrasi, yaitu antara urusan administrasi kependudukan oleh pemerintah daerah dengan administrasi sipil yang dikelola instansi sektoral.



Referensi yang bisa dijadikan rujukan pemerintah selain praktek negara lain adalah sistem data yang diterapkan dunia perbankan saat ini. Dunia perbankan memiliki jaringan yang tergabung dalam ATM bersama. Setiap nasabah bisa melakukan transaksi di manapun dan terhubung dengan pusat data di bank bersangkutan.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari uraian tersebut di atas adalah :

1. Setidaknya terdapat 2 problem utama dalam data warga negara di Indonesia, yaitu secara substansial dan secara teknis. Secara substansial terdapat kekeliruan pemahaman bahwa data kependudukan menjadi dasar bagi hak dan kewajiban warga Negara. Sedangkan secara teknis terdapat dua permasalahan utama. *Pertama* adalah data yang tersedia dari berbagai instansi, kurang valid dan kurang bisa dipercaya akibat lemahnya sistem, SDM dan daya dukung teknologi. *Kedua*, tidak terdapat interkoneksi data antar instansi pemerintah sehingga terjadi inefisiensi dan inefektifitas, yang disebabkan oleh ego sektoral masing-masing instansi pemerintah, kepentingan masing-masing sektor serta belum adanya kebijakan yang

tegas dari pemerintah. *Ketiga*, kurang terkonsolidasinya Sumberdaya, baik SDM maupun teknologi

2. Berbagai langkah yang perlu dilakukan untuk melakukan perbaikan ialah mereformasi sistem data warga negara menjadi terpusat dan terintegrasi dengan dukungan kebijakan yang tegas, peningkatan SDM, peningkatan sarana pendukung, dan kebijakan interkoneksi data antar instansi pemerintah.

### B. Saran

Adapun berkaitan dengan reformasi sistem pendataan warga negara dapat disarankan hal – hal sebagai berikut:

1. Pemerintah segera menetapkan kebijakan yang tegas mengenai reformasi data warga negara yang menepatkan membedakan antara pencatatan penduduk dan warga negara, serta menjadikan data warga negara sebagai sumber menentukan hak dan kewajiban warga negara, bukan data kependudukan.
2. Pemerintah menata ulang sistem dan fungsi masing-masing instansi pemerintah dan mengkonsolidasikan seluruh sumberdaya yang ada, mensinergikan fungsi dan peran masing-masing instansi pemerintah untuk diberdayakan semaksimal mungkin.

3. Merubah *mind set* (pola pikir) seluruh aparatur negara dengan melaksanakan reformasi birokrasi yang berorientasi pada pelayanan publik dalam tata kelola pemerintahan yang baik.
4. Melibatkan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam tata kelola pemerintahan yang baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah dan Bappeda Provinsi Jawa Tengah; 2008: Jawa Tengah Dalam Angka 2008.
- David Osborne & Ted Gaebler, 1992(terjemahan): *Mewirauahakan Birokrasi, Reinventing Government*, PPM, Jakarta.
- Efendi, Sofian, 2005: *Membangun Good Governance: Tugas Kita Bersama*, Eko Prasajo, 2007 dalam *Reformasi Birokrasi dan Korupsi di Indonesia*, USU Press, Medan, Indonesia.
- Gatara, AA, Sahid, 2009, *Ilmu Politik; Memahami dan Menerapkan*, Pustaka Setia, Bandung
- Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, 2003 : *The New Public Service : Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Inc, New York.
- Keban, Yeremias T: Naskah No. 20, Juni-Juli 2000, "Good Governance" dan "Capacity Building" sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan. Wibawa, Samodra dkk, 2009: *Administrasi Negara : Isu-isu Kontemporer*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Suradinata, Ermaya, 2006: *Otonomi Daerah dan Paradigma Baru Kepemimpinan Pemerintahan dalam Politik dan Bisnis*, Suara Bebas, Jakarta.
- website**  
<http://jateng.bkkbn.go.id>  
<http://permata-serang.blogspot.com>, 2009: *Single Identity Number (SIN) sebagai pemersatu sistem informasi kependudukan*  
<http://sofian.staff.ugm.ac>  
[www.adminduk.depdagri.go.id](http://www.adminduk.depdagri.go.id)  
[www.bappenas.go.id](http://www.bappenas.go.id)  
[www.ebizzasia.com](http://www.ebizzasia.com), Strategi Penciptaan Single Identity Number  
[www.kompas.com](http://www.kompas.com)  
[www.p2d.org](http://www.p2d.org), Edisi ke-24 Agustus 2009, Daftar Pemilih (Tidak Pernah) Tetap