



## KEBIJAKAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN TERHADAP PENDUDUK YANG TERDAMPAK BENCANA ALAM DAN BENCANA SOSIAL

Ady Supryadi<sup>1</sup>

Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram

Email<sup>1</sup>: [adysupryadi16@gmail.com](mailto:adysupryadi16@gmail.com)

DOI:<https://doi.org/10.31764/jmk.v9i2.2306>

Received: July 10, 2018, Accepted: Augst 1, 2018 /Published: Oktober 30, 2018

### ABSTRACT

*This article discusses the importance of government policies in population administration in natural disaster conditions. Population administration activities are carried out, in order to protect community rights administratively in the event of a disaster threatening and disrupting people's lives and livelihoods. Using normative and empirical legal research methods. The statutory approach, and the conceptual approach, as an option in analyzing the views/concepts of experts, and analyzed descriptively qualitatively. The results of the study, population administration is an urgent thing to do in disaster conditions and Disaster Management. Therefore, the Department of Population and Civil Registry as an official Government institution that handles population administration is obliged and has the duty to record, register and record as complete as possible every event important to one's civil status. Population administration policy for residents affected by natural disasters and social disasters in the form of issuing SKPTI documents (Certificate of Replacing Identity Signs), SKPS (Certificate of Civil Registration).*

**Keywords:** *population administration; natural disasters; social disaster; policy.*

### ABSTRAK

Artikel ini membahas tentang pentingnya kebijakan pemerintah bidang administrasi kependudukan pada kondisi bencana alam. Kegiatan administrasi kependudukan dilakukan, dalam rangka melindungi hak-hak masyarakat secara administratif pada peristiwa bencana mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dan empiris. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian, administrasi kependudukan merupakan hal yang urgent dilakukan pada kondisi bencana dan Penanggulangan Bencana. Oleh karena itu, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai lembaga resmi Pemerintah yang menangani administasi kependudukan berkewajiban dan bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang. Kebijakan administrasi kependudukan bagi penduduk yang terdampak bencana alam dan bencana sosial berupa penerbitan dokumen SKPTI (Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas), SKPS (Surat Keterangan Pencatatan Sipil).

**Kata kunci : administrasi kependudukan; bencana alam; bencana sosial; kebijakan.**

## PENDAHULUAN

Setiap kehidupan manusia akan mengalami suatu siklus hidup dimana manusia akan merasakan berbagai peristiwa penting di dalam hidupnya. Siklus hidup, pengalaman dan peristiwa penting itu antara lain adalah kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian, dan berbagai peristiwa penting lainnya. Bahkan tidak jarang setiap manusia akan mengalami suatu peristiwa berupa bencana, baik itu bencana alam maupun bencana sosial, seperti yang baru-baru ini terjadi di Kabupaten Lombok Timur, Lombok Utara, Donggala, Sigi dan lain-lain.

Peristiwa-peristiwa penting tersebut perlu dilakukan pencatatan karena sangat mempengaruhi pengalaman hidup setiap manusia dan apabila peristiwa itu terjadi pasti akan selalu membawa akibat hukum bagi orang yang bersangkutan maupun bagi masyarakat di sekitarnya. Dalam proses kegiatan politik dengan proses kegiatan administrasi yaitu proses menggerakkan, menghidupkan dan mengembangkan Negara dalam mengembangkan ciri-ciri bangsa dan Negara, maka kebijakan-kebijakan yang merupakan reaksi respon atau tanggapan-tanggapan keinginan rakyat, kemauan bangsa dan kehendak Negara itu diwujudkan dalam sikap-sikap, langkah-langkah, dan perbuatan-perbuatan yang di terapkan dan dilakukan oleh pemerintah.

Kebijakan (*beleidsregel*) dari perspektif hukum administrasi negara adalah peraturan kebijakan adalah produk dari perbuatan tata usaha negara yang bertujuan "*naar buiten gebracht schrictelijk beleid*" yaitu menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis.<sup>1</sup> Menurut Thomas Dye tentang definisi kebijakan pemerintah, dimana perhatian utama kepemimpinan pemerintah adalah *public policy* (kebijakan pemerintah),

---

<sup>1</sup> Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal. 174.

yaitu apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu, ataukah tidak mengerjakan sama sekali (mendiamkan) sesuatu itu.<sup>2</sup> Pemerintah telah menjadi lokomotif dalam kegiatan bernegara, ataupun yang dipilih oleh pemerintah adalah kebijakan yang selalu bernaung dibalik otoritasnya dan kewenangannya, karena sistem perumusan kebijakan suatu Negara terdapat beraneka ragam model, tergantung pada situasi dan kondisi serta sistim pemerintahan yang berlaku pada suatu Negara. Peristiwa-peristiwa tersebut begitu penting, oleh sebab itu maka demi terciptanya keadaan masyarakat yang tertib dan teratur serta demi terjaminnya kepastian hukum, maka diperlukan suatu peraturan untuk mengaturnya.<sup>3</sup>

Peraturan yang dimaksud adalah peraturan dibidang kependudukan yang disebut dengan Administrasi Kependudukan yang dilaksanakan oleh lembaga pencatatan sipil yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Administrasi kependudukan memuat tentang Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting, yang dimaksud dengan Peristiwa Kependudukan antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Sedangkan peristiwa penting antara lain kelahiran, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan dan perlu didaftarkan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Oleh karena itu, kebijakan administrasi kependudukan

---

<sup>2</sup> Syafii Nawawai, *Perilaku Administrasi Kajian, Teori dan Pengantar Praktik*, ITS Press, 2001, Hal. 34.

<sup>3</sup> Badjuri A, K dan T Yuwono, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Universitas Ponegoro, Semarang, 2002, Hal. 20.

terhadap penduduk yang terdampak bencana alam dan bencana sosial, menjadi fokus utama dalam penelitian ini.

## **METODOLOGI**

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala bersangkutan.<sup>4</sup> Jenis Penelitian adalah penelitian hukum normatif dan empiris. menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), mengkaji pandangan/konsep para ahli yang berkenaan dengan materi yang diteliti.

## **PEMBAHASAN**

### **A. Konsep Kebijakan, Administrasi Kependudukan, Bencana Alam dan Bencana Sosial**

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Dye menyebutkan kebijakan sebagai “pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever governments choose to do or not to do*). Easton, menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan pengalokasian nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan”. Hal ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat. Selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitannya dengan beberapa isi dari kebijakan, diantaranya:<sup>5</sup>

a. Isi kebijakan yang pertama adalah tujuan. Yang dimaksud adalah

---

<sup>4</sup> Sudah barang tentu dalam penelitian hukum tersebut seorang peneliti hukum dapat melakukan aktivitas-aktivitas untuk mengungkapkan “kebenaran hukum” yang dilakukannya secara terencana-secara metodologis, sistimatis dan konsisten-atau secara kebutulan, misalnya dengan mendasarkan diri pada keadaan atau metode untung-untungan (*trial and error*) dalam aktivitas tersebut. *Ibid.*, hlm 38-39.

<sup>5</sup> J. Ones, *Kebijakan Pemerintah dalam Administrasi Kependudukan*, Pustaka Merdeka, 2002.

tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (*the desired ends to be achieved*); bukan sesuatu tujuan yang sekedar diinginkan saja.

- b. Rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya.
- c. Program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.
- d. Keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, serta melaksanakan dan mengevaluasi program.
- e. Dampak (*effect*), yakni dampak yang timbul dari suatu program dalam masyarakat.

Administrasi adalah keseluruhan proses rangkaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha bersama demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Meskipun rumusnya sederhana, pengertiannya tetap mempunyai cakupan yang luas, yaitu seluruh proses kegiatan yang berencana dan melibatkan seluruh anggota kelompok.

Berdasarkan pengertian itu maka dapat disimpulkan dalam 3 (tiga) arti, yakni:

- a. Sebagai apatur negara, apatur pemerintah atau sebagai institusi politik (kenegaraan).
- b. Administrasi negara sebagai fungsi dan sebagai aktifitas melayani Pemerintah, yakni sebagai kegiatan (pemerintah operasional).
- c. Administrasi negara sebagai proses teknis penyelenggaraan undang-undang.

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. Pengertian tersebut di atas berarti bahwa setiap penduduk harus di data dan ditata melalui penertiban dokumen yang dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil setempat agar

pemerintah dapat dengan mudah memenuhi segala urusan kependudukan bila dokumen setiap penduduk dapat dikelola dengan baik dan tertib.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan definisi bencana yaitu peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam dan atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam, antara lain: gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan longsor. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

#### **B. Kebijakan Administrasi Kependudukan Terhadap Penduduk yang Terdampak Bencana Alam**

Setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Oleh karena Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah suatu lembaga resmi Pemerintah yang menangani hal-hal seperti di atas. Yang sengaja diadakan oleh Pemerintah, dan bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang. Seluruh peristiwa penting yang terjadi dalam keluarga (yang memiliki aspek hukum), perlu didaftarkan dan dibukukan, sehingga baik yang bersangkutan maupun

orang lain yang berkepentingan mempunyai bukti yang outentik tentang peristiwa-peristiwa tersebut, dengan demikian maka kedudukan hukum seseorang menjadi tegas dan jelas.

Sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, maka masyarakat harus dan perlu sadar bahwa seseorang perlu memiliki bukti tertulis dalam menentukan status seseorang atas kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa yang menyangkut Administrasi kependudukan. Sebagian masyarakat sudah menyadari betapa pentingnya bukti tertulis, akan tetapi tidak sedikit pula masyarakat yang belum menyadari pentingnya bukti tertulis. Dimana bukti tertulis tersebut akan berakibat hukum terhadap masyarakat itu sendiri baik mengenai Peristiwa Kependudukan maupun Peristiwa Penting yang menyangkut tentang Administrasi Kependudukan. Namun adakalanya suatu peristiwa yang terjadi dalam masyarakat yang megakibatkan seseorang tidak memiliki identitas bukti tertulis yang memiliki kepasitian hukum.

Hal ini bukan suatu kemauan dari masyarakat tersebut namun diakibatkan dari adanya bencana yang di alami baik itu bencana alam maupun bencana sosial yang mengakibatkan seseorang kehilangan identitas tertulis yang di miliknya atau yang sering disebut dengan penduduk rentan administrasi kependudukan. Penduduk rentan administrasi kependudukan adalah penduduk yang mengalami hambatan dalam memperoleh dokumen kependudukan yang disebabkan oleh bencana alam dan korban bencana sosial. Oleh karena itu pemerintah diberikan kewenangan untuk menggunakan Freis Ermessen ketika kondisi negara dalam hal- hal sebagai berikut :<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Laica Marzuki, "Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregeel) Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan", *Makalah* pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996. hal, 7

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian in konkrito terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah tersebut menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, maka aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya.
- c. Adanya delegasi peraturan perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kekuasaan untuk mengatur sendiri, yang sebenarnya kekuasaan itu merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam hukum Administrasi Negara *Freis Ermessen* adalah salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Salah satu bentuk peraturan kebijakan bagi penduduk yang rentan administrasi adalah dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan diuraikan bahwa: *"Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan adalah penduduk yang mengalami hambatan dalam memperoleh dokumen kependudukan yang disebabkan oleh bencana alam dan korban bencana sosial."* Ketentuan Pasal 1 Angka 2 tersebut menguraikan tentang asas legalitas yang dimiliki oleh penduduk yang tengah mengalami bencana alam maupun korban bencana sosial seperti kerusakan dan lain sebagainya, sehingga tidak ada alasan bagi pemerintah maupun pemerintah kabupaten/kota untuk tidak memberikan hak untuk mengurus administrasi kependudukan bagi penduduk yang mengalami bencana alam dan bencana sosial.

Berkaitan dengan hal tersebut berdasarkan Permendagri bahwa pendataan terhadap pengungsi, korban bencana alam, dan bencana sosial dilakukan oleh TIM yang terbagi atas TIM Propinsi dan TIM Kabupaten/Kota. Lebih lanjut diatur di dalam ketentuan Pasal 6 Permendagri tersebut menguraikan tentang tugas TIM Provinsi yang melakukan pendataan terhadap pengungsi, korban bencana alam, dan bencana sosial diantaranya :

- a. Mengkoordinasikan pelaksanaan pendataan dan penerbitan dokumen kependudukan.
- b. Memfasilitasi pelaksanaan pendataan.
- c. Melaksanakan evaluasi pelaksanaan pendataan.
- d. Menerima laporan hasil pendataan kabupaten/kota.
- e. Mengolah dan menyajikan hasil pendataan dari kabupaten/kota.
- f. Membuat laporan secara berkala atas hasil pendataan penduduk.

Sedangkan didalam ketentuan Pasal 8 Pemendagri menguraikan tentang tugas Tim Kabupaten/Kota dalam rangka untuk melakukan pendataan bagi pengungsi, korban bencana alam dan bencana sosial memiliki tugas sebagai berikut :

- a. Menetapkan lokasi pendataan
- b. Menyiapkan print out data keluarga dan data agregat penduduk
- c. Melakukan bimbingan teknis bagi petugas pendata
- d. Melakukan pendataan
- e. Melakukan perekaman sidikjari
- f. Melakukan verifikasi dan validasi data dan hasil isian formulir pendataan dan atau formulir biodata penduduk
- g. Mengkoordinasikan penerbitan SKPTI dan SKPS
- h. Mengolah dan menyajikan data hasil pendataan skala kecamatan, dan
- i. Membuat laporan secara berkala berdasarkan hasil pendataan.

Setelah dilakukan pendataan kepada penduduk yang rentan administrasi kependudukan diberikan dokumen kependudukan, sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 9 menguraikan tentang :

- a. Bagi Pengungsi, korban bencana alam, dan bencana sosial diberikan SKPTI dan/atau SKPS

- b. SKPTI sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sebagai identitas sementara pengganti KK dan/atau KTP yang hilang atau rusak
- c. SKPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sebagai pengganti sementara Kutipan Akta Pencatatan Sipil yang hilang atau rusak.

## **SIMPULAN**

Kebijakan administrasi kependudukan bagi penduduk yang terdampak bencana alam dan bencana sosial yaitu pemerintah menerbitkan dokumen SKPTI (Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas), SKPS (Surat Keterangan Pencatatan Sipil). Hal tersebut telah ditegaskan didalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan telah di tetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pedoman Pendataan Dan Penerbitan Dokumen Kependudukan Bagi Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Abdul, Wahab, S, 1991, *Pengantar Studi Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta Jakarta.
- Agustino, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Budi Winarno, 2002, *“Teori dan Proses Kebijakan Publik”*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Badjuri A, K dan T Yuwono, 2002, *kebijakan publik: konsep dan strategi*. Universitas Ponegoro, Semarang.
- Dunn, William N, 1999, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi kedua*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- J. Ones, 2002, *Kebijakan Pemerintah dalam Administrasi Kependudukan*, Pustaka Merdeka.
- Laica Marzuki, 1996, *“Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregeel) Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan”*, *Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus.
- Nawawai H, 2009, *Perilaku Administrasi Kajian, Teori dan Pengantar Praktik*, ITS Press.
- Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Rajagrafindo Persada Jakarta.
- Syafii Nawawai, 2001, *Perilaku Administrasi Kajian, Teori dan Pengantar Praktik*, ITS Press.