

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana yang ditegaskan dalam konstitusi, membawa konsekuensi bahwa seluruh gerak langkah penyelenggaraan pemerintahan harus senantiasa berpijak pada supremasi hukum dan kepastian hukum. Menurut *Philipus M. Hadjon*, perlindungan hukum bagi rakyat dan kepastian hukum adalah elemen inti dari konsep negara hukum yang bertujuan membatasi kekuasaan pemerintah¹. Salah satu manifestasi paling fundamental dari fungsi negara dalam memberikan pengakuan terhadap subjek hukum adalah melalui penyelenggaraan administrasi kependudukan. Hal ini bukan sekadar aktivitas pencatatan administratif rutin, melainkan urusan pemerintahan wajib yang menjadi fondasi utama bagi seluruh sektor pelayanan publik, mulai dari jaminan kesehatan, akses pendidikan, hingga program perlindungan sosial nasional.

Dokumen kependudukan yang diterbitkan oleh instansi pelaksana, termasuk di tingkat kecamatan seperti Kecamatan Dander, memiliki kedudukan yuridis sebagai bukti otentik yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam diskursus hukum administrasi, *Jimly Asshiddiqie* menekankan bahwa akurasi dan validitas data merupakan wujud dari perlindungan hak konstitusional warga negara². Akurasi data yang diinput oleh operator merupakan manifestasi dari kepastian hukum yang harus dijaga dari segala bentuk distorsi, baik teknis maupun intervensi manusia. Hal ini

¹ *Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987) hlm.2*

² *Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009) hlm.15*

penting karena setiap kesalahan data dalam dokumen kependudukan dapat berakibat pada hilangnya hak-hak konstitusional warga negara atau bahkan menimbulkan sengketa hukum di masa depan.

Oleh karena itu, integritas seorang operator Administrasi Kependudukan (Adminduk) menjadi variabel kunci untuk menjamin bahwa setiap produk hukum yang diterbitkan telah memenuhi standar kelayakan formil dan materiil sesuai dengan regulasi yang berlaku. Operator berada pada posisi yang krusial karena mereka adalah pintu pertama di mana validasi data awal dilakukan sebelum menjadi database kependudukan nasional yang permanen. *Ridwan HR* dalam teori hukum administrasi menyebutkan bahwa aparat pelaksana adalah representasi negara dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, sehingga tanpa integritas yang kokoh pada level ini, sistem kependudukan negara akan sangat rentan terhadap manipulasi yang merugikan kepentingan umum³.

Secara yuridis, operator Adminduk di tingkat kecamatan diposisikan sebagai perpanjangan tangan dari Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat TUN) dalam menjalankan tugas teknis operasional pelayanan. Meskipun secara struktural operator sering kali berada pada level staf atau pelaksana teknis, mereka memikul tanggung jawab hukum yang sangat besar karena setiap tindakan penginputan data berimplikasi langsung pada lahirnya hak serta kewajiban warga negara di hadapan hukum. Tanggung jawab ini menempatkan mereka sebagai pilar kecil namun sangat vital dalam struktur birokrasi pemerintahan daerah.

Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, setiap aparatur penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk senantiasa mendasarkan tindakannya pada Asas-Asas Umum Pemerintahan

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta; PT RajaGrafindo Persada, 2006)lm.40

yang Baik (AAUPB)⁴. Dua asas yang menjadi beban moral dan hukum bagi operator adalah Asas Kecermatan dan Asas Tidak Menyalahgunakan Wewenang. Asas Kecermatan menuntut ketelitian tinggi agar tidak terjadi kekeliruan data yang fatal, sementara Asas Tidak Menyalahgunakan Wewenang melarang adanya penyimpangan prosedur demi kepentingan tertentu di luar tujuan hukum.

Lebih jauh lagi, peran operator dalam menjaga kebenaran data merupakan bentuk nyata dari pengamalan prinsip tata kelola pemerintahan yang bersih dan transparan. Database kependudukan yang dikelola dengan benar akan menjadi acuan dalam pengambilan kebijakan publik yang tepat sasaran oleh pemerintah pusat maupun daerah. Oleh sebab itu, efektivitas sistem pemerintahan secara keseluruhan sebenarnya sangat bergantung pada kualitas kerja administratif yang dilakukan oleh operator di tingkat paling bawah sekalipun.

Dalam konteks negara hukum modern, perlindungan terhadap integritas petugas pelayanan publik juga merupakan bagian dari perlindungan terhadap martabat jabatan pemerintahan itu sendiri. Menurut Muchsan, integritas aparatur adalah cermin dari wibawa pemerintah; jika petugas pelaksana seperti operator dibiarkan bekerja tanpa standar yang jelas atau tanpa jaminan keamanan prosedural, maka kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dapat mengalami degradasi⁵. Hal ini menggarisbawahi betapa pentingnya melihat posisi operator bukan sekadar sebagai tenaga ketik, melainkan sebagai penjaga integritas data negara.

Sebagai penutup bagian ini, penekanan pada aspek regulasi menjadi sangat mendesak mengingat kompleksitas tantangan yang dihadapi oleh aparat di lapangan.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Ps. 7.

⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 12.

Setiap produk administrasi kependudukan harus dipastikan bebas dari cacat yuridis agar tidak memberikan ruang bagi ketidakpastian hukum di tengah masyarakat. Kesadaran akan posisi strategis operator inilah yang kemudian menjadi landasan kuat bagi penulis untuk melakukan kajian lebih lanjut mengenai dinamika dan tantangan hukum yang menyertai tugas kedinasan mereka di Kecamatan Dander.

Secara yuridis normatif negara sebenarnya telah memberikan jaminan jaring pengaman (*legal safety net*) yang kuat bagi setiap pejabat atau aparatur pemerintahan yang menjalankan fungsi pelayanan publik di tingkat paling bawah. Kedaulatan hukum ini ditegaskan secara eksplisit dalam Pasal 6 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang menyatakan bahwa Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk melaksanakan wewenang dengan tenang, aman, dan tanpa rasa takut.

Ketentuan normatif dalam Pasal 6 ini mengindikasikan bahwa ketenangan psikologis dan rasa aman fisik bagi aparatur pelaksana (termasuk operator pelayanan) merupakan hak konstitusional yang wajib dipenuhi oleh institusi negara ketika mereka sedang menegakkan aturan hukum atau standar operasional prosedur (SOP). Melalui pasal ini, undang-undang menghendaki agar proses pengambilan keputusan pelayanan publik dapat berjalan secara objektif tanpa adanya intervensi, tekanan, maupun represi dari pihak mana pun.

Namun demikian, jaminan idealitas hukum (*das sollen*) yang termaktub dalam Pasal 6 UU Administrasi Pemerintahan tersebut berbanding terbalik dengan realitas empiris (*das sein*) yang terjadi di lapangan. Pada kenyatannya, operator pelayanan publik di Kecamatan Dander justru kerap berada dalam posisi yang rentan dan dipenuhi rasa takut

Meskipun secara normatif posisi operator Administrasi Kependudukan telah dibentengi oleh seperangkat regulasi yang ketat, namun dalam tataran empiris di Kantor Kecamatan Dander, sering kali ditemukan diskrepansi antara mandat konstitusional dengan dinamika sosial yang berkembang di lapangan. Fenomena yang muncul adalah adanya tekanan eksternal atau intervensi dari berbagai pihak ketiga yang mencoba mendistorsi alur birokrasi dalam proses penerbitan dokumen kependudukan demi kepentingan personal maupun kelompok. *Soerjono Soekanto* dalam perspektif sosiologi hukum menyebutkan bahwa hukum dalam kenyataannya seringkali dipengaruhi oleh faktor interaksi sosial dan kekuatan kekuasaan di masyarakat ⁶. Tekanan ini mewujud dalam beragam spektrum, mulai dari pemanfaatan relasi kuasa politik lokal, desakan dari organisasi kemasyarakatan (ormas), hingga tindakan oknum-oknum tertentu yang secara koersif memaksakan penerbitan dokumen tanpa melalui tahapan verifikasi legal yang baku.

Intervensi semacam ini sering kali melahirkan fenomena "pemaksaan kehendak" yang menempatkan operator pada posisi dilematis yang sangat krusial; di satu sisi mereka wajib menjaga independensi administratif, namun di sisi lain mereka dihadapkan pada ancaman terhadap stabilitas psikologis maupun keamanan kerja mereka. Praktik-praktik intimidatif ini tidak hanya mencederai muruah birokrasi di tingkat kecamatan, tetapi secara sistemik juga berpotensi merusak validitas database kependudukan nasional yang seharusnya bersifat sakral dan bebas dari kepentingan pragmatis pihak luar. Ketidakmampuan sistem untuk menangkal intervensi ini menciptakan celah bagi lahirnya dokumen kependudukan yang tidak valid, yang pada akhirnya akan merugikan negara dalam jangka panjang.

⁶ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 8

Implikasi dari adanya tekanan eksternal tersebut membawa risiko hukum yang sangat berat dan nyata bagi aparat pelaksana di Kecamatan Dander. Apabila operator mengalah pada tekanan tersebut dan mengabaikan Standar Operasional Procedure (SOP) demi menghindari konflik dengan pihak ketiga, maka secara otomatis mereka terjerat dalam potensi pelanggaran disiplin yang sangat serius. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran berat, bahkan dapat berujung pada konsekuensi sanksi pidana jika terbukti melakukan manipulasi atau pemalsuan data kependudukan dalam sistem negara⁷.

Sebaliknya, ketika seorang operator memilih untuk bersikap tegak lurus terhadap aturan dan menolak segala bentuk intervensi, mereka sering kali harus menghadapi konsekuensi non-hukum berupa intimidasi psikologis atau ancaman terhadap keberlanjutan karier mereka. Realitas ini menunjukkan bahwa integritas seorang aparatur sering kali harus dibayar mahal dengan rasa tidak aman saat menjalankan tugas kedinasan. Kondisi lingkungan kerja yang tidak kondusif akibat tekanan pihak luar ini menjadi paradoks di tengah upaya pemerintah untuk mewujudkan birokrasi yang profesional dan mandiri.

Kerentanan posisi operator di Kecamatan Dander ini memperlihatkan adanya ketimpangan yang nyata antara besarnya beban tanggung jawab hukum yang dipikul dengan minimnya ketersediaan mekanisme perlindungan hukum yang konkret dan aksesibel di tingkat institusi pemerintah daerah. Padahal, dalam perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi⁸

⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*, Ps.3 angka 4

⁸ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Ps. 7.

Pemerintahan, seorang aparatur seharusnya diberikan perlindungan hukum selama mereka menjalankan tugas berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) dan prosedur yang berlaku. Namun, pada praktiknya, implementasi perlindungan tersebut masih bersifat abstrak dan sering kali sulit untuk dijangkau oleh staf pada level terbawah di struktur kecamatan.

Oleh sebab itu, urgensi penelitian ini terletak pada upaya merumuskan batasan perlindungan hukum yang nyata agar operator memiliki legitimasi yuridis yang kuat untuk menolak segala bentuk intervensi yang bertentangan dengan hukum demi terciptanya lingkungan kerja yang aman dan berintegritas. Menurut *Satjipto Rahardjo*, hukum harus memberikan perlindungan yang menyentuh kenyataan hidup para subjeknya; kajian ini diharapkan mampu memberikan dasar bagi pembentukan mekanisme mitigasi sengketa dan perlindungan administratif yang efektif di lingkup Pemerintah Kecamatan Dander⁹. Dengan adanya kepastian perlindungan, maka independensi operator dalam menjaga validitas data kependudukan dapat terjamin tanpa harus merasa terancam oleh tekanan dari pihak mana pun.

Ketimpangan yang terjadi antara beban tanggung jawab hukum yang masif dengan ketiadaan mekanisme proteksi diri bagi operator di Kecamatan Dander mengindikasikan bahwa diskursus mengenai perlindungan hukum aparatur masih berada dalam tataran yang sangat marginal dalam praktik birokrasi lokal. Secara normatif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebenarnya telah memancang fondasi perlindungan bagi pejabat pemerintahan yang menjalankan mandatnya sesuai dengan standar operasional prosedur¹⁰. Namun, pada realitasnya, norma perlindungan tersebut seringkali

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Op. Cit., Ps. 80

dirasakan terlalu abstrak, bersifat sangat teknis di level elit, dan sulit diakses secara praktis oleh para staf pelaksana di lini depan pelayanan kecamatan.

Kondisi ini menciptakan kekosongan perlindungan (*protection gap*) yang membuat operator merasa berjalan sendirian tanpa payung hukum yang memadai saat berhadapan dengan konflik kepentingan di meja pelayanan.

Oleh karena itu, urgensi untuk melakukan sebuah kajian hukum yang bersifat normatif-empiris menjadi tidak terelakkan guna merumuskan batasan perlindungan hukum yang lebih konkret bagi operator di Kecamatan Dander. Perumusan ini dimaksudkan agar aparatur memiliki daya tawar dan legitimasi yuridis yang kokoh untuk menolak segala bentuk intervensi dari pihak luar yang secara nyata bertentangan dengan hukum dan prosedur. Tanpa adanya batasan yang tegas mengenai apa yang dapat diproteksi oleh negara, operator akan terus berada dalam bayang-bayang ketakutan akan sanksi disiplin di satu sisi, dan ancaman intimidasi sosial di sisi lain. Upaya ini merupakan langkah preventif untuk mengembalikan marwah jabatan administrasi pada koridor yang semestinya.

Perlindungan hukum ini menjadi sangat krusial demi memastikan bahwa birokrasi di tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, yakni kecamatan, tetap mampu menjaga independensinya dan tidak mudah terkooptasi oleh kepentingan pihak ketiga yang tidak bertanggung jawab. Kemandirian seorang operator dalam menginput data kependudukan adalah prasyarat mutlak bagi terciptanya data nasional yang valid dan berintegritas. Jika seorang operator dapat ditekan secara eksternal tanpa ada mekanisme pembelaan yang jelas dari institusinya, maka integritas database kependudukan Kabupaten Bojonegoro secara keseluruhan akan berada dalam ambang keraguan publik. Dengan demikian, perlindungan bagi

individu operator pada dasarnya adalah perlindungan terhadap kepastian hukum kependudukan itu sendiri.

Penelitian ini hadir dengan motivasi akademik untuk membedah secara mendalam sejauh mana instrumen jaminan perlindungan hukum bagi operator Adminduk di Kecamatan Dander dapat diaktualisasikan secara nyata. Dengan mengambil perspektif Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kajian ini berupaya menelusuri celah-celah regulasi yang dapat dimanfaatkan untuk memperkuat posisi tawar aparat terhadap tekanan eksternal. Diharapkan, hasil dari penelitian ini tidak hanya berhenti sebagai tumpukan naskah ilmiah, melainkan bertransformasi menjadi landasan pemikiran bagi terciptanya kebijakan internal yang lebih protektif terhadap sumber daya manusia di lingkungan pelayanan publik.

Selanjutnya, melalui pendekatan sosiologi hukum, bermaksud mengobservasi pola interaksi dan perilaku pihak ketiga dalam memberikan tekanan, untuk kemudian dicarikan antitesisnya melalui standar perlindungan yang ada dalam regulasi. Analisis ini sangat penting mengingat setiap daerah memiliki karakteristik tekanan sosial yang berbeda, sehingga solusi yang ditawarkan nantinya harus bersifat aplikatif dan berbasis pada fakta lapangan di Kecamatan Dander. Meyakini bahwa dengan membedah mekanisme mitigasi sengketa dan perlindungan administratif, Pemerintah Kecamatan Dander dapat menjamin kemandirian operator secara berkelanjutan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Ketimpangan Normatif Empiris : Adanya jurang pemisah antara beban tanggung jawab hukum operator (sebagaimana diatur dalam Pasal 3 angka 4 PP No. 94

Tahun 2021 tentang kewajiban menaati ketentuan peraturan perundang-undangan) dengan realitas tekanan sosial-politik di lapangan¹¹.

2. Kerentanan Pelayanan : Tingginya frekuensi intervensi pihak ketiga (ormas, oknum politik, dan tokoh lokal) yang berpotensi melanggar Asas Ketidakberpihakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Dander.
3. Dilema Integritas Aparatur : Munculnya benturan antara kewajiban menjaga independensi administratif dengan ancaman terhadap stabilitas psikologis serta keamanan kerja akibat intimidasi.
4. Kekosongan Prosedural Perlindungan : Belum tersedianya mekanisme perlindungan hukum yang bersifat preventif dan prosedural di tingkat kecamatan untuk memproteksi staf pelaksana dari risiko sengketa administrasi maupun pidana.
5. Abstraksi Regulasi : Implementasi Pasal 80 UU No. 30 Tahun 2014 terkait hak perlindungan bagi pejabat pemerintahan masih terasa abstrak dan sulit diakses oleh aparatur di level bawah birokrasi.

Sebagai penutup dari konstruksi pemikiran di atas, penelitian ini secara strategis diarahkan untuk memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam merancang lingkungan kerja yang tidak hanya profesional secara administratif, tetapi juga aman secara psikologis dan terlindungi secara hukum. Integrasi antara kepatuhan pada regulasi dan keberanian untuk menolak intervensi hanya dapat terwujud jika negara hadir melalui mekanisme perlindungan yang nyata bagi para aparatnya. Atas dasar kompleksitas permasalahan dan urgensi hukum tersebut, maka memutuskan untuk melakukan penelitian dengan judul : "**Tinjauan**

¹¹ Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Ps. 3 angka 4.

Hukum Administrasi Pemerintahan Terhadap Perlindungan Hukum Operator Administrator Kependudukan Di Kecamatan Dander Dari Tekanan Masyarakat Sebagai Subjek Pelayanan Publik Dalam Undang-Undang No 30 Tahun 2014".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum bagi operator Administrator Kependudukan di Kecamatan Dander terhadap tekanan eksternal masyarakat?
2. Bagaimanakah mekanisme sengketa perlindungan administrasi kependudukan kesesuaian *das Sollen* (hukum sebagai norma) dan *das Sein* (hukum sebagai fakta) di Pemerintah Kecamatan Dander?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan secara mendalam jaminan perlindungan hukum bagi operator Adminduk di Kecamatan Dander dalam menghadapi tekanan eksternal berdasarkan Teori Perlindungan Hukum *Philipus M. Hadjon*.
2. Untuk merumuskan langkah-langkah mitigasi dan model perlindungan administratif yang aplikatif guna menjaga integritas data kependudukan berdasarkan prinsip *Good Governance*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :

Memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan ilmu Hukum Administrasi Negara, khususnya mengenai perluasan konsep Perlindungan Jabatan (*Ambtsbescherming*) bagi aparat pelaksana tingkat bawah.

2. Manfaat Praktis:

1. Bagi Peneliti :

Mengasah kemampuan analisis hukum melalui pengamatan dinamika antara hukum sebagai norma dan hukum sebagai fakta (*law in action*).

2. Bagi Pemerintah Kecamatan Dander :

Sebagai referensi dalam menyusun SOP Internal yang mencakup klausul perlindungan keamanan bagi staf pelaksana.

3. Bagi Operator Adminduk :

Memberikan pemahaman yuridis mengenai hak untuk mendapatkan pembelaan hukum jika bertindak sesuai aturan.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis Penelitian Hukum Empiris (Sosiologis). Menurut Soerjono Soekanto, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bekerjanya hukum dalam kenyataan sosial dengan melihat kesesuaian antara *das Sollen* (hukum sebagai norma) dan *das Sein* (hukum sebagai fakta).

2. Lokasi Penelitian

Unit Pelayanan Administrasi Kependudukan (Adminduk) Kantor Kecamatan Dander, Kabupaten Bojonegoro.

3. Pendekatan Penelitian

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) : Menelaah hierarki regulasi mulai dari UUD 1945, UU No. 30 Tahun 2014, hingga Perbup Bojonegoro No. 57 Tahun 2022.
2. Pendekatan Sosiologi Hukum : Mengkaji pola perilaku interaksi antara operator dengan aktor luar (pihak ketiga) menggunakan teori Relasi Kuasa.

3. Pendekatan Konseptual : Merujuk pada doktrin Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), khususnya Asas Kecermatan dan Asas Kepastian Hukum.

4 Sumber Data dan Bahan Hukum

1. Data Primer :

Diperoleh melalui wawancara mendalam dengan narasumber (Camat Dander dan staf operator) serta observasi partisipatif untuk menangkap suasana psikologis saat terjadi tekanan.

2. Bahan Hukum Primer :

UU Administrasi Pemerintahan, UU Adminduk, dan PP Disiplin PNS.

3. Bahan Hukum Sekunder :

Literatur hukum dari *Philipus M. Hadjon* terkait Teori Perlindungan Hukum dan *Satjipto Rahardjo* terkait Teori Hukum Progresif.

5. Teknik Analisis Data (Pola Miles & Huberman)

Analisis dilakukan secara **Deskriptif Analitis** dengan pola interaktif :

1. **Reduksi Data** : Menyaring data mentah dari hasil wawancara di Kecamatan Dander untuk memfokuskan pada variabel "bentuk tekanan" dan "kebutuhan perlindungan".
2. **Penyajian Data** : Menyajikan temuan dalam bentuk narasi logis yang menggambarkan posisi operator di tengah tarikan aturan dan tekanan massa.
3. **Triangulasi** : Melakukan kroscek antara keterangan informan (Camat vs Operator) dengan bahan hukum primer (Regulasi).
4. **Analisis Preskriptif** : Memberikan rekomendasi hukum mengenai apa yang seharusnya dilakukan negara untuk melindungi aparat bawah.