

ISSN (ONLINE) 2598-9936



INDONESIAN JOURNAL OF INNOVATION STUDIES
PUBLISHED BY
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SIDOARJO

Table Of Contents

Journal Cover	1
Author[s] Statement	3
Editorial Team	4
Article information	5
Check this article update (crossmark)	5
Check this article impact	5
Cite this article	5
Title page	6
Article Title	6
Author information	6
Abstract	6
Article content	8

Originality Statement

The author[s] declare that this article is their own work and to the best of their knowledge it contains no materials previously published or written by another person, or substantial proportions of material which have been accepted for the published of any other published materials, except where due acknowledgement is made in the article. Any contribution made to the research by others, with whom author[s] have work, is explicitly acknowledged in the article.

Conflict of Interest Statement

The author[s] declare that this article was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.

Copyright Statement

Copyright © Author(s). This article is published under the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0) licence. Anyone may reproduce, distribute, translate and create derivative works of this article (for both commercial and non-commercial purposes), subject to full attribution to the original publication and authors. The full terms of this licence may be seen at <http://creativecommons.org/licences/by/4.0/legalcode>

Indonesian Journal of Innovation Studies

Vol. 27 No. 4 (2026): October
DOI: 10.21070/ijins.v27i4.2414

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Dr. Hindarto, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Managing Editor

Mochammad Tanzil Multazam, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Editors

Fika Megawati, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Mahardika Darmawan Kusuma Wardana, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Wiwit Wahyu Wijayanti, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Farkhod Abdurakhmonov, Silk Road International Tourism University, Uzbekistan

Bobur Sobirov, Samarkand Institute of Economics and Service, Uzbekistan

Evi Rinata, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

M Faisal Amir, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

Dr. Hana Catur Wahyuni, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

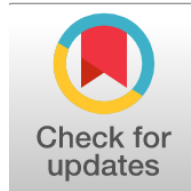
Complete list of editorial team ([link](#))

Complete list of indexing services for this journal ([link](#))

How to submit to this journal ([link](#))

Article information

Check this article update (crossmark)



Check this article impact ^(*)



Save this article to Mendeley



^(*) Time for indexing process is various, depends on indexing database platform

Public Service Innovation And Statutory Certainty Of Digital Population Identity Acceptance: Inovasi Pelayanan Publik Dan Kepastian Hukum Penerimaan Identitas Kependudukan Digital

Alif Fabiano Hariyanto, 2505040018@student.umrah.ac.id (*)

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Tri Nita Manurung, 2505040062@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Nayla Shifa Ananta, 2505040016@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Blessyn Tio Sitanggang, 2505040148@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Lufianna Uli Br Manullang, 2505040061@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

Paizal Paizal, 2505040149@student.umrah.ac.id

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Maritim Raja Ali Haji, Indonesia

(*) Corresponding author

Abstract

General Background The digital transformation of citizen administration records fundamentally shifts how individuals authenticate their profiles during official transactions. **Specific Background** The Indonesian government officially accommodates electronic identification equivalents to accelerate administrative transactions under Minister of Home Affairs Regulation Number 72 of 2022. **Knowledge Gap** Although previous research addresses the technological adoption of these applications, comprehensive normative analyses determining the mandatory compliance of cross-sector providers to accept them remain scarce. **Aims** This study investigates the normative status of electronic credentials, the obligations compelling their acceptance, and the administrative consequences of institutional refusal. **Results** Normative legal analysis reveals layered statutory conditions, indicating that while ministerial regulations recognize electronic forms, their mandatory acceptance is conditional rather than universal. Government agencies must accept electronic formats unless physical documents are strictly mandated by specific procedural requirements, where arbitrary refusal may constitute maladministration. Furthermore, financial institutions require explicit binding rules from governing authorities, because inter-agency policy requests lack regulatory force. **Novelty** This research conceptualizes layered enforceability by explicitly distinguishing between normative legal recognition and cross-sector compliance. **Implications** Policymakers must synchronize national frameworks with specific sectoral regulations to guarantee consistent institutional compliance, uphold accountability, and protect citizen data security.

Highlights

- Ministerial regulations officially recognize electronic credentials as valid equivalents to

physical cards.

- Mandatory acceptance across government sectors depends heavily upon specific procedural requirements rather than universal mandates.
- Financial institutions require binding regulatory frameworks from governing authorities to validate electronic credential usage.

Keywords

Electronic Credentials; Sectoral Harmonization; Maladministration Risks; Normative Recognition; Administrative Law

Published date: 2026-10-24

PENDAHULUAN

Identitas penduduk merupakan salah satu dasar hubungan administratif antara warga negara dan negara. Dalam sistem administrasi kependudukan Indonesia, Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el) merupakan identitas resmi penduduk, sedangkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) merupakan nomor identitas yang bersifat unik, tunggal, dan melekat pada seseorang. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 juga menempatkan NIK sebagai nomor identitas tunggal untuk semua urusan pelayanan publik serta menentukan bahwa pelayanan publik pemerintah diselenggarakan berdasarkan NIK [1].

Perkembangan digitalisasi administrasi kependudukan kemudian memperkenalkan Identitas Kependudukan Digital (IKD). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2022 secara tegas menyatakan bahwa KTP-el berbentuk fisik dan/atau digital. Peraturan tersebut selanjutnya menentukan bahwa KTP-el berbentuk digital dimuat dalam IKD. IKD juga memiliki fungsi pembuktian identitas, autentikasi identitas, dan otorisasi identitas serta ditujukan antara lain untuk mempermudah dan mempercepat transaksi pelayanan publik atau privat dalam bentuk digital [2].

Akan tetapi, pengakuan IKD sebagai bentuk digital KTP-el tidak dengan sendirinya menyelesaikan persoalan hukum mengenai penerimaannya. Terdapat perbedaan antara dua pertanyaan. Pertama, apakah hukum mengakui IKD sebagai bentuk digital KTP-el. Kedua, apakah setiap penyelenggara pelayanan yang mensyaratkan KTP-el wajib menerima IKD sebagai pemenuhan persyaratan tersebut. Pertanyaan kedua tidak dapat dijawab hanya dengan menunjuk ketentuan yang mengatur eksistensi IKD. Pertanyaan tersebut harus dikaitkan dengan standar pelayanan dan peraturan sektoral yang mengatur jenis pelayanan bersangkutan [3].

Persoalan tersebut menjadi lebih kompleks karena terdapat perbedaan tingkat norma. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 mendefinisikan KTP-el sebagai Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip, sedangkan Permendagri Nomor 72 Tahun 2022 secara eksplisit mengatur KTP-el dalam bentuk fisik dan/atau digital. Perbedaan formulasi tersebut tidak serta-merta berarti terdapat pertentangan norma, tetapi menunjukkan bahwa penerapan IKD sebagai alat pemenuhan persyaratan pelayanan membutuhkan penafsiran sistematis terhadap keseluruhan peraturan. Permendagri sebagai peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan tetap harus ditempatkan dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengakui peraturan yang ditetapkan oleh menteri sepanjang diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Persoalan berikutnya muncul pada penyelenggara pelayanan yang berada dalam rezim hukum sektoral, khususnya sektor jasa keuangan. Pada 26 Mei 2023, Ditjen Dukcapil mengirim surat kepada OJK dan Bank Indonesia yang meminta agar IKD digunakan sebagai bukti identitas dalam pelayanan jasa keuangan dan perbankan. Bentuk dokumen tersebut adalah surat permohonan antarlembaga, bukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa implementasi penerimaan IKD pada sektor jasa keuangan tidak cukup hanya dengan dasar pengakuan dalam Permendagri, melainkan membutuhkan pengaturan atau mekanisme penerapan dalam rezim sektoral masing-masing [4].

Kajian terdahulu mengenai IKD lebih banyak membahas implementasi, adopsi, serta kebijakan digitalisasi kependudukan, antara lain di Kota Pekanbaru dan dalam konteks kebijakan nasional (Rusydi & Mashur, 2024; Fathoni & Wijaya, 2025; Rifqi & Wijaya, 2025; Zainudin, 2025). Penelitian ini mengambil posisi berbeda dengan menempatkan masalah penerimaan IKD sebagai persoalan hukum administrasi, terutama mengenai hubungan antara pengakuan suatu dokumen secara normatif, standar pelayanan, kewenangan penyelenggara, dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berpendapat bahwa pengakuan hukum terhadap IKD telah memiliki dasar yang cukup jelas, tetapi kewajiban menerima IKD tidak bersifat otomatis dan seragam. Kewajiban penerimaan harus dinilai berdasarkan norma yang mengatur pelayanan tertentu. Dalam pelayanan pemerintah, penolakan terhadap IKD yang hanya didasarkan pada preferensi terhadap dokumen fisik, tanpa dasar normatif atau standar pelayanan yang jelas, dapat dipersoalkan dari perspektif asas legalitas dan pelayanan publik. Sebaliknya, dalam sektor jasa keuangan, diperlukan dasar pengaturan sektoral yang lebih jelas sebelum dapat dinyatakan terdapat kewajiban umum untuk menerima IKD [5].

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis hubungan antara ketentuan administrasi kependudukan, pelayanan publik, administrasi pemerintahan, dan regulasi sektoral. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis asas legalitas dan kepastian hukum.

Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2019, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2023, Permendagri Nomor 72 Tahun 2022, Perma Nomor 2 Tahun 2019, Perma Nomor 6 Tahun 2018, serta regulasi sektor jasa keuangan yang relevan, yaitu Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 dan Nomor 8 Tahun 2023. Surat Ditjen Dukcapil kepada OJK dan Bank Indonesia digunakan sebagai bahan non-normatif untuk menunjukkan arah kebijakan dan kebutuhan harmonisasi lintas sektor [6].

Bahan hukum sekunder berupa buku hukum, artikel jurnal, serta publikasi lembaga negara digunakan untuk memperkuat analisis. Kepastian hukum dioperasionalkan melalui tiga indikator, yaitu kejelasan norma, konsistensi antarnorma, dan keterprediksian penerapan hukum. Pendekatan tersebut sejalan dengan konsepsi kepastian hukum sebagai perlindungan masyarakat dari tindakan sewenang-wenang dan sebagai kemampuan masyarakat untuk mengetahui hukum yang berlaku dalam keadaan konkret (Mertokusumo, 2007; Fuller, 1969).

Penelitian ini tidak mengukur prevalensi penolakan IKD secara empiris. Oleh karena itu, penelitian tidak menarik kesimpulan mengenai tingkat penolakan IKD secara nasional. Fokus penelitian terbatas pada konstruksi normatif mengenai pengakuan, penerimaan, penolakan, dan upaya hukum yang tersedia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Hukum IKD sebagai Bentuk Digital KTP-el

Permendagri Nomor 72 Tahun 2022 memberikan dasar paling langsung mengenai kedudukan IKD. Pasal 13 ayat (1) menyatakan bahwa KTP-el berbentuk fisik dan/atau digital. Pasal 13 ayat (2) kemudian menyatakan bahwa KTP-el berbentuk digital dimuat dalam IKD yang merepresentasikan penduduk dalam aplikasi digital.

Dengan demikian, dari perspektif regulasi yang mengatur penyelenggaraan IKD, IKD bukan merupakan identitas kependudukan yang menggantikan NIK atau menciptakan identitas baru. IKD merupakan sarana digital yang memuat KTP-el berbentuk digital sekaligus dapat memuat dokumen kependudukan lainnya. Kedudukan tersebut penting karena persoalan hukum yang muncul bukan mengenai apakah IKD memiliki hubungan dengan KTP-el, tetapi mengenai sejauh mana bentuk digital tersebut harus diperlakukan setara dengan bentuk fisik dalam pelayanan tertentu [7].

Pasal 14 Permendagri Nomor 72 Tahun 2022 memberikan konteks teleologis yang penting. IKD antara lain bertujuan mempermudah dan mempercepat transaksi pelayanan publik atau privat dalam bentuk digital. Pasal 15 juga menyebut fungsi IKD berupa pembuktian identitas, autentikasi identitas, dan otorisasi identitas. Namun, Pasal 15 tidak dapat dibaca secara berlebihan. Pembuktian identitas dilakukan melalui verifikasi data identitas untuk memastikan kesesuaian identitas penduduk yang menggunakan IKD. Artinya, pasal tersebut memberikan fungsi dan mekanisme IKD, tetapi tidak secara eksplisit menetapkan bahwa setiap pihak ketiga yang menerima layanan wajib menerima IKD dalam setiap transaksi.

Selain itu, Pasal 18 menggunakan kata “dapat” ketika menyatakan bahwa penduduk yang telah memiliki KTP-el fisik dapat memiliki IKD. Dengan demikian, kepemilikan IKD tidak dapat dipahami sebagai kewajiban umum setiap penduduk. Hal tersebut juga berarti bahwa kebijakan penerimaan IKD harus dibedakan dari kebijakan kepemilikan IKD. Kewajiban penyelenggara untuk menerima IKD, apabila memang ada dalam suatu layanan, tidak boleh diubah menjadi kewajiban bagi seluruh penduduk untuk terlebih dahulu memiliki IKD [8].

B. Hubungan IKD dengan NIK

NIK perlu ditempatkan sebagai dasar identitas, bukan sebagai jawaban langsung atas persoalan penerimaan bentuk dokumen. Pasal 64 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 menentukan bahwa NIK merupakan nomor identitas tunggal untuk semua urusan pelayanan publik dan bahwa pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik berdasarkan NIK. Dengan demikian, perubahan bentuk penyajian dari KTP-el fisik menjadi bentuk digital melalui IKD pada dasarnya tidak mengubah identitas orang yang bersangkutan [9].

Namun, ketentuan mengenai NIK tidak dengan sendirinya menentukan bahwa setiap bentuk dokumen yang menampilkan NIK harus diterima untuk seluruh keperluan. Persoalan format dan metode pembuktian tetap ditentukan oleh norma yang mengatur layanan tertentu. Oleh sebab itu, argumentasi tentang NIK harus digunakan sebagai premis pendukung, bukan sebagai satu-satunya dasar untuk menyatakan bahwa semua penyelenggara wajib menerima IKD.

Hal ini penting untuk menghindari kekeliruan logika. Proposisi “NIK merupakan identitas tunggal untuk pelayanan publik” tidak identik dengan proposisi “setiap media yang memuat NIK wajib diterima untuk setiap pelayanan”. Yang pertama berkaitan dengan identitas penduduk, sedangkan yang kedua berkaitan dengan bentuk dan mekanisme pembuktian identitas.

C. Kewajiban Penerimaan IKD oleh Penyelenggara Pelayanan

1. Standar pelayanan sebagai titik uji

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mewajibkan penyelenggara menyusun, menetapkan, dan menerapkan standar pelayanan. Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya mencakup dasar hukum dan persyaratan. Karena itu, penerimaan atau penolakan suatu dokumen harus terlebih dahulu dilihat dari persyaratan yang berlaku pada jenis pelayanan yang bersangkutan.

Dalam konteks IKD, terdapat perbedaan hukum yang penting antara dua keadaan. Pertama, standar pelayanan menyebut “KTP-el” tanpa memberikan kualifikasi bahwa dokumen tersebut harus berbentuk fisik. Kedua, standar pelayanan atau peraturan lain secara tegas menyebut “KTP-el fisik”, salinan fisik, penggunaan cip KTP-el, atau metode verifikasi tertentu yang secara teknis mensyaratkan keberadaan kartu fisik [10].

Pada keadaan pertama, terdapat dasar penafsiran yang cukup kuat untuk menganggap IKD sebagai pemenuhan persyaratan "KTP-el". Kesimpulan tersebut didukung oleh Pasal 13 Permendagri 72/2022 yang secara eksplisit menyatakan bahwa KTP-el dapat berbentuk fisik dan/atau digital. Menolak IKD semata-mata dengan alasan bahwa bentuknya bukan fisik berarti menambahkan kualifikasi terhadap persyaratan yang tidak tertulis dalam standar pelayanan, sepanjang memang tidak terdapat ketentuan lain yang mensyaratkan bentuk fisik.

Pada keadaan kedua, kesimpulannya berbeda. Apabila undang-undang, peraturan pelaksana, atau standar pelayanan yang sah secara eksplisit mensyaratkan bentuk fisik atau mekanisme verifikasi tertentu, penyelenggara tidak dapat dipaksa menerima IKD hanya dengan mendasarkan argumentasi pada Pasal 13 Permendagri 72/2022. Dengan demikian, penerimaan IKD bukan persoalan "selalu wajib" atau "selalu tidak wajib", melainkan persoalan kesesuaian antara bentuk dokumen dengan persyaratan hukum yang berlaku pada layanan tertentu [11].

2. Asas legalitas dalam tindakan penyelenggara pemerintah

Dalam hukum administrasi pemerintahan, Pasal 5 UU Nomor 30 Tahun 2014 menempatkan asas legalitas sebagai salah satu dasar penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Pasal 17 melarang badan dan/atau pejabat pemerintahan menyalahgunakan wewenang, sedangkan Pasal 18 membedakan antara tindakan yang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang. Salah satu bentuk tindakan sewenang-wenang adalah tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan [12].

Namun, asas legalitas tidak boleh digunakan secara mekanis. Penolakan IKD tidak otomatis merupakan tindakan tanpa kewenangan hanya karena petugas meminta KTP-el fisik. Penilaian tersebut harus menjawab terlebih dahulu apakah petugas memiliki dasar normatif untuk menerapkan persyaratan fisik, apakah persyaratan tersebut tercantum dalam standar pelayanan, dan apakah terdapat aturan sektoral yang mengharuskan bentuk fisik.

Oleh karena itu, proposisi hukum yang lebih tepat adalah sebagai berikut: apabila suatu instansi pemerintah menetapkan persyaratan KTP-el tanpa membatasi bentuknya, sementara hukum yang berlaku mengakui KTP-el berbentuk digital melalui IKD, maka penolakan hanya berdasarkan alasan "harus berbentuk fisik" dapat dipersoalkan sebagai tindakan yang tidak konsisten dengan standar pelayanan. Sebaliknya, apabila persyaratan fisik memiliki dasar hukum atau kebutuhan verifikasi yang sah, penolakan tersebut tidak dapat langsung dianggap melanggar asas legalitas [13].

3. Kedudukan sektor jasa keuangan

Sektor jasa keuangan memerlukan pendekatan yang berbeda karena kegiatan penyelenggaraannya tunduk pada regulasi sektoral. Pada 26 Mei 2023, Ditjen Dukcapil mengirim dua surat, masing-masing kepada Ketua Dewan Komisiner OJK (Nomor 400.8.1.2/8613/Dukcapil) dan Gubernur Bank Indonesia (Nomor 400.8.1.2/8614/Dukcapil), yang meminta agar IKD diterima dan diberlakukan sebagai bukti identitas pada pelayanan jasa keuangan dan perbankan. Kedua surat tersebut menyatakan dasar kebijakannya berupa Pasal 13 Permendagri Nomor 72 Tahun 2022, tetapi bentuk hukumnya tetap berupa surat permohonan.

Dari perspektif hukum administrasi, surat tersebut penting sebagai bukti adanya kebijakan untuk mendorong penerimaan IKD, tetapi tidak dapat diperlakukan sebagai peraturan yang secara langsung menciptakan kewajiban umum bagi seluruh bank atau lembaga jasa keuangan. Kewajiban mengikat bagi pelaku usaha jasa keuangan harus ditelusuri pada regulasi sektoral yang berlaku [14].

Saat ini, OJK memiliki POJK Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan yang mengatur antara lain hak konsumen, perilaku pelaku usaha jasa keuangan, layanan konsumen, pengaduan, pengawasan perilaku, dan sanksi. Namun, keberadaan rezim perlindungan konsumen tersebut tidak dengan sendirinya membuktikan adanya kewajiban umum untuk menerima IKD. Oleh karena itu, untuk kasus penolakan IKD pada lembaga jasa keuangan, pengujian harus diarahkan pada ketentuan sektoral yang mengatur identifikasi, verifikasi, dan penerimaan dokumen pada jenis layanan yang bersangkutan. Dalam hal identifikasi dan verifikasi calon nasabah, ketentuan yang relevan untuk ditelaah antara lain POJK Nomor 8 Tahun 2023 tentang penerapan program anti pencucian uang, pencegahan pendanaan terorisme, dan pencegahan pendanaan proliferasi senjata pemusnah massal di sektor jasa keuangan. Penelaahan rinci terhadap ketentuan tersebut berada di luar lingkup penelitian ini dan menjadi bahan penelitian lanjutan.

Dengan demikian, surat Ditjen Dukcapil kepada OJK dan Bank Indonesia lebih tepat dipahami sebagai dorongan kebijakan dan indikator perlunya harmonisasi lintas sektor mengenai penerimaan IKD. Surat tersebut tidak cukup untuk menyimpulkan bahwa seluruh pelaku usaha jasa keuangan telah mempunyai kewajiban umum menerima IKD.

4. Sintesis kepastian hukum

Berdasarkan uraian tersebut, kepastian hukum penerimaan IKD dapat dibedakan ke dalam tiga aspek. Pertama, pengakuan IKD sebagai bentuk digital KTP-el relatif jelas, baik dalam pelayanan pemerintah maupun dalam sektor jasa keuangan. Kedua, kewajiban menerima IKD bersifat kondisional dalam pelayanan pemerintah karena bergantung pada standar pelayanan dan aturan khusus, sedangkan dalam sektor jasa keuangan kewajiban tersebut memerlukan dasar sektoral yang lebih spesifik. Ketiga, risiko hukum penolakan dalam pelayanan pemerintah dapat berupa persoalan legalitas dan maladministrasi apabila penolakan tidak memiliki dasar yang sah, sedangkan dalam sektor jasa keuangan penolakan dinilai berdasarkan regulasi sektoral dan mekanisme perlindungan konsumen.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama hukum IKD bukan kekosongan norma mengenai eksistensi IKD, melainkan keterhubungan antara norma kependudukan dengan norma yang mengatur pelayanan tertentu. Dengan kata lain, terdapat perbedaan antara legal recognition dan legal enforceability. IKD telah memperoleh pengakuan normatif, tetapi pengakuan tersebut tidak secara otomatis menghasilkan kewajiban penerimaan yang seragam pada seluruh sektor [15].

D.Akibat Hukum Penolakan IKD dan Upaya Hukum

1. Penolakan sebagai tindakan pemerintahan

Apabila penolakan IKD dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam pelaksanaan pelayanan publik, penolakan tersebut dapat dianalisis sebagai tindakan pemerintahan apabila memenuhi karakteristik tindakan administrasi pemerintahan. Pasal 87 UU Nomor 30 Tahun 2014 memperluas pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sehingga mencakup tindakan faktual. Namun, tidak setiap penolakan di loket secara otomatis merupakan objek sengketa PTUN. Kualifikasinya tetap bergantung pada pelaku, bentuk tindakan, akibat hukum, serta rezim hukum yang berlaku.

Karena itu, penelitian ini tidak menyatakan bahwa setiap penolakan IKD pasti dapat digugat ke PTUN. Yang dapat dinyatakan adalah bahwa tindakan penolakan oleh badan atau pejabat pemerintahan dapat diuji melalui instrumen hukum administrasi apabila memenuhi syarat sebagai tindakan pemerintahan yang menimbulkan kerugian atau akibat hukum bagi warga.

2. Potensi maladministrasi

UU Nomor 37 Tahun 2008 mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil.

Berdasarkan definisi tersebut, penolakan IKD dapat berpotensi menjadi maladministrasi apabila terdapat kewajiban hukum yang sebenarnya mengharuskan pelayanan menerima IKD, tetapi penyelenggara tetap menolak tanpa dasar yang sah sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Unsur tersebut harus dibuktikan berdasarkan keadaan konkret.

Dengan demikian, kalimat “penolakan IKD adalah maladministrasi” terlalu mutlak. Formulasi yang lebih tepat adalah “penolakan IKD tanpa dasar hukum yang sah dapat berpotensi memenuhi unsur maladministrasi”. Perbedaan formulasi ini penting dalam penelitian hukum karena status maladministrasi bergantung pada terpenuhinya unsur yang ditentukan oleh undang-undang [16].

3. Pengaduan dan upaya administratif

Masyarakat yang mengalami kerugian akibat keputusan atau tindakan pemerintahan dapat mengajukan upaya administratif. Pasal 75 UU Nomor 30 Tahun 2014 mengenal keberatan dan banding sebagai bentuk upaya administratif. Perma Nomor 6 Tahun 2018 juga mengatur penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan setelah menempuh upaya administratif.

Untuk sengketa tindakan pemerintahan, Perma Nomor 2 Tahun 2019 menentukan bahwa perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara, dan sengketa tindakan pemerintahan diajukan setelah menempuh upaya administratif sesuai ketentuan yang berlaku.

Dalam praktik, pengaduan kepada penyelenggara dan Ombudsman dapat menjadi jalur yang lebih proporsional untuk persoalan penolakan pelayanan dibandingkan langsung mengajukan sengketa ke pengadilan. Namun, efektivitas jalur tersebut tetap bergantung pada status penyelenggara dan jenis pelayanan yang dipersoalkan. Peraturan Ombudsman Nomor 58 Tahun 2023 mengatur tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan, sedangkan Peraturan Ombudsman Nomor 61 Tahun 2025 mengatur penilaian maladministrasi penyelenggaraan pelayanan publik.

4. Sektor jasa keuangan

Untuk penolakan IKD oleh pelaku usaha jasa keuangan, mekanisme penyelesaiannya tidak dapat serta-merta menggunakan UU Administrasi Pemerintahan. Konsumen harus terlebih dahulu melihat mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa dalam rezim jasa keuangan. POJK Nomor 22 Tahun 2023 merupakan salah satu regulasi utama yang mengatur perlindungan konsumen dan layanan pengaduan di sektor jasa keuangan.

Dengan demikian, jika suatu bank menolak IKD, pertanyaan hukumnya bukan hanya apakah Permendagri Nomor 72 Tahun 2022 mengakui IKD, tetapi juga apakah terdapat ketentuan sektoral yang mengharuskan bank menerima IKD untuk layanan tertentu. Jika tidak ada kewajiban sektoral yang relevan, penolakan belum dapat langsung dianggap sebagai pelanggaran hanya berdasarkan keberadaan Permendagri [17].

E. Kepemilikan IKD dan Prinsip Inklusivitas

Penerimaan IKD harus dibedakan dari kewajiban memiliki IKD. Pasal 18 Permendagri Nomor 72 Tahun 2022 menggunakan kata “dapat”, sehingga kepemilikan IKD bukan kewajiban umum. Hal tersebut penting dari perspektif pelayanan publik karena digitalisasi tidak boleh menghasilkan keadaan di mana warga yang tidak mempunyai perangkat yang mendukung IKD kehilangan akses terhadap layanan. Ombudsman juga pernah menekankan perlunya memperhatikan masyarakat yang

tidak memiliki telepon pintar dan pentingnya mempertahankan pelayanan melalui jalur konvensional dan digital (Ombudsman RI, 2023).

Oleh karena itu, model yang lebih konsisten dengan kepastian hukum dan inklusivitas adalah double track service, yaitu tetap menyediakan pelayanan dengan KTP-el berbentuk fisik sekaligus menyediakan penerimaan KTP-el digital melalui IKD. Kewajiban penyelenggara menerima IKD tidak boleh diterjemahkan menjadi kewajiban masyarakat untuk memiliki IKD.

F. Pelindungan Data Pribadi sebagai Batas Implementasi

Penerimaan IKD juga berhubungan dengan pemrosesan data pribadi. IKD dapat menampilkan data pribadi dan memungkinkan proses autentikasi serta otorisasi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 mewajibkan pemrosesan data pribadi dilakukan berdasarkan dasar pemrosesan yang sah dan menerapkan prinsip, antara lain, keterbatasan tujuan, transparansi, keamanan, serta pertanggungjawaban.

Karena itu, kebijakan penerimaan IKD sebaiknya tidak hanya menentukan bahwa IKD diterima, tetapi juga menentukan bagaimana verifikasi dilakukan, data apa yang dapat diakses, untuk tujuan apa data digunakan, dan bagaimana keamanan data dijamin. Dengan demikian, perluasan penerimaan IKD tidak berubah menjadi perluasan akses data pribadi tanpa batas.

Dalam praktiknya, potensi celah keamanan dapat terjadi ketika petugas pelayanan mengambil tangkapan layar IKD atau menyimpan data identitas penduduk pada perangkat pribadi tanpa dasar dan prosedur yang sah. Risiko lainnya muncul apabila kode verifikasi atau akses autentikasi disalahgunakan oleh pihak lain, maupun ketika data yang ditampilkan melalui IKD disalin atau dibagikan melebihi kebutuhan pelayanan. Kondisi tersebut berpotensi menyebabkan penyalahgunaan identitas, akses tanpa hak, dan kebocoran data pribadi. Sebagai contoh, apabila tangkapan layar IKD yang memuat informasi identitas tersebar melalui aplikasi pesan tanpa persetujuan atau dasar pemrosesan yang sah, data tersebut dapat dimanfaatkan oleh pihak yang tidak berwenang. Untuk mencegah risiko tersebut, penyelenggara pelayanan perlu menetapkan prosedur verifikasi yang aman, membatasi akses data sesuai kebutuhan, menghindari penyimpanan data pada perangkat pribadi tanpa dasar yang sah, serta memberikan pemahaman kepada petugas mengenai kewajiban pelindungan data pribadi. Langkah-langkah tersebut diperlukan agar proses penerimaan IKD tidak hanya memenuhi aspek legalitas, tetapi juga menjamin keamanan data penduduk sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022.

Bagian ini merupakan konsekuensi pendukung, bukan fokus utama penelitian. Persoalan kewenangan akses data dan tata kelola data dalam IKD membutuhkan penelitian tersendiri yang lebih mendalam [18].

KESIMPULAN

Pertama, IKD memiliki dasar hukum yang jelas sebagai sarana yang memuat KTP-el berbentuk digital. Pasal 13 Permendagri Nomor 72 Tahun 2022 secara eksplisit menyatakan bahwa KTP-el berbentuk fisik dan/atau digital dan bahwa KTP-el berbentuk digital dimuat dalam IKD. NIK tetap merupakan identitas tunggal untuk urusan pelayanan publik berdasarkan Pasal 64 UU Nomor 24 Tahun 2013. Dengan demikian, digitalisasi KTP-el melalui IKD tidak menciptakan identitas baru, tetapi mengubah bentuk penyajian dan mekanisme autentikasi identitas.

Kedua, pengakuan IKD sebagai bentuk digital KTP-el tidak otomatis melahirkan kewajiban umum bagi semua penyelenggara untuk menerima IKD. Kewajiban penerimaan harus diuji berdasarkan standar pelayanan dan regulasi sektoral. Dalam pelayanan pemerintah, apabila persyaratan hanya menyebut KTP-el tanpa menentukan bentuk fisik dan tidak terdapat aturan khusus yang mengharuskan bentuk fisik, terdapat dasar penafsiran yang kuat untuk menerima IKD sebagai pemenuhan persyaratan tersebut. Sebaliknya, apabila terdapat aturan atau kebutuhan verifikasi tertentu yang secara sah mensyaratkan bentuk fisik, penerimaan IKD tidak dapat dipaksakan hanya dengan merujuk pada Pasal 13 Permendagri Nomor 72 Tahun 2022.

Ketiga, penolakan IKD oleh badan atau pejabat pemerintah tidak otomatis merupakan tindakan tanpa kewenangan atau maladministrasi. Penilaian tersebut harus didasarkan pada standar pelayanan, dasar kewenangan, dan keadaan konkret. Apabila penolakan tidak mempunyai dasar hukum yang sah dan mengakibatkan masyarakat tidak memperoleh pelayanan atau dibebani persyaratan tambahan yang tidak berdasar, tindakan tersebut dapat dipersoalkan melalui mekanisme pengaduan, Ombudsman, upaya administratif, dan dalam kondisi yang memenuhi persyaratan, peradilan tata usaha negara.

Keempat, dalam sektor jasa keuangan terdapat kebutuhan yang lebih kuat terhadap pengaturan sektoral. Surat Ditjen Dukcapil kepada OJK dan Bank Indonesia pada 26 Mei 2023 menunjukkan adanya dorongan kebijakan untuk menerima IKD, tetapi surat tersebut merupakan permohonan antarlembaga dan bukan norma yang secara langsung membebani seluruh lembaga jasa keuangan. Oleh karena itu, kewajiban menerima IKD dalam sektor jasa keuangan harus ditentukan melalui regulasi dan mekanisme sektoral yang berlaku.

Dengan demikian, kepastian hukum penerimaan IKD dapat disebut sebagai kepastian hukum yang bersifat berlapis. Kepastian mengenai eksistensi dan status IKD relatif jelas, sedangkan kepastian mengenai kewajiban penerimaannya masih bergantung pada norma yang mengatur masing-masing jenis pelayanan. Titik persoalan hukumnya bukan lagi sekadar pengakuan IKD, tetapi harmonisasi antara norma administrasi kependudukan dengan standar pelayanan dan regulasi sektoral.

OJK perlu menerbitkan ketentuan atau pedoman teknis mengenai penerimaan IKD sebagai sarana verifikasi identitas

konsumen, termasuk persyaratan penerimaan, mekanisme autentikasi, dan alasan penolakan yang sah. Bank Indonesia juga perlu menyelaraskan ketentuan teknis bagi penyelenggara jasa pembayaran sesuai kewenangannya. Kedua lembaga perlu berkoordinasi dengan Ditjen Dukcapil untuk menyusun standar verifikasi IKD yang aman, konsisten, dan sesuai dengan prinsip perlindungan data pribadi, sekaligus menyediakan mekanisme verifikasi alternatif apabila IKD tidak dapat diakses atau diverifikasi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung penyusunan artikel ini. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam meningkatkan kepastian hukum penerimaan Identitas Kependudukan Digital serta mendorong pelayanan publik yang efektif, transparan, dan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat di Indonesia. Dalam penyusunan artikel ini, teknologi kecerdasan buatan (Artificial Intelligence/AI) digunakan sebagai alat bantu penyuntingan bahasa. Penulis telah meninjau dan memverifikasi hasil penggunaan AI serta bertanggung jawab penuh atas isi, keakuratan, dan integritas artikel.

References

1. L. L. Fuller, *The Morality of Law*, 2nd ed. New Haven, CT, USA: Yale University Press, 1969.
2. S. Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, ed. ke-5, cet. ke-3. Yogyakarta, Indonesia: Liberty, 2007.
3. M. Fathoni and M. Wijaya, "Proses adopsi aplikasi Identitas Kependudukan Digital di Kota Pekanbaru," *Jurnal Mahasiswa Pemerintahan*, vol. 2, no. 2, pp. 326–334, 2025.
4. H. Rifqi and M. Wijaya, "Digitalisasi layanan kependudukan: Studi kasus implementasi aplikasi Identitas Kependudukan Digital di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru," *Jurnal Mahasiswa Pemerintahan*, vol. 2, no. 2, pp. 283–290, 2025.
5. M. Rusydi and D. Mashur, "Implementasi kebijakan penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru," *Journal of Research and Development on Public Policy*, vol. 3, no. 3, pp. 189–198, 2024.
6. Zainudin, "Kebijakan Digital ID dalam mendukung transformasi digital di Indonesia," *Jurnal Bina Praja*, vol. 17, no. 1, pp. 1–18, 2025, doi: 10.21787/jbp.17.2025.1-18.
7. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, 2013.
8. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, 2011.
9. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, 2022.
10. Republik Indonesia, 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, 2019.
11. Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2023 tentang Percepatan Transformasi Digital dan Keterpaduan Layanan Digital Nasional, 2023.
12. Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2022 tentang Standar dan Spesifikasi Perangkat Keras, Perangkat Lunak, dan Blangko Kartu Tanda Penduduk Elektronik serta Penyelenggaraan Identitas Kependudukan Digital, 2022.
13. Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan Setelah Menempuh Upaya Administratif, 2018.
14. Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, 2019.
15. Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan, 2023.
16. Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2025 tentang Penilaian Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik, 2025.
17. Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 8 Tahun 2023 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang, Pencegahan Pendanaan Terorisme, dan Pencegahan Pendanaan Proliferasi Senjata Pemusnah Massal di Sektor Jasa Keuangan, 2023.
18. Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pelindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan, 2023.