

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Pelayanan Publik

Suatu hal yang dapat dipahami tentang suatu unsur yang diberikan dalam pelayanan ini adalah memberikan apa yang dibutuhkan oleh pihak yang hendak dilayani. Kesulitan dalam memberikan pengertian tentang pelayanan ini adalah disebabkan sedikitnya yang memberikan pengertian tentang pelayanan dan bahkan tidak ada sama sekali. Tetapi meskipun hal tersebut ditemukan di dalam pengertian pelayanan akan sebatas kamus saja.

Sehubungan dengan hal tersebut, Poerwadarminta (2004 : 458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan ini. “pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan pe- memberikan arti bahwa pelayanan adalah perbuatan (cara hal yang sebagaimana) melayani : misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan; misalnya selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya”.

Pelayanan dalam pembahasan penelitian ini adalah suatu sikap organisasi yang dalam perannya adalah bersifat melayani. Dengan perkataan lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini adalah merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani perusahaan (organisasi) tersebut tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatannya saja tetapi ia harus didukung oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikannya. Dengan hal tersebut pelayanan di sini tidak dapat berdiri sendiri, harus ditopang juga oleh sistem keorganisasian yang baik pula.

Jadi konsep pelayanan jika menguntungkan bagi suatu organisasi, atau pelayanan diberikan karena sikap atau tujuan organisasi itu adalah untuk memberikan pelayanan dan dari sini pula profit (keuntungan) bagi Bergeraknya organisasi tersebut (perusahaan). Jadi konsep melayani di dalam hal ini berbeda dengan konsep yang dianut oleh masyarakat luas terutama di dalam tujuan pekerjaan melayani tersebut. Individu atau sekelompok orang membuat pekerjaan melayani tanpa dimaksudkan untuk mencari sesuatu kepentingan atas sikap pelayanan tersebut. Tetapi berbeda dengan suatu organisasi yang bergerak untuk mencari profit, sikap melayani di sini dituangkan dalam suatu konsep bahwa ada sekelompok orang (individu) yang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan) dimana pelayanan yang diberikan perusahaan (organisasi) juga dimaksudkan untuk membiayai kelangsungan organisasi (perusahaan) tersebut sekaligus untuk mencari keuntungan dari padanya. Dalam hal demikian maka pemberian pelayanan dalam hal ini tidak lain seperti menjual jasa. Sedangkan publik diartikan sebagai masyarakat luas yang dalam hal ini merupakan objek yang dilayani (Wahab, 2006 : 31).

Winarno (2002 : 14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi, sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal di sebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *condition sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas

mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di Indonesia. Betapa tidak sewaktu masih dalam kandungan, seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir lalu di rawat di rumah sakit (milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya di didik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin masuk ke SD, SMP, hingga ke perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat seseorang berangkat dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah. Di samping itu juga mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon.

Untuk usaha dagang, misalnya seseorang mesti bayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Demikianlah pelayanan publik akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya.

2.2. Pengertian Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Secara umum istilah kebijakan dan kebijaksanaan sering kali dipergunakan secara bergantian. Kedua istilah ini terdapat kesamaan dan sedikit perbedaan, sehingga tak ada masalah yang berarti bila kedua istilah itu dipergunakan secara

bergantian. Pengertian istilah kebijakan dan kebijaksanaan juga terdapat Kamus Besar Bahasa Indonesia.

1. Kebijakan (kepandaian, kemahiran)

Kebijakan berarti :

- a. Hal bijaksana, kepandaian menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya)
- b. Pimpinan dan cara bertindak (mengenai pemerintahan, perkumpulan dan sebagainya).
- c. Kecakapan bertindak bila menghadapi digunakan untuk perbuatan yang baik, menguntungkan atau positif. (Poerwadarminta, 2004:115).

2. Istilah kebijaksanaan biasanya digunakan untuk perbuatan yang baik, menguntungkan atau positif.

Kebijaksanaan berarti :

- a. Pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya.
- b. Patah lidah, pandai bercakap-cakap. (Poerwadarminta, 2004:115).

Sedangkan *policy* berasal bahasa Latin *politeia* yang berarti kewarganegaraan. Karena *policy* dikaitkan dengan pemerintahan, maka lebih tepat jika diterjemahkan sebagai kebijaksanaan dan bukan kebijakan (Suryaningrat, 2009:11).

Berbeda dengan Winarno (2002:14) dalam bukunya “Teori dan Proses Kebijakan Publik”, ia mempergunakan istilah kebijakan, kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda (Winarno, 2002:16).

Berkaitan dengan pengertian kebijakan tersebut, Carl Friedrich dalam Winarno (2002:16) memberikan pengertiannya sebagai berikut : Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. Istilah kebijakan ini lebih tertuju pada kebijakan publik (*public policy*) yaitu kebijakan negara, kebijakan yang dibuat negara.

Kebijakan publik dapat juga berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan publik itu bisa berupa undang-undang atau peraturan daerah (Perda) dan lain (Dewi, 2002:1).

Menurut James Anderson, dalam Sunggono (2004:23) mengatakan bahwa: *“Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* (kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Menurut Anderson dalam Sunggono (2004:23), implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah :

1. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa kebijakan publikasi itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor buka pemerintah (Winarno, 2002 : 17).

Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik merupakan ciri khusus kebijakan publik. Hal ini seperti yang diungkapkan David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh suku, anggota-anggota Eksekutif, legislatif, yudikatif, penasihat raja dan semacamnya. Menurut

Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2002:18).

Dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa :

1. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah.
2. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
3. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator).
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator).
3. Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator)
4. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor). (Sunggono, 2004:12).

2.3. Jenis dan Sifat Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson, kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. *Substantive Policies and Procedural Policies*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya : kebijakan politik luar negeri, kebijakan di bidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan.

Procedural Policies adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

2. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies*

Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak diantara kelas-kelas dan kelompok-kelompok penduduk.

Self Regulatory Policies adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

3. *Material Policies*

Material policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

4. *Public Goods and Private Goods Policies*

Public Goods Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu. (Sutopo dan Sugiyanto, 2007:5).

Menurut Winarno, sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu :

1. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh faktor-faktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik.
2. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah Eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administrative atau interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administrative dan pengadilan, maupun pernyataan-

pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.

4. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
5. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah (Winarno, 2002 : 19-20).

Definisi sifat kebijakan publik di atas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

2.4. Pengertian Perilaku Birokrasi

Secara etimologi kata perilaku birokrasi (*bureaucracy behavior*) berasal dari dua kata yaitu perilaku dan birokrasi. Perilaku artinya perbuatan atau tindakan yang merespon seseorang untuk berbuat sesuatu secara sadar dalam mewujudkan tujuannya. Sedangkan birokrasi artinya kantor atau meja yang dimiliki oleh orang berkuasa atau dengan kata lain birokrasi artinya orang yang berkuasa di belakang meja.

Menurut Thoha (2005:45) pengertian perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Perilaku birokrasi sangat menentukan pencapaian hasil maksimal dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Perilaku birokrasi tidak terlepas dari perilaku manusia yang mempunyai fungsi untuk berinteraksi antara satu individu dengan individu lainnya dalam lingkungannya.

Setiap perilaku birokrasi tidak terlepas dari karakteristik individu yang bersesuaian dengan birokrasi yang dijalankannya. Atas dasar ini maka Thoha (2005:46) mengemukakan pandangannya bahwa perilaku birokrasi adalah substansi dasar dari perbuatan dan tindakan seseorang dalam menjalankan pekerjaannya sesuai dengan bidang kerja yang ditekuni. Ini berarti perilaku merupakan inti dari orang yang menjalankan birokrasi, sedangkan birokrasi merupakan aktivitas dari hasil kerja orang-orang yang memiliki perilaku.

Robbins (2008:66) mendefinisikan perilaku birokrasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Perilaku birokrasi adalah telah dan penerapan sikap dan tindakan seseorang yang dapat diamati serta dipelajari bagaimana seseorang bekerja mewujudkan tujuan organisasi-organisasi.

Berdasarkan pendapat di atas dapat dikemukakan bahwa perilaku birokrasi adalah suatu studi yang dilakukan secara sistematis terhadap sikap dan tindakan individu dan kelompok dalam mewujudkan tujuan organisasi. Perilaku birokrasi yang baik menghasilkan hasil kerja yang optimal mewujudkan tujuan organisasi.

Hasil yang diinginkan dari setiap perilaku birokrasi adalah kualitas layanan dan kinerja. Winardi (2004:88) menyatakan perilaku birokrasi yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai tujuan. Seperti halnya perilaku birokrasi yang ditunjukkan oleh aparatur dalam melaksanakan pekerjaan memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat.

2.5. Dimensi Perilaku Birokrasi

Menurut Thoha (2005:70) perilaku birokrasi timbul sebagai akibat interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. Wujud dari perpaduan antara karakteristik perilaku dan birokrasi menghasilkan sebuah sikap dan tindakan yang dibutuhkan oleh organisasi.

Menurut Siagian (2008:91) ada enam dimensi perilaku birokrasi secara umum yaitu kepemimpinan, kepekaan, kepedulian, kedisiplinan, tanggungjawab, keadilan dan netralitas. Dimensi perilaku ini sangat mempengaruhi dan menentukan aktivitas kerja yang dilakukan oleh aparatur birokrasi.

Thoha (2008:61) mengemukakan bahwa wujud dimensi perilaku birokrasi sebagai sikap dan tindakan dalam memberikan pelayanan administrasi, meliputi tiga dimensi yaitu kepedulian, kedisiplinan dan tanggungjawab kerja. Ketiga dimensi ini menentukan keberhasilan suatu pekerjaan yang dilakukan oleh aparatur dalam mengembangkan tugas pelayanan administrasi kepada publik. Lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

1. Kepedulian

Kepedulian berkaitan dengan daya tanggap dan menanggapi apa yang menjadi keluhan maupun kebutuhan masyarakat yang dilayani. Aparatur yang peduli adalah perilaku birokrasi yang mempunyai daya tanggap yang tinggi dan cepat menanggapi apa yang menjadi keluhan dan kebutuhan dari masyarakat.

Masih sering dijumpai dalam memberikan pelayanan administrasi aparat pemerintahan masih menunjukkan perilaku tidak peduli sebagai orientasi kekuasaan yang dianut oleh aparat birokrasi. Orientasi kekuasaan ini sering menjelma dalam sikap yang masih menonjolkan pandangan bahwa dialah yang dibutuhkan orang lain, sehingga memunculkan perilaku membiarkan seseorang yang membutuhkan pelayanan administrasi menunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian administrasi atau bahkan menyuruh orang tersebut kembali pada waktu yang lain, padahal sebenarnya pelayanan administrasi dapat diberikan pada hari itu. Widodo (2001:56) menyatakan kepedulian dalam perilaku birokrasi adalah aparat yang cepat memahami apa yang menjadi tuntutan publik dan berusaha semaksimal mungkin memenuhinya, tidak suka menunda-nunda waktu, memperpanjang jalur pelayanan administrasi atau mengutamakan prosedur tetapi mengabaikan substansi pelayanan administrasi.

2. Kedisiplinan

Kedisiplinan merupakan perekat utama dalam membentuk dan mengembangkan perilaku birokrasi. Fredrich (2006:156) menyatakan bahwa

melalui kedisiplinan dari perilaku birokrasi akan terwujud keharmonisan kerja yang dinamis dalam mencapai suatu tujuan. Keharmonisan kerja dibingkai berdasarkan aturan, kelayakan dan kepantasan untuk mewujudkan suatu kegiatan layanan berkualitas dan memuaskan.

Menyikapi pentingnya pandangan tentang kedisiplinan dalam perilaku birokrasi, Semil (2005:88) menyatakan bahwa mengembang suatu kemampuan menjalankan kedisiplinan sebagai perwujudan perilaku birokrasi berarti telah mampu mengarahkan semua tindakan dalam mencapai tujuan organisasi. Yaris (2005:89) menyatakan kedisiplinan merupakan prinsip yang dimiliki oleh orang yang memiliki perilaku birokrasi yang selalu mematuhi aturan, memiliki kepantasan dalam menjalankan aktivitasnya dan representative terhadap kewenangan dalam mengembang kepemimpinan organisasi.

Memajukan suatu organisasi dalam bingkai birokrasi, kedisiplinan merupakan perwujudan perilaku birokrasi yang sangat konstruktif untuk mewujudkan keselarasan kegiatan dalam mencapai tujuan organisasi. Hart (2005:162) menyatakan ciri dari kedisiplinan sebagai perwujudan perilaku birokrasi yaitu :

- a. Selalu mengembang kemampuan untuk taat terhadap aturan kerja yang mendorong untuk senantiasa menunjukkan kerajinan, kehadiran dan kepatuhan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.
- b. Mengembangkan kelayakan representative dengan menunjukkan konsep diri

- c. Memiliki kepantasan dalam kepribadian dan suritauladan untuk mengembang tugas dengan baik.

Surich (2008:215) menyatakan bahwa kedisiplinan merupakan perwujudan perilaku birokrasi yang selalu mematuhi aturan kerja, mengembangkan kelayakan kerja dan selalu menunjukkan kepantasan mengembangkan kemampuannya untuk mencapai tujuan organisasi. Gebrald (2007:92) menyatakan kedisiplinan menjadi prasyarat utama dalam melakukan perwujudan perilaku birokrasi yang Terpimpin dalam mencapai tujuan organisasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dipahami bahwa kedisiplinan kerja merupakan unsur penting dalam menentukan dan mengembangkan perilaku birokrasi untuk menjalankan aktivitas pelayanan administrasi dalam mewujudkan kualitas pelayanan administrasi yang memuaskan dalam suatu organisasi.

3. Tanggungjawab

Tanggungjawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku dan perbuatannya yang disengaja ataupun tidak disengaja untuk melakukan kewajibannya. Kewajiban merupakan sesuatu yang dibedakan terhadap seseorang, oleh karena itu orang yang bertanggungjawab dapat memperoleh kebahagiaan, sebab itu dapat menunaikan kewajibannya. Kebahagiaan tersebut dapat dirasakan oleh dirinya atau oleh orang lain. Tanggungjawab akan semakin melekat pada diri seseorang apabila tingkah laku dan perbuatan yang wajib dilakukan terhadap orang lain atas dasar pengabdian (Thoha, 2008:65).

Aparat sebagai birokrat berkedudukan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, wajib bersikap melayani dan mempertanggungjawabkan perbuatannya kepada masyarakat. Bentuk pertanggungjawaban pegawai terhadap masyarakat dapat berupa pelayanan administrasi prima, ditandai oleh sikap perilaku yang baik serta fasilitas pelayanan administrasi yang memadai dan hasil pelayanan administrasi yang memuaskan. Hasil pelayanan administrasi tersebut berupa penyelesaian pekerjaan yang tuntas, teliti, terjamin dan tak kalah pentingnya adalah pelayanan administrasi tersebut tidak berpihak, karena dilandasi oleh rasa tanggung jawab dan pengabdian.

2.6. Pengertian Kartu Tanda Penduduk (KTP)

Kartu Tanda Penduduk selanjutnya disingkat KTP dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat keterangan tentang Nomor Induk Kependudukan (NIK), nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tanda tangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.

Perbedaan antara Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk pada dasarnya lebih bersifat administrasi dimana Kartu Tanda Penduduk diberikan

kepada per individu yang berstatus sebagai warga negara Indonesia yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin. Sedangkan Kartu Keluarga pada dasarnya dimiliki per keluarga. Jadi dalam keadaan ini Kartu Tanda Penduduk menerangkan identitas per masing-masing penduduk pemegang Kartu Tanda Penduduk itu sendiri sedangkan Kartu Keluarga menerangkan identitas sebuah keluarga.

Selanjutnya dalam Pasal 8 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 diterangkan bahwa :

1. Penduduk WNI yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun diberikan KTP yang berlaku seumur hidup.
2. KTP seumur hidup harus dilakukan penggantian, apabila penduduk yang bersangkutan pindah tempat tinggal.

2.7. Pengertian E-KTP

Definisi dari e-KTP atau Kartu Tanda Penduduk Elektronik adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan/pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada *database* kependudukan nasional. Penduduk hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup.

Nomor NIK yang ada di e-KTP nantinya akan dijadikan dasar dalam penertiban Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, sertifikat atas Hak Tanah dan Penertiban dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk).

Kartu Identitas (e-ID) biasanya menggunakan biometric yaitu verifikasi dan validasi sistem melalui Pengenalan karakteristik fisik atau tingkah laku manusia. Ada banyak jenis pengamanan dengan cara ini, antara lain sidik jari (*fingerprint*), retina mata, DNA, bentuk wajah, dan bentuk gigi. Pada e-KTP, yang digunakan adalah sidik jari.

Semua sidik jari akan dipindai, namun hanya dua jari saja (jempol kiri dan jempol kanan) yang datanya akan dimasukkan ke dalam *chip*. Kelebihan otentikasi e-KTP memakai sidik jari adalah pertama karena harganya lebih murah dibandingkan dengan otentikasi biometric lainnya. Kedua adalah sidik jari sifatnya statis (guratan sidik jari tidak berubah seiring bertambahnya usia seseorang). Jika terjadi luka pada salah satu jari, pemindaian masih bisa memakai jari lainnya. Berbeda dengan pupil mata, ukurannya bisa berubah jika seseorang memiliki penyakit mata minus/plus. Kelebihan lainnya adalah sidik jari itu sifatnya unik. Walaupun antara satu orang dengan yang lainnya memiliki kemiripan sidik jari, namun sangat jarang sekali ditemukan 2 orang memiliki sidik jari yang persis sama.

Proyek e-KTP dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara dengan menduplikasikan KTP-nya.

Untuk mengatasi duplikasi tersebut sekaligus menciptakan kartu identitas multifungsi, digagaslah e-KTP yang menggunakan pengamanan berbasis biometrik.

Penggunaan sidik jari e-KTP lebih canggih dari yang selama ini telah diterapkan untuk SIM (Surat Izin Mengemudi). Sidik jari tidak sekedar dicetak dalam bentuk gambar (format jpeg) seperti di SIM, tetapi juga dapat dikenali melalui *chip* yang terpasang di kartu. Data yang disimpan di kartu tersebut telah dienkripsi dengan algoritma kriptografi tertentu.

Struktur e-KTP sendiri terdiri dari sembilan *layer* yang akan meningkatkan pengamanan dari KTP konvensional. *Chip* ditanam diantara plastik putih dan transparan pada dua layer teratas (dilihat dari depan). *Chip* ini memiliki antena di dalamnya yang akan mengeluarkan gelombang jika digesek. Gelombang inilah yang akan dikenali oleh alat pendeteksi e-KTP sehingga dapat diketahui apakah KTP tersebut berada di tangan orang yang benar atau tidak. Untuk menciptakan e-KTP dengan sembilan layer, tahap pembuatannya cukup banyak, diantaranya :

1. *Hole punching*, yaitu melubangi kartu sebagai tempat meletakkan *chip*
2. *Pick and pressure*, yaitu menempatkan *chip* di kartu
3. *Implanter*, yaitu pemasangan antena
4. *Printing*, yaitu pencetakan kartu
5. *Spot welding*, yaitu pengepresan kartu dengan aliran listrik
6. *Laminating*, yaitu penutupan kartu dengan plastik pengaman

2.8. Administrasi Kependudukan

Untuk mengetahui pengertian administrasi kependudukan maka kata administrasi kependudukan tersebut akan diuraikan secara etimologi. Administrasi

pada dasarnya merupakan suatu pengorganisasian dalam suatu organisasi untuk mencapai hal-hal yang disepakati dalam pembentukan organisasi itu. Hal ini sesuai dengan beberapa pendapat sarjana di bawah ini :

Adapun perkataan atau istilah administrasi itu sendiri menurut pendapat Abdurachman yaitu dikutip Moekijat (2004:1) menyatakan “Administration sebenarnya berasal dari perkataan Bahasa Latin *ad + ministrare* yang berarti mengabdikan. Jadi sarinya administration adalah pengabdian”.

Dari pendapat sarjana di atas ditarik kesimpulan bahwa perkataan atau istilah administrasi yang dikenal di Indonesia berasal dari Bahasa Latin yang terdiri dari dua perkataan yakni *ad + ministrare* yang berarti melayani, pemberian jasa atau bantuan.

Disamping itu perlu juga penulis kemukakan tentang definisi administrasi yang dikemukakan oleh para ahli administrasi sebagai pedoman dalam mengenal apa yang dimaksud dengan administrasi.

Moekijat (2004:2) mengatakan “administrasi dalam arti sempit yaitu dari kata *administratie* (Bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan : catat, mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*)”.

Siagian (2006:4) mengatakan “administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Menurut Soekarno (2007:10) “administrasi adalah aktivitas untuk mencapai suatu tujuan atau proses penyelenggaraan kerja untuk mencapai tujuan”.

Dari beberapa definisi di atas yang telah dikemukakan dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi itu menurut Waldo (2005:19) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Adanya suatu proses untuk bekerja sama
2. Adanya penataan kegiatan terhadap kegiatan pokok
3. Adanya suatu organisasi
4. Adanya tingkat rasionalitas yang tinggi
5. Adanya suatu tujuan yang akan dicapai

Berhubung dengan pengertian-pengertian dari administrasi di atas perlu pula dilihat administrasi sebagai proses penyelenggaraan dan sebagai proses itu bertalian dengan keterangan yang diperlukan dalam usaha kerja sama. Oleh sebab itulah maka orang lalu membedakan antara administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas.

Menurut J. Wayong dalam Waldo (2005:15) :

Dalam arti sempit kegiatan administrasi meliputi pekerjaan tata usaha, yang bersifat mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam suatu badan usaha (organisasi) untuk menjadi bahan keterangan bagi pimpinan. Dalam arti luas administrasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan suatu usaha. Kegiatan ini bersifat merencanakan, mengorganisasi dan memimpin.

Sedangkan menurut Handyaningrat (2007:2) bahwa “Administrasi dalam arti sempit meliputi kegiatan catat mencatat, surat menyurat, pembekuan ruangan, ketik, mengetik, agenda yang bersifat ketatausahaan”.

Sedangkan kependudukan adalah kata yang berasal dari kata penduduk yang berarti “orang atau orang-orang yang mendiami suatu tempat (kampung, negeri, pulau dan sebagainya)”. (Departemen Pendidikan Nasional, 2003:278).

Kependudukan adalah “hal ikhwal yang berkaitan dengan jumlah, ciri utama, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, kondisi

kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, agama serta lingkungan penduduk tersebut”.

Dengan demikian kerangka pengelolaan kependudukan bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup Kecerdasan, keterampilan, derajat kesehatan, dan kesejahteraan, dan menciptakan lapangan kerja serta pemerataan pembangunan dan pendapatan.

Dari pengertian di atas maka dapat dipahami bahwa administrasi kependudukan tersebut adalah administrasi tentang pengelolaan pekerjaan dalam bentuk tata usaha kantor untuk ditujukan bagi pencatatan perihal kependudukan, baik itu jumlah penduduk, jenis kelamin penduduk, mata pencaharian penduduk dan lain sebagainya. Administrasi kependudukan tersebut ditujukan bagi pengadaan data-data perihal kependudukan yang ditujukan bagi pengambilan kebijakan di bidang pembangunan wilayah setempat.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa “Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain”.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang yang sama dijelaskan “penduduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”.

Penduduk menurut Peraturan Daerah Kota Medan No. 18 Tahun 2002 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (Simduk) dan Akta Catatan Sipil di Kota Medan dalam Pasal 1 huruf h disebutkan penduduk adalah setiap orang, baik warga negara Republik Indonesia maupun Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di dalam daerah atau telah mendapatkan izin tinggal menetap dalam daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Sistem Informasi Manajemen sebagaimana disebutkan dalam peraturan yang sama huruf o yaitu merupakan bagian dari sistem informasi manajemen Departemen Dalam Negeri adalah rangkaian unsur-unsur dan kegiatan pengumpulan, pengolahan dan penyajian informasi kependudukan terpadu yang diperlukan dalam mendukung pelaksanaan fungsi-fungsi utama departemen dalam negeri dan pemerintah daerah Kota Medan.

Sedangkan administrasi kependudukan khususnya pada tingkat kecamatan meliputi :

1. Administrasi Kartu Keluarga (KK) adalah kartu yang memuat data kepala keluarga dan semua anggota keluarga.
2. Administrasi Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah sebagai bukti diri (legitimasi) bagi setiap penduduk dalam wilayah negara Republik Indonesia.
3. Administrasi Nomor Induk Kependudukan disingkat NIK adalah nomor yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk seseorang yang telah di daftar sebagai penduduk.

4. Administrasi Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM) adalah kartu identitas diri yang diberikan kepada penduduk musiman oleh kepala daerah.
5. Administrasi surat izin menetap disingkat SIM adalah izin diberikan kepada pendatang baru bermaksud tinggal menetap di daerah yang diberikan oleh kepala daerah.
6. Administrasi Surat Bukti Pelaporan Orang Asing (SBPOA) adalah surat bukti yang diberikan kepada setiap penduduk warga negara asing yang bertempat tinggal di daerah kota Medan dan diberikan oleh kepala daerah.
7. Administrasi buku induk penduduk adalah buku yang memuat data awal penduduk di masing-masing kelurahan.
8. Administrasi buku mutasi penduduk adalah buku yang memuat catatan perubahan data setiap penduduk di masing-masing kelurahan.
9. Administrasi surat keterangan kependudukan adalah bentuk keluaran sebagai hasil dari kegiatan penyelenggaraan pendaftaran penduduk yang meliputi.
10. Surat keterangan kelahiran adalah surat bukti adanya pelaporan kelahiran.
11. Surat keterangan lahir mati adalah surat bukti adanya pelaporan lahir mati.
12. Surat keterangan mati adalah surat bukti adanya laporan kematian.
13. Surat keterangan pindah adalah surat bukti adanya pelaporan pindah tempat tinggal/alamat penduduk.
14. Surat keterangan pendaftaran penduduk tetap disingkat SKPPT adalah surat bukti diri bagi orang asing yang berdiam secara menetap dalam daerah Kota Medan.
15. Surat keterangan perubahan status kewarganegaraan disingkat SKPSK adalah surat bukti diri tentang perubahan status dari WNA menjadi WNI.

16. Surat keterangan tempat tinggal SKIT adalah surat bukti tempat tinggal bagi orang asing yang bermaksud akan berdiam menetap dalam daerah Kota Medan.

17. Dan lain sebagainya.

2.9. Kecamatan

Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan”.

Sedangkan dalam Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan disebutkan “Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota”.

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang dipimpin oleh kepala kecamatan dan Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota. Camat diangkat oleh Bupati atau Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

Dari uraian di atas dapat diambil suatu rumusan bahwa unsur-unsur terbentuknya pemerintahan kecamatan adalah :

1. Adanya suatu wilayah
2. Adanya sejumlah penduduk
3. Adanya pemerintahan. (Muslimin, 2007:42)

Dari hal tersebut di atas penulis dapat menggambarkan bahwa Camat adalah aparat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan kecamatan yang memiliki jenjang pertanggungjawaban kepada Bupati/Walikota, yang mempunyai tanggung jawab di bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum dan juga bertanggung jawab terhadap pembinaan ketentraman dan ketertiban serta menyelenggarakan koordinasi fungsional di kecamatan.

Dari keadaan tersebut di atas dapat penulis simpulkan bahwa perangkat kecamatan adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah atasannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi apabila seorang perangkat kecamatan dalam melaksanakan tugasnya haruslah memperhatikan tentang ketentuan peraturan yang mengatur pelaksanaan tugas yang dibebankan kepadanya, dan apabila ada penyelewengan yang terjadi dalam melaksanakan tugasnya, maka perangkat kecamatan tersebut dapat diberhentikan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Landasan hukum kecamatan tersebar mulai dari peraturan perundang-undangan sampai kepada Peraturan Daerah, seperti :

1. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan.

Dalam Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa “Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan

Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Pada Pasal 4 ayat (4) undang-undang tersebut disebutkan bahwa pemekaran suatu daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Penjelasan Pasal 4 ayat 94) menyebutkan bahwa batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan suatu kecamatan dapat dimekarkan adalah 5 (lima) tahun.

Sebagai pedoman pembentukan kecamatan, telah dikeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Kecamatan. Adapun kriterianya yaitu sebagai berikut :

1. Jumlah penduduk
 - a. Wilayah Jawa dan Bali minimal 10.000 jiwa.
 - b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 7.500 jiwa.
 - c. Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal 5.000 jiwa.
2. Luas Wilayah
 - a. Wilayah Jawa dan Bali minimal 7,5 km²
 - b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 10 km².
 - c. Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal 12,5 km².
3. Jumlah Desa/ Kelurahan
Seragam untuk semua yaitu 4 Desa/ Kelurahan