

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka dan Teori

a. Penyelenggaraan Pemerintahan

1 Pemerintahan Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya kabupaten/ kota lebih mengarah pada dimensi regulasi, fasilitasi dan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan jiwa konsep otonomi daerah itu sendiri yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Di dalam regulasi tersebut juga diadopsi kembali asas umum penyelenggaraan negara yaitu : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi dan asas efektivitas. Pencantuman kembali asas-asas umum penyelenggaraan negara di dalam Undang-Undang ini tidak lain ingin mereduksi konsep *good governance* kebijakan desentralisasi dan penyelenggaraan otonomi daerah Berdasarkan pemikiran tersebut, maka implementasi kebijakan publik desentralisasi ke depan harus menekankan prinsip-prinsip *good governance* pada

fungsi-fungsi regulasi, pelayanan publik dan pembangunan kesejahteraan masyarakat. Hal ini berarti kebijakan publik yang di implementasikan dalam sistem administrasi publik di daerah kabupaten/kota benar-benar menerapkan prinsip *good governance* serta berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi harus mampu mendorong terjadinya layanan publik yang lebih dekat dengan masyarakat yang membutuhkan. Kebijakan publik yang dihasilkan, diharapkan dapat memangkas rentang birokrasi yang panjang untuk menghindari penundaan dan penurunan kualitas dari layanan publik yang menjadi kewajiban negara kepada warganya. Keberhasilan proses desentralisasi dapat diukur dari kualitas layanan publik yang semakin baik. Kebijakan desentralisasi yang hanya dimaksudkan untuk menggantikan peran pemerintah pusat di daerah tanpa melakukan perubahan pada transaksi sosial yang terjadi, maka sangat sulit diharapkan terjadinya efek positif dari kebijakan publik tersebut oleh sebab itu perbaikan kualitas layanan publik menjadi faktor yang determinan dalam implementasi kebijakan desentralisasi. Pelayanan publik juga merupakan bagian yang krusial dalam praktek negara demokrasi, bahkan banyak ahli mengatakan bahwa pelayanan publik sebagai demokrasi dalam artian yang sebenarnya karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya. Tingkat

heterogenitas dan penyebaran yang luas, maka sangatlah rentan bagi suatu pemerintahan dapat memenuhi kebutuhan layanan masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan apalagi tingkat kepuasan rakyat. Dalam konteks ini layanan menjadi tolok ukur penting untuk melihat perjalanan demokrasi dan desentralisasi. Demokrasi dan desentralisasi harus dilihat dari kemampuan pemerintah dan pemerintah daerah dalam melakukan transaksi sosial yang paling nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu layanan publik. Marsh dan Ian mengemukakan 2 (dua) perspektif yang penting diamati dalam layanan publik yaitu : Pertama, *dimensi service delivery agent* (dinas atau unit kerja pemerintah) dan Kedua, *dimensi customer* atau user (masyarakat yang memanfaatkan). Berdasarkan dimensi pemberi layanan perlu diperhatikan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi layanan yang adil (dimensi ruang dan kelas sosial), kesiapan kerja dan mekanisme kerja (*readiness*), harga terjangkau (*affordable price*), prosedur sederhana dan dapat dipastikan waktu penyelesaiannya. Sementara itu dari dimensi penerima layanan publik harus memiliki pemahaman dan reaktif terhadap penyimpangan atau layanan tak berkualitas yang muncul dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Keterlibatan aktif masyarakat baik dalam mengawasi dan menyampaikan keluhan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi faktor penting umpan balik

bagi perbaikan kualitas layanan publik dan memenuhi standar yang telah ditetapkan (Dharma Setyawan,2014:107)

2. Asas-asas Pelayanan yang Baik

Asas Pelayanan yang Baik dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, ialah asas yang memberikan kejelasan waktu, prosedur dan biaya sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Unsur-unsur yang terdapat dalam penjelasan asas pelayanan yang baik tersebut:

- a) Memberikan pelayanan yang tepat waktu,
- b) Prosedur dan biaya yang jelas;
- c) Sesuai dengan standar pelayanan;

Penerapan Asas pelayanan yang baik akan menopang pelayanan yang berkualitas. Asas-asas Umum pemerintahan yang Baik merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintah dalam mengeluarkan keputusan dan/Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas pelayanan yang baik merupakan salah satu asas yang merupakan bagian dari AUPB yang diatur oleh Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

b. Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembanguknan sektor lain.

Pengertian administrasi menurut S.P.Siagian (1990:13) adalah keseluruhan proses kerjasama dua orang manusia atau lebih dan didasarkan atas rasional tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil merupakan instansi yang mana bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam membuat sebuah identitas seseorang atau masyarakat.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara merupakan cabang dari pusat atau bagian dari pemerintahan yang mana setiap kabupaten mempunyai instansi ini, tujuannya adalah agar mempermudah masyarakat dalam membuat identitas. Identitas itu bisa berupa KTP, KK, Akta Kelahiran yang mana identitas itu bertujuan agar pemerintah mengetahui data penduduk disuatu tempat tersebut. Kemudian identitas itu memudahkan masyarakat dalam berurusan di instansi – instansi lainnya karena dengan sebuah identitas atau jati diri, seseorang lebih mudah mengenal dan mengetahui data dari seseorang tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Kependudukan, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara melaksanakan pelayanan pendaftaran penduduk dan catatan sipil meliputi :

Dokumen Kependudukan, meliputi :

- 1) Biokdata Penduduk
- 2) Kartu Keluarga (KK)
- 3) Kartu Tanda Penduduk (KTP)
- 4) Surat Keterangan Penduduk; dan
- 5) Akta Pencatatan Sipil

Surat Keterangan Penduduk, meliputi :

- 1) Surat Keterangan Pindah
- 2) Surat Keterangan Pindah Datang
- 3) Surat Keterangan Kelahiran
- 4) Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan
- 5) Surat Keterangan Pembatalan Perceraian
- 6) Surat Keterangan Kematian
- 7) Surat Keterangan Pengangkatan Anak
- 8) Surat Keterangan Pelepasan Pengangkatan Anak
- 9) Surat Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia
- 10) Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas

Setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh fasilitas-fasilitas publik dalam hal kependudukan diantaranya: 1.Dokumen kependudukan; 2.Pelayanan yang sama dalam pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil; 3.Perlindungan atas data pribadi; 4.Kepastian hukum atas kepemilikan dokumen; 5.Informasi mengenai data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan (Fulthoni, 2009:8)

B. Landasan teori

1. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, tidak dapat untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid,1998:16). Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecendrungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani bukan yang dilayani. Reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan

kmendudukan “pelayan” dan “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditunjukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikan, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat (Sinambela dkk,2006:12). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan. Kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan apabila ada mekanisme “*exit*” dan “*voice*”. Mekanisme “*exit*” berarti bahwa jika pelayanan publik tidak berkualitas maka konsumen harus memiliki kesempatan untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik lain yang disukainya. Sedangkan mekanisme “*voice*” berarti adanya kesempatan untuk mengungkapkan ketidakpuasan kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik. Pendekatan Pelayanan Publik Baru ini senada dengan Teori “*Exit*” dan “*Voice*” yang lebih dahulu dikembangkan oleh Albert Hirschman (Ratminto&Winarsih,2005:71-72).

Kinerja pegawai yang baik, dalam organisasi publik, ditunjukkan dengan melakukan pelayanan kepada kepentingan publik yang semakin baik dan memuaskan dan hal tersebut dapat dilakukan melalui peningkatan atau menambah pengetahuan (*Knowledge*), keterampilan (*skill*) dan sikap (*Attitude*) pegawai. Selain itu aspek-aspek yang dinilai sebagai kinerja

mencakup sebagai berikut : (1) Kesetiaan, (2) Hasil kerja, (3) Kejujuran, (4) Kedisiplinan, (5) Kreativitas, (6) Kerjasama, (7) Kepemimpinan, (8) Kepribadian, (9) Prakarsa, (10) Kecakapan dan (11) Tanggung jawab. Pemerintah juga seharusnya memberi peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pemerintah dalam rangka memberi pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik baiknya. (Simon Hakim dan E. S. Savas, 2002:14). Dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat organisasi pemerintah atau aparatur pemekrintahan hendaknya memotivasi dirinya untuk senantiasa mementingkan kepentingan organisasi atau kepentingan umum di atas kepentingan pribadinya (Paarlberg dan Lavigna 2010:15)

Asas-asas pelayanan publik berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen PAN) No. 63 Tahun 2003 sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan dengan prosedur mudah, pelayanan lancar, pelayanan cepat dan pelayanan tidak berbelit-belit.
- 2) Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur/tata cara, persyaratan pelayanan, pengetahuan petugas dan tanggung jawab petugas.
- 3) Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan pelayanan dalam hal keamanan pelayanan, kenyamanan, kemampuan petugas dan kepastian hukum.

- 4) Keterbukaan, dalam arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum.
- 5) Efisien dan ekonomis dalam arti persyaratan ringan, kedisiplinan petugas, kewajaran biaya pelayanan dan sesuai kemampuan ekonomis masyarakat.
- 6) Keadilan yang merata dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum di usahakan keadilan mendapatkan pelayanan, perhatian terhadap kepentingan masyarakat, kesediaan dan ketanggapan petugas membantu dan pendistribusian yang merata.
- 7) Ketepatan waktu dalam arti implementasi pelayanan umum dapat diselesaikan dalam hal informasi waktu, kecepatan pelayanan, realisasi waktu dan kepastian jadwal pelayanan. Berangkat dari konsep tersebut dan penjelasan pelayanan publik tentang bagaimana pelayanan itu diberikan sesuai dengan haknya, maka dalam tatanan implementatif akan memunculkan tanggapan-tanggapan masyarakat terhadap stimulus terhadap kebijakan-kebijakan dalam pelayanan oleh pemerintah.

Pelayanan pada dasarnya adalah cara melayani, membantu, mengurus, menyelesaikan keperluan kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Dan kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Seperti yang dilaksanakan pada instansi pemerintah di pusat, daerah dan

lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka implementasi ketentuan perundang-undangan. Jadi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah haruslah mendahulukan kepentingan masyarakat dengan waktu yang singkat, mudah serta dapat memberikan rasa puas bagi masyarakat yang menikmati layanan itu.

2. Teori Administrasi Pemerintahan

Administrasi Negara berasal dari bahasa latin *administrare* yang dalam bahasa Belanda diartikan sama dengan *besturen* yang berarti fungsi pemerintah. R.D.H.Kusumaatmadja mengatakan bahwa Administrasi dalam kehidupan sehari-hari terdiri dari dua arti : Dalam arti sempit : administrasi adalah kegiatan tulis menulis, catat mencatat dalam setiap kegiatan atau tata usaha. Dalam arti luas : administrasi adalah kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Administrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (R.D.H.Kusumaatmadja,2006:116) Sedangkan manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para organisasi dan penggunaan sumberdaya sumberdaya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. (Handoko, 2003:2). Kemudian untuk menjalankan kedua aktivitas

administrasi dan manajemen diatas maka diperlukan sebuah wadah bernama organisasi. Organisasi dapat didefinisikan wadah atau wahana, kegiatan orang orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan (Hamim,2005:13). Untuk mencapai tujuan kegiatan administrasi dan manajemen didalam organisasi maka perlu didukung berbagai sarana dan prasarana yang disebut sumberdaya organisasi yang meliputi *Man, Method Machine, Market, dan Money*. Sementara Administrasi Negara merupakan suatu bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga lembaga mulai disusun, digerakkan dan dikemudikan.

Definisi pemerintah berasal dari kata "Perintah" tersebut memiliki dua unsur yaitu : ada dua pihak yang terkandung kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memiliki kewenangan dan pihak yang di perintah memiliki ketaatan (Syafie,2003:117). Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyatnya, oleh karena itu tugas dari pemerintahan adalah:

- 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- 2) Memajukan kesejahteraan umum.
- 3) Mencerdaskan Kehidupan bangsa.
- 4) Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan abadi keadilan sosial.

Pemerintah dalam arti luas di definisikan sebagai seluruh organ kekuasaan dalam negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintahan di artikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badanbadan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang di serahi wewenang untuk mencapai tujuan negara. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah hanya mencakup organisasi fungsi-fungsdi yang menjalankan tugas pemerintahan (*eksekutif*) yang bisa di lakukan oleh kabinet dan aparat-aparannya dan tingkat pusat sampai ke daerah.(Mahfud 2000: 66). Sedangkan asas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah adalah :

- 1) Asas Desentralisasi adalah asas penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- 2) Asas Dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah, atau kepada instansi vertikal tingkat atas nya, Kepada pejabat-pejabat daerah.
- 3) Tugas Pembantuan adalah asas untuk turut sertanya pemerintah daerah bertugas dalam melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang di tugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

3. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu (Budi Winarso, 2007:17) Berdasarkan pendapat ahli maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Pengertian Kebijakan Publik Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan public dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) sangat beragam, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the authoritative allocation of values for the whole society*” atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, values, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta, hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2000: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

- 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;

2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Wol sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Kebijakan Publik menurut Thomas R Dye, didefinisikan sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*”(apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu. Chandler dan Planose bagaimana dikutip Tangkilisan (2003:1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah, selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung

dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

