

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Kebijakan**

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara. (Dunn, 2007: 51).

Beberapa ilmuwan menjelaskan berbagai macam mengenai kebijakan diantaranya, Carl Friedrich dalam Indiahono menyatakan bahwa “kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.” (Indiahono, 2009: 18).

Dalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*). Sementara itu Jones mendefinisikan kebijakan yaitu: “Perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis. Ini akan

dibicarakan secara khusus dalam bagian lain, dalam hubungan dengan sifat dari kebijakan”(Abidin, 2008: 25).

Menurut Abidin kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan :

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan. (Abidin, 2008: 25).

Berdasarkan penjelasan beberapa definisi terkait kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

Menurut Aderson dan Winarno (2007: 20) konsep kebijakan memiliki beberapa implikasi, yakni:

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan pada perilaku yang serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan suatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor yang terlibat dalam sistem politik.

2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal tetapi juga keputusan –keputusan beserta pelaksanaannya
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan pemerintah
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, mungkin kebijakan mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah
5. Kebijakan publik memiliki paksaan yang secara potensial sah dilakukan. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Secara umum kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut, yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Berbeda dengan hukum dan peraturan, kebijakan hanya menjadi sebuah pedoman tindakan dan tidak memaksa seperti hukum.

Meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan namun kebijakan hanya bersifat adaptif dan interpretatif. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* serta diharapkan bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal suatu organisasi atau lembaga, dengan kata lain kebijakan harus memberi peluang di interpretasikan sesuai dengan kondisi yang ada.

## **2.2. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Banyak variable yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana kebijakan.

Birokrasi sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Birokrasi melaksanakan tugas maupun fungsi pemerintah dari hari ke hari tentunya membawa dampak pada warganegaranya. Peranan birokrasi sangat menentukan keberhasilan dari program yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sinergitas antara pembuat kebijakan dengan birokrasi atau dengan kata lain dinas sebagai implementator sangat penting guna pencapaian tujuan kebijakan.

Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut: “Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi,

prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Selanjutnya Nugroho (2014:657) menjelaskan implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administratif yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Nugroho dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* yang mengemukakan bahwa :

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. (Nugroho, 2004:158).

Implementasi kebijakan menurut pendapat di atas, tidak lain berkaitan dengan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuan kebijakan tersebut melalui bentuk program-program serta melalui *derivate*. *Derivate* atau turunan dari kebijakan publik yang dimaksud yaitu melalui proyek intervensi dan kegiatan intervensi.

Secara tegas Edwards III (2002: 1) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2004: 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10 – 20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan perencanaannya maka implementasi tersebut semakin efektif.

Berkaitan dengan keefektifan implementasi, maka sebelum melaksanakan implementasi kebijakan kiranya perlu diketahui terlebih dahulu pendekatan-pendekatan implementasinya. Sebagaimana dikemukakan Peter deLeon dan Linda deLeon pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama, yaitu pada tahun 1970-an, memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Peneliti yang mempergunakan pendekatan ini antara lain Graham T. Allison dengan studi kasus misil kuba.

Pada generasi ini implementasi kebijakan berhimpitan dengan studi pengambilan keputusan di sektor publik. Generasi kedua, tahun 1980-an, adalah generasi yang mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat "dari atas ke bawah" (*top-downer perspective*). Perspektif ini lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Para ilmuwan sosial yang mengembangkan pendekatan ini adalah Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier, Robert Nakamura dan Frank Smallwood, dan Paul Berman. Pada saat yang sama, muncul pendekatan *bottom-upper* yang dikembangkan oleh Michael Lipsky, dan Benny Hjern. Generasi ketiga, 1990-an, dikembangkan oleh ilmuwan sosial Malcolm L. Goggin, memperkenalkan pemikiran bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, muncul pendekatan kontijensi atau situasional dalam implementasi kebijakan yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut. Para ilmuwan yang mengembangkan pendekatan ini antara lain Richard Matland, Helen Ingram, dan Denise Scheberle.

Ada beberapa variable penting yang dapat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Beberapa pakar mengklasifikasikan variable-variabel penting dalam implementasi kebijakan. Pandangan Edwards III dalam bukunya *Implementing Publiic Polyce*, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

*“Four critical factors or variables in implementing public police: communication, resources, dispotitions or attitude, and bureaucratic*

*structure*”.

(Empat faktor atau variable kritis dalam melaksanakan kebijakan publik: komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap dan stuktur birokrasi). (Edward III, 2002: 9-10).

Berdasarkan pandangan Edwards III keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh empat faktor penting, yaitu:

Pertama komunikasi kebijakan, berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi penyampaian informasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi *Transmission* yaitu menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan. Dimensi kejelasan (*clarity*) berarti menghendaki agar kebijakan yang dtransmisikan kepada para pelaksana, sasaran kebijakan dapat diterima dengan jelas. sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dari kebijakan. Dimensi Konsistensi (*consistency*) yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan.

Kedua yaitu sumberdaya, bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan. Jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Dimensi Sumber daya meliputi manusia (*staff*), peralatan (*facilities*), dan Informasi dan Kewenangan (*information and authority*).

Dimensi sumber daya manusia berarti, efektivitas pelaksanaan kebijakan



sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur) yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Dimensi Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Dimensi Informasi dan Kewenangan yaitu informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Ketiga yaitu disposisi ; disposisi ini merupakan karakteristik yang menempel erat kepada pelaksana. Disposisi terdiri dari pengangkatan birokrasi (*staffing the bureaucracy*) dan insentif (*incentives*). Dimensi pengangkatan birokrasi merupakan pengangkatan dan pemilihan pegawai pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. Dimensi Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan pemberian penghargaan, baik uang atau yang lainnya.

Keempat yaitu struktur birokrasi; struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya *standard operating procedures* (SOP). SOP akan menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Tidak jelasnya SOP diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya akan berdampak pada gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan. Dimensi *fragmentation* merupakan organisasi pelaksana yang terpecah-

pecah atau tersebar akan menjadi distorsi dalam pelaksanaan kebijakan. Semakin terfragmentasi organisasi pelaksana semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

### **2.3. Pengertian Kartu Tanda Penduduk (KTP)**

Sedangkan Kartu Tanda Penduduk selanjutnya disingkat KTP dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 dan perubahannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 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. Pendudukan 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.

#### **2.4. 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 penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2006 dan perubahannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Adminduk). (PTIK:2012).

Kartu Identitas (e-ID) biasanya menggunakan biometrik 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.(PTIK:2012).

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 biometrik 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. (Mare:2012).

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 menduplikasi KTP-nya. (PTIK:2012).

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 di antara 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 antenna.
4. *Printing*, yaitu pencetakan kartu.
5. *Spot welding*, yaitu pengepresan kartu dengan aliran listrik.
5. *Laminating*, yaitu penutupan kartu dengan plastik pengaman.

## **2.5. 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 Abdulrachman yang dikutip oleh 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 dapat 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.

Di samping 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 (2000:4) 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 (2007:19) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Adanya suatu proses untuk bekerjasama
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 membeda-bedakan antara administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas.

Menurut J. Wayong dalam Waldo (2007:15):

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).

Sedangkan Muhammad Jumhana (2009:99) menerangkan bahwa kependudukan adalah “hal ikhwal yang berkaitan dengan jumlah, ciri utama, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, kondisi kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, budaya, 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 pemeratakan 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 dan perubahannya Undang-Undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan menjelaskan bahwa “Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain”.

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 tetap di dalam daerah atau telah mendapatkan Izin tinggal menetap dalam daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-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 didaftar 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 surat izin diberikan kepada pendatang baru bermaksud tinggal menetap di daerah yang diberikan

oleh kepala daerah.

6. Administrasi surat bukti pelaporan orang asing disingkat SEPOA 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 disingkat SKTT adalah surat bukti tempat tinggal bagi orang asing yang bermaksud akan berdiam secara menetap dalam daerah Kota Medan.

17. Dan lain sebagainya.

## **2.6. Kecamatan**

Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 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/kota yang dipimpin oleh kepala kecamatan dan Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota. Camat diangkat oleh Bupati/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. (Amrah Muslimin, 2002:42).

Dari hal tersebut di atas penulis dapat menggambarkan bahwa Camat adalah aparat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan kecamatan yang memiliki jenjang pertanggung jawaban 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 ketenteraman 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. 23 Tahun 2014 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 km<sup>2</sup>
  - b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi minimal 10 km<sup>2</sup>
  - c. Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya minimal 12,5 km<sup>2</sup>
3. Jumlah desa/kelurahan.  
Seragam untuk semua yaitu 4 desa/kelurahan.