

**PELAKSANAAN ASAS DISKRESI
ADMINISTRATIF
(FREIES ERMESSEN) DALAM PELAYANAN
PUBLIK**

**(Suatu Studi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik Pada Kantor Dinas
Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang)**

SKRIPSI

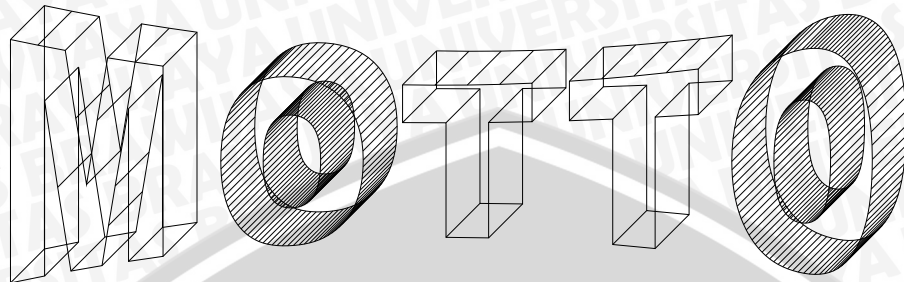
**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana Pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya**

**DIEMAS YUDHA NEGARA
NIM. 0810310201**



**Dosen Pembimbing :
Dr. Moch. Makmur, M.S
Drs. Suwondo, M.S**

**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2012**



**“HIDUP AKAN SELALU MEMBERIKAN
BANYAK PILIHAN BAGI SETIAP NAFAS YANG
BERJUANG, MEMBERIKAN BANYAK
PENGALAMAN BAGI SETIAP PIKIRAN YANG
BELAJAR, DAN MEMBERIKAN BANYAK
HARAPAN BAGI JIWA YANG BERSABAR.**

MAKA,

**TERUSLAH BERJALAN KARENA SATU-
SATUNYA KEGAGALAN DI DUNIA INI
HANYALAH KETAKUTAN UNTUK MENCOBA”**

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya di dalam skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah lain yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis dan diterbitkan oleh pihak lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam skripsi dan disebut dalam daftar kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dalam skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur bajakan, tiruan, atau bajakan secara ilegal dan tidak sesuai aturan penulisan saya bersedia skripsi ini dibatalkan dan diproses sesuai dengan ketentuan hukum (UU NO. 23 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan ayat 70).

Malang, 4 Juni 2012



Diemas Yudha Negara

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik (Suatu Studi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Pulik Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang)

Disusun oleh : Diemas Yudha Negara

NIM : 0810310201

Fakultas : Ilmu Administrasi

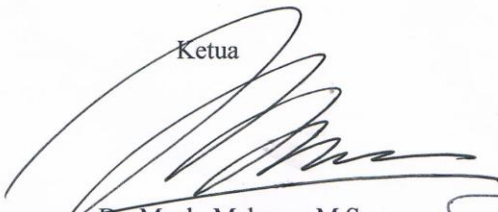
Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

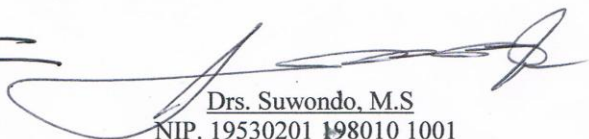
Malang, 29 Mei 2012

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota


Dr. Moch. Makmur, M.S
NIP. 19511028 19800 1 002


Drs. Suwondo, M.S
NIP. 19530201 198010 1001

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan didepan Majelis Penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Pada:

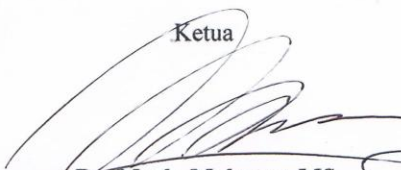
Hari	: Selasa
Tanggal	: 03 juli 2012
Jam	: 09.00
Skripsi atas nama	: Diemas Yudha Negara
Judul	: Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik (Studi Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang)

Dan dinyatakan LULUS

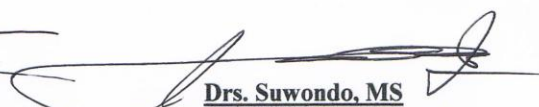
MAJELIS PENGUJI

Ketua

Anggota



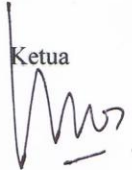
Dr. Moch. Makmur, MS
NIP. 19511028 19800 1 002



Drs. Suwondo, MS
NIP. 19530201 198010 1 001

Ketua

Anggota



Dr. Irwan Noor, MA
NIP. 19611024 198601 1 002



Drs. Minto Hadi, M.Si
NIP 19540127 198103 1 003



PEMERINTAH KOTA MALANG
DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
PERKANTORAN TERPADU (BLOCK OFFICE)
Jl. Mayjen Sungkono Kel. Arjowinangun Malang Telp. (0341) 751535

SURAT KETERANGAN

Nomor : 072/217/35.73.316/2012

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : MARTHA MRL. TOBING, SH., MM.
Jabatan : Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang
Menerangkan dengan sebenarnya bahwa :
Nama : **DIEMAS YUDHA NEGARA**
Tempat / Tgl. Lahir : Probolinggo, 4 Januari 1990
NIM : 0810310202
Alamat : Jl. Kertosentono No. 45 A Malang
Organisasi : Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang

Telah melaksanakan Penelitian / survey di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang dengan judul **"Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif dalam Pelayanan Publik (Suatu Studi Dalam Perspektif Hukum Administrasi pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang)"** selama bulan Pebruari 2012.

Demikian surat keterangan ini diberikan untuk digunakan sebagaimana mestinya.

Malang, 8 Mei 2012

A.n. KEPALA DINAS KEPENDUDUKAN DAN
PENCATATAN SIPIL KOTA MALANG
Sekretaris,



Martha MRL. Tobing
MARTHA MRL. TOBING, SH., MM.

KUPERSEMBAHKAN SRIKSI INI

*BUAT ORANG YANG TERCINTA, TERKASIH DAN TERSAYANG YANG
SEMOGA SELALU DALAM RIDHO DAN LINDUNGAN ALLAH SWT*

IBU JUMIATI

DAN

BAPAK ABDULLAH

*TERIMAKASIH ATAS SEMUA PENGORBANAN YANG TELAH
DIBERIKAN, BAIK BIAYA, TENAGA, MAUPUN PERHATIAN, TERLEBIH
LAGI SUNTIKAN DOA YANG MEMBUAT PENULIS MEMPUNYAI
SEMANGAT LEBIH UNTUK MENYELESAIKAN KARYA INI DENGAN
CEPAT*

SERTA ADIK YANG AKU SAYANGI DAN AKU CINTAI

MEGAWATI YUSWANDA

*TERIMASKASI ATAS MOTIVASI, PERHATIAN SERTA KASIH SAYANG
YANG TELAH DIBERIKAN*

Diemas Yudha N, 2012. **Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik (studi pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang)**. Skripsi. Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. **Dosen Pembimbing: (1) Dr. Moch. Makmur, M.S (2) Drs. Suwondo, M.S.** 146 Halaman

ABSTRAKSI

Diskresi menjadi isu krusial dalam pelayanan publik seiring adanya tuntutan kepada aparat birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel kepada publik. Karena Diskresi merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang.

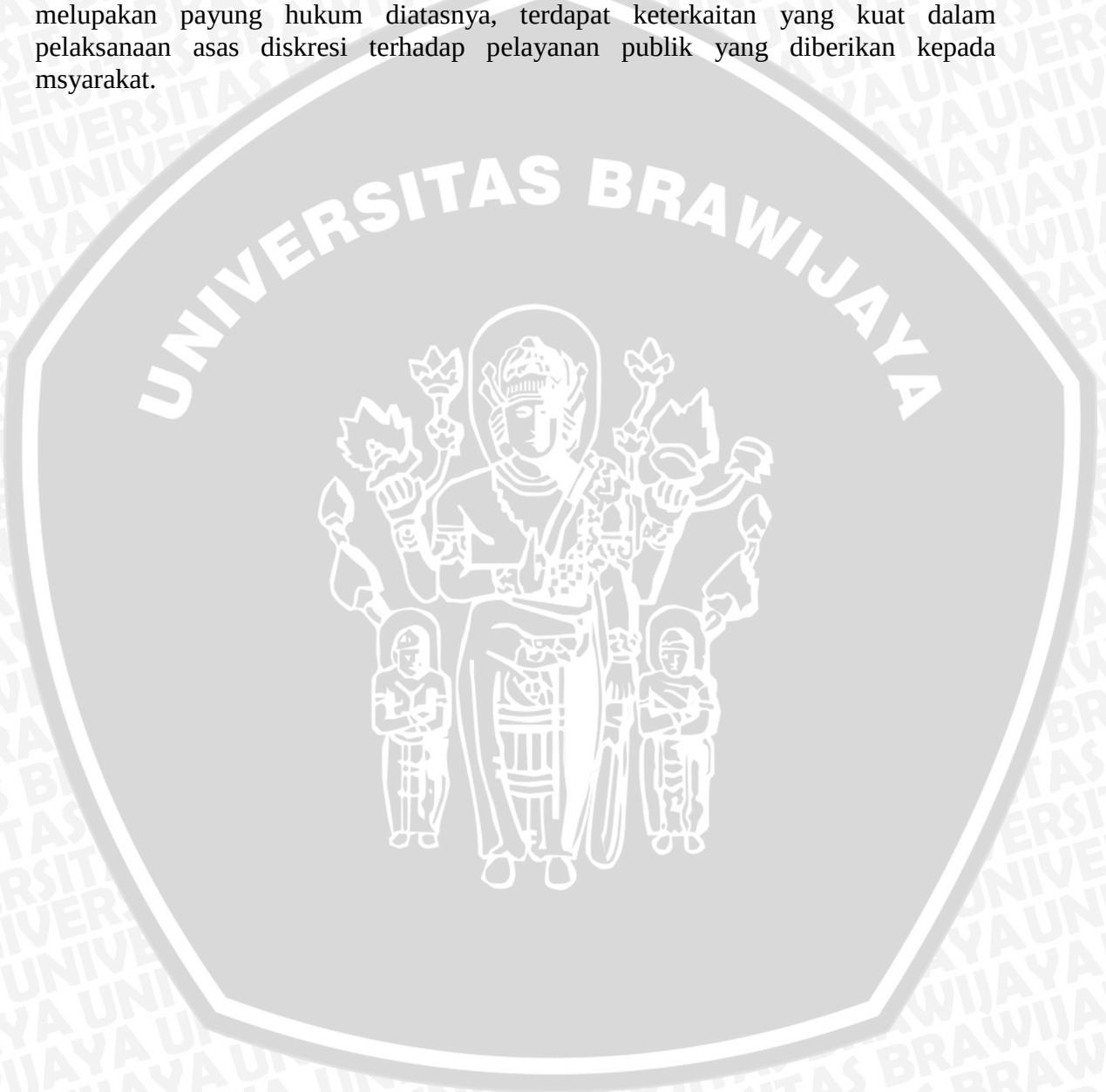
Prinsip dalam diskresi menyatakan bahwa pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak perlu terlalu dipermasalahkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor Visi dan misi organisasi serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang berlokasi di Kota Malang sedangkan situsnya berada di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang. Sumber data primernya diperoleh dari wawancara dengan beberapa informan yang berkaitan, sedangkan data sekundernya diperoleh dari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan tema tersebut. Teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sedangkan instrumen penelitiannya adalah peneliti sendiri, dan beberapa alat bantu yaitu interview guide dan perangkat penunjang. Penelitian ini difokuskan pada 2 (dua) hal, yaitu: (1) Pengetahuan Aparat Birokrasi Tentang Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik, Indikasi Terjadinya diskresi atau *freies Ermessen*, Sikap tindak diambil atas inisiatif sendiri, Kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang penting dan mendesak (2) Pelayanan Publik, yang didalamnya menguraikan Jenis layanan, standart pelayanan, kualitas pelayanan, akuntabilitas (pertanggung jawaban) pelayanan.

Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (a) asas diskresi secara konseptual telah dimiliki oleh aparat birokrasi dan sudah dilaksanakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat, hanya saja kendala yang paling sering terjadi adalah pada bentuk dan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya asas diskresi ini diketahui benar-benar membantu petugas untuk memberikan pelayanan dan mengambil sikap serta memecahkan persoalan tanpa harus menunggu sikap atau tindakan dari atasan. (b) pelayanan publik Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan setiap tahunnya, beberapa upaya peningkatan pelayanan dilakukan salah satunya adalah dengan kebebasan bertindak yang dimiliki oleh

masing-masing aparatnya. Selain itu penerapan sistem stelsel pasif yang menjadikan masyarakat sebagai pengamat dan penilai kualitas pelayanan dirasa cukup efektif.

Dengan demikian Asas Diskresi merupakan kebebasan bertindak yang dimiliki oleh aparat negara untuk melakukan suatu tindakan atas inisiatif sendiri tanpa melupakan payung hukum di atasnya, terdapat keterkaitan yang kuat dalam pelaksanaan asas diskresi terhadap pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.



Diemas Yudha N, 2012. **Implementation Principle of Discretion in Public Service (Study The Public Service Office Of Population and Civil Records Indicate the Development of Malang)**. Thesis. Sience Departement of Public Administration, Faculty of Administrative Aience, Barawijaya University. Adivisor Lecturer :**(1) Dr. Moch. Makmur, M.S (2) Drs. Suwondo, M.S.** 146 pages

ABSTRACT

The discretion remains as the crucial issue in the public service followed with the demand of bureaucracy officer in providing the efficient, responsive, and accountable public service to the public. The discretion refers to a way to provide the moving space to the officer or the national administration bodies in taking the action without the boundary of statute. The discretion principles assert that any violations and deviations from the procedure appear inevitable, as long as it complies with the organizational vision and mission within the framework of organizational objective.

Research subsumes into a descriptive study with the qualitative approach. It locates at Malang City. the public service Office of population and Civil Records indicate the development of Malang. The primary data come from the interview with some related informant. The secondary data emanate from documents related to the theme. Data collection techniques include interview, observation, and documentation. The instrument of research submits to the author/researcher itself, and some of the supporting tools involve interview guide and the supporting tools. Research focuses on two elements: (1) the implementation of discretion principles comprising to the ability to deal with the issue/matter in the absence of leadership, the indication of discretion or *freies ermessen*, the self-initiative, the ability to solve the important demanding issue, and the accountability; and (2) kind of public service, standart of pulic service, service qulity, and the service acutable.

Of this research result indicates that (a) the principle of discretion in a conceptual manner have been possessed by bureaucratic apparatus have already taken off in the implementation of public service , it ' s just an obstruction that occurs most often is in form and the provision of services to the community . By this principle discretion is known to really help officers to provide service and taking a and solve problem without have to wait attitude or action of a superior.(b) the public service Office of population and Civil Records indicate the development of Malang significantly each year, recent attempts to increase the Ministry conducted one is with the freedom of action that are owned by the respective Government agencies. In addition to the application of a system which made the community stelsel passive as an observer and evaluator of service quality is considered quite effective.

Thus the principle of freedom of action discretion is possessed by an apparatus of the state to perform an act on its own initiative , the legal umbrella

without forgetting on top of it there is a connectivity strong in the implementation of the principle of discretion to the public service given to the public.



KATA PENGANTAR



Puji syukur kepada Allah SWT sebagai pencipta atas segala kehidupan yang kita lihat, kita dengar dan kita rasa yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “ Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik (Suatu Studi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang) dengan baik.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk menempuh ujian sarjana dengan gelar Sarjana Administrasi Publik (S.A.P) pada Fakultas Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang.

Terima kasih dan rasa syukur yang dalam saya sampaikan kepada Kedua Orang tua saya (Ibu dan Bapak) yang telah membesarkan saya dan mendidik saya dengan kesabaran, kasih dan doa. Sungguh kasih beliau berdua adalah kepanjangan Tangan Allah SWT untuk hidup saya. Juga kepada adik saya yang telah memberikan semangat pada saya. Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Sumartono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. M.R. Krairul Muluk, S.Sos, M.Si selaku ketua jurusan Ilmu Administrasi Publik dan Bapak Drs. Minto Hadi, M.Si selaku Sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Moch. Makmur, M.S dan Bapak Drs. Suwondo, M.S yang telah bersedia dengan penuh keikhlasan menjadi dosen pembimbing dengan penuh

kesabaran, ketelitian, dan tanggung jawab memberikan arahan dan motivasi kepada peneliti sampai skripsi ini selesai dengan baik.

4. Bapak dan Ibu Dosen, serta karyawan-karyawati yang telah membantu selama penulis menempuh perkuliahan di Fakultas Ilmu Administrasi Brawijaya.
5. Teman-teman yang selalu memberikan semangat, doa dan bantuan pada penulis.
6. Ibu Martha selaku Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang dan Bapak Aljundiy selaku Kasi Pengelolaan Informasi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang beserta para staff.
7. Masyarakat yang telah membantu memberikan informasi kepada peneliti.
8. Semua pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Akhir kata, karena tiada gading yang tak retak, peneliti menyadari bahwa skripsi ini masih memiliki banyak kekurangan. Untuk itu, peneliti mengharapkan kritik dan saran dari pembaca dan kiranya skripsi ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Malang, 29 Mei 2012

Penulis

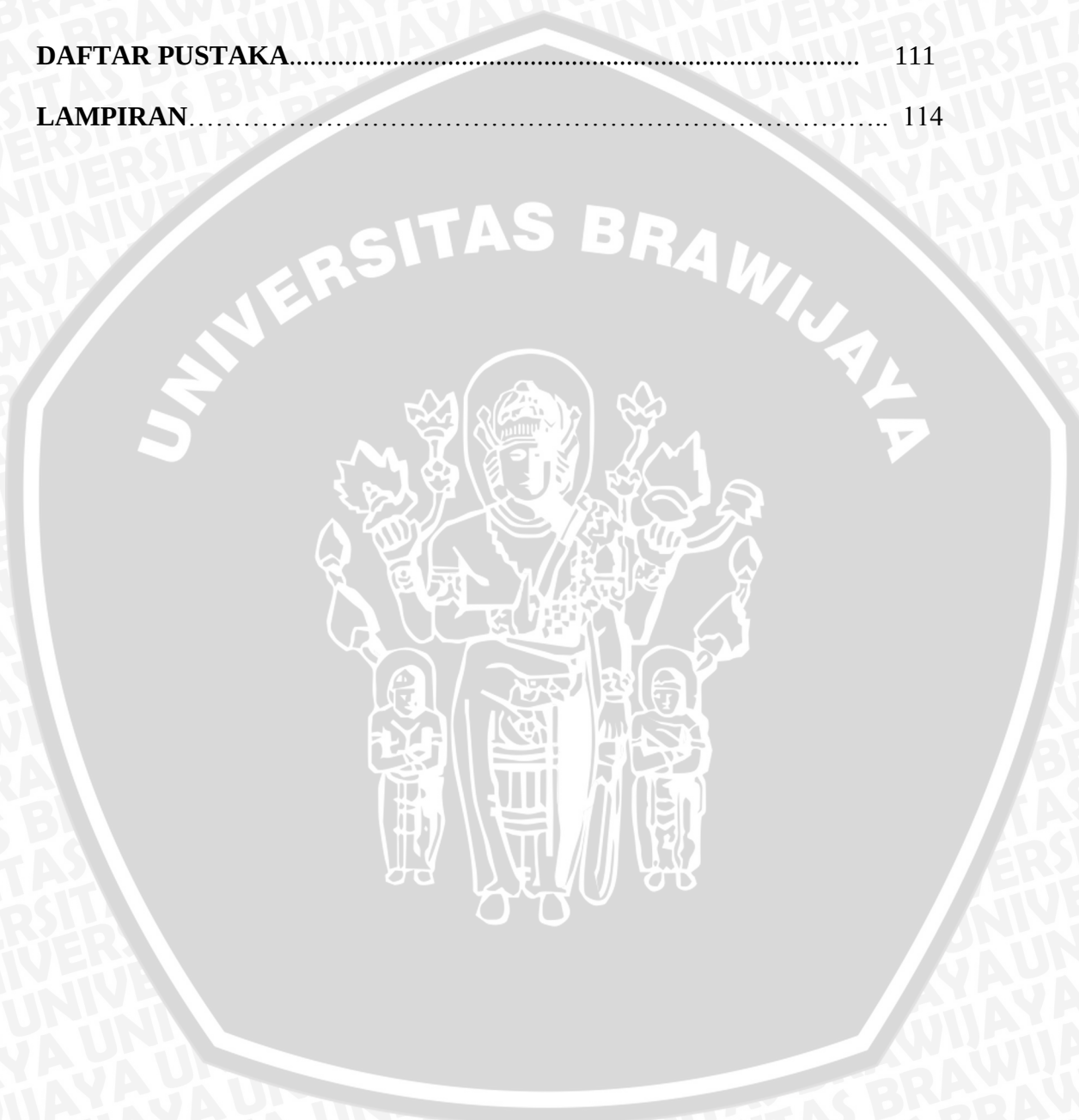
DAFTAR ISI

	Halaman
Abstraksi.....	ii
Abstract.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel.....	ix
Daftar Bagan.....	x
Daftar Lampiran.....	xi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kontribusi Penelitian	8
E. Sistematika Pembahasan	8
BAB II. KAJIAN PUSTAKA	10
A. Administrasi Publik dan Hukum Administrasi Publik	10
1. pengertian Administrasi	10
2. Administrasi Publik.....	10
3. Hukum Administrasi Publik.....	12
4. Peran Administrasi Publik	15
5. Hubungan Pelayanan Publik dan Kebebasan Bertindak	16
B. Pemerintahan Daerah.....	17
1. Pengertian Pemerintahan Daerah	17
2. Otonomi Daerah.....	19
3. Sistem Pemerintahan Daerah	23

C. Asas Diskresi	25
1. Pengertian Asas Diskresi	25
2. Indikasi Diskresi	27
3. Unsur Diskresi (<i>Freies Ermessen</i>).....	28
4. Alasan Pengambilan Diskresi	31
5. Sisi Positif dan Negatif Diskresi	34
D. Pelayanan Publik	35
1. Pengertian Pelayanan Publik.....	35
2. Jenis dan Bentuk Pelayanan.....	38
3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik.....	40
4. Kualitas Pelayanan Publik	41
E. Birokrasi Dalam Pelayanan Publik.....	42
1. Karakteristik Birokrasi	44
2. Tipe Ideal Birokrasi.....	46
BAB III. METODE PENELITIAN	47
A. Jenis Penelitian	47
B. Fokus Penelitian.....	48
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	49
D. Sumber dan Jenis Data.....	50
E. Teknik Pengumpulan Data.....	52
F. Instrumen Penelitian.....	52
G. Analisis Data.....	53
BAB IV. PENYAJIAN DATA DAN	
PEMBAHASAN.....	57
A. Gambaran Umum.....	57
I. Profil Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil	
Kota Malang.....	57
II. Struktur Organisasi.....	63

III. Sumber Daya Manusia.....	65
B. Penyajian Data Fokus Penelitian.....	69
1. Pelaksanaan Asas Diskresi.....	69
a. Pengetahuan Aparat Birokrasi Terkait Asas Diskresi Administratif.....	70
b. Indikasi Terjadinya diskresi administratif dalam pelayanan publik.....	73
c. Sikap atau tindakan yang diambil atas inisiatif sendiri.....	76
d. Kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang penting	78
2. Tingkat Pelayanan Publik.....	80
a. Jenis Pelayanan.....	80
b. Standar Pelayanan	84
c. Kualitas Pelayanan.....	86
d. Akuntabilitas pelayanan.....	88
C. Pembahasan	91
1. Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik....	91
a. Pengetahuan Aparat Birokrasi Terkait Asas Diskresi Administratif.....	91
b. Indikasi Terjadinya diskresi administratif dalam pelayanan publik	93
c. Sikap atau tindakan yang diambil atas inisiatif sendiri.....	95
d. kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang mendesak.....	96
2. Pelayanan Publik.....	99
a. Jenis Pelayanan.....	99
b. Sandart pelayanan yang diberikan.....	101
c. Kualitas pelayanan yang diberikan.....	102
d. Akuntabillitas (pertanggungjawaban)pelayanan.....	103
BAB V PENUTUP.....	105

A. Kesimpulan.....	105
B. Saran	108
DAFTAR PUSTAKA.....	111
LAMPIRAN.....	114



DAFTAR TABEL

Tabel 1.....	25
Tabel 2.....	69
Tabel 3.....	70
Tabel 4.....	89
Tabel 5.....	94
Tabel 6.....	95

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



DAFTAR BAGAN

Bagan I. Struktur Organisasi.....	67
Bagan II. Bagan Pendayagunaan Database Kependudukan	72
Bagan III. Alur Pelayanan Akta Catatan Sipil	86
Bagan IV. Alur Pengurusan Akta Kelahiran.....	87
Bagan V. Alur Pelayanan Pendaftaran Penduduk.....	88
Bagan VI. Alur Pengurusan KTP.....	89



DAFTAR LAMPIRAN

1. Bagan pendayagunaan Database Kependudukan.....	114
2. Alur Pelayanan Akta Pencatatan Sipil.....	115
3. Alur Pengurusan Akta Kelahiran.....	116
4. Alur Pelayanan Pendaftaran Kependudukan.....	117
5. Alur Kepengurusan KTP.....	118
6. Undang-Undang No. 23 Tahun 2006.....	119



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di era *Good Governance* seperti sekarang ini Pemerintah dituntut untuk bisa memberikan pelayanan publik yang baik secara cepat dan tepat sasaran. Adopsi jenis pelayanan dari sector swasta yang dinilai lebih berhasil secara tiga hal (efektif, efisien, serta ekonomis) memberikan gambaran besar pada institusi publik untuk bisa mencontoh dan menerapkannya pada semua jenis institusi pemerintah. Karena pada hakekatnya salah satu tugas pokok Pemerintah adalah sebagai pelayan masyarakat, maka institusi pemerintah harus memiliki tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yang jelas kemana arah dan tujuannya. Perspektif negatif yang berkembang di masyarakat selama ini adalah mengidentikkan bahwa institusi publik bukan sebagai pelayan publik melainkan sebagai pihak yang harus dilayani. Dengan demikian, muncul banyak asumsi negative dan kecenderungan masyarakat untuk malas dan cenderung tidak mau berhubungan dengan intitusi publik dalam mengurus keperluan atau masalah, mereka lebih suka menggunakan jasa-jasa orang ke dua (calo) untuk mengurus kepentingan mereka.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima. Hal ini disesuaikan dengan tingkat kebutuhan masyarakat yang meningkat dan pesatnya

perkembangan teknologi informasi yang mendorong masyarakat untuk meningkatkan pelayanan yang sesuai dengan tantangan tersebut. Di era otonomi daerah dengan bergesernya pusat-pusat kekuasaan dan meningkatnya operasionalisasi dan berbagai kegiatan lainnya di daerah maka konsekuensi logis pergeseran tersebut harus diiringi dengan meningkatnya *good governance* di daerah. Akuntabilitas sebagai salah satu prinsip *good governance* dewasa ini boleh dikatakan sebagai harga mati yang harus dilakukan. Akuntabilitas atau tanggung gugat lembaga legislatif selain disebabkan oleh adanya tuntutan perkembangan paradigma *good governance* dan perkembangan demokratisasi juga karena kesadaran kritis masyarakat yang sudah mulai tumbuh subur. Pada dasarnya pemerintah mulai level pusat sampai daerah sebagai agen pelaksana penyelenggaraan pemerintah disertai "kekuasaan" oleh rakyat untuk melaksanakan pemerintahan demi mewujudkan perannya sebagai pelaksana pembangunan, pembuat regulasi, pemberi layanan kepada masyarakat dan pemberdaya masyarakat. Oleh karena itu pemerintah sebagai pihak yang diberi kekuasaan hendaknya memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kekuasaan yang diberikan rakyat kepada mereka, jika tidak demikian pemerintahnya akan menjadi taruhnya.

Untuk menghapus perspektif lama yang berkembang dan untuk menciptakan pelayanan yang responsif, akuntabel serta efisien maka aparat birokrasi publik dituntut untuk melakukan perubahan mainset dalam memberikan pelayanan publik dengan model lama yang terkesan lama dan berbelit-belit. Kepatuhan seorang aparat

birokrasi terhadap aturan-aturan yang dibuat oleh pemerintah tidak menjadi masalah, namun juga wajib dipahami bahwa aturan-aturan itu juga merupakan ciptaan manusia. Sebagai manusia biasa yang memiliki keterbatasan rasionalitas (*bounded rationality*), para perumus kebijakan dan aturan-aturan yang dibuat tentu saja tidak mampu merespon dan memahami semua aspek/pokok kepentingan yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu perilaku aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan tidak hanya berdasar pada aturan yang kaku. Pejabat publik dan pemberi layanan sebenarnya memiliki kekuasaan untuk melaksanakan dan memutuskan sesuatu yang dibutuhkan secara cepat dan tepat dengan keputusan sendiri apabila tidak atau belum ada aturan yang mengaturnya dengan catatan untuk kepentingan publik.

Oleh sebab itu agar pelayanan menjadi sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat, untuk itu perlu dilakukan kebijakan operasional yang dapat dipandang sebagai suatu diskresi (*freies ermessen*), yakni upaya untuk menyesuaikan kebijaksanaan dengan situasi yang telah berkembang (Wibawa, 2004). Diskresi (*freies ermessen*) secara konseptual merupakan suatu langkah yang ditempuh aparat birokrasi untuk menyelesaikan suatu kasus yang tidak atau belum diatur dalam suatu regulasi yang baku (Dwiyanto, 2006:144). Dalam konteks tersebut, diskresi dapat berarti suatu bentuk kelonggaran pelayanan yang diberikan oleh administrator kepada pengguna jasa. Dalam implementasinya, tindakan diskresi diperlukan sebagai kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan yang ada atas suatu kasus yang belum atau tidak diatur dalam satu ketentuan yang baku (Dwiyanto, 2006:144).

Saat ini dapat dicermati bahwa diskresi pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah demikian rendah. Adapun berdasarkan identifikasi yang dilakukan terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya hal demikian, yaitu :

1. Budaya *patron-klien* yang masih melingkupi pelaksanaan tugas dari administrator publik. Budaya *biriokrasi* di Indonesia banyak mengadopsi budaya jawa yang hierarkis, tertutup, sentralistis, dan mempunyai nilai untuk menempatkan pimpinan sebagai pihak yang harus dihormati dan dipatuhi. Dalam konteks demokrasi pelayanan publik di Indonesia, hubungan tersebut diterjemahkan oleh bawahan sebagai mendahulukan kepentingan pimpinan diatas segalanya. Sesuai dengan akar budaya lama, raja adalah segalanya dan masyarakat adalah abdi. Dalam konteks budaya paternalistik adalah berupa atasan yang memiliki kekuasaan yang besar dan sanggup memberikan apapun bagi bawahannya, sehingga bawahan akan memberikan apapun loyalitas dan pengabdian yang penuh bagi atasannya. Sehingga loyalitas yang seharusnya diberikan kepada masyarakat menjadi milik atasan. Ini sangat berpengaruh baik terhadap atasan maupun bawahan dalam memberikan pelayanan kepada publik. Atasan akhirnya tidak memahami apa realitas sebenarnya yang terjadi pada masyarakat, pelayanan seperti apa yang mereka inginkan. Karena informasi yang masuk kepadanya hanya berupa informasi yang baik-baik saja dari bawahan agar atasan menjadi senang. Sedangkan bagi bawahan, menjadikan atasan sebagai patron akan membuatnya tidak berani mengambil

tindakan, takut melangkahi dan akhirnya tidak melakukan tindakan apapun.

Dalam pelayanan publik sikap menganggap atasan sebagai segalanya menjadikan pelayanan menjadi tidak efisien. Tidak hanya menghabiskan energi waktu saja, dari segi biaya semakin besar rupiah yang harus dikeluarkan masyarakat.

2. Reward (penghargaan) yang tidak jelas dari aparat/pejabat birokrasi publik ketika ia mampu melaksanakan pekerjaannya dengan baik. Reward disini dapat berupa penghargaan ataupun bentuk penghormatan, namun dapat juga diartikan sebagai mendapatkan insentif. Tidak adanya sistem insentif yang secara efektif mampu mendorong para pejabat birokrasi untuk bekerja secara efisien dan profesional ikut memberikan kontribusi terhadap kegagalan birokrasi dalam membangun kinerja yang baik. Dalam diskresi beban berat yang pasti muncul terlebih dahulu adalah tidak sesuai dengan aturan. Apapun bentuknya yang dilakukan oleh administrator publik ketika kebijakan yang dia buat itu menghasilkan kebijakan yang akuntabel dan efisien terhadap pengguna jasanya, namun hal tersebut tidak sesuai dengan aturan yang telah ada, yang dia lakukan adalah salah. Inilah pemahaman yang selalu muncul dalam benak para administrator ketika ia ingin melakukan diskresi, jangankan mendapatkan penghargaan atas hasil kerjanya. Yang paling minimal ia akan mendapat sikap yang tidak enak dari teman sejawat ataupun dimarahi oleh atasan. Yang lebih parah lagi ketika diskresi yang dilakukan oleh seorang administrator publik itu membawanya ke pintu penjara. Hal yang sangat naif,

ketika seorang memang berbuat untuk publik yang sebenarnya bukan malahan mendapat reward. Sedangkan adminisitrator yang dalam tugasnya banyak “melindungi atasan” dan memperjuangkan kepentingan tertentu saja tidak mendapatkan punishment dari negara ini

3. Rendahnya kualitas pendidikan dari para administrator publik sangat berpengaruh terhadap pelayanan yang ia berikan. Diskresi itu penting untuk dilakukan jika administrator memahami apa yang ia lakukan. Untuk itu wacana keilmuan dari administrator baik melalui pendidikan formal ataupun informal juga merupakan suatu keharusan. Kebijakan peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) aparat birokrasi melalui dukungan pada studi lanjut aparat ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi, seperti S1 dan S2, perlu mendapatkan prioritas sebagai bagian dari komitmen pengembangan pegawai. Selain itu, dengan mengikutsertakan pegawai pada program-program pelatihan mengenai dasar-dasar manajemen organisasi terbuka, kepemimpinan dan penerapan model organisasi adaptif diharapkan dapat meningkatkan penguasaan mereka akan konsep-konsep pelayanan publik yang baik. (Dwiyanto, 2006:35).
4. Terkonsentrasinya para administrator publik pada peraturan dan pekerjaan yang mengikat mereka dan asumsi peraturan tersebut merupakan peraturan yang kaku. Ditambah perspektif mereka yang lebih “mencari aman” dengan arti tidak mau melakukan suatu inovasi atau kegiatan baru tanpa harus terpaku pada peraturan dan sesuai kehendak sendiri untuk kepentingan publik dengan alasan tidak mau menanggung resiko kesalahan dan atau kekeliruan.

Kenyataan yang terjadi bahwa pembuatan pearturan terkadang tidak untuk kepentingan publik melainkan untuk kepentingan golongan ataupun hal ini bisa terjadi karena keterbatasan kemampuannya sebagai manusia biasa. Dengan alasan itu, maka tidak salah jika para pejabat dan pelayan publik memiliki inisiatif asas diskresi

dengan dasar suatu peraturan pastilah dibuat untuk kepentingan publik,. Seorang administrator atau pejabat publik harus mampu memahami secara bijak dan tepat tugasnya sebagai pelayan bagi rakyat, maka yang harus didahulukan tentu saja adalah kepentingan rakyat. Selain itu, Tendensi kepentingan harus bersih karena tidak jarang seorang aparat mengambil kebijakan atas nama publik, namun dalam kenyataannya hanya segolongan pihak tertentu yang diinginkan. Oleh karena itu seorang pejabat/aparat birokrasi publik harus benar-benar memfokuskan kerjanya untuk kepentingan publik.

Asas diskresi (*freies ermesen*) sejatinya adalah untuk membantu pejabat publik dalam mengambil keputusan yang berada di luar jangkauan Undang-Undang atau peraturan lainnya. Keberadaannya diharapkan mampu menjadi penyeimbang antara kepentingan pemerintah yang berdifat publik dengan kepentingan masyarakat yang bersifat particular dengan kecenderungan selalu mengutamakan individu. Dalam memberikan pelayanan publik, tidak terlepas dari pengaruh adanya asas diskresi sehingga secara cepat dan benar dalam memberikan pelayanan dengan perspektif baru *Good Governance* dimana waktu, biaya, tenaga dan pikiran bisa dimaksimalkan dengan kadar yang singkat.

Secara tidak langsung penggunaan asas diskresi oleh para birokrasi publik disadari atau tidak bisa menimbulkan penyelewengan-penyelewengan yang terjadi karena kurang adanya control dari berbagai pihak. Oleh karena itu, aktifnya tiga pilar Negara ini yaitu Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat sangat diperlukan agar keberadaannya mampu berjalan searah dan dinamis untuk kepentingan publik dan

mampu memberikan kontribusi agar mengubah perspektif patrimonial yang ada sejak dulu yang menjadi warisan negatif negara ini.

Berdasarkan uraian diatas sedikit banyak telah membuka pengetahuan awal peneliti yang kemudian tertarik untuk mengetahui lebih jauh dan mendalami terkait tentang bagaimana leadership seorang pemimpin, kecepatan pengambilan keputusan, pelayanan publik, dan asas diskresi sehingga peneliti memutuskan untuk mengangkat judul “ **IMPLEMENTASI ASAS DISKRESI ADMINISTRATIF**

(FREIES ERMESSEN) DALAM PELAYANAN PUBLIK”

(Suatu Studi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik Pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka permasalahan yang dapat ditarik untuk dijadikan pembahasan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik di Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang?
2. Bagaimanakah tingkat pelayanan yang diberikan oleh Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik di Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang

2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan tingkat pelayanan yang diberikan oleh Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang

D. Kontribusi Penelitian

1. Manfaat akademis
 - a. Diharapkan mampu memberikan kontribusi akademis dengan menambah wawasan dan pengetahuan keilmuan terkait dengan asas diskresi administratif dalam pelayanan publik.
 - b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi peneliti lain sebagai bahan pembanding untuk mengadakan penelitian selanjutnya, serta dapat dijadikan acuan bagi pihak yang melakukan penelitian.
2. Manfaat Praktis
 - a. Mengetahui konsep dan permasalahan birokrasi secara nyata dan mampu menarik teori yang berkaitan terutama tentang pelaksanaan asas diskresi administratif dalam pelayanan publik.
 - b. Sebagai bahan tambahan pengetahuan bagi Instansi dan pembaca yang tertarik untuk mengetahui tentang adanya asas diskresi administratif dalam melakukan pelayanan publik.

E. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini disusun berdasarkan pokok yang dituangkan secara sistematis yang terdiri dari lima bab yang berurutan dan saling terkait dengan tujuan untuk mempermudah memahami alur penulisan penelitian untuk skripsi ini. Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang hukum administrasi Negara, pemerintahan daerah, Birokrasi, deskripsi tentang Pelayanan Publik serta penjelasan mengenai diskresi (*freies ermessen*).

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik Pengumpulan data, instrumen penelitian, serta analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang data-data yang diteliti beserta pembahasan masalah sesuai fokus serta pengumpulan data, analisis dan interpretasi.

BAB V PENUTUP

Dalam bab terakhir ini berisi tentang kesimpulan penelitian dan saran-saran yang disampaikan oleh peneliti terkait dengan permasalahan yang diangkat. Di dalam kesimpulan diuraikan hal-hal penting secara garis besar dan umum. Sedangkan dalam saran berisikan berkaitan dengan masukan-masukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik dan Hukum Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi

Administrasi merupakan suatu proses yang berkelanjutan dan yang digerakkan dalam rangka mencapai tujuan dengan cara memanfaatkan bersama-sama orang dan material melalui koordinasi dan kerja sama. Administrasi juga meliputi manajemen pemerintahan (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, pembangunan, dan kepemimpinan) dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata cara pelaksanaannya.

Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditentukan sebelumnya. (Sondang,1994:3). Dalam mekanisme kerjanya diperlukan *stakeholder* pembangunan, sumber daya penyelenggara negara dan *stakeholder* yang berkualitas, dan dalam dukungan administrasi diperlukan dukungan tata laksana, sarana-prasarana, anggaran, sistem informasi yang sesuai sehingga penyelenggaraan negara sesuai dengan tujuan yang digariskan oleh undang-undang dan kebijakan yang telah dibuat.

2. Administrasi Publik

Menurut pendapat Bachsan Mustafa dalam bukunya “*Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (1990:8)” mengartikan sebagai berikut :

“ administrasi negara itu sebagai gabungan jabatan-jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat (*trapgewijs*) yang disertai tugas untuk melakukan sebagian dari pekerjaan pemerintah dalam arti luas (*Overheid*), yang tidak diserahkan kepada badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman”.

Dalam rumus ini tidak dipersoalkan, apakah gabungan jabatan yang ada di pemerintah pusat dan daerah akan tetapi jabatan yang disusun secara bertingkat dalam suatu kesatuan organisasi dari pusat sampai daerah. Mengenai badan-badan pembuat undang-undang dan badan-badan kehakiman adalah baik yang ada di pusat ataupun di daerah, pengertian administrasi ini dihubungkan dengan pengertian *public administration*.

Menurut Chander dan Plano pengertian administrasi publik adalah :

“Proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Keduanya juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagaitugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan-perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan”. (pasolong, 2007:7)

Sedangkan menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1990:1) administrasi negara adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Sementara menurut Sondang P.Siagian (1990:8) Administrasi negara didefinisikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh Aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara.

Utrecht Dalam bukunya “*Pengantar Administrasi Negara di Indonesia*” halaman 59 (dalam Mustafa 1990:9) mengemukakan bahwa :

“ *Public Administration* adalah suatu sistem pemerintahan negara dan suatu ilmu mengenai sistem pemerintahan negara itu”

Selain itu menurut Definisi lain yang dikemukakan oleh Dimock & Dimock dalam bukunya “*administrasi Negara*” terjemahan Drs. Husni Pane halaman 3 (dalam Mustafa 1990: 10) mengemukakan bahwa :

“ administrasi negara ialah aktivitas – aktivitas negara dalam melaksanakan kekuasaan – kekuasaan politiknya; dalam arti sempit, aktivitas – aktivitas badan badan eksekutif dan kehakiman, atau badan eksekutif saja, dalam melaksanakan pemerintahan”.

Apabila dibandingkan definisi Utrecht dengan definisi yang dikemukakan oleh Dimock & Dimock, maka definisi yang dikemukakan Utrech dalam mengartikan administasi negara secara pasif dan sempit, karena yang diartikan adalah “*van ambten*” atau himpunan jabatan – jabatan. Sedangkan dfinisi yang dikemukakan Dimock & Dimock memberikan pengertian secara luas dan aktif, karena administrasi negara digambarkan sebagai aktivitas-aktivitas atau kegiatan-kegiatan dari negara mencakup kegiatan dari legislative, eksekutif, dan yudikatif.

3. Hukum Administrasi Publik

Perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peran Hukum Administrasi Negara (HAN), karena semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peran HAN didalamnya,

sebaliknya dengan semakin intensifnya campur tangan tadi akan semakin besar pula peran HAN.

Secara teoritik, Hukum Administrasi Negara menurut Diana Halim (2004:4) yaitu sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari policy suatu pemerintahan.

Menurut J.M. Baron de Gerando (Hadjon, 2005:22) bahwa objek Hukum administrasi adalah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat. Selanjutnya menurut Hadjon (2005:23) Hukum administrasi (negara) adalah keseluruhan ketentuan yang mengikat alat-alat perlengkapan negara, baik tinggi maupun rendah, setelah alat-alat itu akan menggunakan kewenangan-kewenangan ketatanegaraan.

Secara teoritis, hukum administrasi negara merupakan fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang keberadaannya setua dengan negara konsepsi hokum atau muncul bersamaan dengan penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan berdasarkan aturan tertentu. Pada awalnya, khususnya di Belanda hokum administrasi negara menjadi satu dengan hukum tata Negara dengan nama *staat en administratief recht*. Agak berbeda dengan yang berkembang di Prancis di samping hukum tata negara. Di negeri Belanda ada dua istilah mengenai hukum ini yaitu *bestuursrecht* dan *administratief recht*. Terhadap dua istilah ini para sarjana Indonesia berbeda pendapat dalam menerjemahkannya. Untuk kata *administratie* ini diterjemahkan dengan tata usaha, tata usaha pemerintahan, tata usaha negara, dan juga yang

menterjemahkannya dengan administrasi saja. Sedangkan kata *bestuur* diterjemahkan seragam dengan pemerintahan. (Ridwan 2002:23)

Perbedaan terjemahan tersebut mengakibatkan perbedaan penamaan dalam hokum ini yakni seperti HAN, hokum tata pemerintahan, hokum tata usaha negara, hukum administrasi, dan lain-lainnya. Adanya keragaman istilah dalam perkembangnya lebih mengarah pada penggunaan istilah HAN dibandingkan hasil istilah lainnya. Sebagaiman ditunjukkan dari hasil penelitian lapangan bahwa responden yang memilih menggunakan istilah HAN sebanyak (50 %), hukum tata usaha negara (32,90 %), hukum tata pemerintahan (9,21%), dan sisanya 3,95% memakai istilah lainnya. (Hadjon dalam Ridwan 2002:25)

Dalam perkembangan selanjutnya pada tahun 1969, pengertian HAN oleh G. Pringgodigdo, S.H (dalam Kansil 2005:4) dijelaskan sebagai berikut :

“ Oleh karena di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan administratif berada dalam satu tangan yaitu presiden, maka pengertian hukum administrasi negara secara luas terdiri dari tiga unsur yaitu :

- a. Hukum Tata Pemerintahan, yaitu hukum eksekutif atau hukum tata pelaksanaan perundang-undangan; dengan kata lain hukum tata pemerintahan ialah hukum mengenai aktivitas-aktivitas kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang)
- b. Hukum Administrasi Negara dalam arti sempit, yakni hukum tata pengurusan rumah tangga negara (rumah tangga negara dimaksudkan adalah segala tugas yang ditetapkan undang-undang yang menjasi urusan negara)
- c. Hukum Tata Usaha Negara, yakni hukum mengenai surat-menyurat, rahasia dinas dan jabatan, kearsipan dan dokumentasi, pelaporan dan statistic, tata acara penyimpanan berita acara, pencatatan sipil, dan lain-lain.

Menurut Ridwan H.R dalam bukunya “*Hukum Administrasi Negara*”

(2002:43), ruang lingkup hukum administrasi negara mencakup hal-hal di antaranya:

- a. Sarana-sarana bagi penguasa untuk mengatur, mengendalikan, dan menyeimbangkan berbagai kepentingan masyarakat;
- b. Mengetur cara-cara partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan pengendalian tersebut, termasuk proses penentuan kebijakan;
- c. Perlindungan hukum bagi warga masyarakat;
- d. Menyusun dasar-dasar bagi pemerintahan yang baik.

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa hukum administrasi negara merupakan hukum yang berkenaan dengan pemerintahannya dalam arti sempit yaitu hukum yang cakupannya secara garis besar mengatur hal-hal antara lain:

- a. Perbuatan pemerintah (pusat dan daerah) dalam bidang publik;
- b. Kewenangan pemerintahan (dalam melakukan tugas publik tersebut) mengenai dari mana, dengan cara apa, dan bagaimana pemerintah menggunakan kewenangannya; kewenangan ini dituangkan dalam bentuk instrument hukum sehingga diatur pula bagaimana penggunaan dan pembuatan instrument hukum;
- c. Akibat-akibat hukum yang lahir dari penggunaan dan pembuatan kewenangan tersebut;
- d. Penegakan hukum dan penerapan sanksi-sanksi dalam bidang pemerintahan.

Sehubungan dengan adanya hukum administrasi negara tertulis ayng tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan hukum administrasi yang tidak tertulis, yang lazim disebut asas hukum pemerintahan yang layak (*algemene*

beginnelsen van behoorlijk bestuur); keberadaan dan sasaran dari hukum administrasi adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur tugas dan kewenangan pemerintahan dalam berbagai dimensinya sehingga tercapai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum.

4. Peran Administrasi Publik

Administrasi publik sebagai *the work of government* memiliki peran atau pengaruh yang sangat vital dalam menggambarkan bahwa dinamika administrasi publik dapat dibuat sistem kenegaraan yang ada menjadi lebih buruk. Frederick A. Cleland (dalam Pasolong, 2007:18) justru menunjukkan peran administrasi publik yang sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi.

Menurut Gray (dalam Pasolong, 2007 : 18) menjelaskan peran administrasi publik sebagai berikut :

- Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.
- Administrasi publik berperan melindungi hak-hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- Administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Dan selanjutnya, orientasi Administrasi Publik menurut Thoha (2005:53) :sekarang ini diarahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada rakyat. Dengan alasan seperti itu, teori administrasi publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga

eksistensi administrasi publik tidak hanya sekedar lukisan saja melainkan adanya manfaat bagi kepentingan publik. Jadi administrasi publik lebih menekankan pada peranan publik untuk mencapai tujuan.

Administrasi publik merupakan medan dimana para aparat pemerintah atau eksekutif melaksanakan pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan sector publik khususnya penyediaan pelayanan publik, maka peran administrasi publik sangat menentukan kestabilan, ketahanan, dan kesejahteraan suatu negara. Selain itu, administrasi publik juga dapat dilihat sebagai ajang dimana dapat disaksikan atau dibuktikan apakah benar para elit birokrasi dan politisi memenuhi janji-janjinya atau membuktikan komitmennya kepada publik yang telah memilih mereka. Karena itu, administrasi publik juga berperan dalam menjaga *public trust*.

5. Hubungan Pelayanan Publik dan Kebebasan Bertindak

Administrasi negara sebagai penyelenggara kesejahteraan umum (*Bestuurszorg*) meliputi segala lapangan kemasyarakatan di mana turut serta pemerintah secara aktif dalam pergaulan manusia. Diberinya tugas *bestuurszorg* itu membawa suatu konsekuensi khusus bagi Administrasi Negara.

Untuk dapat melaksanakan tugas *bestuurszorg* tersebut, seperti misalnya, tugas menyelenggarakan kesehatan rakyat, menyelenggarakan pengajaran bagi seluruh warga negara, menyelenggarakan perumahan yang baik, dan sebagainya, maka Administrasi Negara memerlukan kebebasan, yaitu kebebasan dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam menyelesaikan soal soal genting yang timbul dengan sekonyong-

konyong dan yang peraturan penyelesaiannya belum ada, yaitu blom sdibuat badan-badan kenegaraan yang disertai tugas legislatif.

Dalam hal demikian Administrasi Negara yang dipaksa bertindak cepat tidak dapat menunggu perintah dari badan-badan kenegaraan yang disertai tugas legislatif. Selanjutnya, Administrasi Negara tak dapat diikat oleh peraturan perundang yang dibuat oleh badan-badan kenegaraan yang disertai tugas legislatif.

Kebebasan yang diperlukan Administrasi Negara ini yang menjadi konsekuensi turut sertanya pemerintah dalam penghidupan kemasyarakatan, terkenal dengan nama *Freies Ermessen* (dalam bahasa Jerman) atau *Pouvoir Discretionnaire* (Diskresi) dalam bahasa Prancis.

Diberinya *Freies Ermessen* kepada Administrasi Negara itu sebenarnya berarti bahwa sebagian kekuasaan yang dipegang oleh DPR sebagai badan legislatif dipindahkan ke tangan Pemerintah. Administrasi Negara, sebagai Badan Eksekutif.

B. Pemerintahan Daerah

1. Pengertian Pemerintahan Daerah (Local Government)

Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 pasal 1 ayat 3 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

“Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”

Sedangkan pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 pasal 1 ayat 22 tentang pemerintahan daerah adalah :

“ penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”

Desentralisasi dalam arti sempit (*devolution*) akan berkaitan dengan dua hal (Smith, 1985:18). yang *pertama* adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai batas yuridiksinya. Wilayah ini diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politis di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis, berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis (dalam Muluk, 2006:10).

Menurut Charles “ Otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan”. Selanjutnya dijelaskan menurut The Liang Gie “ otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan kelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, dan mengendalikan serta mengembangkan beberapa hal yang perlu bagi kehidupan penduduk. (Nurcholis, 2007: 30-31)

Selanjutnya Hoessein (2001b) mengungkapkan *local government* ini merupakan sebuah konsep yang mengandung tiga arti. *Pertama*, pemerintah lokal yang sering dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni

council dan *mayor* di mana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada prosedur pemilihan. Berkaitan dengan organ ini, terdapat beberapa jenis seperti yang diungkapkan oleh Ammons & Glass (1989 : 3-8), yakni *strong mayor council form*, *council manager form*, serta *commition form*.

Kedua, mengacu pada pemerintahan lokal yang diselenggarakan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini lebih mengacu pada fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdapat dua prinsip yang lazim digunakan. *The ultra vires doctrine* menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat bertindak dalam hal-hal tertentu atau hanya dalam pemberian pelayanan saja. Fungsi atau urusan pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat.

Ketiga, bermakna daerah otonom. Hossein (2001c) menjelaskan bahwa pembentukan daerah otonomi yang secara simultan membentuk kelahiran suatu otonomi berdasarkan atas aspirasi dan bentuk objektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan menangani urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan atas aspirasi masyarakat (dalam Muluk, 2005;10).

2. Otonomi Daerah

Pembahasan tentang otonomi daerah sebagai langkah maju pemerintah pusat dalam memberdayakan pemerintah daerah, serta lebih meningkatkan kualitas

pelayanan kepada masyarakat luas. Memerlukan pemahaman tentang pergeseran peran pemerintah secara ideal. Sehingga akan tercipta arahan yang harmonis dan terkontrol tentang apa yang akan dicapai melalui otonomi daerah.

Lebih lanjut menurut Siswanto (2006:6) otonomi daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.

Apabila ditilik berdasarkan rumusan-rumusan tersebut diatas, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut (Siswanto : 2006, 6-7):

1. *unsur (elemen) batas wilayah.* Suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah satu dengan daerah yang lain. sebab hal ini sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum.
2. *Unsur (elemen) pemerintahan.* Eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintah daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. *unsur masyarakat.* masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinshaft* maupun *gasselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adapt istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

Sejalan diberikannya otonomi kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan pemerintahannya sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat terdapat konsep atau prinsip pemikiran tentang otonomi daerah, yang mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu (Siswanto, 2006:8):

"pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lain. adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk peningkatan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional".

Pemberian otonomi pada hakekatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu negara. Desentralisasi seringkali disebut pemberrian otonomi. dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu. kaitan antara desentralisasi dengan otonomi daerah seperti itu dilukiskan dalam pernyataan Gerarld S. Maryanovm, dalam Benyamin Hoessein (Siswanto, 2006:52) , bahwa desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi mata uang.

Decentralization is the focus of the counflict between those who argue from the top down in terms of goverment organization and the need for leadership, and those who argue from the buttom up in terms of populer demand and regional agitation. from the former point of view, the problem is decentralization from the latter it is regional autonomy.

Berdasarkan pendapat tersebut menurut Suwondo (2001:3-4) desentralisasi dikategorikan atas tiga kategori, yaitu:

- 1). Dekonsentrasi,
- 2). Delegasi,
- 3). Devolusi,

Dekonsentrasi pada dasarnya merupakan bentuk desentralisasi yang kurang ekstensif, yang sekedar merupakan pergeseran beban kerja dari kantor-kantor pusat departemen kepada staff, itu mungkin tidak diberikan kewenangan untuk merumuskan bagaimana yang dibebankan kepadanya harus dilaksanakan. *Delegasi* adalah bentuk desentralisasi dalam wujud pembuatan keputusan dan kewenangan-kewenangan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi publik tertentu pada organisasi-organisasi tertentu dan hanya dikontrol secara tidak langsung oleh departemen pusat. *Devolusi* diartikan sebagai wujud kongkrit dari desentralisasi politik (political decentralization). yang memberikan otonomi penuh dan kebebasan tertentu kepada pemerintah lokal, serta kontrol yang relatif kecil dari pemerintah pusat terhadapnya. Dan pemerintah lokal harus diberikan “corporate status” dan kekuasaan yang cukup untuk menggali sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan semua fungsi-fungsinya.

Pada dasarnya istilah desentralisasi mencakup baik desentralisasi administratif maupun desentralisasi politik. Desentralisasi administratif atau sering disebut dengan dekonsentrasi adalah pendelegasian sebagian kekuasaan administratif kepada pejabat-

pejabat birokrasi atau aparat pemerintah pusat yang ditempatkan di lapangan (wilayah). Aparat ini tidak memiliki kekuasaan politik untuk membuat keputusan atau kebijakan publik. Yang mereka miliki hanya kewenangan administratif untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan di tingkat pusat. Pejabat-pejabat di lapangan hanya bekerja atas dasar rencana dan anggaran yang ditetapkan oleh pusat. Dalam dekonsentrasi redistribusi tanggung jawab administratif hanya diantara badan-badan perwakilan pemerintah pusat.

Desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Satuan organisasi pemerintah tersebut berikut lingkungan wilayahnya disebut daerah otonom, wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan daerah yang diterima oleh satuan organisasi pemerintah itu dinamakan otonomi. Aparat pemerintah daerah otonom yang memegang otonomi ini disebut pemerintah daerah.

Di Indonesia istilah desentralisasi lebih mengacu pada desentralisasi dalam arti sempit, yaitu desentralisasi politik (devolusi). Desentralisasi politik atau devolusi berarti pendelegasian sebagian wewenang dan tanggung jawab membuat keputusan dan pengendalian atas sumber-sumber daya kepada instansi pemerintah regional yang memiliki kekuasaan pemerintahan. Devolusi mempunyai karakteristik dasar tertentu sebagai berikut :

- a) Pemerintah setempat bersifat otonom dan secara jelas merasa sebagai tingkatan yang terpisah dimana penggunaan kewenangan pusat berkurang.

- b) Pemerintah setempat memiliki batas yang jelas dan diakui secara sah dimana mereka memiliki kekuasaan dan penyelenggaraan fungsi-fungsi publik.
- c) Pemerintah setempat berkedudukan sebagai badan hukum dan memiliki kekuasaan untuk menjamin sumber daya untuk penyelenggaraan fungsinya.
- d) Devolusi mengandung pengertian bahwa pemerintah setempat adalah institusi yang menyediakan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat setempat dan memberikabn kesempatan kepada mereka untuk berpartisipasi dalam masalah-masalah setempat.
- e) Di dalam devolusi terdapat hubungan timbal balik yang saling menguntungkan dan koordinatif antara pemerintah pusat dan pemerintah setempat.

3. Sistem Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat pengertian Pemerintahan Daerah dan Pemerintah Daerah dalam pasal 1 pada ketentuan umum disebutkan sebagai berikut:

“Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

“Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatakan bahwa pendulum kekuasaan bergeser kembali menjauh dari DPRD menuju keseimbangan kekuasaan antara DPRD dan kepala daerah. Kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat dan tidak dapat diberhentikan oleh DPRD, namun DPRD memiliki tiga fungsi yang cukup kuat yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dengan demikian, tampaknya pendulum kekuasaan memang sedang bergerak ke tengah pada titik equilibrium antara dua kekuatan (Muluk, 2006). Para pembuat UU 32 tahun 2004 menghilangkan penggunaan istilah badan eksekutif daerah bagi pemerintah daerah dan badan legislatif daerah bagi DPRD. Meskipun demikian, istilah pemerintah daerah tetap menunjuk pada kepala daerah dan perangkat daerah. Kini DPRD dan pemerintah daerah disebut sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sebagai terjemahan dari *local government* atau *local authorities*.

Tujuan adanya desentralisasi menurut Tjahya Supriatna (1992:21) disimpulkan menjadi dua yaitu:

1. Tujuan politik : yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk mewujudkan stabilitas politik nasional.
2. Tujuan ekonomis : yang dimaksud untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan nasional.

Walaupun demikian setidaknya ada 4 faktor utama yang menentukan berhasil atau gagalnya desentralisasi yaitu :

1. Besarnya dukungan yang diberikan oleh pimpinan politik dan birokrat di tingkat pusat terhadap desentralisasi melalui kewenangan yang didelegasikan.
2. Sejauh mana kebijakan dan program yang didelegasikan untuk mendukung program desentralisasi terutama dalam pengambilan keputusan dan administrasi.
3. Sejauh mana sikap dan kultur dari birokrasi kondusif terhadap proses desentralisasi terutama dalam pengambilan keputusan dan administrasi.
4. Sejauh mana adanya dukungan yang memadai dalam bentuk keuangan, tenaga kerja/personel, dan sumber-sumber daya lainnya terhadap proses desentralisasi.

Tabel 1
Ikhtisar masalah pemerintah lokal dan pemecahannya

ASPEK	TEMUAN MASALAH	PEMECAHAN MASALAH
Orientasi birokrasi	<i>Inward looking</i> yang ditunjukkan dengan mendahulukan kepentingan para pejabat dan birokrasi sendiri daripada kepentingan publik	Mendorong peningkatan akuntabilitas publik pemerintah daerah sekaligus menegakkan <i>merit review</i> dalam pengawasan pemerintah kepada daerah
Struktur birokrasi	terlalu kaya struktur yang merupakan ciri dari <i>parkinson's bureaoucracy</i>	Perampangan struktur birokrasi dengan menetapkan standar maksimal dalam setiap jenis strukur birokrasi
	Kerancuan dalam penyusunan struktur	Menyediakan panduan penyusunan

	organisasi perangkat daerah berdasarkan fungsi birokrasi	struktur organisasi perangkat daerah berdasarkan fungsi birokrasi
Governance	Dominasi sektor publik yang terlalu besar diikuti segala ekstensifikasi dan intensifikasi penggunaan instrumen wajib pelayanan sehingga mendorong adanya administratif lag	Mendorong pemberdayaan struktur <i>governance</i> di luar sektor publik dengan memperkuat mekanisme pasar di kawasan perkotaan dan mekanisme sosial di kawasan pedesaan

C. Asas Diskresi (*Freies Ermessen*) Dalam Pelayanan Publik

1. Pengertian Asas Diskresi (*Freies Ermessen*)

Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *freis* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu *ermessen* artinya mempertimbangkan, menilai, menduga, dan mempertimbangkan. Istilah ini kemudian secara khas dijadikan dalam istilah pemerintahan *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau para administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya dengan undang-undang.

Chandler and Plano (1988) dalam Dwiyanto (2006:144) mengungkapkan bahwa :

“Administrative discretion is the freedom administrator have to make choice which determine how a policy will be implemented. administrative discretion is the result of the interaction between politics and administration.”

(Diskresi administrasi adalah kebebasan seorang administrator untuk membuat atau mengambil pilihan yang dapat menentukan bagaimana sebuah kebijakan itu akan dilaksanakan. Diskresi administrasi merupakan akibat dari pengaruh hubungan antara politik dan administrasi)

Definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nada Saputra (dalam Ridwan, 2002:177) yaitu suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi untuk mengutamakan keaktifan mencapai tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum atau kewenangan sah yang untuk turut campur dalam kegiatan social guna melaksanakan tugas-tugas kewenangan negara. Bachsan Mustafa (dalam Ridwan, 2002:178) menyebutkan asas diskresi atau *freies ermessen* diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara mengingat fungsinya yaitu untuk menyelenggarakan kepentingan umum yang berbeda dengan kehakiman yaitu untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk.

Menurut Marcus Lukman (dalam Ridwan, 2006:177) memberikan pengertian bahwa *freies Remesen / diskresionare* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang. definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nana Putra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yakni kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat

administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (= *doelmatigheid*).

Sedangkan menurut Rancangan Undang-undang tentang administrasi pemerintahan, Diskresi adalah keputusan pejabat administrasi pemerintahan yang bersifat khusus, bertanggung jawab dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan maksud untuk secara lebih cepat, efisien dan efektif mencapai tujuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar dan Penyelenggara Negara, demi keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Sisi positif dari diskresi apabila diterapkan pada konteks masyarakat yang dinamis akan sangat membantu untuk melakukan berbagai penyesuaian sehingga peraturan yang ada tetap mampu menjawab tuntutan aspirasi dan dinamika masyarakat yang berkembang. Prinsip dalam diskresi menyatakan bahwa pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak perlu terlalu dipermasalahkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor Visi dan misi organisasi serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi.

2. Indikasi Diskresi (*Freies Ermessen*)

Untuk melihat terjadinya indikasi Diskresi atau *freies ermessen* seperti dalam perundang-undangan terdapat kata-kata atau kalimat yang mengatakan "seorang pejabat dapat, boleh, diberi kewenangan, berhak, seharusnya...." maka seorang pejabat tersebut diberi kewenangan (bebas) untuk mengambil keputusannya sendiri sesuai dengan inisiatif dan kreatifnya, yang dalam hal ini tentunya pemberian kewenangan bebas tersebut ditujukan demi kepentingan umum dan kelancaran dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebagai contoh, indikasi diskresi tersebut dapat dilihat dalam sepenggal kutipan dari undang-undang no 22 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (pasal 18) sebagai berikut :

1. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya "dapat" bertindak menurut penilaian sendiri
2. Pelaksanaan keputusan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam penelitian yang dilakukan Dwiyanto (2006:145) menyebutkan bahwa untuk melihat adanya indikasi *fenomena* diskresi ini dapat meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada peraturan juklak (petunjuk pelaksanaan) secara kaku.

Indikator tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a) Tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja;
- b) Tindakan atau langkah yang dilakukan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas;
- c) Pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak (petunjuk pelaksanaan).

3. Unsur Diskresi (*Freies Ermessen*)

SF. Marbun (2001:109) mengatakan bahwa Diskresi atau *Freies Ermessen* ialah kebebasan bertindak bagi administrasi negara untuk menjalankan fungsinya

secara dinamis guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang mendesak, sedangkan aturan untuk itu belum ada. Namun, harus diingat bahwa kebebasan bertindak administrasi negara tersebut bukan kebebasan dalam arti yang seluas-luasnya dan tanpa batas, melainkan tetap terikat kepada batas-batas tertentu yang diperkenankan oleh Hukum Administrasi Negara

Dalam implementasinya, tindakan diskresi diperlukan sebagai kewenangan untuk menginterpretasikan kebijakan yang ada atas suatu kasus yang Belum diatur dalam suatu ketentuan yang baku. Diskresi secara teoritisnya merupakan suatu penyimpangan. Namun tindakan diskresi apakah dianggap baik atau buruk secara prosedural-administratif sebenarnya bukan merupakan substansi yang dipersoalkan

Sisi positif dari diskresi apabila diterapkan pada konteks masyarakat yang dinamis akan sangat membantu untuk melakukan berbagai penyesuaian sehingga peraturan yang ada tetap mampu menjawab tuntutan aspirasi dan dinamika masyarakat yang berkembang. Prinsip dalam diskresi menyatakan bahwa pelanggaran atau tindakan penyimpangan prosedur tidak perlu terlalu dipermasalahkan, sepanjang tindakan yang diambil tetap pada koridor Visi dan misi organisasi serta tetap dalam kerangka pencapaian tujuan organisasi

Meskipun aparat ataupun instrumen pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan sendiri. akan tetapi dalam kerangka negara hukum, diskresi atau *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. atas dasar itu, Sjachran Basah dalam Ridwan HR (2002:131) mengemukakan unsur-unsur diskresi atau *freies ermessen* ialah :

1. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas *service publik*;
2. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. Sikap tindak dimungkinkan oleh hukum;
4. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting;
6. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara Hukum.

Senada dengan Ridwan, SF. Marbun juga memberikan batasan sebagai pelaksanaan dari asas *freies Ermessen* atau Diskresi yaitu sebagai berikut :

1. Adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri;
2. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu;
3. Harus dapat dipertanggung jawabkan.

Dari hal tersebut dijabarkan bahwa dalam penyelenggaraan asas diskresi diberikan keluasaan untuk bertindak berdasarkan atas inisiatif sendiri, dengan tidak sepenuhnya bepegang pada peraturan yang baku, yang dalam hal ini digunakan demi terselenggara dan terwujudnya pelayanan baik, cepat dan daya tanggap yang tinggi. Akan tetapi hendaknya hal tersebut masih tetap dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum. Diskresi juga digunakan dapat digunakan oleh badan maupun pejabat administrasi apabila mendapati persoalan-persoalan yang mendesak yang belum terdapat aturan untuk itu. Akan tetapi dalam mendeskripsikan apa yang dimaksud dengan persoalan yang mendesak tentunya akan sangat luas cakupannya dan sangat rentan kerelatifannya. Oleh sebab itu dalam kaitan ini menurut Marcus

Lukman (dalam S.F. Marbun, 2001:117), hal tersebut sekurang-kurangnya mengandung unsur sebagai berikut :

1. persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum (kepentingan masyarakat banyak);
2. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan;
3. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri;
4. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut administrasi yang normal justru kurang berdayaguna dan berhasil guna;
5. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Sedangkan dalam pelaksanaannya, diskresi harus dipertanggung jawabkan baik secara hukum, moral maupun terlebih kepada Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini menjadi sangat penting, karena pemakaian diskresi ini sangat rentan terhadap adanya penyalahgunaan kewenangan dan pelaksanaannya sangat tergantung pada moral pejabat itu sendiri. Kendatipun demikian, *freies ermessen* atau Diskresi tetap menjadi kebutuhan yang dirasa penting bagi administrasi negara dalam menyelenggarakan dan merealisasikan tingkat kesejahteraan umum yang tinggi.

4. Alasan Pengambilan Diskresi

Meskipun pemberian *freis ermessen* kepada pemerintah atau administarsi negara konsekuensi logis dari *welfare state*, tapi dalam kerangka hukum *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah

(dalam Ridwan, 2002:178) mengemukakan unsur-unsur *freies ermesen* dalam suatu negara hukum adalah:

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas administrasi negara;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administarsi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil dari inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggung jawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Asas diskresi (*freies ermesen*) muncul untuk mengisi kelemahan dan kekurangan penerapan asas legalitas. Bagi negara yang berasas *welfare state*, asas legalitas tidak cukup untuk berperan secara maksimal dalam melayani kpentingan publik, yang berkembang secara pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Menurut Laika Marzuki (dalam Ridwan, 2002:179) asas diskresi merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik ayng harus diberikan oleh tata usaha negara kepada kehidupan social ekonomi warga negara yang semakin kompleks. Asas diskresi merupakan hal yang tidak terelakkan dalam tatanan tipe negara modern, terutama menjelang di akhir abad XX ini.

Era globalisasi di tahun 2000 membuat penggunaan *freies ermesen* melekat pada jabatan publik. Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, asas diskresi digunakan oleh administarsi negara sebagai berikut :

- a. Belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian *in konkrit* terhadap suatu masalah tertentu, padahal masalah itu menuntut penyelesaian yang segera. Misalnya dalam menghadapi suatu masalah terkait bencana alam atau penyakit menular, aparat pemerintah harus segera melakukan tindakan yang menguntungkan bagi negara dan juga masyarakat yaitu tindakan yang semata-mata timbul dari inisiatif sendiri.
- b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar berbuat aparat pemerintah memberikan kebebasan sepenuhnya. Misalnya dalam pemberian izin berdasarkan pasal 1 HO, setiap pemberi izin bebas untuk menafsirkan pengertian “menimbulkan keadaan bahaya” sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- c. Adanya delegasi perundang-undangan, maksudnya aparat pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri, yang itu sebenarnya merupakan kekuasaan aparat yang lebih tinggi tingkatannya. Misalnya dalam menggali sumber-sumber keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas untuk mengelolanya asalkan sumber-sumber itu adalah sah.

Asas diskresi (*freies ermesen*) ini bertolak dari kewajiban pemerintah dalam *welfare state*, dimana tugas utama pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan umum atau mengusahakan kesejahteraan umum bagi negaranya disamping memberikan perlindungan bagi warga negaranya. Apabila dibandingkan dengan negara kita, asas diskresi muncul bersamaan dengan pemberian tugas kepada pemerintah

untuk merealisasi tujuan negara seperti tercantum dalam alinea ke empat dalam pembukaan UUD 1945. Karena tugas pemerintah dalam *welfare state* memberikan pelayanan bagi warga negara, maka muncul prinsip “Pemerintah tidak boleh menolak untuk tidak memberikan pelayanan bagi warga negara dengan alasan tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur atau belum / tidak ada peraturanperundang-undangan yang dijadikan dasar kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum.”

Meskipun kepada pemerintah diberikan kebebasan bertindak (*freies ermessen*), di dalam negara hukum penggunaan *freies ermessen* ini harus dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum yang berlaku. Penggunaan *freies ermessen* tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku baik hukum yang tertulis ataupun hukum tidak tertulis. Menurut Muchsan (dalam Ridwan 2002:181) batasan penggunaan diskresi adalah sebagai berikut :

- a. Penggunaan asas diskresi tidak boleh bertentangan dengan kaidah sistem hukum yang berlaku (kaidah hukum positif).
- b. Penggunaan diskersi hanya ditujukan untuk kepentingan umum.

Sementara itu, Sjachran Basah secara tersirat berpendapat bahwa penggunaan diskresi tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan “ secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa”, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan, mengutamakan persatuan dan kesatuan, demi kepentingan bersama. Lebih lanjut Sjachran Basah menerangkan secara hukum terdapat dua batas, yaitu batas atas dan batas bawah. Batas atas dimaksudkan ketaat asasan ketentuan

perundang-undangan berdasarkan ketentuan taat-asas, yaitu peraturan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang derajatnya lebih tinggi. Batas bawah yaitu peraturan yang dibuat atau sikap tindak-administrasi negara (baik aktif maupun pasif), tidak boleh melanggar hak dan kewajiban asasi warga (dalam Ridwan 2002:182)

Dalam ilmu hukum administrasi, *freies ermessen* hanya diberikan kepada pemerintah atau administarsi negara baik unuk melakukan tindakan-tindakan biasa atau tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* dituangkan dalam instrument yuridis tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijaksanaan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freise ermessen* dan itu hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijaksanaan itu inheren pada pemerintahan.

5. Sisi positif dan negatif dari Diskresi

Ada beberapa manfaat atau aspek kelebihan dalam penggunaan Diskresi atau *Freies Ermessen* atau kebebasan bertindak oleh aparat/pejabat pemerintah yaitu diantaranya :

1. kebijakan pemerintah yang bersifat emergency terkait hajat hidup orang banyak dapat segera diputuskan atau diberlakukan oleh pemerintah meskipun masih *debatable* secara yuridis atau bahkan terjadi kekosongan hukum sama sekali;
2. Badan atau pejabat pemerintah tidak terjebak pada formalisme hukum dengan asumsi bahwa tidak ada kekosongan hukum bagi setiap kebijakan publik (*policy*) sepanjang berkaitan dengan kepentingan umum atau masyarakat luas; ketiga; sifat

dan roda pemerintahan menjadi makin fleksibel, sehingga sektor pelayanan publik makin hidup dan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi tidak statis alias tetap dinamis seiring dengan dinamika masyarakat dan perkembangan zaman.

Namun begitu, disisi lain kebebasan bertindak oleh aparat Birokrasi (pemerintah) yang berwenang sudah tentu juga menimbulkan kompleksitas masalah karena sifatnya yang menyimpangi asas legalitas dalam arti yuridis (unsur *exception*). Memang harus diakui apabila tidak digunakan secara cermat dan hati-hati maka penerapan Diskresi (*freis ermesen*) ini rawan menjadi konflik struktural yang berkepanjangan antara penguasa versus masyarakat. Ada beberapa kerugian yang bisa saja terjadi jika tidak diantisipasi secara baik yakni diantaranya;

1. Aparatur atau pejabat pemerintah bertindak sewenang-wenang karena terjadi ambivalensi kebijakan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat;
2. Sektor pelayanan publik menjadi terganggu atau malah makin buruk akibat kebijakan yang tidak populer dan non-responsif diambil oleh pejabat atau aparat pemerintah yang berwenang;
3. Sektor pembangunan justru menjadi terhambat akibat sejumlah kebijakan (*policy*) pejabat atau aparat pemerintah yang kontraproduktif dengan keinginan rakyat atau para pelaku pembangunan lainnya.
4. Aktivitas perekonomian masyarakat justru menjadi pasif dan tidak berkembang akibat sejumlah kebijakan (*policy*) yang tidak pro-masyarakat

dan terakhir adalah terjadi krisis kepercayaan publik terhadap penguasa dan menurunnya wibawa pemernitah dimata masyarakat sebagai akibat kebijakan-kebijakannya yang dinilai tidak simpatik dan merugikan masyarakat.

D. Pelayanan Publik

1. Pengertian pelayanan Publik

Menurut keputusan MenPan No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah :

“ segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan eraturan perundang-undangan”.

Menurut Safi'ie (2003:116) mengungkapkan bahwa pelayanan memiliki tiga unsur pokok yaitu :

- a. Biayanya harus relatif lebih rendah
- b. Waktu pengerjaan relatif cepat
- c. Mutu yang diberikan relatif bagus

Siswanto (2007:128) memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan atau atas organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan dengan melakukan hubungan interaksi antara orang yang satu dengan orang yang lainnya.

Menurut kotler dalam Zauhar (1994:3) :

.....a service is any act or performance that one part can offer to another that essentially intangible and does not result in the ownership of anything.

(Pelayanan adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu)

Dari berbagai pendapat yang telah dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu kegiatan yang tidak berwujud untuk pelayanan kebutuhan atau memuaskan keinginan orang lain dengan memperoleh imbalan/pelayanan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari administrasi dan manajemen mempunyai sejumlah karakteristik . yang dimaksud dengan karakteristik pelayanan tersebut menurut Bowen dan Schineider dalam Zauhar (1994:3) ialah :

1. Tidak seperti produk material, pelayan bersifat intangible. Sebagai konsekuensinya maka pelayanan tidak dapat dengan gampang diuji sampelnya atau diukur standar baku tertentu
2. Produksi dan konsumsi pelayanan relative tidak terpisahkan oleh waktu, atau jika dipisahkan jaraknya tidak terlalu lama, Pelayanan dikonsumsi seperti ia diproduksi. karena sifatnya yang demikian ini maka sulit dilakukan pembuangan produk yang jelek dalam proses produksi dan konsumsi
3. penghasil pelayanan merupakan bagian dari produk itu sendiri, karena antara penerima dan dan penghasil pelayanan terjalin hubungan personal.
4. tidak seperti barang-barang manufaktur, yang eksistensinya tak tergantung pada konsumen, produk pelayanan sangat memerlukan konsumen.

Dalam bukunya David Osborn dan Peter Plastrick yang berjudul “memangkas borokrasi”

Terkait dengan bagaimana mengubah pola pikir pelayanan birokrasi publik yaitu dengan cara :

1. Memisahkan Fungsi Pengarahan dengan Pelaksanaan

Pemerintah harus memisahkan fungsi-fungsi penyampaian pelayanan dan berfokus pada pembuatan kebijakan yang membawahnya-memisahkan fungsi pengarah dan pelaksanaan. Pemerintah juga harus memberi keleluasaan dan otoritas kepada badan-badan yang

menyampaikan pelayanan & penegakan. Pemerintah juga harus menjaga mempertanggungjawabkan hasilnya, melalui kontrak kinerja. Dengan kata lain, Unit Efisiensi mengusulkan kontrak kinerja yang berjarak antara departemen dengan badan-badan pelaksanaannya, di mana menukarkan kebebasan yang dibutuhkan oleh badan-badan pelaksanaan untuk pengelolaan secara efektif dengan standar kerja yang dibutuhkan para menteri untuk menjaga badan pelaksanaan dapat mempertanggungjawabkan.

2. Mencari Titik Pendongkrak

Strategi yang kami maksudkan adalah penggunaan titik dongkrak utama untuk melakukan perubahan mendasar yang meliputi seluruh pemerintahan, yang mengubah segala-galanya. Pembaharuan adalah pertempuran skala besar, pembaruan membutuhkan perjuangan panjang yang intensif dalam gelanggang politik dalam lembaga-lembaga pemerintahan dan komunitas masyarakat. Dengan mendongkrak sumber daya yang kecil menjadi perubahan besar. Strategis berarti menggunakan pendongkrak yang tersedia untuk mengubah unsur dinamika dalam suatu system dengan cara tertentu yang bisa mengubah perilaku setiap orang.

Mereka menempatkan titik-titik pendongkrak utama pemerintahan mereka dan menggunakannya untuk mengubah keseimbangan kekuatan untuk mengubah unsur-unsur dinamika dalam sektor pemerintah. Proses Next Steps mengubah tiga titik pendongkrak: memisahkan organisasi-organisasi pengarah dari organisasi pelaksana, sehingga masing-masing bisa memusatkan pada misi utamanya; member wewenang kontrol terhadap sebagian besar keputusan badan pelaksana, sehingga mereka dapat melakukan perubahan-perubahan yang diperlukan untuk memperbaiki operasi mereka; dan menciptakan konsekuensi atas kinerja mereka sehingga mereka mempunyai insentif untuk melakukan perbaikan.

3. Pengujian Pasar: Meningkatkan Konsekuensi Kinerja

Eksperimen dengan memberikan kontrak yang bersaing, pada tingkat nasional dan daerah juga telah menambah hasil penghematan besar. Dan dengan menyuntikan argensi kedalam badan-badan pelaksana melalui privatisasi dan kompetensi urgensi yang jauh lebih besar dibandingkan urgensi yang bisa dicapai melalui kontra karya atau intensif.

Dengan memunculkan strategi baru dimana keputusan untuk menyuntikan lebih banyak persaingan dalam pemberian pelayanan publik. Hal ini mengisyaratkan agar badan pelaksana dikaji kembali setiap masa berlaku dokumen kerangka kerjanya habis. Setiap tiga tahun (sekarang menjadi 5 tahun) departemen-departemen melakukan uji coba ketahanan hidup badan-badan pelaksana. Mereka menguji masing-masing fungsi kinerja badan untuk melihat apakah keseluruhan dan bagian-bagiannya

sebaiknya dipertahankan atau tidak. Jika mempeyahkan suatu badan, departemen tersebut memberi tahu pekerjaan (fungsi) apa saja yang harus diperebutkan dalam tender kompetitif (uji pasar). Tekanan telah mendorong sebuah perubahan yang cepat dalam organisasi-organisasi pemerintah. Ketika pemasok pemerintah dan swasta langsung berhadapan tender kompetitif, pemasok pemerintah dua kali lebih banyak memenangkan kontrak, meskipun sektor swasta umumnya memenangkan kontrak-kontrak berskala besar. Tanpa melihat siapa yang menang penghematan uang diperoleh rata-rata 21%.

4. Citizen's Charter: Membuat Pelanggan Kuat

Meskipun uji pasar menciptakan perbaikan internal manajemen dan mempertinggi efisiensi, tetapi sangat sedikit memperbaiki efektivitas mutu pelayanan publik. Karena warga menginginkan pelayanan publik yang efektif bukan sekedar efisien saja. Karena hal itu pemerintah membuat sebuah strategi baru.

Dimana semua organisasi pemerintah nasional dan local akan menyusun sebuah standard pelayanan pelanggan, yang dibuat dari masukan pelanggan dan berjanji akan memenuhinya. Sebagai contoh adalah ketika seseorang menelpon sebuah pusat kerja telepon anda akan dijawab dalam 30 detik. Dengan sebuah nama seperti citizen's charter orang mengharapkan sebuah magna charta, sebuah dokumen yang memberikan harta-harta tertentu pada publik. Meskipun konsepnya sangat bagus namun hal ini akan memunculkan masalah baru dimana piagam ataupun ganti rugi dari ketidakpuasan warga sebagian hanyalah janji pemerintah saja. Dalam hal ini komitmen dari pemerintah kurang berjalan dengan baik.

2. Jenis dan Bentuk pelayanan

Terdapat beberapa jenis dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa.

Moenir dalam bukunya (2001:17) membedakan pelayanan menjadi:

1. Pelayanan fisik, yang sifatnya pribadi sebagai manusia;
2. pelayanan administrative, yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi (organisasi massa atau organisasi negara).

Selanjutnya menurut Moenir (2001:190) pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari 3 macam, yaitu:

1. Layanan dengan lisan, layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas dibidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan pada siapapun yang memerlukan.
2. Layanan melalui tulisan, layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya.
3. Layanan berbentuk perbuatan, pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah kebawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan.

Hampir senada dengan pendapat Moenir tersebut diatas, kepmen PAN Nomor tahun 2002 (dalam Siswanto, 2006:129) mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu (1) pelayanan administratif, (2) pelayanan barang, (3) pelayanan jasa.

Jenis layanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, IMB pelayanan KTP, dll.

Jenis pelayanan barang adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampainnya kepada konsumen langsung (sebagai unit

atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih serta pelayanan saluran telepon.

Jenis pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu msistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhir berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut, udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Sedangkan Gronroos (dalam Dwiyanto, 2006;137) membagi jenis pelayanan ke dalam dua bentuk yaitu pelayanan barang dan jada pelayanan jasa. yang kemudian kedua jenis pelayanan tersebut di bedakan kedalam table sebagai berikut :

Tabel 2
Jenis Pelayanan

elayanan Barang	Pelayanan Jasa
Sesuatu yang berwujud.	Sesuatu yang tidak berwujud
Homogen: satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang.	Heterogen: sattu bentuk pelayan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk peyanan kepada orang lain
Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi.

Berupa barang/benda	Berupa proses atau kegiatan
Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli
Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidaka ada perpindahan kepemilikan

3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik

Adapun asas pelayanan publik menurut Mahmudi (2005:234) adalah sebagai berikut :

- a. **Transparansi**
Bersifat terbuka dan mudah untuk diakses oleh semua pihak yang berkepentingan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- c. **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak**
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus mematuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

1. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas sebuah pelayanan disebut juga sebagai mutu layanan. Suatu produk pelayanan dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhan (Supranto, 2001 : 2). Kualitas memiliki beberapa pengertian diantaranya menurut Fandy Tjipto (dalam Kurniawan, 2005:52) adalah :

- a. Kesesuaian dengan persyaratan
- b. Kecocokan untuk pemakaian
- c. Perbaikan berkelanjutan
- d. Bebas dari kerusakan
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan
- f. Melakukan segala sesuatu dengan benar
- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Kualitas pelayanan yang baik dan memuaskan dapat diketahui apabila jasa yang diterima atau dirasakan sesuai dengan apa yang diharapkan. Sedangkan apabila jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka dipersepsikan sebagai jenis pelayanan yang ideal. Kualitas pelayanan juga dapat dilihat dari kepuasan orang yang menggunakan layanan. Fitzsimmons (dalam Syafi'ie, 2003:16) mengatakan bahwa “rasa puas orang yang memerlukan pelayanan bisa diartikan dengan membandingkan pandangan pelayanan yang diterima dengan harapan pelayanan yang ditetapkan”.

Gaster (1995:35) mengemukakan bahwa :

“kesulitan menetapkan kualitas pelayanan disebabkan adanya berbagai dimensi perbedaan; antara harapan dan kenyataan, kepentingan warga negara secara langsung dengan kebijakan pemerintah atau kebijakan produsen secara tidak langsung. Karena itulah diperlukan penentuan standarisasi pelayanan dalam dimensi

secara cermat, dan merepresentasikan kebutuhan masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya ada tiga cara menurut Gaster (1995:52) menentukan dimensi dari sebuah kualitas pelayanan, yaitu :

- a. Teknis, yaitu apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana penyedia jasa agar publik merasa puas.
- b. Non teknis, yaitu bagaimana hubungan antara pemerintah sebagai penyedia jasa dan publik sebagai penerima jasa.
- c. Lingkungan, yaitu kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah dapat mempengaruhi segala perasaan dan tindakan yang akan dilakukan oleh publik, jika baik maka publik puas dan begitu juga sebaliknya.

Menurut Kurniawan (2005 : 52), atribut yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- a. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses.
- b. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari pelayanan.
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
- d. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
- e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan
- f. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu, kebersihan, dan lain-lain.

E. Birokrasi Dalam Pelayanan Publik

Menurut Freed W. Riggs (dalam Hakim, 1994:142) terdapat konsesnsus mengenai beberapa masalah dasar yang oleh karena itu diterapkan beberapa elaborasi atau pembenaran mengenai masalah ini:

1. Birokrasi negara merupakan organisasi berskala besar yang saat ini ada di semua atau hamper semua negara kebangsaan di dunia;
2. Birokrasi ini, walaupun berdasarkan birokrasinya mempunyai karakteristik structural yang sama, menunjukkan aneka ragan perilaku yang menunjukkan adaptasi lingkungan politik di tempat birokrasi itu berada;

3. Birokrasi di negara berkembang diharapkan menunjukkan dari pola-pola perilaku yang dapat diasosiasikan dengan birokrasi model “klasik” yang biasanya didasarkan pada pengamatan birokrasi model barat;
4. Pengetahuan kita mengenai perilaku actual birokrasi berkembang saat ini sedang tumbuh akan tetapi kurang memadai, khususnya mengenai karakteristik internal yang sedang berjalan;
5. Salah satu tolak ukur meyakinkan yang sedang tumbuh adalah tentang peranan politik birokrasi biasanya mudah dilihat di negara non-barat, dengan konsekuensi birokrasi memberi peranan penting bagi pembangunan politik di negara sedang tumbuh;
6. Bila birokrasi tersebut terlibat jauh dalam urusan politik, strategi berkaitan dengan garis petunjuk untuk evolusi birokrasi menjadi masalah yang menarik para pemimpin dalam birokrasi itu sendiri, pemimpin politik lainnya di negara tersebut, dan bagi mereka yang berusaha memainkan pengaruh dari luar di bidang pembangunan politik.

Pada dasarnya birokrasi memiliki arti dan implikasi yang sangat positif, yaitu birokrasi dijadikan sebagai suatu organisasi yang rasional dalam rangka pengambilan keputusan yang lebih luas. Berdasarkan filosofi yang demikian, Weber (dalam persadi, 1998:123) mengidentifikasikan enam ciri birokrasi rasional yaitu:

1. Tugas-tugas pemerintah dibagi menjadi dua wilayah, yaitu tugas tetap dan tugas resmi.
2. Adana piramida hierarkis dan piramida otoritas di dalam birokrasi.
3. Manajemen dan kegiatan resmi birokrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis.
4. Aparat birokrasi yang ada dipilih secara khusus.
5. Aparat birokrasi bekerja penuh untuk tugas-tugasnya.
6. Lembaga birokrasi digerakkan dengan aturan yang tetap.

Selanjutnya dapat dijelaskan pula campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai strategi sebagai berikut:

1. Operasi langsung (*direct operations*)
Dalam hal ini pemerintah menjalankan sendiri kegiatan-kegiatan tertentu, seperti pendirian dan pengelolaan BUMN.
2. Pengendalian langsung (*direct control*)

Hal ini dimaksudkan pemerintah tidak ikut campur dalam pengurusan perekonomian, akan tetapi memiliki kekuasaan untuk mengendalikan aktivitas maupun dampak dari aktivitas perekonomian yakni melalui instrumen perijinan, lisensi, penanaman modal asing, dan lain-lain.

3. Pengendalian tidak langsung (*indirect control*)

Dalam hal ini pemerintah memberikan syarat-syarat yang berdifat makro kebijakan, misalnya penggunaan dana devisa, penanaman modal, dan lain-lain.

4. Pemengaruhan langsung (*direct influence*)

Pemerintah melukan persuasi dan nasehat dengan tujuan supaya masyarakat mendukung setiap program pemerintah seperti menjadi akseptor dalam program Keluarga Berencana (KB).

5. Pemengaruhan tak langsung (*indirect influence*)

Ini merupakan bentuk campur tangan pemerintah yang paling ringan, seperti pembritahuan informasi, sosialisasi kebijakan, dan lain sebagainya.

Apabila dicermati lebig jauh, sebenarnya alam pemikiran yang menuntut perubahan peran pemerintah untuk bukanlah hal yang baru. Dalam perspektif sejarah, kelahiran negara-negara modern saat ini tidak dapat dilepas dari pedebatan konseptual mengenai hubungan peemrintah dengan masyarakatnya. Perdebatan-perdebatan konseptual inilah yang mengubah secara drastis bentuk negara dari *political state* menjadi *legal state* , dan terakhir *welfare state*. Peran pemerintah dalam ketiga bentuk negara sangatlah berbeda. Pada umumnya pemerintah lebih mendekatkan pada fungsi kebersamaan. Sebaliknya pada bentuk kedua, pemerintah tidak mencampuri urusan rakyatnya sepanjang tidak mengganggu kepentingan umum. Itulah sebabnya pada tahap ini, ajaran demokratisasi, individualisme, liberalisme tumbuh pesat.

1. Karakteristik Birokrasi

Menurut Samsiar Samsuddin (2007:28) Birokrasi pemerintahan di Indonesia dapat ditelaah dari tiga dimensi yaitu:

1. Sebagai pejabat pemerintah yang berkecimpung di dalam berbagai sector pemerintahan dan pembangunan;
2. Sebagai manusia pelaku penyelenggara pemerintahan;
3. Sebagai organisasi pemerintah tingkat pusat yang meliputi departemen dan non departemen, kantor kementerian negara, kesekretariatan tinggi negara(Kristiadi, 1996:128)

Seperti dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar. Hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan, karena pada organisasi pemerintahan segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Selama ini banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagai berikut (Syafiie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*)
2. Tugas yang khusus (spesialisasi)
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*)
4. Penyelenggaraan yang resmi (formal)
5. Pengaturan dari atas ke bawah (hirarkhis)
6. Berdasarkan logika (rasional)
7. Tersentralistik (otoritas)
8. Taat dan patuh (*obedience*)
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*)
10. Terstruktur (sistematis)
11. Tanpa pandang bulu (impersonal)

Upaya untuk merubah wajah birokrasi pada tataran teoritis terbaru adalah dengan menggunakan teori *good governance* yaitu teori yang menjelaskan secara makro tentang proses perubahan dalam pemerintahan yang terjadi dalam birokrasi yang selama ini masih sarat akan hegemoni negara, ditandai oleh dominannya

dominasi negara atas segala aspek kehidupan masyarakat termasuk urusan pelayanan publik.

Bagi negara berkembang, termasuk di Indonesia gelombang tekanan untuk merubah wajah pemerintahan dan substansi operasi pelayanan publiknya juga datang dari institusi-institusi internasional yang juga berpengaruh sejak sepuluh tahun terakhir makin rajin mendesak tuntutan politik pada negara berkembang untuk dendevolusikan sistem pemerintahan yang sentralistik dan sistem pelayanan yang monopolistik dengan pemerkuatan kebijakan ekonomi daerah, privatisasi sektor publik, dan pemberian kesempatan luas di luar sektor-sektor birokrasi. Persyaratan utama agar birokrasi pemerintah mampu mendinamiskan dirinya ialah dengan mentransformasikan dirinya dari bentuk organisasi yang kaku menjadi organisasi pemerintahan yang strukturnya desentralistik. Dengan perubahan dari psikologis-struktural ini diharapkan terbentuk wajah *public entrepreneurship*. (Sjamsuddin, 2007:30)

2. Tipe Ideal Birokrasi

Mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjojo (1984: 72-73) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya, adalah:

- a. Prinsip pembagian kerja, Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi dibagi di dalam cara-cara yang tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas ini dimungkinkan pelaksanaan pekerjaan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan akan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.

- b. Struktur hirarkhis, Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hirarkhis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.
- c. Aturan dan prosedur, Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada suatu sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat pada jumlah orang yang terlibat di dalamnya.
- d. Prinsip netral tidak memihak, Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban di dalam semangat "formalistic impersonality" (formil non pribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini seorang pejabat di dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Di dalam melakukan sebuah penelitian, peneliti harus paham dan mengerti secara mendalam lokus dan focus penelitian yang akan diambil sehingga mampu dengan tepat menentukan model penelitian yang diambil. Dalam sebuah penelitian harus dirumuskan secara efektif, sistematis, serta rasional karena data-data dan sumber penelitian harus mampu dipertanggung jawabkan oleh peneliti kepada publik atau pihak-pihak yang berkepentingan terkait penelitian. Untuk dapat membuat penelitian berjalan secara sistematis, seorang peneliti terlebih dahulu menentukan jenis penelitian mana yang dianggap tepat dengan judul atau permasalahan yang diangkat.

Dijelaskan oleh Bogman dan Taylor dalam buku karya Bagong Suyanto (2008:16) metodologi kualitatif adalah penelitian menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari perilaku orang-orang yang diteliti. Metode penelitian kualitatif sering disebut dengan penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi alamiah yang sering disebut juga sebagai penelitian etnograpi, karena pada awalnya penelitian ini banyak digunakan untuk penelitian antropologi budaya serta penelitian yang berdasarkan postpositifisme, digunakan pada kondisi alamiah dimana peneliti sebagai instrumen inti (Sugiono, 2008:8)

Dari uraian diatas sehubungan dengan penelitian ini, penulis memilih menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang mendeskripsikan dan menjelaskan peristiwa atau kejadian yang terjadi sekarang dengan penjelasan bukti berupa uraian-uraian.

Kesimpulan yang diambil tentang penelitian deskriptif kualitatif yaitu suatu penelitian dengan menggunakan penggambaran atas suatu fenomena yang dijadikan perhatian dalam usaha uraian yang sistematis, faktual, akurat, dan jelas serta bisa terkait dengan hubungan yang timbul. Uraian gambaran yang bisa digambarkan dari data deskriptif sebagaimana yang diidentifikasi diatas didukung pula oleh keberadaan bentuk data lain seperti dokumen atau laporan-laporan yang terkait baik kalimat yang berhubungan dengan penelitian.

B. Fokus Penelitian

Menurut Moleong (2009:237) penentuan fokus penelitian memiliki dua tujuan yaitu: *pertama*, penetapan fokus membatasi studi berarti bahwa dengan adanya fokus penentuan tempat penelitian menjadi layak. *Kedua*, penentuan fokus secara efektif menetapkan kriteria untuk menyaring semua informasi yang mengalir masuk.

Adapun yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Asas Diskresi, meliputi :
 - a. Pengetahuan Aparat Birokrasi Tentang Asas Diskresi dalam pelayanan publik;
 - b. Indikasi Terjadinya diskresi administratif atau *freies Ermessen* dalam pelayanan publik;

- c. Sikap atau tindakan yang diambil atas inisiatif sendiri;
 - d. Kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang penting dan mendesak;
2. Tingkat Pelayanan Publik, meliputi :
- a. Jenis-jenis pelayanan;
 - b. Sandart pelayanan yang diberikan;
 - c. Kualitas pelayanan yang diberikan;
 - d. Akuntabilitas (pertanggungjawaban) pelayanan;

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Yang dimaksud dengan lokasi penelitian dalam penelitian ini adalah tempat dimana peneliti melakukan penelitian. Berdasarkan berdasarkan lokasi penelitian ini nantinya peneliti akan memperoleh data dan fakta yang berkaitan dengan tema atau permasalahan yang diangkat.

Sedang yang dimaksud dengan situs penelitian adalah letak atau tempat dimana peneliti mengungkapkan keadaan sebenarnya dalam sebuah penelitian dengan menguraikan fakta-fakta yang telah diperoleh dan diolah sedemikiam rupa sehingga menghasilkan data yang akurat, sistematis, serta rasional.

Dalam penelitian ini dipilih Kota Malang sebagai lokasi dengan pertimbangan sebagai berikut :

1. Lokasi Penelitian
 - Kota Malang merupakan salah satu Kota berpenduduk tinggi di Jawa Timur dan memiliki mobilisasi penduduk yang padat. Oleh sebab itu,

Kota Malang harus mampu mengakomodir dan memfasilitasi kebutuhan masyarakatnya terkait dengan pelayanan publik secara cepat, tepat sasaran, serta tidak berbelit-belit.

- Kota Malang merupakan salah satu Kota Malang di Jawa Timur yang memiliki banyak potensi di kehidupan sosial kemasyarakatannya dengan beragam kultur sehingga arus keluar masuk informasi dan pelayanan dari pemerintah harus bersifat efisien dan efektif.
- Kota Malang yang telah meraih banyak penghargaan baik skala nasional atau daerah harus berhasil membuktikan prestasinya dengan tingkat pelayanan publik, birokrasi yang bersih, dan profesionalisme kerja yang baik dari aparat publiknya.

2. Situs Penelitian

- Situs dalam penelitian ini adalah Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang dan merupakan Kantor Dinas yang memperoleh prestasi baik di skala propinsi maupun pusat dengan alamat Perkantoran Terpadu Gedung A Lt. 2 Jl. Mayjen Sungkono, Malang.
- Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang memiliki tingkat kepadatan pelayanan yang signifikan karena jenis pelayanan yang diberikan langsung kepada masyarakat sehingga

menjadi sesuatu yang menarik dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

D. Jenis dan Sumber Data

Dalam proses pengumpulan data di lapangan, peneliti berusaha memperoleh data dari narasumber yang benar-benar memahami dan mengerti tentang tema yang diangkat oleh penulis sehingga dapat menunjang kelancaran dan keakuratan penelitian secara optimal. Menurut Lofland dan Lofland yang dikutip oleh Moleong (2006:157), sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya berupa data-data seperti dokumendal lain-lain. Hal ini dikarenakan penelitian kualitatif cenderung menggunakan pendekatan secara langsung berupa pengamatan dan interaksi peneliti.

Berdasarkan uraian di atas, data yang diperoleh dapat dibagi menjadi dua yaitu :

1. Data Primer

Data primer meruakan data yang diperoleh langsung dari narasumber yang berhubungan degan objek penelitian maupun permasalahan yang ada. Jenis data primer dapat dihasilka dari interaksi secara langung oleh peneliti berupa wawancara dengan narasumber. Adapun yang menjadi narasumber dalam penelitian ini adalah:

- a. Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang
- b. Kepala Kasi Pengelolaan Informasi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang

- c. Beberapa staf pegawai *front office* yang terkait dalam pelayanan langsung kepada masyarakat.
- d. Masyarakat pengguna jasa.

2. Data sekunder

Merupakan data kedua untuk mendukung atau memperkuat data primer yang berkaitan dengan fokus penelitian. Sumber data sekunder dalam penelitian dapat berupa data-data seperti dokumen, arsip, ataupun peraturan-peraturan yang berkaitan dengan topik atau permasalahan yang diangkat. Dalam penelitian ini, data sekunder diperoleh dari data-data dokumentasi-dokumentasi, laporan, majalah, surat kabar dan naskah hasil penelitian serta materi lainnya yang ada relevansinya dengan fokus penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah cara atau teknik yang dilakukan peneliti dalam mencari dan memperoleh data yang diinginkan. Dalam mengumpulkan data dan melakukan penelitian, peneliti menggunakan teknik-teknik sebagai berikut:

1. Wawancara (*interview*)

Menurut Moleog (2009:186) percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan tersebut dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara yaitu pihak yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.

2. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan mengambil data dari pengamatan secara langsung dari objek yang diteliti sehingga memperoleh data dan informasi yang sebenarnya serta akurat terhadap penelitian yang diangkat.

3. Dokumentasi

Suatu teknik pengumpulan data dengan menggunakan pengumpulan data dari dokumen, arsip, atau peraturan yang berhubungan dengan penelitian sehingga didapatkan data yang diinginkan.

F. Instrumen Penelitian

Yang dimaksud dengan instrumen penelitian adalah alat atau sarana yang dipergunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencari fakta atas penelitian yang diangkat. Dalam penelitian ini, instrumen penelitian berasal dari:

1. Peneliti Sendiri

Menurut Moleong (2009:6) bahwa peneliti sendiri dengan bantuan orang lain merupakan alat pengumpul data. Hal ini sesuai dengan metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif, dimana pengumpulan data lebih tergantung pada penelitian itu sendiri. Peneliti sebagai instrumen utama (*instrumen guide*) dengan menggunakan panca indera untuk melakukan pengamatan dan menyaksikan objek atau fenomena dalam penelitian ini.

2. Pedoman Wawancara (*interview Guide*)

Dalam melakukan wawancara, peneliti harus melakukan pedoman wawancara untuk mengarahkan penelitian dalam rangka data yang diinginkan. Pedoman wawancara yaitu serangkaian pertanyaan yang ditanyakan kepada responden yang selanjutnya digunakan sebagai petunjuk saat melakukan wawancara.

3. Catatan Lapangan (*field note*)

Catatan lapangan merupakan hasil yang diperoleh peneliti dengan melakukan pendekatan-pendekatan berupa informasi yang didengar, dilihat, dan dipikirkan sehingga diperoleh refleksi data dalam pengumpulan data lapangan.

4. Alat-alat atau media yang dipakai

Alat-alat atau media yang dipakai dalam sebuah penelitian merupakan semua peralatan yang digunakan untuk menunjang penelitian sehingga penelitian tersebut berjalan dengan baik. Peralatan tulis dan alat lain seperti *tape recorder* dan kamera merupakan salah satu media atau peralatan dalam sebuah penelitian.

G. Analisis Data

Analisis data merupakan penyajian data menjadi suatu pola dan bentuk yang mudah diinterpretasikan sehingga diperoleh kebenarankebenaran ilmiah sebagai jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang dilakukan dengan menggunakan kreatifitas peneliti. Pada penelitian ini, analisa yang digunakan berupa analisa deskriptif dengan

pendekatan kualitatif sehingga analisa yang diberikan atau diinterpretasikan berupa kalimat atau bentuk kata bukan dalam bentuk angka-angka.

Teknik analisa data kualitatif model Spradley secara keseluruhan proses penelitian terdiri atas: pengamatan deskriptif, analisis domein, pengamatan terfokus, analisis taksonomi, pengamatan terpilih, analisis komponensial, dan diakhiri dengan analisis tema. Proses tersebut dapat disederhanakan dalam empat tahap sebagai berikut.

1. Analisis domein

Analisis domein (bidang) dilakukan terhadap data yang diperoleh dari pengamatan berperan serta/ wawancara atau pengamatan deskriptif yang terdapat dalam catatan lapangan. Ada enam tahap analisis domein:

- a. memilih salah satu hubungan semantik dari sembilan yang ada: termasuk, spasial, sebab-akibat, rasional, lokasi tempat bertindak, fungsi, alat-tujuan, urutan, dan memberi atribut /nama;
- b. menyiapkan lembar analisis domein,
- c. memilih salah satu sampel catatan lapangan,
- d. mencari istilah acuan dan istilah bagian yang cocok,
- e. mengulangi usaha pencarian domein,
- f. membuat daftar domein yang ditemukan.

2 Analisis taksonomi

Setelah selesai analisis domein, dilakukan pengamatan dan wawancara terfokus berdasarkan fokus yang sebelumnya telah dipilih oleh peneliti. Hasil terpilih untuk memperdalam data ditemukan melalui pengajuan sejumlah pertanyaan kontras. Data hasil wawancara terpilih dimuat dalam catatan lapangan.

Tujuh langkah analisis taksonomi yaitu:

- a. memilih satu domein untuk dianalisis untuk dianalisis,
- b. mencari kesamaan atas dasar hubungan semantik yang sama digunakan untuk domein itu,
- c. mencari tambahan istilah bagian,
- d. mencari domein yang lebih besar dan lebih inklusif,
- e. membentuk taksonomi sementara,
- f. mengadakan wawancara terfokus untuk mengecek analisis yang telah dilakukan
- g. membangun taksonomi secara lengkap.

3 Analisis komponen

Setelah analisis taksonomi, dilakukan wawancara terpilih untuk memperdalam data yang telah ditemukan melalui pengajuan sejumlah pertanyaan kontras. Data hasil wawancara terpilih dimuat dalam catatan lapangan. Delapan langkah analisis komponen:

- a. memilih domein yang akan dianalisis,

- b. mengidentifikasi seluruh kontras (perbedaan) yang telah ditemukan,
- c. menyiapkan lembar paradigma,
- d. mengidentifikasikan dimensi kontras yang memiliki dua nilai,
- e. menggabungkan dimensi kontras yang berkaitan erat menjadi satu,
- f. menyiapkan pertanyaan kontras (berlawanan) untuk ciri yang tidak ada,
- g. mengadakan pengamatan terpilih untuk melengkapi data,
- h. menyiapkan paradigma (pola pikir) lengkap.

4 Analisis tema

Analisis tema merupakan seperangkat prosedur untuk memahami secara holistik pemandangan yang sedang diteliti. Sebab setiap kebudayaan terintegrasi dalam beberapa jenis pola yang lebih luas. Dalam penelitian ini untuk menemukan tema universal dipilih satu dari enam topik:

- a. konflik sosial,
- b. kontradiksi budaya,
- c. teknik kontrol sosial,
- d. hubungan sosial pribadi,
- e. memperoleh dan menjaga status dan
- f. memecahkan masalah.

BAB IV

PENYAJIAN DATA DAN PEMBAHASAN

B. Gambaran Umum

I. Profil Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang

Pendahuluan

Penyelenggaraan Catatan Sipil dimulai pada jaman Pemerintahan Hindia Belanda, ditangani oleh Lembaga Burgelijk Stand (BS) yang artinya Catatan Kependudukan/Lembaga Catatan Sipil, yaitu suatu lembaga yang bertujuan mengadakan pendaftaran, pencatatan serta pembukuan yang selengkap-lengkapnyanya dan sejelas-jelasnya, serta memberi kepastian hukum yang sebesar-besarnya atas peristiwa “kelahiran, pengakuan, perkawinan dan kematian” (Lie Oen Hock, 1961 : 1). Sedangkan E. Subekti dan R. Tjitrosoediro berpendapat bahwa “Catatan Sipil mempunyai pengertian sebagai suatu lembaga yang ditugaskan untuk memelihara daftar/catatan guna pembuktian status atau peristiwa penting bagi warganegara seperti : “kelahiran, kematian, perkawinan”. (1979 : 2).

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda kantor Burgelijk Stand bertugas mencatat keadaan penduduk dari segi perkawinan dan kematian. Selanjutnya pemerintah Hindia Belanda mewajibkan semua warga golongan Eropa mendaftarkan diri atas peristiwa kelahiran, perkawinan, perceraian dan kematian (staatsblad 1849 Nomor 25). Melalui upaya ini pemerintah Hindia Belanda dapat mengetahui secara

pasti berapa banyak orang Eropa dan berapa pertambahannya. Dengan berlandaskan pada daftar yang diperoleh melalui Burgelijk Stand, pemerintah Hindia Belanda dapat secara mudah menyiapkan segala keperluan sandang, pangan, papan, dan kepentingan umum lainnya.

Menurut pasal 163 Indische Staatsregeling, penduduk Indonesia dibagi kedalam 3 (tiga) golongan besar yaitu :

1. Golongan Eropa
2. Golongan Timur Asing (Tionghoa dan non-Tionghoa)
3. Golongan Bumi Putera.

Peraturan-peraturan yang berlaku bagi ke-3 golongan tersebut adalah :

1. Ortodonansi catatan sipil golongan Eropa
(Stbld 1849-25)
2. Ortodonansi catatan sipil perkawinan campuran
(Stbld 1904-130 jo. Stbld 1919-279).
3. Ortodonansi catatan sipil untuk golongan Tionghoa
(Stbld 1917-130 jo Stbld 1919-81)
4. Ortodonansi catatan sipil golongan Indonesia Asli di Jawa dan Madura
(Stbld 1920-751 jo 1927-564)
5. Ortodonansi catatan sipil golongan Kristen Indonesia

(Stbld 1933–75 jo 1927)

Kemudian atas dasar Instruksi Presidium Kabinet Ampera Nomor 31/U/UN/66 membawa perkembangan baru bagi dunia pencatatan sipil di Indonesia.

Menurut Instruksi tersebut dipertegas bahwa *dalam pencatatan sipil tidak lagi dikenal adanya penggolongan penduduk, dan Kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia dinyatakan terbuka bagi seluruh penduduk*. Peraturan Catatan Sipil ini berkembang lebih lanjut dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil dengan melakukan pembaharuan Kantor Catatan Sipil sampai ke kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 1983 pasal 1 menyebutkan :

- a. Menteri Dalam Negeri secara fungsional mempunyai kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan Catatan Sipil sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Kewenangan dan tanggung jawab di bidang catatan sipil adalah :
 - a. Menyelenggarakan pencatatan dan penertiban kutipan akta kelahiran, akta kematian, akta perkawinan dan akta perceraian bagi mereka yang bukan beragama Islam, akta pengakuan dan pengesahan anak.
 - b. Melakukan penyuluhan dan pengembangan kegiatan catatan sipil.

- c. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan/kewarganegaraan.

Pasal 5 Keputusan Presiden Nomor 12 / 1983 menyebutkan bahwa :

Kantor Catatan Sipil dalam rangka melaksanakan kewenangan dan tanggung jawab di bidang catatan sipil sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (2) Keputusan Presiden ini adalah bertugas sebagai Pembantu Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II, kecuali untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta bertugas sebagai Pembantu Gubernur“.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi menyelenggarakan :

- a. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran;
- b. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan;
- c. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian;
- d. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak;
- e. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian;
- f. Penyimpanan dan pemeliharaan arsip dan register Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak;
- g. Penyediaan bahan dalam rangka perumusan kebijaksanaan di bidang kependudukan dan kewarganegaraan.

Kemudian pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kota menyebutkan :

Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Kantor Catatan Sipil adalah perangkat wilayah yang langsung berada dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II.

Kantor Catatan Sipil dipimpin oleh seorang kepala.

Pasal 2 Keputusan Menteri Dalam Negeri menyebutkan bahwa :

Kantor Catatan Sipil mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan dan penyuluhan di bidang catatan sipil.

Pasal 3 Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut juga menyebutkan bahwa untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada pasal 2 Kantor Catatan Sipil mempunyai fungsi :

- a. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran;
- b. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perkawinan;
- c. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Perceraian;
- d. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Pengakuan dan Pengesahan Anak;
- e. Pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kematian;

- f. Penyimpanan dan pemeliharaan Akta-akta Catatan Sipil;
- g. Melakukan tugas penyuluhan catatan sipil;
- h. Melakukan urusan tata usaha.

Sejalan dengan keputusan diatas, Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tentang Pelaksanaan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 tahun 1983 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kota poin kedua menyebutkan bahwa Kantor Catatan Sipil Kabupaten/Kota dimaksud pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 tahun 1983 adalah perangkat wilayah yang membantu Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II selaku Wakil Pemerintah Pusat dalam rangka pelaksanaan catatan sipil di Daerah dan hanya satu-satunya pelaksanaan utama yang menangani urusan catatan sipil.

Dari ketentuan-ketentuan diatas, maka tugas Catatan Sipil merupakan urusan Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada Daerah melalui asas dekonsentrasi.

Sebelum ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2000 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Dinas sebagai Unsur Pelaksana Pemerintah Daerah, unit kerja yang menangani masalah kependudukan adalah Sub Bagian Kependudukan pada Bagian Pemerintahan dengan tugas pokoknya adalah mendistribusikan blanko KTP, KK, dan blanko-blanko kependudukan lainnya ke kecamatan-kecamatan, dimana pada saat pemrosesan KTP dan KK masih secara manual berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 tahun 1977 tentang Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Dalam Kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan, pasal 1 menyebutkan bahwa penyelenggaraan pendaftaran penduduk yang merupakan bagian dalam kerangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan adalah keseluruhan aspek kegiatan pendaftaran, pengolahan, dan penyajian informasi data penduduk termasuk penerbitan Nomor Induk Kependudukan, Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan surat-surat keterangan kependudukan.

Sebelum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 tahun 1995 dapat dilaksanakan di kota Malang, terbit Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 065/1337/SJ tanggal 8 Mei 1998 yang menghentikan sementara Sistem Informasi Manajemen Kependudukan (SIMDUK) sampai ada petunjuk lanjut.

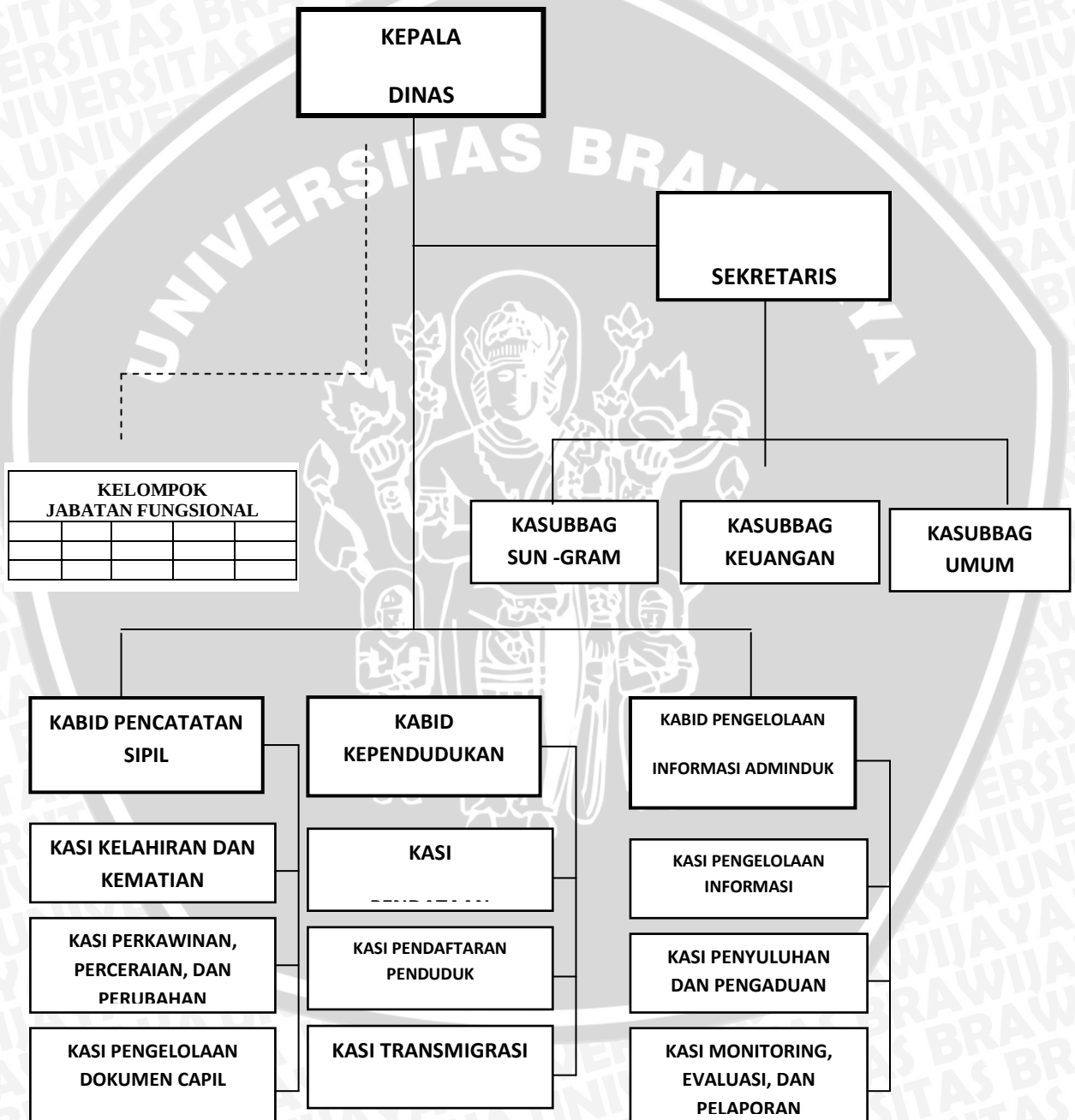
Pada tanggal 2 Februari 1999 Menteri Dalam Negeri melalui Surat Edaran Nomor 065/241/SJ perihal Petunjuk Tindak Lanjut Hasil Evaluasi Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka SIMDUK, menyebutkan bahwa penerapan Sistem Pendaftaran Penduduk dalam Kerangka SIMDUK akan dilanjutkan secara bertahap di seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia yang akan dilaksanakan setelah dilakukan perubahan dan penyempurnaan, serta disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan tersedianya sumber daya manusia yang memadai.

Berdasarkan Surat Edaran tersebut, Pemerintah Kota Malang pada tanggal 12 September 2003 melakukan kerja sama dengan rekanan melalui Surat Perjanjian Nomor 640/887/420.303/2003 tentang Kegiatan Program Komputerisasi SIMDUK Tahun Anggaran 2004. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 88 tahun 2004 pasal 3 yang berbunyi Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan dilakukan dengan menggunakan SIAK yaitu sistem informasi nasional untuk memfasilitasi pelayanan penerbitan dokumen penduduk dan pengelolaan data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil dengan teknologi informasi dan komunikasi yang memberlakukan NIK.



II. Struktur Organisasi

Bagan I. Struktur Organisasi



Sumber: dokumen Dispendukcapil Kota Malang

i. Tugas Pokok Dan Fungsi

Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kependudukan, pencatatan sipil, dan transmigrasi.

Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil mempunyai fungsi :

- a. Perumusan/pelaksanaan kebijakan teknis kependudukan pencatatan sipil;
- b. Penyusunan dan pelaksanaan Rencana Strategis dan Rencana Kerja Tahunan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil;
- c. Pelaksanaan pendaftaran penduduk;
- d. Pelaksanaan pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK);
- e. Penerbitan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Tanda Penduduk Khusus;
- f. Pelaksanaan penerbitan dan pengelolaan dokumen catatan sipil;
- g. Pencatatan mutasi penduduk dan perubahan data-data penduduk;
- h. Pengumpulan dan pengolahan data penduduk dengan hak akses;
- i. Pelaksanaan dan fasilitasi transmigrasi;
- j. Pengelolaan sistem dan pelayanan informasi kependudukan;
- k. Pelaksanaan penyuluhan kependudukan dan catatan sipil;
- l. Pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kependudukan;
- m. Pelaksanaan pencatatan sipil;
- n. Pelaksanaan kegiatan bidang pemungutan retribusi;

- o. Pelaksanaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan, dan kearsipan;
- p. Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM);
- q. Penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);
- r. Pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
- s. Pengelolaan pengaduan masyarakat bidang kependudukan & catatan sipil;
- t. Pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional;
- u. Pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi;
- v. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan Walikota sesuai tugas dan fungsi.

III. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan aspek penting dalam pengembangan pembangunan nasional. Setiap instansi pemerintahan sejatinya memiliki sumber daya yang baik dan sesuai dengan bidang yang dikerjakan. Untuk meningkatkan pelayanan dan kualitas sumber daya manusia terutama untuk Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang, salah satu tolok ukur yang diberlakukan adalah dengan sistem pendidikan formal dan kesesuaian antara jenis pekerjaan dan bidang yang dijalani oleh aparat birokrasi. Berikut beberapa data terkait dengan aspek sumber daya manusia yang ada pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang :

Berdasarkan Pangkat/Golongan :

Tabel 2. Pangkat/Golongan

No	Jabatan	Golongan	Jumlah
1	Pembina	IV / a	3 Orang
2	Penata Tk. I	III / d	12 Orang
3	Penata	III / c	3 Orang
4	Penata Muda Tk. I	III / b	5 Orang
5	Penata Muda	III / a	9 Orang
6	Pengatur Tk. I	II / d	2 Orang
7	Pengatur	II / c	2 Orang
8	Pengatur Muda Tk. I	II / b	3 Orang
9	Pengatur Muda	II / a	4 Orang
10	Juru	I / c	3 Orang
11	PTT	-	1 Orang

Sumber : Dokumen Dispendukcapil Kota Malang

Berdasarkan Latar Belakang Pendidikan :

Tabel 3. Pendidikan Pegawai

No	Pendidikan	Jumlah	
1	Strata 2	4	Orang
2	Strata 1	24	Orang
3	Diploma	2	Orang
4	SMA	14	Orang
5	SMP	2	Orang
	SD	1	Orang

Sumber : dokumen Dispendukcapil Kota Malang

a. Visi, Misi, dan Motto

Visi :

Terwujudnya pusat database kependudukan yang akurat dan aktual berbasis Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

Prinsi-prinsip dari visi tersebut adalah :

1. Pusat database kependudukan

Guna menghindari kerancuan sumber data kependudukan, fungsi sebagai pusat database kependudukan mutlak menjadi prinsip utama. Semua data dan informasi

yang berkaitan dengan kependudukan dihimpun, dikelola, dan dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan.

2. Database yang akurat dan aktual

Sebagai pusat database kependudukan, prasyarat utama yang harus dipenuhi adalah akurasi dan aktualitas database. Untuk mencapai level akurasi dan aktualitas data yang tinggi, dilakukan dengan pemutakhiran berkelanjutan melalui pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil yang terintegrasi.

3. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan

Integrasi pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil harus diakomodasi dalam satu sistem informasi berbasis teknologi terkini yang handal, mempunyai tingkat keamanan yang tinggi, mempermudah dan mempercepat proses pelayanan, serta menyajikan hasil layanan.

Misi :

1. Meningkatkan profesionalisme SDM;
2. Mengoptimalkan penerapan Sistem Administrasi Kependudukan berbasis teknologi;
3. Memberikan perlindungan hukum dan legalitas identitas penduduk secara administratif
4. Meningkatkan kualitas kinerja pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil secara prima;

5. Memanfaatkan database kependudukan untuk perencanaan pembangunan;
6. Mengoptimalkan dan meningkatkan tertib administrasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Motto :

Bersama Anda Layanan Kami Prima

Makna motto :

Pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil menganut sistem stelsel pasif, dalam artian bahwa pelayanan diberikan berdasarkan pelaporan yang dilakukan oleh masyarakat. Sehingga untuk mencapai pelayanan prima harus didukung oleh partisipasi aktif dari seluruh komponen masyarakat.

b. strategi

Guna mewujudkan Visi dan Misi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil, dirumuskan dan ditetapkan strategi yang didasarkan pada analisa faktor internal (*strenght – weakness*) dan eksternal (*opportunity – threat*) sebagai berikut :

1. Mengoptimalkan SDM penyelenggara administrasi kependudukan;
2. Membangun jaringan komunikasi data dan informasi kependudukan;
3. Penetapan aturan normatif;
4. Penetapan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal secara konsekuen;
5. Meningkatkan kajian dan analisa data kependudukan;
6. Meningkatkan fungsi monitoring dan evaluasi administrasi kependudukan.

c. Sarana Dan Prasarana

Dinas Kependudukan menempati gedung bangunan kantor seluas $\pm 500 \text{ m}^2$ berlokasi di Jl. A. Yani 53 Malang, dilengkapi sarana utama sebagai berikut :

- | | | |
|------------------------------|---|---------|
| 1. Kendaraan bermotor roda 2 | : | 5 unit |
| 2. Kendaraan roda 4 | : | 1 unit |
| 3. Komputer | : | 25 unit |
| 4. Note book | : | 4 unit |
| 5. Mesin ketik manual | : | 6 buah |
| 6. Kamera digital | : | 6 buah |
| 7. LCD projector | : | 2 buah |
| 8. LCD Monitor/Display | : | 1 buah |
| 9. Handycam | : | 2 buah |
| 10. Faximile | : | 1 buah |



B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Pelaksanaan Asas Diskresi

Diskresi menjadi isu penting dan krusial setelah aparat birokrasi dianggap kurang bisa memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat dikarenakan terlalu terpaku kepada tugas pokok atau aturan mengikat yang dianggap kaku dan tidak bisa divariasikan. Aparat birokrasi cenderung melakukan kegiatan kerja yang “normal dan wajar” dalam artian tidak ada inovasi di dalamnya. Kecenderungan para aparat birokrat yang tidak mengetahui bahwa mereka sebenarnya memiliki hak untuk melakukan kebebasan bertindak atau diskresi yang membebaskan mereka untuk melakukan inovasi seluas mungkin selama itu berkepentingan untuk publik dan tidak keluar dari jalur hukum. Inovasi tersebut jelas dibutuhkan mengingat tugas dan fungsi utama Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil adalah untuk pelayanan publik. Berikut adalah sedikit hasil petikan wawancara peneliti terkait pelayanan dan jangka waktu pelayanan di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang.

“Saya ingin dalam pengurusan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga itu tidak memakan waktu lama dan proses yang panjang. Apapun alasannya kan seharusnya pegawai Dispenduk tau kepentingan warga juga. Karena KTP dan KK dibutuhkan apabila ingin merantau atau melamar suatu pekerjaan. Jadi kalau pelayanannya memerlukan waktu sehari-hari atau bahkan berminggu-minggu pasti menghambat keperluan warga tersebut” (wawancara dilakukan tanggal 24 Februari 2012, pukul 10.15 WIB)

Hasil wawancara peneliti dengan masyarakat lain yaitu ibu Yani yang pada saat itu sedang mengurus Kartu Keluarga menambahkan terkait dengan pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang menjelaskan:

“ selama ini sepengetahuan saya untuk mengurus surat-surat kayak Kartu Keluarga atau KTP kita membutuhkan waktu bebrapa hari baru selesai. Yang saya dan masyarakat ingin dalam pengurusannya cukup hanya sekali datang saja sudah selesai, karena banyak penduduka yang terkadang dikejar oleh pekerjaan dan lain-lain jadi kalau harus bolak-balik ke Dispenduk itu kasian mas” (wawancara dilakukan pada tanggal 24 februari 2012, pukul 10.20WIB)

Selanjutnya dari hasil wawancara peneliti dengan Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang, Ibu Martha menjelaskan :

“ pelaksanaan diskresi administratif akan selalu ada selama pelayanan publik masih berjalan, karena aparat birokrasi pasti akan selalu menemukan persoalan dan maslaha dalam menjalankan pelayanan publik kepada masyarakat dan selala itu pula asas diskresi ini dperlukan untuk membuka penyumbat dan memberi jalan keluar bagi maslah-masalah terutama masalah yang belum ada aturannya atau persoalan yang datang tiba-tiba” (wawancara dilakukan pada tanggal 2 mei 2012, pukul 10.00 WIB)

Selanjutnya pada kesempatan yang lain Ibu Martha menambahkan terkait pelayanan kepada masyarakat bahwa :

“ pelayanan publik di dinas kependudukan dan catatan sipil kota malang ini secara jujur saya sampaikan masih banyak mendapat keluhan dari masyarakat terutama dalam urusan waktu untuk pengurusan surat-surat seperti KTP dan Kartu Keluarga,hal tersebut terjadi sebenarnya dikarenakan miskomunikasi karena msyarakat cenderung ingin cepat dalam pengurusan surat-surat mereka sedangkan tidak mengikuti alur an proses yang telah ditetapkan, ditambah lagi terkadang

masyarakat belum secara benar melengkapi persyaratan mereka”(wawancara dilakukan pada tanggal 3 mei 2012, pukul 10.30WIB)

Dari sedikit hasil wawancara peneliti dengan beberapa masyarakat dan aparat birokrasi tersebut terlihat jelas betapa penting dan vitalnya bagaimana pelayanan dilakukan dan bagaimana cara memperlakukan pelayanan yang baik, cepat, efisien, dan efektif di Dinas kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang sehingga tidak menghambat dan menghalangi keperluan masyarakat yang mungkin ingin melakukan kegiatan di luar kota dan melamar suatu pekerjaan dengan cepat.

a. Pengetahuan Aparat Birokrasi Terkait Asas Diskresi Administratif

Sewajarnya keberadaan asas diskresi administratif dalam melaksanakan pelayanan publik sudah dapat dipahami dan dimengerti untuk dilaksanakan oleh aparat sehingga tidak ada alasan untuk menunda pekerjaan ketika pimpinan sedang tidak berada di tempat kerja atau ketika sedang menemukan suatu persoalan yang tiba-tiba dan harus segera diselesaikan. Tingkat pengetahuan tentang diperbolehkannya aparat melakukan suatu tindakan di luar aturan yang berlaku akan membuat aparat birokrasi menjadi berani dan tidak takut mendapat sanksi hukum untuk melakukan suatu inovasi dalam melaksanakan tugas kerja mereka. Hasil wawancara peneliti dengan Bapak B. Aljuny, S. Sos selaku Kasi Pengelolaan Inoformasi terkait pengetahuan Asas Diskresi Administratif:

“ Asas diskresi itu merupakan suatu tindakan diluar aturan yang dapat dilakukan oleh aparat birokrasi dengan tujuan untuk kepentingan umum, bukan untuk tujuan diri sendiri, suatu misal adalah untuk korupsi, mengangkat jabatan sendiri,

atau untuk tindakan yang dapat merugikan orang lain, instansi, dan negara. Tidak semua proses kerja harus dilakukan diskresi ini karena ada beberapa aspek pekerjaan yang memang harus sesuai dengan aturan tidak boleh ditambah, dikurangi begiru saja sesuai keinginan atasan atau pimpinan semata. Jadi untuk masalah diskresi dilakukan itu silahkan dan sah-sah saja dalam pekerjaan, asalkan tidak untuk kepentingan sendiri itu tadi” (wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari 2012, pukul 10.30WIB)

Pada kesempatan yang lain Ibu Martha selaku sekretaris Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang menambahkan:

“ asas diskresi dalam pelayanan publik itu bisa dikatakan perilaku untuk bertindak diluar aturan yang berlaku, sedangkan dalam prakteknya asas diskresi berlaku hanya untuk kepentingan publik. Banyak aparat yang sering menyalahgunakan asas diskrei ini untuk tujuan dan kepentingan sendiri yang akhirnya memicu pada tindakan korupsi, manipulasi data, atau menjatuhkan pihak yang tidak disukai, untuk itu terkait dengan diskresi ini saya menganjurkan kepada teman-teman kerja di Dispenduk ini untuk hati-hati dalam penggunaannya karena akan berdampak hukum” (wawancara dilakukan pada tanggal 02 mei 2012, pukul 10.00WIB)

Dari hasil wawancara tersebut diatas mengindikasikan bahwa aparat birokrasi pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang mengerti dan mengetahui tentang adanya asas diskresi administratif dalam pelayanan publik. Hal tersebut menjadi dasar pijakan karena dengan pengetahuan yang dimiliki oleh aparat birokrasi tersebut akan membantu mereka dan memunculkan keberanian untuk melakukan tindakan yang di luar aturan tanpa harus takut terkena sanksi hukum dan lainnya. Aparat birokrasi terutama atasan berperan penting dalam pelaksanaan asas diskresi administrative ini karena atasan merupakan acuan para pegawai untuk melaksanakan diskresi. Apabila atasan tidak jarang melakukan tindakan diskresi dan memberika

lampu hijau kepada bawahan, maka hal tersebut akan menjadikan motivasi dan keberanian dari bawahan untuk melakukan tindakan yang tidak bergantung pada perintah atasan.

Berikut hasil wawancara peneliti dengan aparat birokrasi yang berada di *front office* yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik ;

“ saya tidak begitu mengerti dengan istilah diskresi atau freies ermessen tersebut, tapi saya mengetahui dan mengaerti akan maksud yang dijelaskan tadi dimana pegawai tidak harus menunggu perintah bapak atasan apabila menemukan suatu permasalahan di dalam pekerjaan, sebisa diselesaikan sendiri, ya tidak harus menunggu apa kata atasan” (wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari, pukul 11.35WIB)

Selanjutnya peneliti melakukan sedikit wawancara dengan petugas lain yang sedang mengurus surat-surat penduduk terkait pengetahuan petugas (aparat) tentang konsep dasar asas diskresi atau *freies ermessen* menjelaskan:

“ asas diskresi sepengetahuan saya secara konseptual itu membahas tentang boleh atua tidaknya aparat melakukan tindakan di luar aturan dan bagaimana cara aparat birokrasi memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dengan mengacu pada inisiatif sendiri” (wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari 2012, pukul 11.45WIB)

Dari hasil wawancara tersebut dapat ditarik benang merah bahwa sebenarnya pengetahuan akan asas diskresi sudah dimiliki oleh aparat birokrasi di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, para aparat secara konseptual telah mengerti dan menguasai makna asas diskresi itu dan bagaimana keberadaan serta dampak hukumnya, hanya saja bagaimana dengan pelaksanaan asas diskresi tersebut apakah sudah mampu dilaksanakan secara efektif tanpa mengubah dan mengurangi esensi pelayanan kepada masyarakat dan memberikan efek yang signifikan terhadap keberlangsungan pelayanan publik yang efektif dan efisien tergantung bagaimana pengetahuan tentang asas diskresi tersebut diterapkan dalam menjalankan pelayanan publik.

Selanjutnya setelah mengetahui dan melakukan penelitian terkait poin yang pertama yaitu pengetahuan aparat akan asas diskresi, peneliti melakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui seperti apa dan bagaimana keberadaan asas diskresi ini digunakan untuk memudahkan pelayanan publik dimulai dari melihat indikasi diskresi administratif dalam pelayanan publik.

b. Indikasi Terjadinya diskresi administratif dalam pelayanan publik

Pelayanan publik yang baik memang harus didukung dengan adanya sumber daya manusia yang memenuhi kriteria dan tepat dalam melaksanakan tugas sesuai dengan kapabilitas yang dimiliki. Kemampuan para aparatur bitokrasi dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang dihadapi tidaklah sama sesuai dengan gaya atau tipe kepribadian dan tipe kepemimpinan yang ia miliki sehingga tidak jarang

ditemukan perbedaan yang mencolok pada era kepemimpinan yang berbeda. Meskipun memiliki berbagai perbedaan antara setiap masing-masing individu akan tetapi dalam melaksanakan kepentingan dan pelayanan publik haruslah memiliki *mainset* dan dasar yang sama yaitu harus tetap berpegang teguh kepada peraturan yang berlaku.

Indikasi terjadinya diskresi administratif dalam pelayanan publik pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang dapat dilihat dari ada atau tidaknya tindakan di luar aturan yang dilakukan oleh aparat birokrasi yang dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Indikator tersebut dapat dilihat dengan ada tidaknya pelayanan yang diberikan dan hasil-hasil wawancara pada beberapa aparat birokrasi yang sedang bertugas. Dari beberapa hasil wawancara yang dilakukan peneliti, menunjukkan bahwa diskresi sudah dilakukan oleh aparat Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, namun tingkat pelaksanaannya masih sampai pada tataran teknis saja. Seperti kutipan wawancara dengan Bapak Kasi pengelolaan inoformasi berikut ini :

” pelaksanaan diskresi ini pasti dilakukan pada setiap bagian Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, namun kita hanya melakukan pada tataran teknis saja. Kita tidak berani melakukan tindakan di luar aturan atau kebijakan yang telah ditetapkan terlalu jauh karena akan menimbulkan dampak dan sanksi hukum dan itu tidak main-main sanksinya. Harus benar-benar memahami dan berani mengambil resiko yang besar bila kita ingin membuat jalur layanan publik dan sistem yang baru sesuai dengan keinginan kita”(wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari 2012, pukul 10.30 WIB)

Dari hasil wawancara tersebut jelas menyebutkan bahwa diskresi telah dan sedang dilaksanakan oleh para aparat birokrasi Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, namun hanya sebatas pada tataran teknis yang tidak mengubah sistem dan jalur layanan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sebenarnya hasil pelaksanaan diskresi tersebut sudah cukup terlihat dan dirasakan oleh masyarakat dan aparat yang berada di *front office*, berikut hasil wawancara dengan aparat yang berada di *front office*:

”sekarang sudah tidak seperti dulu mas, jadi kalo dulu itu masyarakat yang ingin meminta salah satu surat misalnya harus nunggu bapak atasan ada di kantor dulu minta tanda tangan,kalo bapak atasan lagi di luar kota ya berarti harus nunggu pulang dulu baru bisa. Itu lama bisa satu minggu atau lebih, jadi kasian masyarakat yang terburu-buru tapi sekarang sudah bisa diwakilkan dan buat disini cukup ada bukti dokumen yang ditinggal disini biar nanti kalo ada apa-apa bisa dijadikan data”
”(wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari, pukul 11.35 WIB)

Dari hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya dengan pelaksanaan asas diskresi di salah satu jenis layanan saja sudah mampu memberikan dampak yang cukup signifikan dalam pelayanan kepada masyarakat. Meskipun hanya sampai pada tataran teknis saja, tidak sampai mengubah sistem atau perubahan-perubahan besar di tubuh birokrasi mereka.

Pada kesempatan yang lain, peneliti melakukan wawancara dengan Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang yaitu Ibu Martha terkait indikasi terjadinya atau keberadaan diskresi dalam pelayanan publiknya. Pada awal wawancara sedikit terjadi miskomunikasi dimana Ibu Sekretaris mengatakan bahwa diskresi sudah tidak ada di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang seperti kutipan wawancara berikut ini:

“ diskresi ini untuk sekarang sudah tidak lagi dilaksanakan oleh Dispendukmas, sebab dampak hukumnya sangat besar dan bisa jadi dipidanakan, diberhentikan karena kesalahan atau bergerak di luar aturan” (wawancara dilakukan pada tanggal 2 mei 2012 pukul 10.15WIB) ”

Kesalahpahaman dalam pengartikan asas diskresi ini menjadikan diskresi hanya khusus untuk tindakan-tindakan besar atas inisiatif sendiri yang mungkin tidak lagi dilakukan pada saat ini oleh aparat Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, padahal sebenarnya asas diskresi bisa ditemukan dari tindakan kecil seperti proses memberikan pelayanan, waktu pelayanan, dan lain-lain.

Selanjutnya setelah dilakukan wawancara lebih dalam, Ibu sekretaris Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang memberikan pernyataan sebagai berikut:

“ kalau yang dimaksud diskresi dalam tataran yang minor, kita sering bahkan selalu melakukan hal tersebut mas, misalnya yang terakhir kita melakukan pelayanan

kepada masyarakat di hari minggu untuk pelayanan E-KTP dan pelayanan jemput bola dengan mendatangi masyarakat khusus manula ke rumah masing-masing untuk pendataan E-KTP” (wawancara dilakukan pada tanggal 2 mei 2012 pukul 10.15 WIB)

Asas diskresi memang tidak selalu diartikan dengan pengambilan inisiatif sendiri untuk pekerjaan atau tindakan besar yang harus mengubah struktur, pola, dan kinerja. Dari praktek-praktek kecil seperti pemberian pelayanan, waktu, dan sikap kepada masyarakat sudah menunjukkan indikasi adanya asas diskresi administratif dalam pelayanan publik.

c. Sikap atau tindakan yang diambil atas inisiatif sendiri

Prinsip utama dalam penerapan asas diskresi administratif yaitu dengan adanya suatu tindakan yang dilakukan di luar aturan dengan tujuan untuk kepentingan publik. Hal tersebut menjadi krusial ketika para aparat birokrasi merasa bersalah dan takut untuk melakukan tindakan di luar hukum, dimana *mainset* dan anggapan mereka perbuatan semacam itu adalah kesalahan yang fatal. Masih kentalnya budaya patrimonial dan *top down* yang hanya memfokuskan pada perintah atasan dan kaku pada peraturan yang ada membuat para aparat birokrasi terutama yang berada pada tingkat bawahan kurang bisa atau tidak bisa sama sekali mengembangkan kreativitas, inovasi, dan prestasi yang mereka miliki secara maksimal.

Pernyataan diatas diperkuat dengan hasil wawancara peneliti dengan aparat di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang yang berada di *front office* berhubungan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat menyatakan bahwa :

” kalau masalah mengambil tindakan saat melakukan pelayanan kepada masyarakat itu tidak sembarangan, ada aturan yang berlaku misalnya terkait tupoksi dispenduk yang diatur dalam peraturan walikota no. 61 tahun 2008, atau harus sesuai dengan perintah atasan mas, kalau salah ngambil keputusan sendiri nanti pertanggung jawabannya kepada siapa?..” (wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari, pukul 11.35WIB)

Pernyataan diatas secara tidak langsung menjelaskan bahwa betapa masih kakunya peran bawahan dalam pengambilan keputusan dan hegemoni atasan masih kuat sekali, tidak dapat dipungkiri bahwa sampai saat ini budaya patrimonial dan *top down* jelsa terasa pada institusi publik terutama yang terkait dengan pelayanan publik. Untuk lebih jelasnya, bapak B. Aljundi selaku kasi pengelolaan informasi menambahkan :

” kalau bicara masalah sistem pengambilan keputusan yang cenderung bersifat top down itu sebenarnya tidak berlaku untuk semua jenis keputusan, memang ada beberapa keputusan yang harus diatur oleh atasan secara langsung dan tidak boleh seenaknya diputuskan sendiri dan ada keputusan yang memang berasal dari bawahan atau pegawai yang berada di tataran front office itu, jadi tidak harus menunggu atasan perintahnya. Memang sejauh ini tidak banyak yang berani dan terlalu terlihat para pegawai muda terutama menampilkan kreasi, inovasi mereka” (wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari 2012, pukul 10.30 WIB)

Terkait dengan tindakan yang diambil menurut inisiatif sendiri, tanpa menunggu perintah dari atasan, salah seorang pegawai yang berada di tataran *front office* pernah mendapat pengalaman dan menjelaskan bahwa :

”saya pernah melakukan pelayanan pada masyarakat dimana pada saat itu bapak itu mau mengurus akta kelahiran anaknya dan dia lupa tidak membawa surat pengantar (keterangan) dari rumah sakit bersalinnya, nah itu tetap saya proses dengan catatan bapak itu akan kembali lagi dan melengkapi surat-suratnya. Soalnya kan pelayanan tidak harus berhenti Cuma gara-gara salah satu surat yang sebenarnya ada hanya ketinggalan di rumah mas.” (wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari, pukul 10.00 WIB)

Ibu Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang menambahkan dalam wawancaranya dengan peneliti terkait sikap atau tindakan yang diambil sendiri oleh aparat atau petugas bawahannya :

”selama itu untuk tujuan dan kepentingan pelayanan publik kepada masyarakat dan tidak terlampaui jauh dari peraturan yang ditetapkan dan berlaku di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, kita persilahkan teman-teman untuk melakukan inisiatif pelayanan sendiri dan tentunya harus ada pelaporan setelah pengambilan tindakan tersebut agar kami tetap bisa mengontrol dan membatasi karena ditakutkan nantinya akan berdampak kurang baik baik secara individu maupun organisasi. Selama ini semuanya masih berjalan baik-baik saja dan tetap bisa dikontrol sesuai dengan ketataan dan peraturan yang berlaku, kedepannya karena pelayanan publik dituntut lebih baik lagi seperti mencontoh pihak swasta, kita akan lebih gencar dan secara signifikan memperbaiki pola komunikasi dan pelayanan kepada masyarakat karena dari hasil pengamatan yang dilakukan dua hal tersebutlah yang paling urgent dan banyak keluhan juga dari masyarakat terkait komunikasi petugas front office Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang ini agar lebih terpadu kedepannya.(wawancara dilakukan pada tanggal 3 mei 2012, pukul 11.00WIB)

Pernyataan beberapa aparat birokrasi tersebut sudah menunjukkan bahwa ia telah melakukan tindakan diskresi dengan melakukan tindakan atas inisiatif sendiri tanpa harus menghambat jalannya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Namun pengambilan atas inisiatif sendiri tersebut bukannya tanpa masalah. Terkadang terdapat masalah yaitu aturan main dalam birokrasi cenderung

untuk selalu melakukan campur tangan dan mengontrol pelaksanaan wewenang yang diberikan oleh pimpinan kepada bawahannya. Hal ini terlihat masih diperlukannya persetujuan, konfirmasi, dan sejenisnya atas pelaksanaan suatu tugas, sementara tugas tersebut sudah menjadi wewenang pegawai yang bersangkutan.

Pernyataan tersebut ditambah dan diperkuat lagi oleh salah satu atasan Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang yaitu Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang yang menerangkan secara gamblang dimana letak dan batasan melakukan tindakan atas inisiatif sendiri oleh para aparat birokrasi publik.

d. Kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang penting dan mendesak

Seorang aparat birokrasi untuk dapat memberikan pelayanan yang berorientasi pada masyarakat pengguna jasa sangat ditentukan dari bagaimana aparat tersebut mampu menyesuaikan diri dan peraturan yang ada dalam organisasi dengan situasi dan kondisi masyarakat. Aparat dituntut fleksibel dan mempunyai daya tanggap yang tinggi terhadap permasalahan yang hadir dalam penyelenggaraan pelayanan. Kemampuan menyelesaikan masalah atau persoalan yang benar-benar penting dan mendesak serta mengharapkan penyelesaian yang segera dapat dijadikan poin penting dalam upayanya terhadap peningkatan kualitas pelayanan.

Pada kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, persoalan yang penting dan mendesak harus sesuai prosedur dalam tata cara penyelesaiannya, diaman harus ada campur tangan dari atasan dan pimpinan yang bertanggung jawab

akan permasalahan tersebut. Hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan bapak kasi pengelolaan informasi menjelaskan :

”persoalan yang memang penting tidak boleh sembarangan dalam penyelesaiannya, harus ada persetujuan dan sepengetahuan dari pimpinan dikarenakan itu adalah pertanggung jawaban pimpinan baik kepada pemerintah dan masyarakat. Jadi tidak hanya asal putusan saja, tetap harus ada rapat dan keputusan diambil tidak tergesa-gesa” (wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari, pukul 09.45 WIB)

Hasil wawancara berikutnya antara peneliti dengan petugas yang berada di front office menjelaskan bagaimana alur penyelesaian yang ia lakukan jika menghaapi masalah yang datang tiba-tiba:

“ saya sering menghadapi masyarakat yang kurang sabar dalam mengurus surat-surat mereka, tanpa ingin mendengar penjelasan dari pihak kami dan terkadang tidak memperdulikan kesalahan data dan syarat yang ia ajukan. Menghadapi orang yang seperti itu kesabaran kita sebagai pelayan publik benar-benar diuji mas, untuk itu dalam memberikan pelayanan yang prima kita sudah berusaha sebisa mungkin akan tetapi masyarakat cenderung masih menginginkan lebih. Untuk tu seringkali saya katakana untuk membandingkan pelayanan yang kita berikan dengan pelayanan di Dispenduk daerah lain agar mereka tau beadanya” (wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari 2012, pukul 11.00WIB)

Selanjutnya hasil wawancara peneliti dengan Ibu Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang menambahkan terkait pemecahan persoalan yang mendesak sebagai berikut:

” seringkali permasalahan yang datang memang secara tiba-tiba atau mendesak seperti yang mas persoalkan, kejadiannya biasanya pada saat petugas memberikan pelayanan kepada masyarakat ada beberapa masyarakat yang kurang paham sehingga terjadi kesalahan atau memang saat input petugas, sedangkan pada saat itu masyarakat menginginkan cepat selesai. Memang berbeda antara petugas satu dengan petugas lainnya saat menghadapi masalah dan bagaimana cara penyelesaiannya, tergantung bagaimana sikap dan inisiatif yang dilakukan oleh petugas tersebut. Sebisa mungkin kami masih mengacu kepada prosedural dan tetap kepada aturan yang berlaku akan tetapi apabila sudah benar-benar mendesak dan harus segera diatasi, disilahkan pegawai atau melalui atasan mengambil keputusan” (wawancara dilakukan pada tanggal 02 mei 2012, pukul 11.00WIB)

Dari pernyataan diatas dapat disimpulkan bahwa dalam menghadapi persoalan yang penting dan mendesak untuk diselesaikan, para aparat harus menunggu putusan dan persetujuan dari atasan yang secara tidak langsung bisa membutuhkan waktu cukup lama dan proses yang cukup panjang. Jadi, masih kurangnya asas diskresi yang diterapkan dalam menangani masalah-masalah krusial yang butuh cepat diselesaikan. Kualitas pelayanan yang baik sangat ditentukan oleh bagaimana aparat birokrasi mampu meyelenggarakan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa dengan cepat, responsif serta mempunyai keluwesan yang tinggi. Oleh karena aparat birokrasi dituntut untuk mampu membaca dan memahai situasi dan kondisi masyarakat pengguna jasa yang dilayani.

2. Tingkat Pelayanan Publik

a. Jenis Pelayanan

Hasil wawancara peneliti dengan Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang menjelaskan terkait berbagai jenis pelayanan yang diberikan di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang:

“ secara procedural mungkin mas bisa lihat dan pelajari dari data yang dimiliki Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang tentang jenis-jenis pelayanan kepada masyarakat, yang saya tambahkan sedikit yaitu tentang jenis layanan KTP, kita agak sedikit berbeda untuk pendataan E-KTP kemarin dengan melakukan tindakan jemput bola, maksudnya adalah dengan mendatangi dan mencoba memberikan pengarahannya kepada masyarakat terkait program E-KTP ini dimana kita melakukan pelayanan di hari libur (minggu) untuk mempercepat selesainya pendataan dan mendatangi masyarakat manula ke rumah dankelurahan masing-masing untuk pendataan E-KTP” (wawancara dilakukan pada tanggal 2 mei 2012, pukul 10.15WIB)

Jenis pelayanan yang terdapat pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang peneliti ambil dari data berupa dokumen dari Estándar Pelayanan Publik (SPP) Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang Tahun Anggaran 2010 yaitu sebagai berikut :

Jenis Layanan

1. Dokumen kependudukan meliputi :
 - b. Biodata penduduk;
 - c. Kartu Keluarga (KK);
 - d. Kartu Tanda Penduduk (KTP);
 - e. Surat Keterangan Kependudukan;
 - f. Akta Pencatatan Sipil.
2. Surat keterangan kependudukan meliputi :
 - a. Surat Keterangan Pindah;
 - b. Surat Keterangan Pindah Datang;

- 
- c. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri;
 - d. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri.
 - e. Surat Keterangan Tinggal Sementara;
 - f. Surat Keterangan Tempat Tinggal;
 - g. Surat Keterangan Tinggal Terbatas;
 - h. Surat Keterangan Tinggal Tetap;
 - i. Surat Keterangan Kelahiran;
 - j. Surat Keterangan Lahir Mati;
 - k. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan;
 - l. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian;
 - m. Surat Keterangan Kematian;
 - n. Surat Keterangan Pengangkatan Anak;
 - o. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia;
 - p. Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas;
3. Akta Pencatatan Sipil meliputi :
- a. Akta Kelahiran;
 - b. Akta Perkawinan;
 - c. Akta Perceraian;

- d. Akta Kematian;
- e. Akta Pengakuan Anak;
- f. Akta Pengesahan Anak;
- g. Akta Pengangkatan Anak;
- h. Akta Perubahan Nama.

1. Biaya Retribusi

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk Dan Akta catatan Sipil, ditetapkan besaran tarif retribusi pelayanan pendaftaran penduduk dan akta catatan sipil sebagai berikut :

Tabel 4. Biaya Administrasi

AKTA CATATAN SIPIL	W N I	ORANG ASING
KELAHIRAN	GRATIS	Rp. 75.000,-
▪ Dibawah 60 hari dari kelahiran	Rp. 10.000,-	Rp. 100.000,-
▪ Diatas 60 hari dari kelahiran	Rp. 20.000,-	Rp. 60.000,-
▪ Kutipan II kelahiran dst...		
PERKAWINAN		
▪ Di kantor		

▪ Di luar kantor	Rp. 35.000,-	Rp. 85.000,-
▪ Lebih 1 bulan stlh pemberkatan	Rp. 50.000,-	Rp. 110.000,-
▪ Di kantor	Rp. 50.000,-	
▪ Di luar kantor		
▪ Kutipan II perkawinan dst...	Rp. 80.000,-	Rp. 85.000,-
PERCERAIAN	Rp. 35.000,-	Rp. 160.000,-
▪ Perceraian		
▪ Lebih 1 bulan stlh putusan PN		
▪ Kutipan II perceraian dst...		
KEMATIAN	Rp. 60.000,-	Rp. 60.000,-
▪ Kematian	Rp. 60.000,-	Rp. 85.000,-
▪ Kutipan II kematian dst...	Rp. 35.000,-	Rp. 125.000,-
PENGAKUAN & PENGESAHAN		
▪ Pengakuan & pengesahan	Rp. 10.000,-	Rp. 60.000,-
▪ Kutipan II dst...		
▪ Lebih 14 hari stlh putusan PN	Rp. 25.000,-	Rp. 30.000,-
PERUBAHAN NAMA		
▪ Perubahan nama	Rp. 60.000,-	Rp. 100.000,-
SALINAN AKTA	Rp. 40.000,-	

▪ Kelahiran	Rp. 85.000,-	Rp. 100.000,-
▪ Perkawinan		Rp. 100.000,-
▪ Perceraian		
▪ Kematian	Rp. 35.000,-	
▪ Pengakuan & Pengesahan Anak		Rp. 200.000,-
SURAT-SURAT KETERANGAN		
	Rp. 35.000,-	
▪ Surat keterangan Catatan Sipil	Rp. 35.000,-	Rp. 75.000,-
▪ Pelaporan Luar Negeri		
▪ Pelaporan lebih dari 1 (satu) tahun	Rp. 35.000,- Rp. 30.000,-	Rp. 75.000,- Rp. 75.000,-
PENDAFTARAN PENDUDUK		
	Rp. 35.000,-	Rp. 75.000,-
▪ KK		
▪ KTP		Rp. 100.000,-
▪ Surat Keterangan Tempat Tinggal	Rp. 10.000,- Rp. 35.000,-	Rp. 100.000,-
▪ Surat Keterangan Perubahan Status Kewarganegaraan	Rp. 100.000,-	Rp. 25.000,-
▪ Surat Keterangan Ganti Nama		
▪ Surat Keterangan Tinggal Sementara		

▪ Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri	GRATIS	
▪ Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri	GRATIS	Rp. 20.000,-
▪ Pendaftaran Penduduk Orang Asing Tinggal Tetap untuk memperoleh KK dan KTP Orang Asing		Rp. 10.000,-
		Rp. 100.000,-
	Rp. 5.000,-	
	Rp. 10.000,-	Rp. 100.000,-
	Rp. 10.000,-	Rp. 10.000,-
		Rp.10.000,-

		Rp. 10.000,-
--	--	--------------

Sumber : dokumen Dispendukcapil Kota Malang

b. Standar Pelayanan

Standar pelayanan merupakan suatu hal yang mutlak harus dimiliki oleh birokrasi yang melayani masyarakat sebagai acuan dan tolokukur dalam melaksanakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Standar pelayanan tersebut tidak hanya berisi dan mengatur tentang bagaimana pelayanan prima diberikan kepada masyarakat, akan tetapi juga mengatur tentang bagaimana suatu pelayanan yang diberikan sesuai dengan kebutuhan dan mampu menunjukkan hasil yang efektif dan efisien.

Hasil wawancara peneliti dengan Bapak Kasi Pengelolaan Informasi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang terkait bagaimana standar pelayanan publik yang diterapkan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang:

“ mengenai standar pelayanan publik yang diberikan, yang jelas kita mengacu pada aturan dasar yang sudah ditetapkann dan disepakati bersama, untuk langkah konkritnya bisa dicermati dari proses dan alur pelayanan yang kita berikan kepada masyarakat serta pencapaian-pencapaian yang telah kita peroleh baik skala local maupun nacional. Kedepannya kita lebih berfokus kepada jenis pelayanan langsung kepada masyarakat dengan lebih memperbaiki pelayanan baik dari segi SDM maupun saeana dan prasarana yang menunjang” (wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari 2012, pukul 11.00WIB)

Hasil wawancara peneliti dengan Ibu Martha selaku Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang menjelaskan terkait estándar pelayanan yang diberikan Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang:

“ untuk persoalan standart pelayanan yang kami berikan kepada masyarakat, Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang secara jelas mengacu dan berdasarkan kepada beberapa peraturan dan ketentuan diantaranya UU No.23 thn 2006, Perda No. 2 thn 2008, PP No. 37 thn 2007 dan beberapa peraturan yang lainnya sebagai landasan bertindak dan melaksanakan perintah. Selanjutnya untuk mengetahui apakah estándar pelayanan yang kami berikan kepada msyarakat sudah berjalan dengan baik, kami melakukan survey dengan simple acak kepada masyarakat setiap tahunnya di akhir periode. Dengan itu diharapkan pelayanan dan standart pelayanan kami bisa kami tingkatkan dari waktu ke waktu” (wawancara dilakukan pada tanggal 3mei 2012, pukul 11.00WIB)

Dalam standar pelayanan yang ada pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang, mengacu pada Surat Keputusan Kepala Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang No. 118.47/25/35.73.316/2010 yang berisi tentang Standar Pelayanan Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang. Untuk meningkatkan standart pelayanan kepada masyarakat, Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang juga menerapkan prinsip “menjemput bola” dengan melaksanakan program baru dimana program tersebut adalah melakukan pelayanan publik di hari minggu dengan cara keliling sesuai jadwal pemkot untuk senam sehat dan pengobatan gratis di setiap kelurahan sekota malang. Selain itu, program lain yang berbeda dilakukan oleh Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang untuk meningkatkan standart pelayanan publik dengan melakukan pelayanan khusus e-KTP bagi para Lansia. Prosesnya dengan melakukan pelayanan tidak di kecamatan melainkan di kelurahan masing-masing. Pelayanan tersebut diharapkan dapat mempermudah akses dan kemauan para lansia yang sebagian besar merasa keberatan jika harus antri di kecamatan dan mertempat tinggal cukup jauh dari kecamatan.

c. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan akan menunjukkan sejauh mana pelayanan yang telah diberikan mampu memberikan dampak positif dan signifikan bagi perbaikan pelayanan yang diberikan oleh birokrasi publik. Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang melihat kualitas pelayanan dari indikator kepuasan masyarakat dan diadakan pengamatan dan penelitian setiap tahunnya untuk mengetahui sejauh mana tingkat kepuasan masyarakat.

Terkait dengan kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang, Bapak Juandy selaku Kasi Pengelolaan Informasi menjelaskan ;

“kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang bisa dikatakan sudah berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, karena pernyataan saya ini ditunjang oleh data berupa fakta-fakta dilapangan. Kita setiap periode secara berkala melakukan pengamatan dan interview langsung kepada masyarakat secara acak dan melakukan beberapa kuis untuk mengetahui seberapa nyaman mereka dengan pelayanan yang telah kita berikan. Dari hasil pengamatan tersebut kemudian ditarik kesimpulan dengan perhitungan secara kuantitatif dan akhirnya kualitas pelayanan dikeluarkan dengan bentuk nilai dari A-E. pada tahun 2011 Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang memperoleh kategori B yang termasuk baik” (wawancara dilakukan pada tanggal 21 februari 2012, pukul 10.30WIB)

Selanjutnya peneliti melakukan wawancara dengan Ibu Martha selaku Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang menjelaskan melalui wawancara dengan peneliti :

“ untuk mengetahui kualitas pelayanan yang sudah diberikan tergolong baik atau masih kurang, kita melakukan pengamatan langsung dengan melakukan survey dan beberapa interview kepada masyarakat secara acak. Hasil dari interview tersebut nantinya akan dijadikan bahan rapat dan menentukan kebijakan selanjutnya.

Metode ini dilakukan karena kita cenderung menggunakan prinsip stelsel pasif, dimana di setiap kebijakan kita menunggu dari hasil pengaduan, pengamatan, dan saran dari masyarakat”(wawancara dilakukan pada tanggal 2 mei 2012, pukul 11.00WIB)

Dari hasil wawancara tersebut diatas menunjukkan bahwa kualitas pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang sebenarnya bertolak ukur pada penilaian dan respon masyarakat, dimana sisitem stelsel pasif yang dijelaskan sebagai dasar pelayanan oleh aparat Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang benar-benar dilaksanakan dan sangat terasa dampaknya terhadap peninjauan kualitas pelayanan publik. Dengan menerapkan sistem tersebut, maka Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang sangat bergantung dan menunggu dari hasil penilaian masyarakat terhadap kinerja yang diberikan oleh aparat Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

Dari hasil penilaian dan pengamatan terhadap kinerja untuk menentukan kualitas Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang, penelitian yang dilakukan secara periodic dan pada tahun terakhir yaitu 2011 menunjukkan Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat diprioritaskan kepada unsur yang memiliki nilai rata-rata terendah. Dalam hal ini terdapat 4 unsur yang memiliki nilai rata-rata terendah (dibawah 76.00) perlu ditingkatkan kualitas pelayanannya yaitu :

1. Kedisiplinan petugas pelayanan

Kedisiplinan petugas pelayanan dalam hal jadwal pelayanan yang telah ditetapkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil kota malang agar lebih ditaati petugas, khususnya di bagian loket pelayanan

2. Kemampuan petugas pelayanan

Dibutuhkan peningkatan kualitas SDM baik dari sisi teknis penguasaan prosedur pengurusan maupun pemberian layanan kepada masyarakat.

3. Kecepatan pelayanan

Target waktu yang telah ditetapkan dalam proses pengurusan akta pencatatan sipil agar lebih ditepati, hal ini berkaitan dengan tingkat sumber daya manusia dalam memberikan pelayanan harus lebih ditingkatkan.

4. Kepastian jadwal pelayanan

Jadwal penyelesaian pengurusan akta pencatatan sipil harus mengacu pada Peraturan Daerah Kota Malang. Sebagai contoh pengurusan akta ekhlahiran umum yaitu 4 hari kerja, jika dibutuhkan lembur harus dikondisikan lembur sehingga masyarakat tidak merasa dipermainkan.

Dari keempat unsur tersebut diatas, masyarakat menilai Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang memiliki kelemahan dan harus ditingkatkan kualitas pelayanannya. Sehingga untuk kedepannya penyelenggaraan pelayanan yang diberikan semakin memuaskan masyarakat.

Beberapa aspek diatas memberikan sedikit gambaran umum pap yang harus dibenahi dan diperhatikan untuk kedepannya sehingga kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang menunjukkan perolehan nilai yang baik di mata masyarakat.

d. Akuntabilitas pelayanan

Akuntabilitas pelayanan merupakan tindakan pertanggung jawaban yang diberikan oleh aparatur birokrasi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Akuntabilitas pelayanan publik harus sesuai dengan apa yang telah dilaksanakan dan pekerjaan yang telah dilakukan oleh aparatur birokrasi. Seyogyanya, akuntabilitas pelayanan publik dimiliki tidak hanya oleh pimpinan atau atasan semata akan tetapi seluruh elemen aparat birokrasi dari pimpinan sampai bawahan. Setiap individu di dalam birokrasi memegang dan bertanggung jawab untuk dirinya sendiri atas pelayanan ang telah mereka berikan kepada masyarakat.

Peraturan dan perundang-undangan tetap menjadi acuan pelayan publik sebagai landasan memberikan pelayanan sehingga pertanggung jawaban mereka sesuai dengan apa yang telah mereka kerjakan dan tidak keluar dari jalur hukum.

Akuntabilitas pelayanan pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang dari hasil yang peneliti dapatkan melalui data dokumen dan hasil wawancara secara teknis berdasar pada aturan dasar penyelenggaraan pelayanan publik yaitu KepRes RI no. 88 Tahun 2004 tentang pengelolaan informasi administrasi kependudukan, Perda no. Tahun 2008 tentang retribusi pelayanan

pendaftaran penduduk dan akta catatan sipil, Perda no. 15 tahun 2007 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, PP no. 5 tahun 2008 tentang persyaratan dan tata cara pendaftaran penduduk dan catatan sipil, Perwal no. 11 tahun 2009 tentang penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di lingkungan kota malang, undang-undang no. 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan.

Sedangkan dari wawancara yang peneliti lakukan dengan bapak Kasi pengelolaan informasi menjelaskan bahwa :

” akuntabilitas pelayanan yang diberikan oleh petugas itu sejatinya bisa memberikan motivasi bagi petugas itu sendiri untuk bekerja dari hati mereka untuk masyarakat karena pada dasarnya pertanggung jawaban atas pelayanan ayng mereka berikan adalah dipegang oleh diri sendiri., jadi tidak sembarangan mau mengatakan setiap kesalahan bawahan itu merupakan kesalahan atasan juga dan atasan lah yang harus bertanggung jawab. Dilihat dulu apakah si petugas sudah melaksanakan prosedur pelayanan sesuai dengan juklak dan juknis yang telah diberikan.” (wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari, pukul 09.45 WIB)

Selanjutnya, pernyataan tersebut diatas diperkuat oleh salah seorang petugas yang berada di bagian loket pelayanan data kependudukan yang diwawancarai oleh peneliti terkait akuntabilitas pelayanan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

” apabila terdapat kesalahan yang dilakukan oleh pegawai dalam memberikan pelayanan kepada msayarakat, pastinya yang pertama mendapat tegoran dari atasan, tapi yang terpenting kesalahan pribadi yag dilakukan itu harus

bisa dipertanggung jawabkan sendiri oleh petugas.”(wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari, pukul 10.00 WIB)

Hasil wawancara berikutnya dengan Ibu Sekretaris Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang memperkuat beberapa argumen diatas dengan pernyataan sebagai berikut:

“ akuntabilitas dalam memeberikan pelayanan publik tentunya akan menjadi hak dan kewajiban seluruh elemen Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang karena memang sudah menjadi salah satu dasar pemikiran yang harus dimiliki terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan memiliki akuntabilitas yang kuat, menjadikan masyrakat sebagai pihak yang harus dilayani bukan melayani aparat birokrasi maka akan dengan mudah bisa memberikan pelayanan yang prima sesuai dengan motto yang dimiliki Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kota Malang”(wawancara dilakukan pada tanggal 3 mei 2012, pukul 11.00 WIB)

Beberapa pernyataan diatas setidaknya menyimpulkan bahwa pada hakekatnya akuntabilitas atau pertanggung jawaban pelayanan publik dipegang dan dipertanggung jawabkan sendiri oleh masing-masing aparat pemberi pelayanan. Begitu juga dengan pelaksanaan asas diskresi administratif yang diambil oleh aparat pemberi pelayanan, akuntabilitas atas tindakan mereka tetap dipertanggung jawabkan oleh msing-masing.

Hal tersebut diatas menunjukkan bahwa setiap kali melakukan tindakan diluar peraturan formal dan melakukan inisiatif pelayanan aparat harus mempetanggung jawabkan setiap tindakan yang telah telah diambilnya. Sehingga nantinya setiap diskresi yang dilakukan tidak dijadikan tindakan yang disalahgunakan

untuk kepentingan pribadi. Selain itu untuk mencegah penyelewengan kewenangan dan tindakan yang berlebihan dari penggunaan asas diskresi administratif, *stakeholder* lain seperti masyarakat dan pihak –pihak lain yang berkepentingan memiliki andil besar dalam pengawasan baik secara langsung maupun tidak terhadap keberlangsungan akuntabilitas pelayanan yang diberikan oleh aparat Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

C. Pembahasan

1. Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik

a. Pengetahuan Aparat Birokrasi Terkait Asas Diskresi Administratif

Sebagai seorang aparat organisasi pelayanan publik, setiap aparat birokrasi pada dasarnya selalu menghadapi masalah pada tahapan implementasi kebijakan pelayanan, karena adanya kesenjangan antara apa yang mereka ketahui dengan masalah yang mereka hadapi di lapangan. Pada saat ini aparat, aparat birokrasi harus (mampu) mengoperasionalkan inisiatif (kebijakan) pelayanan yang baru (berbeda) atau paling tidak aparat mampu mengakomodasi peraturan formal sehingga dapat menyelesaikan permasalahan yang hadir dalam proses pelayanan. Terdapatnya spesialisasi dalam pekerjaan yang kuat dan kurangnya komunikasi menyebabkan birokrasi kurang responsive dalam menghadapi persoalan yang kerap datang menghampiri.

Menurut pendapat Chandler and Plano (1988) dalam Dwiyanto (2006:144) mengungkapkan bahwa:

“Administrative discretion is the freedom administrator have to make choice which determine how a policy will be implemented. administrative discretion is the result of the interaction between politics and administration.”

(Diskresi administrasi adalah kebebasan seorang administrator untuk membuat atau mengambil pilihan yang dapat menentukan bagaimana sebuah kebijakan itu akan dilaksanakan. Diskresi administrasi merupakan akibat dari pengaruh hubungan antara politik dan administrasi)

Definisi lain yang hampir senada diberikan oleh Nada Saputra (dalam Ridwan, 2002:177) yaitu suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi untuk mengutamakan keaktifan mencapai tujuan daripada berpegang teguh pada ketentuan hukum atau kewenangan sah yang untuk turut campur dalam kegiatan social guna melaksanakan tugas-tugas kewenangan negara. Bachsan Mustafa (dalam Ridwan, 2002:178) menyebutkan asas diskresi atau *freies ermessen* diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara mengingat fungsinya yaitu untuk menyelenggarakan kepentingan umum yang berbeda dengan kehakiman yaitu untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk.

Pengetahuan aparat birokrasi tentang konsep dan berlakunya asas diskresi administratif dalam pelayanan publik sendiri merupakan langkah awal aparat birokrasi dalam melaksanakan asas diskresi tersebut dan tidak bergantungnya pada perintah atasan. Asas diskresi administratif memang berbeda dengan aturan kebijakan yang ada pada instansi publik secara umum, tidak tersuratnya implementasi asas diskresi administratif di dalam aturan hukum dan perundang-undangan menjadi implementasi asas tersebut bersifat kabur dan memang secara tidak langsung, banyak aparat yang takut untuk melakukan tindakan tersebut. Dengan alasan tersebut peneliti melakukan langkah awal penelitian dengan fokus pengetahuan aparat birokrasi terkait adanya asas diskresi tersebut. Harapannya, peneliti mengetahui hak untuk melakukan diskresi dilakukan atau tidak dan sejauh mana pemahaman aparat terkait asas diskresi administratif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Hasil dari penelitian fokus pertama tersebut menunjukkan di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, aparat birokralinya memahami konsep dan telah melaksanakan asas diskresi administratif meskipun dijelaskan dari hasil wawancara diatas hanya sampai pada tataran pelaksanaan teknis saja. Dari hasil wawancara yang tercantum diatas juga menunjukkan pengetahuan dan konsep tentang adanya asas diskresi ini tidak hanya dikuasai oleh atasan dan para pejabat saja, akan tetapi petugas yang berada pada tataran bawahan juga menguasai konsep tentang asas diskresi tersebut.

b. Indikasi Terjadinya diskresi administratif dalam pelayanan publik

Dalam penelitian yang dilakukan Dwiyanto (2006:145) menyebutkan bahwa untuk melihat adanya indikasi *fenomena* diskresi ini dapat meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan berdasarkan pada inisiatif, kreativitas, dan tidak terlalu bersandar pada peraturan juklak (petunjuk pelaksanaan) secara kaku.

Indikator tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut :

- d) Tindakan yang dilakukan untuk mengatasi kesulitan ketika pimpinan tidak berada di tempat kerja;
- e) Tindakan atau langkah yang dilakukan ketika menemui kesulitan dalam menjalankan tugas;
- f) Pernah tidaknya menerapkan prosedur pelayanan yang berbeda dengan juklak (petunjuk pelaksanaan).

Dalam pelaksanaanya, asas diskresi administratif secara umum memang berbeda dengan apa yang ada di dalam kepolisian, dimana pada instansi kepolisian indikasi diskresi dapat dilihat pada pasal dalam undang-undang no.22 tahun 2009 pasal 18, yang didalamnya terdapat pernyataan yang tertulis :

- 4. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya "dapat" bertindak menurut penilaian sendiri
- 5. Pelaksanaan keputusan sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi kepolisian Negara Republik Indonesia.

Namun tidak pada birokrasi publik lainnya, diskresi tidak tertuang jelas dalam peraturan perundang-undangan secara tersurat, namun hanya dapat dilihat dari rutinitas pekerjaan dan tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menyelesaikan pekerjaan kesehariannya yang dibebankan kepadanya. Apabila aparat birokrasi tersebut mampu memberikan kemudahan pelayanan kepada pelayanan dengan melakukan insiatif pelayanan diluar aturan formal yang ada, akan tetapi tetapi masih dalam koridor Visi dan Misi organisasi.

Meskipun aparat ataupun instrumen pemerintah diberikan kewenangan untuk mengambil keputusan sendiri. akan tetapi dalam kerangka negara hukum, diskresi atau *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. atas dasar itu, Sjachran Basah dalam Ridwan HR (2002:131) mengemukakan unsur-unsur diskresi atau *freies ermessen* ialah :

7. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas *service* publik;
8. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
9. Sikap tindak dimungkinkan oleh hukum;
10. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
11. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting;
12. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara Hukum.

Indikasi yang terjadi pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang terkait pelaksanaan asas diskresi ini dapat terlihat dari hasil wawancara dan beberapa pernyataan di dalam visi dan misi serta aturan yang dikeluarkan oleh

walikota dan kepala dinas yang secara tersirat menjelaskan bahwa aparat birokrasi mereka tidak boleh kaku dan berpangku tangan kepada atasan dalam memberikan layanan publik kepada masyarakat. Dari beberapa hasil wawancara yang tercantum diatas menjelaskan bahwa jelas ada indikasi terjadinya dan siambilnya asas ini sebagai alternatif pelayanan dikala menemukan kesulitan ayng terjasi secara tiba-tiba, mendesak dan dalam keadaan tidak berada pada aturan ayng berlaku. Terserah pada bagaimana sikap atau tindakan yang diambil sendiri oleh petugas dalam memecahkan masalah tersebut, dan disinilah diskresi tersebut berlaku.

Dari penjelasan diatas, satu hal yang tidak dapat dipungkiri bahwa kualitas dari pelayanan publik yang diberikan kepda masyarakat pengguna jasa sangat tergantung kepada kemampuan mengelola data dan informasi dan tingkat pengetahuan, inisiatif yang berbeda antara setiap individu di dalam instansi untuk pengambilan keputusan dan merespon perubahan, yang dalam hal ini dapat mempengaruhi tingkat improvisasi dan sikap tindak atas inisiatif sendiri dalam memberikan pelayanan.

c. Sikap atau tindakan yang diambil atas inisiatif sendiri

Menurut Marcus Lukman (dalam Ridwan, 2006:177) memberikan pengertian bahwa *freies Remesen / diskresionare* merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan adminstrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-undang, definisi lain yang

hampir senanda diberikan oleh Nana Putra, yakni suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yakni kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefetifan tercapainya statu tujuan (*doelmatigheid*).

Sedangkan menurut Rancangan Undang-undang tentang administrasi pemerintahan, Diskresi adalah keputusan pejabat administrasi pemerintahan yang bersifat khusus, bertanggung jawab dan tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan maksud untuk secara lebih cepat, efisien dan efektif mencapai tujuan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar dan Penyelenggara Negara, demi keadilan dan kesejahteraan masyarakat

Pelaksanaan asas diskresi bukannya tanpa masalah, diskresi yang cenderung dilakukan secara berlebihan dan diselenggarakan tidak demi kepentingan umum akan menimbulkan penyalahgunaan korupsi, pungutan liar, dll. Oleh sebab itu, inisiatif pelayanan atau diskresi yang telah dilakukan hendaknya dikomunikasikan serta dipertanggung jawabkan secara tertulis kepada pimpinan, agar kedepannya tidak terjadi penyelewengan kekuasaan. Sikap atau tindakan yang diambil atas inisiatif sendiri ini jika dilakukan secara berlebihan dan tanpa adanya kontrol dari semua elemen yang bersangkutan akan menyebabkan pelayanan tersebut kacau, tidak lagi untuk kepentingan pelayanan publik akan tetapi disalahgunakan untuk kepentingan yang menguntungkan diri sendiri dan bisa juga dijadikan alasan untuk bertindak sewenang-wenang karena memang tidak ada batasan yang jelas yang mengaturnya.

Dari hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan bapak kasi pengelolaan informasi terkait bagaimana kontrol yang digunakan agar pelaksanaan asas diskresi ini tidak disalah gunakan menjelaskan bahwa :

“ setiap pihak yang berkepentingan baik itu masyarakat, teman sejawat kerja, atasan bahkan sampai tukang bersih-bersih dipersilahkan memberikan pengawasan dan kontrol terhadap kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan untuk menjaga agar pelayanan tersebut tidak disalahgunakan dan tetap pada jalur layanan.”
(wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari, pukul 09.45 WIB)

Dari hasil wawancara tersebut menegaskan bahwa dalam pelaksanaannya, diskresi tetap dibatasi dan dijaga dengan pengawasan yang dilakukan oleh semua pihak yang berkepentingan.

d. kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang mendesak

Apabila memperhatikan pendapat yang dikemukakan oleh SF. Marbun yang memberikan batasan sebagai pelaksanaan dari asas *freiess Ermessen* atau Diskresi yaitu sebagai berikut :

6. Adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri;
7. Untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu;
8. Harus dapat dipertanggung jawabkan.

Dari hal tersebut dijabarkan bahwa dalam penyelenggaraan asas diskresi diberikan keluasaan untuk bertindak berdasarkan atas inisiatif sendiri, dengan tidak sepenuhnya bepegang pada peraturan yang baku, yang dalam hal ini digunakan demi terselenggara dan terwujudnya pelayanan baik, cepat dan daya tanggap yang tinggi. Akan tetapi hendaknya hal tersebut masih tetap dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh hukum. Diskresi juga digunakan dapat digunakan oleh badan maupun pejabat administrasi apabila mendapati persoalan-persoalan yang mendesak yang belum terdapat aturan untuk itu. Akan tetapi dalam mendeskripsikan apa yang dimaksud dengan persoalan yang mendesak tentunya akan sangat luas cakupannya dan sangat rentan kerelatifannya. Oleh sebab itu dalam kaitan ini menurut Marcus Lukman (dalam S.F. Marbun, 2001:117), hal tersebut sekurang-kurangnya mengandung unsur sebagai berikut :

6. persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum (kepentingan masyarakat banyak);
7. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada di luar rencana yang telah ditentukan;
8. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri;
9. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut administrasi yang normal justru kurang berdayaguna dan berhasil guna;
10. Jika persoalan tersebut tidak diselesaikan dengan cepat, maka akan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum.

Meskipun pemberian *freis ermessen* kepada pemerintah atau administarsi negara konsekuensi logis dari *welfare state*, tapi dalam kerangka hukum *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Atas dasar itu, Sjachran Basah (dalam Ridwan, 2002:178) mengemukakan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum adalah:

- g. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas administrasi negara;
- h. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administarsi negara;
- i. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- j. Sikap tindak itu diambil dari inisiatif sendiri;
- k. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- l. Sikap tindak itu dapat dipertanggung jawabkan baik secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun secara hukum.

Asas diskresi (*freies ermessen*) muncul untuk mengisi kelemahan dan kekurangan penerapan asas legalitas. Bagi negara yang berasas *welfare state*, asas legalitas tidak cukup untuk berperan secara maksimal dalam melayani kepentingan publik, yang berkembang secara pesat sejalan dengan perkembangan ilmu dan teknologi. Menurut Laika Marzuki (dalam Ridwan, 2002:179) asas diskresi merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan oleh tata usaha negara kepada kehidupan social ekonomi warga negara yang semakin kompleks.

permasalahan yang terjadi dalam penerapan diskresi seringkali adalah terbatasnya wewenang yang diberikan kepada bawahan karena hegemoni atasan

masih kuat. Peran pimpinan bagi aparat birokrasi masih terlihat sangat kuat dan dominan untuk menuntun aparat birokrasi tingkat bawah dalam menjalankan tugas pelayanan. Pada saat ini aparat birokrasi harus mampu mengoperasionalkan inisiatif kebijakan pelayanan yang baru dan berbeda atau paling tidak aparat mampu mengakomodasi peraturan formal sehingga dapat menyelesaikan permasalahan yang hadir dalam proses pelayanan.

Dengan kemampuan cepat dan tepat dalam menghadapi persoalan yang mendesak, aparat birokrasi tidak akan terlena oleh mandat dari atasan dan harus menunggu perintah atasan. Persoalan yang harus diselesaikan dengan cepat membutuhkan perlakuan yang berani mengambil resiko baik itu pribadi maupun bagi instansi dan masyarakat. Disinilah peran *soft skill* dari masing-masing individu digadaikan dan dipertaruhkan untuk memecahkan persoalan yang mendesak tersebut.

Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang, dari hasil wawancara dan observasi yang peneliti lakukan memang banyak persoalan yang terkadang butuh penyelesaian yang cepat. Suatu misal dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Berikut hasil wawancara peneliti dengan petugas yang berada di loket pelayanan :

“banyak masyarakat yang ingin membuat atau memperbaharui KTP atau KK mereka, masalah kadang timbul karena mereka ingin cepat dengan alasan mau kerja keluar kota, lamaran kerja, daftar sekolah, dll. Kami sering kesulitan dan tidak

jarang marah karena mereka kurang mengerti bagaimana prosesnya. Apabila memang mendesak, bisa kita kasih surat keterangan dulu sebelum KTP atau KK jadi.”(wawancara dilakukan pada tanggal 23 februari, pukul 10.00 WIB)

Dari hasil wawancara diatas menjelaskan bahwa kemampuan untuk menyelesaikan persoalan yang mendesak tersebut diambil dengan cara dikeluarkannya surat keterangan sebagai tanda bukti bahwa proses pembuatan atau pembaharuan surat belum selesai.

2. Pelayanan Publik

a. Jenis Pelayanan

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik peran pemerintah sangat vital dalam menjamin berlangsungnya suatu pelayanan yang efektif dan efisien serta dapat dipertanggungjawabkan. Berbagai usaha telah dilakukan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas dari pelayanan publik tersebut, namun perlu juga dipahami kondisi internal dari fungsi pelayanan publik yang selama ini dilaksanakan, sehingga kebijakan yang dibuat dapat realistis dan tidak melepaskan tanggung jawab pemerintah sebagai pemegang kendali pelayanan publik. Dalam prosedur pelayanan Tentunya aparat pelayanan tidak hanya saja berpatokan pada peraturan atau prosedur yang ada, aparat dituntut untuk mempunyai kreativitas, daya tanggap dan inisiatif dalam memberikan pelayanan.

Terdapat beberapa jenis dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa.

Moenir dalam bukunya (2001:17) membedakan pelayanan menjadi:

4. Pelayanan fisik, yang sifatnya pribadi sebagai manusia;
5. pelayanan administrative, yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi (organisasi massa atau organisasi negara).

Selanjutnya menurut Moenir (2001:190) pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari 3 macam, yaitu:

4. Layanan dengan lisan, layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas dibidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan pada siapapun yang memerlukan.
5. Layanan melalui tulisan, layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya.
6. Layanan berbentuk perbuatan, pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah kebawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan.

Jenis pelayanan yang tersedia pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang seperti yang dijelaskan pada pembahasan fokus sebelumnya merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah melalui perwakilan instansinya, sekian banyak jenis pelayanan tersebut tidak lepas dari pengaruh bagaimana para aparat birokrasi menjalankannya. Beberapa jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang masing-masing diurus dan dijaga oleh pegawai *front office* yang berbeda, hal

tersebut dilakukan agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak tercampur aduk dan lebih efisien. Dengan adanya pembagian tersebut secara otomatis membantu pelayanan kepada masyarakat yang tidak berhenti atau terputus hanya karena alasan atau permasalahan kecil saja.

b. Sandart pelayanan yang diberikan

Adapun asas pelayanan publik yang baik untuk menciptakan standart pelayanan yang berkualitas menurut Mahmudi (2005:234) adalah sebagai berikut :

- g. **Transparansi**
Bersifat terbuka dan mudah untuk diakses oleh semua pihak yang berkepentingan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- h. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- i. **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
- j. **Partisipatif**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- k. **Kesamaan Hak**
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- l. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban**
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus mematuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Standart pelayanan yang diberikan sejatinya bisa dijadikan acuan dalam menjalankan pelayanan publik kepada masyarakat. Dengan adanya standart pelayanan kepada masyarakat, petugas pemberi pelayanan bisa mengukur dan

mengira-ngira indeks kinerja mereka sejauh mana dan peningkatan kualitas kerja bisa diteliti. Standart pelayanan dalam suatu instansi publik memiliki tingkat kepadatan yang berbeda-beda. Untuk menciptakan pelayanan yang baik dan efektif, tidak jarang birokrasi publik mengadopsi prinsip dari pihak swasta dalam memberikan pelayanan. *Maniset* dimana instansi dan birokrat pemerintah sebagai pihak yang harus dilayani bukan melayani harus segera diubah. Tidak ada alasan untuk tidak memberikan pelayanan kepada masyarakat selama pelayanan itu masih bisa dilakukan.

Dalam standar pelayanan yang ada pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang, mengacu pada Surat Keputusan Kepala Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang No. 118.47/25/35.73.316/2010 yang berisi tentang Standar Pelayanan Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Dari hasil penelitian dan data ayng peneliti dapatkan, standart pelayanan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang sudah berjalan dengan cukup baik. Hal tersebut juga dapat dilihat dari hasil pencapaian dan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat Tahun 2011, dimana secara umum tingkat pelayanan memperoleh nilai B yang menandakan tingkat pelayanan dengan standart yang baik.

c. Kualitas pelayanan yang diberikan

Kualitas sebuah pelayanan disebut juga sebagai mutu layanan. Suatu produk pelayanan dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhan (Supranto, 2001 : 2). Kualitas memiliki beberapa pengertian diantaranya menurut Fandy Tjipto (dalam Kurniawan, 2005:52) adalah :

- h. Kesesuaian dengan persyaratan
- i. Kecocokan untuk pemakaian
- j. Perbaikan berkelanjutan
- k. Bebas dari kerusakan
- l. Pemenuhan kebutuhan pelanggan
- m. Melakukan segala sesuatu dengan benar
- n. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Selanjutnya ada tiga cara menurut Gaster (1995:52) menentukan dimensi dari sebuah kualitas pelayanan, yaitu :

- d. Teknis, yaitu apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagaimana penyedia jasa agar publik merasa puas.
- e. Non teknis, yaitu bagaimana hubungan antara pemerintah sebagai penyedia jasa dan publik sebagai penerima jasa.
- f. Lingkungan, yaitu kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah dapat mempengaruhi segala perasaan dan tindakan yang akan dilakukan oleh publik, jika baik maka publik puas dan begitu juga sebaliknya.

Dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa, diskresi mempunyai dampak terhadap kualitas pelayanan yang diberikan. Diskresi dinilai baik apabila aparat pelayanan selalu berupaya mengatasi sendiri melalui cara-cara yang berorientasi pada upaya pemuasan kepentingan pengguna jasa atau publik. Tindakan diskresi yang ditempuh meliputi mendiskusikan suatu masalah dengan rekan kerja dan memutuskan suatu masalah berdasarkan visi Organisasi. Rendahnya kemampuan birokrasi dalam melakukan diskresi dapat menjadi indikator rendahnya tingkat responsivitas birokrasi dalam memahami aspirasi dan kebutuhan publik, juga merupakan indikator untuk menunjukkan bahwa birokrasi masih bertinndak pada peraturan yang diterapkan secara kaku.

Kualita pelayanan yang diberikan Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang jika dilihat dari tingkat penggunaan diskresi dan dari hasil survey kepada msyarakat secara umum sudah menunjukkan hasil yang positif. Di satu sisi, penggunaan asas diskresi digunakan secara baik dan mengutamakan kepentingan masyarakat dengan tidak mempersulit keadaan masyarakat. Di sisi lain, indeks kepuasan masyarakat menunjukkan hasil yang baik, dari sana dapat disimpulkan bahwa masyarakat menilai dan merespon baik pelayanan yang diberikan oleh petugas Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

d. Akuntabilitas (pertanggungjawaban) pelayanan

Menurut keputusan MenPan No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah :

“ segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerimaan pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Safi'ie (2003:116) mengungkapkan bahwa pelayanan memiliki tiga unsur pokok yaitu :

- d. Biayanya harus relatif lebih rendah
- e. Waktu pengerjaan relatif cepat
- f. Mutu yang diberikan relatif bagus

Yang dimaksud dengan karakteristik pelayanan tersebut menurut Bowen dan Schneider dalam Zauhar (1994:3) ialah :

5. Tidak seperti produk material, pelayan bersifat intangible. Sebagai konsekuensinya maka pelayanan tidak dapat dengan gampang diuji sampelnya atau diukur standar baku tertentu
6. Produksi dan konsumsi pelayanan relative tidak terpisahkan oleh waktu, atau jika dipisahkan jaraknya tidak terlalu lama, Pelayanan dikonsumsi seperti ia diproduksi. karena sifatnya yang demikian ini maka sulit dilakukan pembuangan produk yang jelek dalam proses produksi dan konsumsi
7. penghasil pelayanan merupakan bagian dari produk itu sendiri, karena antara penerima dan dan penghasil pelayanan terjalin hubungan personal.
8. tidak seperti barang-barang manufaktur, yang eksistensinya tak tergantung pada konsumen, produk pelayanan sangat memerlukan konsumen.

Akuntabilitas atau pertanggung jawaban publik merupakan tindakan yang harus diambil oleh aparat birokrasi setelah ia memberikan pelayanan kepada masyarakat atau setelah melakukan suatu tindakan untuk kepentingan publik. Besar kecilnya pertanggung jawaban tersebut mengacu kepada berat tidaknya dan kapasitas tindakan yang ia lakukan. Untuk menghasilkan akuntabilitas publik yang baik, maka dalam melaksanakan tugas aparat birokrasi harus mengacu kepada pedoman dan aturan hukum yang berlaku. Apabila ia melakukan tindakan di luar hukum (diskresi), maka tindakan tersebut harus benar-benar mengacu kepada kepentingan masyarakat.

Dari hasil wawancara yang peneliti lakukan, pertanggung jawaban sejatinya dipegang oleh masing-masing individu dalam instansi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang, dalam melaksanakan asas diskresi untuk pelayanan publik pihak aparat memegang tanggung jawab atas tindakannya sendiri. Hal tersebut akan membuat aparat birokrasi terutama petugas yang berada di *front office* lebih memiliki tanggung jawab atas pekerjaan mereka sendiri dan tidak berpangku tangan pada atasan. Secara kumulatif untuk ukuran pertanggung jawaban instansi memang

dipegang oleh kepala dinas yang merupakan pemangku jabatan tertinggi dalam suatu birokrasi publik, namun untuk pelayanan dan pekerjaan masing-masing aparat tetap dipertanggung jawabkan sendiri oleh masing-masing individu.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



BAB V

PENUTUP

C. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang berjudul “Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik dengan mengambil studi kasus pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang” ini dapat ditarik bebetapa kesimpulan yang bisa disajikan sebagai tolok ukur dan rangkuman sejauh mana teori tentang asas diskresi dan kenyataan (realita) yang terjadi di lapangan. Berikut beberapa kesimpulan yang peneliti dapatkan yaitu :

a. Pelaksanaan Asas Diskresi Dalam Pelayanan Publik:

1. Pengetahuan akan adanya asas diskresi administratif dalam melaksanakan pelayanan publik adalah poin penting untuk dimiliki dan dikuasai oleh aparat birokrasi. Dengan pengetahuan akan asas diskresi, maka aparat birokrasi tidak akan merasa kesulitan dan takut untuk melakukan tindakan yang diluar aturan demi tujuan kelancaran pelayanan publik.
2. Sikap yang cekatan dan responsif dari seorang aparat dalam menyelesaikan dan memecahkan masalah merupakan poin penting bagi tercapainya proses pelayanan yang rensponsif dan cepat. Aparat birokrasi harus mampu mengintepretasiakan peraturan yang ada sesuai dengan

situasi kondisi masyarakat pengguna jasa serta mampu mengambil keputusan dengan segera tentang permasalahan yang dihadapi ketika pimpinan sedang tidak berada ditempat.

3. Indikasi adanya diskresi dalam suatu pelayanan publik dapat dilihat dari bagaimana aparat melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dan ketika menghadapi suatu persoalan yang diselesaikan dengan inisiatif sendiri tanpa menghentikan atau mengganggu proses pelayanan publik.
4. Pelaksanaan asas diskresi merupakan suatu tindakan atas inisiatif sendiri. Keberadaan asas diskresi bukan digunakan untuk melanggar aturan, akan tetapi untuk menyesuaikan dengan kondisi dan situasi karena aturan tersebut sebenarnya tidak kaku. Dengan keberadaan asas diskresi tersebut diharapkan aparat birokrasi lebih bisa memahami pekerjaan dan tugasnya sebagai pelayanan publik.
5. Pelaksanaan diskresi bukan mengambil keputusan yang melanggar aturan yang ada, tetapi bagaimana aparat mampu mempraktekkan dan mengakomodasi peraturan yang ada tersebut sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat pengguna jasa
6. Ketidakmampuan aparat birokrasi menyelesaikan persoalan diakibatkan karena terdapatnya spesialisasi dalam pekerjaan, sehingga aparat tidak berani mengambil suatu keputusan.

7. Pengambilan asas diskresi administratif mengacu dan tetap berdasar kepada peraturan hukum yang berlaku di atasnya, karena pelaksanaan asas diskresi ini merupakan inisiatif sendiri. Jadi apabila tidak ada pengawasan dan batasan kemungkinan bisa menimbulkan tindakan-tindakan yang melanggar hukum yang tujuannya untuk kepentingan sendiri.

b. Pelayanan Publik meliputi :

1. Pelayanan publik sejatinya tidak boleh berhenti hanya karena alasan-alasan teknis dan klasik seperti tidak adanya pimpinan, peralatan yang sedang rusak, sedang sibuk, dan lain-lain sebagainya. Itulah sebab dari diberlakukannya asas diskresi dalam pelayanan publik, agar supaya pelayanan tetap berjalan dengan semestinya tanpa mengganggu proses yang lain.
2. Pelayanan publik merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah untuk masyarakat, birokrasi yang menjalankan kewenangan tersebut tidak semestinya memiliki karakter yang kaku dengan model paternalistic dengan mengedepankan pimpinan sebagai segalanya dalam pengambilan keputusan dan persoalan yang harus diselesaikan secara cepat dan tepat.
3. Pelayanan publik pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Malang dapat dikategorikan sebagai pelayanan publik yang baik dengan memperoleh nilai B dari hasil survey kepada masyarakat.

4. Prinsip pelayanan publik pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang yang menerapkan sistem “stelsel pasif” dimana kualitas pelayanan diukur dari penilaian yang diberikan kepada masyarakat cenderung lebih bersifat menunggu. Dengan menerapkan sistem tersebut, pelayanan yang diberikan hanya akan diukur oleh suka atau tidaknya masyarakat yang cenderung memiliki pemikiran yang partikuler (berbeda dan cenderung subjektif).

D. Saran

Dari hasil penelitian yang berjudul “Pelaksanaan Asas Diskresi Administratif Dalam Pelayanan Publik dengan mengambil studi kasus pada Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang” ini dapat ditarik beberapa saran yang diharapkan mampu memberikan masukan positif bagi semua pihak yang berkepentingan. Adapun saran-saran tersebut adalah sebagai berikut :

a. Pelaksanaan Asas Diskresi Dalam Pelayanan Publik :

1. Dalam melaksanakan diskresi untuk pelayanan publik, aparat birokrasi harus tetap berpedoman kepada peraturan yang berlaku. Diperbolehkan mengambil tindakan atas inisiatif sendiri dengan catatan tidak melanggar peraturan yang berlaku dan tetap bertujuan untuk kepentingan publik.
2. Pendelegasian kewenangan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada aparat birokrasi yang berada pada *front office* sangat diperlukan

karena dengan begitu akan timbul keberanian dari aparat untuk melakukan pekerjaan dan tugas mereka dengan lebih terbuka, cepat, dan efektif dikarenakan alasan memiliki izin untuk bertindak lebih dari atasan.

3. Pelaksanaan asas diskresi administratif harus terus diiringi dengan tanggung jawab yang tinggi baik kepada diri sendiri, atasan , dan masyarakat pengguna jasa dalam memberikan pelayanan publik. Karena dengan adanya akuntabilitas kerja yang baik maka akan menimbulkan hasil pekerjaan yang baik pula.
4. Adanya asas diskresi tidak hanya untuk menyelesaikan persoalan yang terjadi secara tiba-tiba semata, akan tetapi semua jenis pelayanan agar berjalan dengan baik, cepat dan tepat sasaran harus diberlakukan asas diskresi didalamnya. Hal tersebut agar pelayanan yang diberikan lebih bersifat dinamis dan tidak cenderung kaku.
5. Adanya asas diskresi tidak hanya untuk mengatur persoalan yang belum ada aturan hukumnya saja, akan tetapi adanya asas diskresi ini juga mengatur persoalan yang sudah ada aturan hukumnya akan tetapi masih membahas secara umum atau normal saja. Aparat birokrasi harus lebih jeli dan paham melihat peluang atau indikasi untuk melakukan tindakan diskresi tersebut.

b. Pelayanan Publik Yang diberikan :

1. Dalam menerapkan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, diperlukan kebiasaan bekerja secara professional dan mengedepankan visi dan misi birokrasi dalam setiap jenis pekerjaan setiap harinya. Pelayanan publik yang baik tidak akan datang dengan sendirinya tanpa adanya perubahan-perubahan dari setiap individu dalam birokrasi dengan keberanian untuk bisa mengubah sistem dan *mainset* berpikir yang otokratis dan patrimonial model lama birokrasi.
2. Untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat harus ada spesifikasi pekerjaan yang jelas dan sesuai dengan kemampuan masingmasing individu. Dengan adanya spesifikasi tersebut akan lebih memudahkan aparat dalam mempetakan pekerjaan dan membagi dalam suatu kelompok kerja agar supaya pekerjaan tersebut lebih cepat terselesaikan.
3. Pelayanan publik yang baik harus diimbangi dengan pengetahuan aparat birokrasi akan konsep pelayanan yang diterapkan karena seringkali banyak aparat birokrasi yang menjalankan pelayanan publik akan tetapi tidak mengerti apa yang seharusnya ia lakukan dan batasan-batasannya sejauh mana ia memiliki kewenangan.
4. Dalam menentukan dasar kualitas pelayanan publik dibutuhkan beberapa aspek penunjang yang dijadikan acuan dan tolok ukur, tidak hanya berasal

dari sistem *stelsel pasif* yang hanya mengandalkan dari penilaian dan pengamatan masyarakat saja. Beberapa *stakeholder* yang berkaitan juga memiliki peran penting dalam penilaian kualitas pelayanan dan peningkatan pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Malang kepada masyarakat.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



DAFTAR PUSTAKA

Dwiyanto, Agus, dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

H.A.S. Moenir. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.

HR, Ridwan. 2002. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta : UII Press.

-----, 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Kansil, C.S.T dan S.T Kansil, Christine. 2005. *Modul Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Pradnya Paramita.

Kurniawan. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: penerbitan.

Marbun, SF, dkk. 2001. *Dimensi-dimensi pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Bogor Selatan: Ghalia Indonesia.

Mustafa, Bachsan. *Pokok - Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.

Mahmudi. 2005. *manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta : Penerbitan.

Moleong, Lexy. J. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Milles dan Huberman. 2009. *Analisis Data Kualitatif (Terjemahan)*. Jakarta : UI Press.

Muluk, Khairul. 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*. Malang : Bayumedia Publishing.

Pasolog, Harbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.

Persadi. 1997. *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : PT Pustaka LP3ES Indonesia.

Siagian, Sondang P. 1994. *Filsafat Ilmu Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Siswanto.2006. *Hukum Administrasi daerah*. Jakarta : Sinar Grafika
- Syafi'ie, Inu Kencana. 2003. *Sistem Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta; PT. Bumi Aksara.
- Sugiono. 2008. *Analisis Data Kualitatif & Kuantitatif*. Bandung : Alfabeta.
- Suwondo. 2001. *Desentralisasi Pelayanan Publik Hubungann Komplementer antara sektor negara, mekanisme pasar dan organisasi non pemerintah ; Jurnal administrasi negara : fakultas ilmu administrasi Universitas Brawijaya*.
- Suyanto, Bagong. 2008. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : Kencana.
- Sjamsuddin, Sjamsiar. 2007. *Etika Birokrasi dan Akuntabilitas Publik*. Malang : Agritek YPN Malang.
- Supriatna, Tjahya. 1992. *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Tjokroamidjojo, Bintoro.1984. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Lembaga Penelitian,Pendidikan dan Penerangan Ekonomi Sosial.
- , 1990. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta : LP3ES.
- Wibawa, Samodra. 2004. *Reformasi Administrasi, Bunga Rampai Pemikiran Adminstrasi Negara/Publik*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Zauhar, Soesilo. 1994. *Kualitas pelayanan Publik Suatu paparan teoritik*, Majalah Adminstrator. Edisi 2 XX 1994.

Peraturan dan Perundang-Undangan

Kepres No. 88 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Informasi Administrasi Kependudukan

Peraturan Daerah No.2 Tahun 2008 Tentang Retribusi Pelayanan Administrasi Kependudukan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 tentang Pemerintah Daerah dan Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 pasal 18 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2002 pasal 18 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tentang Keputusan MenPan No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Jakarta.

Undang-undang No.23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

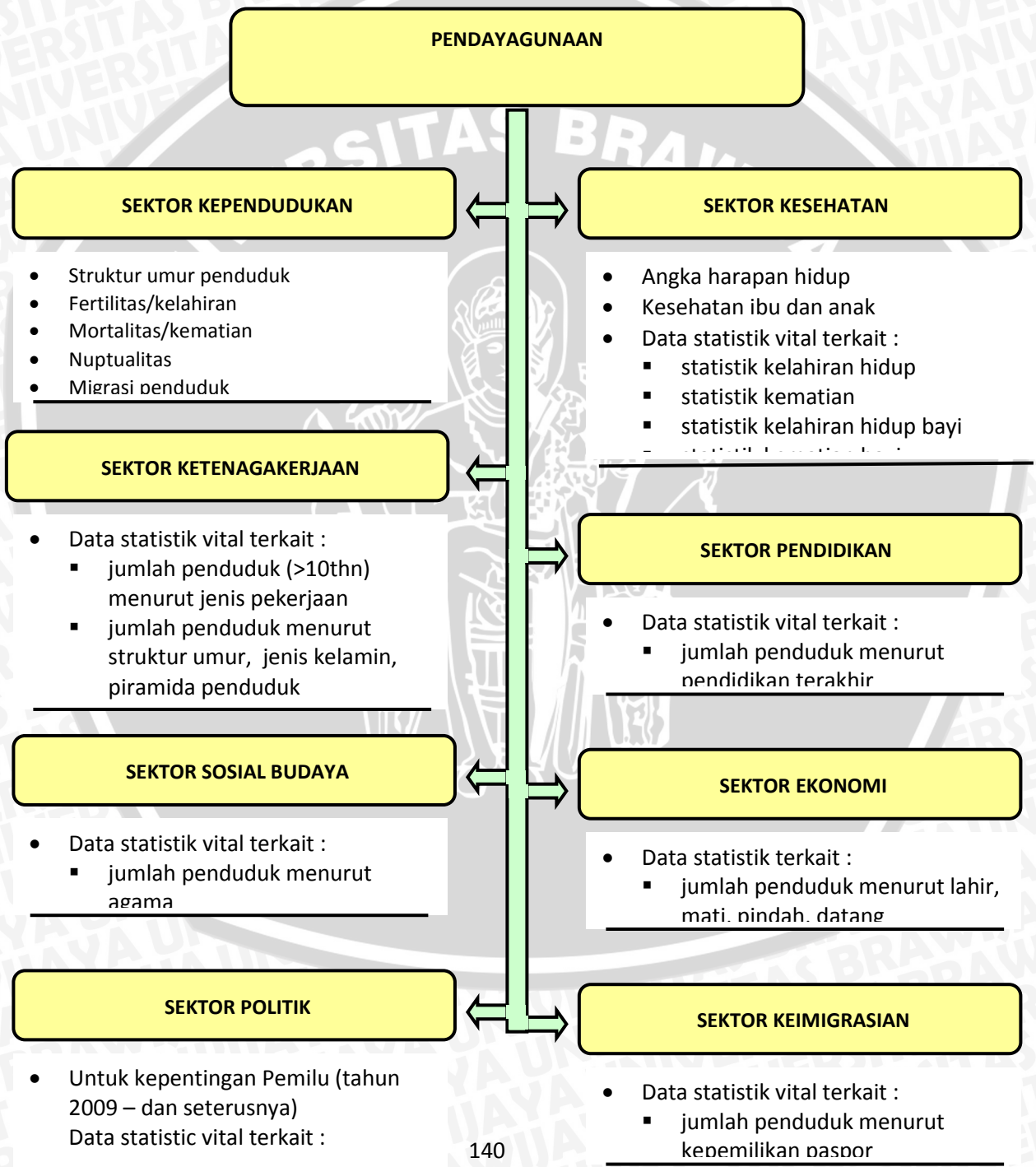
Internet

Daud, Abu. *Teknik Analisa Data Kualitatif Model Spradley*. www.google.com. Diakses pada hari Selasa tanggal 29 November 2011 pukul 20.00

LAMPIRAN

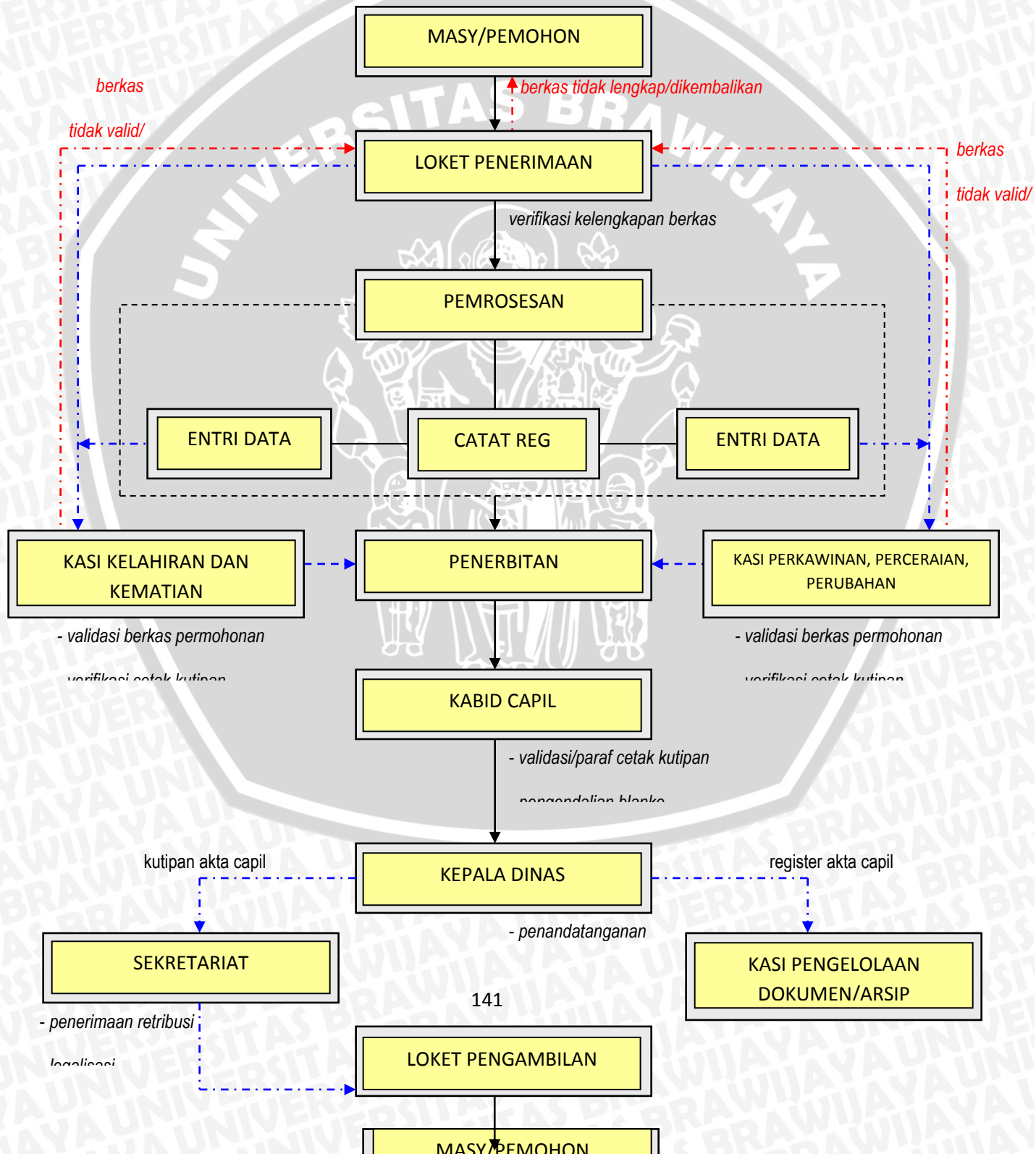
Bagan II.

Bagan Pendayagunaan Database Kependudukan



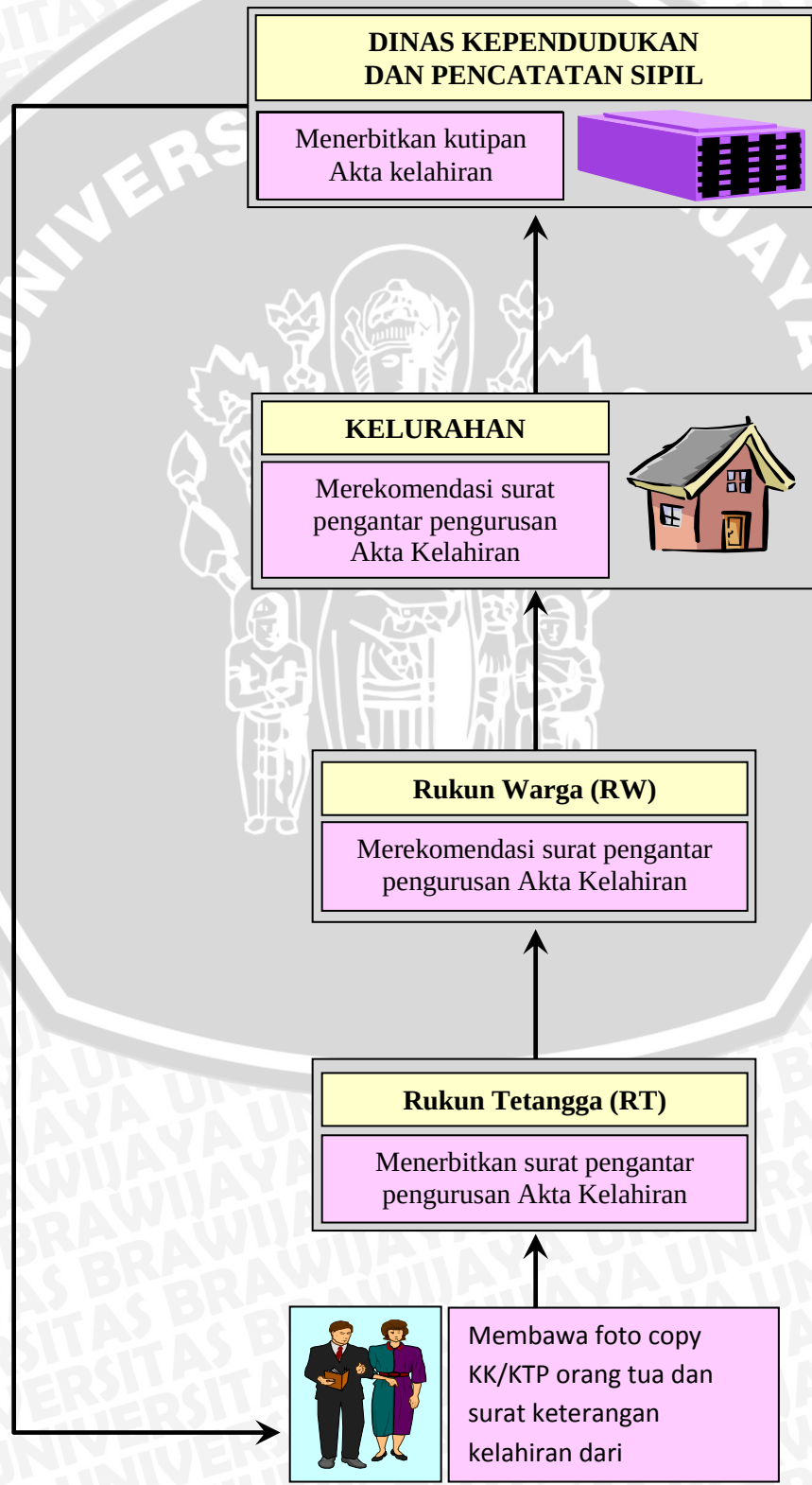
ALUR PELAYANAN AKTA CATATAN SIPIL

Bagan III. Alur Pelayanan Akta Catatan Sipil



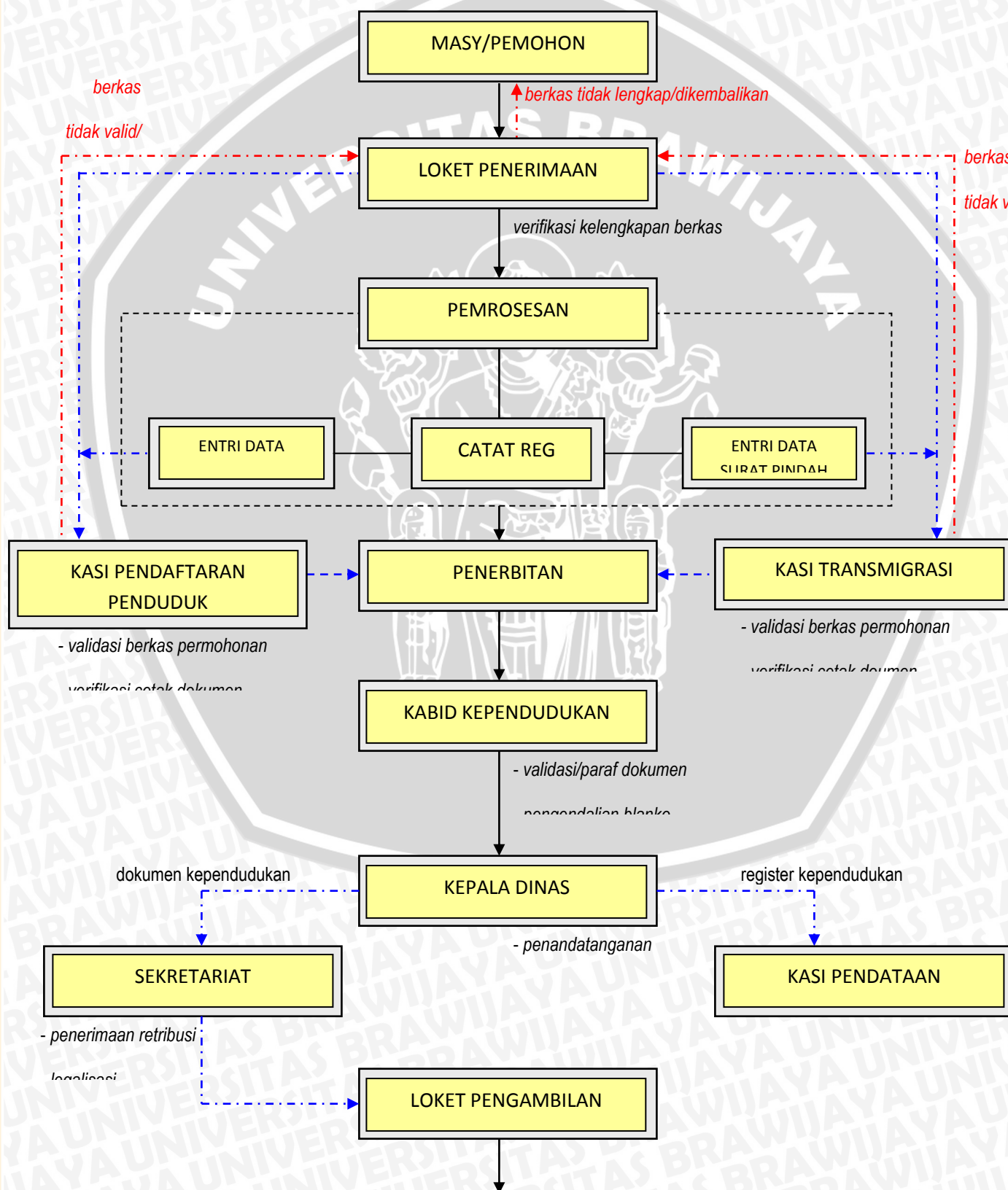
ALUR PENGURUSAN AKTA KELAHIRAN

Bagan IV. Alur Pengurusan Akta Kelahiran



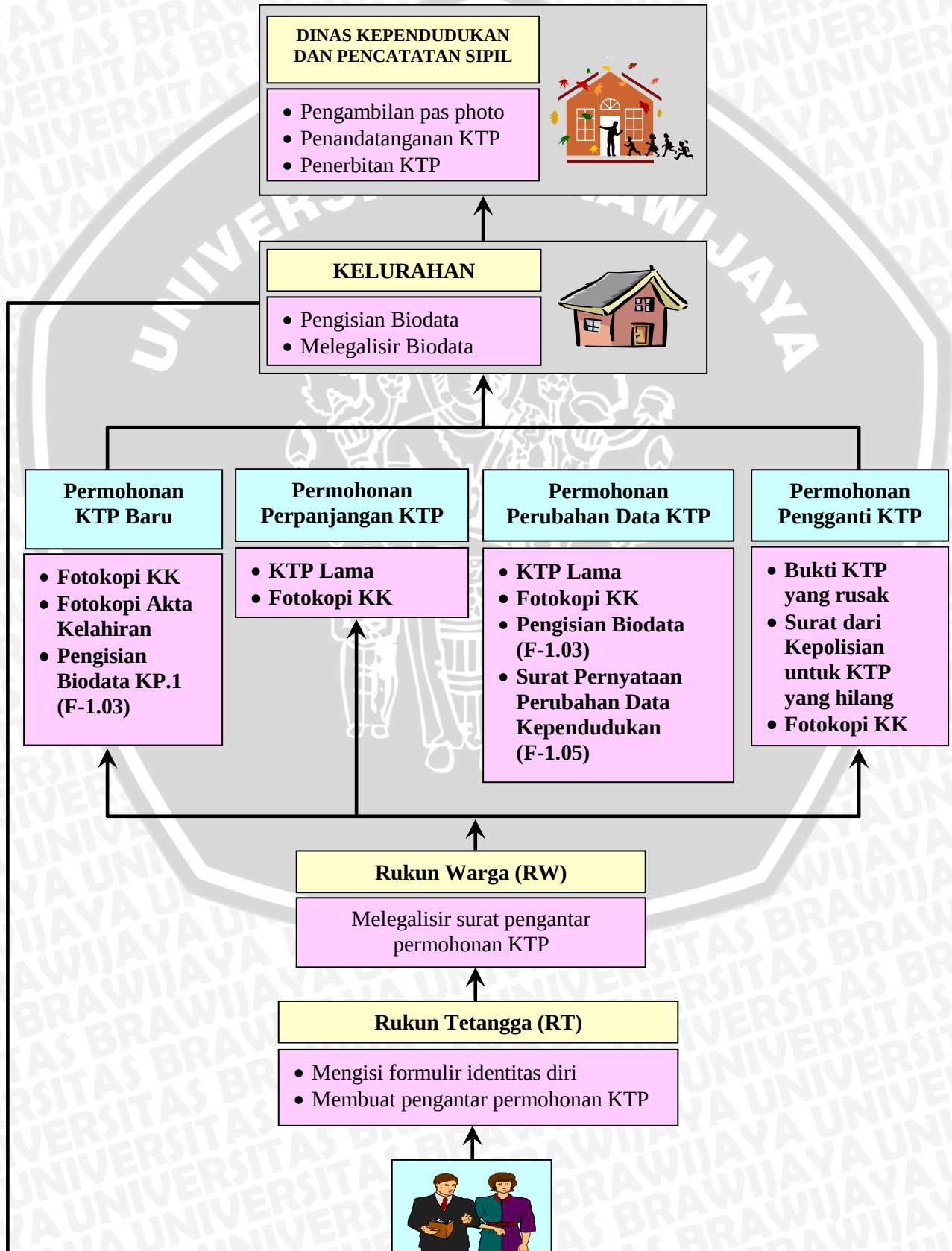
ALUR PELAYANAN PENDAFTARAN PENDUDUK

Bagan V. Alur Pelayanan Pendaftaran Penduduk



ALUR PENGURUSAN KTP

Bagan VI. Alur Pengurusan KTP



UNDANG – UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 23 TAHUN 2006**TENTANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN**

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA,

Menimbang :

- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan [Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945](#) pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. bahwa untuk memberikan perlindungan, pengakuan, penentuan status pribadi dan status hukum setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia dan Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan;
- c. bahwa pengaturan tentang Administrasi Kependudukan hanya dapat terlaksana apabila didukung oleh pelayanan yang profesional dan peningkatan kesadaran penduduk, termasuk Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;
- d. bahwa peraturan perundang-undangan mengenai Administrasi Kependudukan yang ada tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif sehingga diperlukan pengaturan secara menyeluruh untuk menjadi pegangan bags semua penyelenggara negara yang berhubungan dengan kependudukan;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk undang-undang tentang Administrasi Kependudukan;

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), ayat (2) dan ayat (4), Pasal 26, Pasal 28 B ayat (1), Pasal 28 D ayat (4), Pasal 28 E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28 1, Pasal 29 ayat (1), Pasal 34 ayat (1) dan ayat (3) [Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945](#);

2. [Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974](#) tentang Perkawinan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3019);
3. [Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984](#) tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 32);
4. [Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992](#) tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3474);
5. [Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999](#) tentang Pengesahan International Convention On The Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination 1965 (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3852);
6. [Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999](#) tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882);
7. [Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999](#) tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
8. [Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002](#) tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235);
9. [Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004](#) tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah dengan [Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005](#) tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti [Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005](#) tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548);

10. [Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006](#) tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634);

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. 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.
2. Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.
3. Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.
4. Orang Asing adalah orang bukan Warga Negara Indonesia.
5. Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri.
6. Penyelenggara adalah Pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang dalam urusan Administrasi Kependudukan.
7. Instansi Pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.
8. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

9. Data Kependudukan adalah data perseorangan dan/atau data agregat yang terstruktur sebagai hasil dari kegiatan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
10. Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata Penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan.
11. Peristiwa Kependudukan adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap.
12. Nomor Induk Kependudukan, selanjutnya disingkat NIK, adalah nomor identitas Penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia.
13. Kartu Keluarga, selanjutnya disingkat KK, adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.
14. Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP, adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
15. Pencatatan Sipil adalah pencatatan Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang dalam register Pencatatan Sipil pada Instansi Pelaksana.
16. Pejabat Pencatatan Sipil adalah pejabat yang melakukan pencatatan Peristiwa Penting yang dialarni seseorang pada Instansi Pelaksana yang pengangkatannya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
17. Peristiwa Penting adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir rnati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.
18. Izin Tinggal Terbatas adalah izin tinggal yang diberikan kepada Orang Asing untuk tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jangka waktu yang terbatas sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

19. Izin Tinggal Tetap adalah izin tinggal yang diberikan kepada Orang Asing untuk tinggal menetap di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
20. Petugas Registrasi adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas dan tanggung jawab memberikan pelayanan pelaporan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting serta pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan di desa/kelurahan.
21. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, selanjutnya disingkat SIAK, adalah sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat Penyelenggara dan Instansi Pelaksana sebagai satu kesatuan.
22. Data Pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat, dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiaannya.
23. Kantor Urusan Agama Kecamatan, selanjutnya disingkat KUAKec, adalah satuan kerja yang melaksanakan pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk pada tingkat kecamatan bagi Penduduk yang beragama Islam.
24. Unit Pelaksana Teknis Dinas Instansi Pelaksana, selanjutnya disingkat UPTD Instansi Pelaksana, adalah satuan kerja di tingkat kecamatan yang melaksanakan pelayanan Pencatatan Sipil dengan kewenangan menerbitkan akta.

BAB II

HAK DAN KEWAJIBAN PENDUDUK

Pasal 2

Setiap Penduduk mempunyai hak untuk memperoleh: a. Dokumen Kependudukan; b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; c. perlindungan atas Data Pribadi; d. kepastian hukum atas kepemilikan dokumen; e. informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan f. ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Pasal 3

Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Pasal 4

Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana Pencatatan Sipil negara setempat dan/atau kepada Perwakilan Republik Indonesia dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

BAB III

KEWENANGAN PENYELENGGARA DAN INSTANSI PELAKSANA

Bagian Kesatu Penyelenggara

Paragraf 1 Pemerintah

Pasal 5

Pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, yang dilakukan oleh Menteri dengan kewenangan meliputi: a. koordinasi antarinstansi dalam urusan Administrasi Kependudukan; b. penetapan sistem, pedoman, dan standar pelaksanaan Administrasi Kependudukan; c. sosialisasi Administrasi Kependudukan; d. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan Administrasi Kependudukan; e. pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala nasional; dan f. pencetakan, penerbitan, dan distribusi blangko Dokumen Kependudukan.

Paragraf 2 Pemerintah Provinsi

Pasal 6

Pemerintah provinsi berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh gubernur dengan kewenangan meliputi: a. koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; b. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; c. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; d. pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala provinsi; dan e. koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Paragraf 3 Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 7

(1) Pemerintah kabupaten/kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangan meliputi: a. koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; b. pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan; c. pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; d. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan; e. pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan; f. penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan; g. pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala kabupaten/kota; dan h. koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Bagian Kedua Instansi Pelaksana

Pasal 8

(1) Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewajiban yang meliputi: a. mendaftarkan Peristiwa Kependudukan dan mencatat Peristiwa Penting; b. memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap Penduduk atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting; c. menerbitkan Dokumen Kependudukan; d. mendokumentasikan hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil; e. menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting; dan f. melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh Penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

(2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a untuk pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk bagi Penduduk yang beragama Islam pada tingkat kecamatan dilakukan oleh pegawai pencatat pada KUA/Kec.

(3) Pelayanan Pencatatan Sipil pada tingkat kecamatan dilakukan oleh UPTD Instansi Pelaksana dengan kewenangan menerbitkan Akta Pencatatan Sipil.

(4) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk persyaratan dan tata cara Pencatatan Peristiwa Penting bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayut kepercayaan berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai UPTD Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan prioritas pembentukannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 9

(1) Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewenangan yang meliputi: a. memperoleh keterangan dan data yang benar tentang Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dilaporkan Penduduk; b. memperoleh data mengenai Peristiwa Penting yang dialami Penduduk atas dasar putusan atau penetapan pengadilan; c. memberikan keterangan atas laporan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting untuk kepentingan penyelidikan, penyidikan, dan pembuktian kepada lembaga peradilan; dan d. mengelola data dan mendayagunakan informasi hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil untuk kepentingan pembangunan.

(2) Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b berlaku juga bagi KUAKec, khususnya untuk pencatatan nikah, talak, cerai, dan rujuk bagi Penduduk yang beragama Islam.

(3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana mempunyai kewenangan untuk mendapatkan data hasil pencatatan peristiwa perkawinan, perceraian, dan rujuk bagi Penduduk yang beragama Islam dari KUAKec.

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 11

(1) Pejabat Pencatatan Sipil mempunyai kewenangan melakukan verifikasi kebenaran data, melakukan pembuktian pencatatan atas nama jabatannya, mencatat data dalam register akta Pencatatan Sipil, menerbitkan kutipan akta Pencatatan Sipil, dan membuat catatan pinggir pada akta-akta Pencatatan Sipil.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman pengangkatan dan pemberhentian serta tugas pokok Pejabat Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 12

(1) Petugas Registrasi membantu kepala desa atau lurah dan Instansi Pelaksana dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

(2) Petugas Registrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh bupati/walikota dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman pengangkatan dan pemberhentian serta tugas pokok Petugas Registrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Menteri.



BAB IV

PENDAFTARAN PENDUDUK

Bagian Kesatu Nomor Induk Kependudukan

Pasal 13

- (1) Setiap Penduduk wajib memiliki NIK.
- (2) NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku seumur hidup dan selamanya, yang diberikan oleh Pemerintah dan diterbitkan oleh Instansi Pelaksana kepada setiap Penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata.
- (3) NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam setiap Dokumen Kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan paspor, surat izin mengemudi, nomor pokok wajib pajak, polis asuransi, sertifikat hak atas tanah, dan penerbitan dokumen identitas lainnya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan, tata Cara dan ruang lingkup penerbitan dokumen identitas lainnya, serta pencantuman NIK diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Kedua Pendaftaran Peristiwa Kependudukan

Paragraf 1 Perubahan Alamat

Pasal 14

- (1) Dalam hal terjadi perubahan alamat Penduduk, Instansi Pelaksana wajib menyelenggarakan penerbitan perubahan dokumen Pendaftaran Penduduk.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara penerbitan perubahan dokumen Pendaftaran Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Menteri.

Paragraf 2 Pindah Datang Penduduk dalam Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 15

(1) Penduduk Warga Negara Indonesia yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melapor kepada Instansi Pelaksana di daerah asal untuk mendapatkan Surat Keterangan Pindah.

(2) Pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah berdomisilinya Penduduk di alamat yang baru untuk waktu lebih dari 1 (satu) tahun atau berdasarkan kebutuhan yang bersangkutan untuk waktu yang kurang dari 1 (satu) tahun.

(3) Berdasarkan Surat Keterangan Pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Penduduk yang bersangkutan wajib melapor kepada Instansi Pelaksana di daerah tujuan untuk penerbitan Surat Keterangan Pindah Datang.

(4) Surat Keterangan Pindah Datang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan sebagai dasar perubahan atau penerbitan KK dan KTP bagi Penduduk yang bersangkutan. Pasal 16 Instansi Pelaksana wajib menyelenggarakan pendaftaran pindah datang Penduduk Warga Negara Indonesia yang bertransmigrasi.

Pasal 17

(1) Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan rencana kepindahannya kepada Instansi Pelaksana di daerah asal.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Instansi Pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan Surat Keterangan Pindah Datang.

(3) Orang Asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaporkan kedatangan kepada Instansi Pelaksana di daerah tujuan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterbitkan Surat Keterangan Pindah Datang.

(4) Surat Keterangan Pindah Datang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan sebagai dasar perubahan atau penerbitan KK, KTP, atau Surat Keterangan Tempat Tinggal bagi Orang Asing yang bersangkutan.

Paragraf 3 Pindah Datang Antarnegara

Pasal 18

(1) Penduduk Warga Negara Indonesia yang pindah ke luar negeri wajib melaporkan rencana kepindahannya kepada Instansi Pelaksana.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri.

(3) Penduduk Warga Negara Indonesia yang telah pindah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berstatus menetap di luar negeri wajib melaporkan kepada Perwakilan Republik Indonesia paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak kedatangannya.

Pasal 19

(1) Warga Negara Indonesia yang datang dari luar negeri wajib melaporkan kedatangannya kepada Instansi Pelaksana paling lambat 14 (empat belas) hari sejak tanggal kedatangan.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri sebagai dasar penerbitan KK dan KTP.

Pasal 20

(1) Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas yang datang dari luar negeri dan Orang Asing yang memiliki izin lainnya yang telah berubah status sebagai pemegang Izin Tinggal Terbatas yang berencana bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib melaporkan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterbitkan Izin Tinggal Terbatas.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan Surat Keterangan Tempat Tinggal.

(3) Masa berlaku Surat Keterangan Tempat Tinggal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan masa berlaku Izin Tinggal Terbatas.

(4) Surat Keterangan Tempat Tinggal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dibawa pada saat berpergian.

Pasal 21

(1) Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas yang telah berubah status menjadi Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap wajib melaporkan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterbitkan Izin Tinggal Tetap.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan KK dan KTP.

Pasal 22

(1) Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas atau Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang akan pindah ke luar negeri wajib melaporkan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum rencana kepindahannya.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana melakukan pendaftaran.

Pasal 23

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran Peristiwa Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 diatur dalam Peraturan Presiden.

Paragraf 4 Penduduk Pelintas Batas

Pasal 24

(1) Penduduk Warga Negara Indonesia yang tinggal di perbatasan antarnegara yang bermaksud melintas batas negara diberi buku pas lintas batas oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

(2) Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang telah memperoleh buku pas lintas batas wajib didaftarkan oleh Instansi Pelaksana.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pendaftaran bagi Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Bagian Ketiga Pendataan Penduduk Rentan Administrasi Kependudukan

Pasal 25

(1) Instansi Pelaksana wajib melakukan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan yang meliputi: a. penduduk korban bencana alam; b. penduduk korban bencana sosial; c. orang terlantar; dan d. komunitas terpencil.

(2) Pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dapat dilakukan di tempat sementara.

(3) Hasil pendataan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan sebagai dasar penerbitan Surat Keterangan Kependudukan untuk Penduduk rentan Administrasi Kependudukan.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pendataan Penduduk rentan diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Keempat Pelaporan Penduduk yang Tidak Mampu Mendaftarkan Sendiri

Pasal 26

(1) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan sendiri pelaporan terhadap Peristiwa Kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh Instansi Pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

BAB V

PENCATATAN SIPIL

Bagian Kesatu Pencatatan Kelahiran

Paragraf 1 Pencatatan Kelahiran di Indonesia

Pasal 27

(1) Setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak kelahiran.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

Pasal 28

(1) Pencatatan kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran terhadap peristiwa kelahiran seseorang yang tidak diketahui asal-usulnya atau keberadaan orang tuanya, didasarkan pada laporan orang yang menemukan dilengkapi Berita Acara Pemeriksaan dari kepolisian.

(2) Kutipan Akta Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh Pejabat Pencatatan Sipil dan disimpan oleh Instansi Pelaksana.

Paragraf 2 Pencatatan Kelahiran di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 29

(1) Kelahiran Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan kepada Perwakilan Republik Indonesia.

(2) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan kelahiran bagi orang asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.

(3) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencatat peristiwa kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

(4) Pencatatan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Warga Negara Indonesia yang bersangkutan kembali ke Republik Indonesia.

Paragraf 3 Pencatatan Kelahiran di atas Kapal Laut atau Pesawat Terbang

Pasal 30

(1) Kelahiran Warga Negara Indonesia di atas kapal laut atau pesawat terbang wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat tujuan atau tempat singgah berdasarkan keterangan kelahiran dari nahkoda kapal laut atau kapten pesawat terbang.

(2) Dalam hal tempat tujuan atau tempat singgah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kelahiran dilaporkan kepada Instansi Pelaksana setempat untuk dicatat dalam Register Akta Kelahiran dan diterbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

(3) Dalam hal tempat tujuan atau tempat singgah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kelahiran dilaporkan kepada negara tempat tujuan atau tempat singgah.

(4) Apabila negara tempat tujuan atau tempat singgah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak menyelenggarakan pencatatan kelahiran bagi orang asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.

(5) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mencatat peristiwa kelahiran dalam Register Akta Kelahiran dan menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran.

(6) Pencatatan Kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Warga Negara Indonesia yang bersangkutan kembali ke Republik Indonesia.

Pasal 31

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 diatur dalam Peraturan Presiden.

Paragraf 4 Pencatatan Kelahiran yang Melampaui Batas Waktu

Pasal 32

(1) Pelaporan kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) yang melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak

tanggal kelahiran, pencatatan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana setempat.

(2) Pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan negeri.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan kelahiran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kedua Pencatatan Lahir Mati

Pasal 33

(1) Setiap lahir mati wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak lahir mati.

(2) Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menerbitkan Surat Keterangan Lahir Mati.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan lahir mati sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Ketiga Pencatatan Perkawinan

Paragraf 1 Pencatatan Perkawinan di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 34

(1) Perkawinan yang sah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat terjadinya perkawinan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak tanggal perkawinan.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.

(3) Kutipan Akta Perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) masing-masing diberikan kepada suami dan istri.

(4) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Penduduk yang beragama Islam kepada KUA/Kec.

(5) Data hasil pencatatan atas peristiwa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan dalam Pasal 8 ayat (2) wajib disampaikan oleh KUA/Kec kepada Instansi Pelaksana dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah pencatatan perkawinan dilaksanakan.

(6) Hasil pencatatan data sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memerlukan penerbitan kutipan akta Pencatatan Sipil.

(7) Pada tingkat kecamatan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada UPTD Instansi Pelaksana.

Pasal 35

Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 berlaku pula bagi: a. perkawinan yang ditetapkan oleh Pengadilan; dan b. perkawinan Warga Negara Asing yang dilakukan di Indonesia atas permintaan Warga Negara Asing yang bersangkutan.

Pasal 36

Dalam hal perkawinan tidak dapat dibuktikan dengan Akta Perkawinan, pencatatan perkawinan dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan.

Paragraf 2 Pencatatan Perkawinan di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 37

(1) Perkawinan Warga Negara Indonesia di War wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan pada Perwakilan Republik Indonesia.

(2) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan perkawinan bagi Orang Asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.

(3) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencatat peristiwa perkawinan dalam Register Akta Perkawinan dan menerbitkan Kutipan Akta Perkawinan.

(4) Pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana di tempat tinggalnya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak yang bersangkutan kembali ke Indonesia.

Pasal 38

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata Cara pencatatan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, dan Pasal 37 diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Keempat Pencatatan Pembatalan Perkawinan

Pasal 39

(1) Pembatalan perkawinan wajib dilaporkan oleh Penduduk yang mengalami pembatalan perkawinan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan pengadilan tentang pembatalan perkawinan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

(2) Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencabut Kutipan Akta Perkawinan dari kepemilikan subjek akta dan mengeluarkan Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan pembatalan perkawinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kelima Pencatatan Perceraian

Paragraf 1 Pencatatan Perceraian di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 40

(1) Perceraian wajib dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak putusan pengadilan tentang perceraian yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Perceraian dan menerbitkan Kutipan Akta Perceraian.

Paragraf 2 Pencatatan Perceraian di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 41

(1) Perceraian Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatan pada instansi yang berwenang di negara setempat dan dilaporkan pada Perwakilan Republik Indonesia.

(2) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan perceraian bagi Orang Asing, pencatatan dilakukan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.

(3) Perwakilan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencatat peristiwa perceraian dalam Register Akta Perceraian dan menerbitkan Kutipan Akta Perceraian.

(4) Pencatatan perceraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaporkan oleh yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana di tempat tinggalnya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak yang bersangkutan kembali ke Republik Indonesia.

Pasal 42

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan perceraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 dan Pasal 41 diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Keenam Pencatatan Pembatalan Perceraian

Pasal 43

(1) Pembatalan perceraian bagi Penduduk wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah putusan pengadilan tentang pembatalan perceraian mempunyai kekuatan hukum tetap.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Instansi Pelaksana mencabut Kutipan Akta Perceraian dari kepemilikan subjek akta dan mengeluarkan Surat Keterangan Pembatalan Perceraian.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan pembatalan perceraian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.

Bagian Ketujuh Pencatatan Kematian

Paragraf 1 Pencatatan Kematian di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 44

(1) Setiap kematian wajib dilaporkan oleh keluarganya atau yang mewakili kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal kematian.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kematian dan menerbitkan Kutipan Akta Kematian.

(3) Pencatatan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan berdasarkan keterangan kematian dan pihak yang berwenang.

(4) Dalam hal terjadi ketidakjelasan keberadaan seseorang karena hilang atau mati tetapi tidak ditemukan jenazahnya, pencatatan oleh Pejabat Pencatatan Sipil baru dilakukan setelah adanya penetapan pengadilan.

(5) Dalam hal terjadi kematian seseorang yang tidak jelas identitasnya, Instansi Pelaksana melakukan pencatatan kematian berdasarkan keterangan dari kepolisian.

Paragraf 2 Pencatatan Kematian di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 45

(1) Kematian Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dilaporkan oleh keluarganya atau yang mewakili keluarganya kepada Perwakilan Republik Indonesia dan wajib dicatatkan kepada instansi yang berwenang di negara setempat paling lambat 7 (tujuh) hari setelah kematian.

(2) Apabila Perwakilan Republik Indonesia mengetahui peristiwa kematian seseorang Warga Negara Indonesia di negara setempat yang tidak dilaporkan dan dicatatkan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya informasi tersebut, pencatatan kematiannya dilakukan oleh Perwakilan Republik Indonesia.

(3) Dalam hal seseorang Warga Negara Indonesia dinyatakan hilang, pernyataan kematian karna hilang dan pencatatannya dilakukan oleh Instansi Pelaksana di negara setempat.

(4) Dalam hal terjadi kematian seseorang Warga Negara Indonesia yang tidak jelas identitasnya, pernyataan dan pencatatan dilakukan oleh Instansi Pelaksana di negara setempat.

(5) Keterangan penyalaan kematian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) dicatatkan pada Perwakilan Republik Indonesia setempat.

(6) Keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) menjadi dasar Instansi Pelaksana di Indonesia mencatat peristiwa tersebut dan menjadi bukti di pengadilan sebagai dasar penetapan pengadilan mengenai kematian seseorang.

Pasal 46

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan kematian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 dan Pasal 45 diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kedelapan Pencatatan Pengangkatan Anak, Pengakuan Anak, dan Pengesahan Anak

Paragraf 1 Pencatatan Pengangkatan Anak di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 47

(1) Pencatatan pengangkatan anak dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan di tempat tinggal pemohon.

(2) Pencatatan pengangkatan anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana yang menerbitkan Kutipan Akta Kelahiran paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya salinan penetapan pengadilan oleh Penduduk.

(3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pejabat Pencatatan Sipil membuat catatan pinggir pada Register Akta Kelahiran dan Kutipan Akta Kelahiran.

Paragraf 2 Pencatatan Pengangkatan Anak Warga Negara Asing di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 48

(1) Pengangkatan anak warga negara asing yang dilakukan oleh Warga Negara Indonesia di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia wajib dicatatkan pada instansi yang berwenang di negara setempat.

(2) Hasil pencatatan pengangkatan anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaporkan kepada Perwakilan Republik Indonesia.

(3) Apabila negara setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menyelenggarakan pencatatan Pengangkatan Anak bagi warga negara asing, warga negara yang bersangkutan melaporkan kepada Perwakilan Republik Indonesia setempat untuk mendapatkan surat keterangan pengangkatan anak.

(4) Pengangkatan anak warga negara asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana di tempat tinggalnya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak yang bersangkutan kembali ke Republik Indonesia.

(5) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Instansi Pelaksana mengukuhkan Surat Keterangan Pengangkatan Anak.

Paragraf 3 Pencatatan Pengakuan Anak

Pasal 49

(1) Pengakuan anak wajib dilaporkan oleh orang tua pada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal Surat Pengakuan Anak oleh ayah dan disetujui oleh ibu dari anak yang bersangkutan.

(2) Kewajiban melaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang tua yang agamanya tidak membenarkan pengakuan anak yang lahir diluar hubungan perkawinan yang sah.

(3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Pengakuan Anak dan menerbitkan Kutipan Akta Pengakuan Anak.

Paragraf 4 Pencatatan Pengesahan Anak

Pasal 50

- (1) Setiap pengesahan anak wajib dilaporkan oleh orang tua kepada Instansi Pelaksana paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak ayah dan ibu dari anak yang bersangkutan melakukan perkawinan dan mendapatkan akta perkaw(nan).
- (2) Kewajiban melaporkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang tua yang agamanya tidak membenarkan pengesahan anak yang lahir diluar hubungan perkawinan yang sah.
- (3) Berdasarkan laporan pengesahan anak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil membuat catatan pinggir pada Akta Kelahiran.

Pasal 51

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan pengangkatan anak, pengakuan anak, dan pengesahan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47, Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kesembilan Pencatatan Perubahan Nama dan Perubahan Status Kewarganegaraan

Paragraf 1 Pencatatan Perubahan Nama

Pasal 52

- (1) Pencatatan perubahan nama dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan negeri tempat pemohon.
- (2) Pencatatan perubahan nama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh Penduduk kepada Instansi Pelaksana yang menerbitkan akta Pencatatan Sipil paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya salinan penetapan pengadilan negeri oleh Penduduk.
- (3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pejabat Pencatatan Sipil membuat catatan pinggir pada register akta Pencatatan Sipil dan kutipan akta Pencatatan Sipil.

Paragraf 2 Pencatatan Perubahan Status Kewarganegaraan di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 53

(1) Perubahan status kewarganegaraan dari warga negara asing menjadi Warga Negara Indonesia wajib dilaporkan oleh Penduduk yang bersangkutan kepada Instansi Pelaksana di tempat peristiwa perubahan status kewarganegaraan paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia oleh pejabat.

(2) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil mernbuat catatan pinggir pada register akta Pencatatan Sipil dan kutipan akta Pencatatan Sipil.

Paragraf 3 Pencatatan Perubahan Status Kewarganegaraan dan Warga Negara Indonesia Menjadi Warga Negara Asing di luar Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pasal 54

(1) Perubahan status kewarganegaraan dari Warga Negara Indonesia menjadi warga negara asing di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah mendapatkan persetujuan dari negara setempat wajib dilaporkan oleh Penduduk yang bersangkutan kepada Perwakilan Republik Indonesia.

(2) Perwakilan Republik Indonesia setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menerbitkan Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia.

(3) Pelepasan kewarganegaraan Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberitahukan oleh Perwakilan Republik Indonesia setempat kepada menteri yang berwenang berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan untuk diteruskan kepada Instansi Pelaksana yang menerbitkan akta Pencatatan Sipil yang bersangkutan.

(4) Berdasarkan pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pejabat Pencatatan Sipil mernbuat catatan pinggir pada register akta Pencatatan Sipil dan kutipan akta Pencatatan Sipil.

Pasal 55

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan perubahan nama dan status kewarganegaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, Pasal 53, dan Pasal 54 diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kesepuluh Pencatatan Peristiwa Penting Lainnya

Pasal 56

(1) Pencatatan Peristiwa Penting lainnya dilakukan oleh Pejabat Pencatatan Sipil atas permintaan Penduduk yang bersangkutan setelah adanya penetapan pengadilan negeri yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

(2) Pencatatan Peristiwa Penting lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya salinan penetapan pengadilan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan Peristiwa Penting lainnya diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kesebelas Pelaporan Penduduk yang Tidak Mampu Melaporkan Sendiri

Pasal 57

(1) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan sendiri pelaporan terhadap Peristiwa Penting yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh Instansi Pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pelaporan Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

BAB VI

DATA DAN DOKUMEN KEPENDUDUKAN

Bagian Kesatu Data Kependudukan

Pasal 58

(1) Data Kependudukan terdiri atas data perseorangan dan/atau data agregat Penduduk.

(2) Data perseorangan meliputi : a. nomor KK; b. NIK; c. nama lengkap; d. jenis kelamin; e. tempat lahir; f. tanggal/bulan/tahun lahir; g. golongan darah; h. agama/kepercayaan; i. status perkawinan; j. status hubungan dalam keluarga; k. cacat

fisik dan/atau mental; l. pendidikan terakhir; m. jenis pekerjaan; n. NIK ibu kandung; o. nama ibu kandung; p. NIK ayah; q. nama ayah; r. alamat sebelumnya; s. alamat sekarang; t. kepemilikan akta kelahiran/surat kenal lahir; u. nomor akta kelahiran/nomor surat kenal lahir; v. kepemilikan akta perkawinan/buku nikah; w. nomor akta perkawinan/buku nikah; x. tanggal perkawinan; y. kepemilikan akta perceraian; z. nomor akta perceraian/surat cerai; aa. tanggal perceraian.

(3) Data agregat meliputi himpunan data perseorangan yang berupa data kuantitatif dan data kualitatif.

Bagian Kedua Dokumen Kependudukan

Pasal 59

(1) Dokumen Kependudukan meliputi: a. Biodata Penduduk; b. KK; c. KTP; d. surat keterangan kependudukan; dan e. Akta Pencatatan Sipil.

(2) Surat keterangan kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi: a. Surat Keterangan Pindah; b. Surat Keterangan Pindah Datang; c. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri; d. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri; e. Surat Keterangan Tempat Tinggal; f. Surat Keterangan Kelahiran; g. Surat Keterangan Lahir Mati; h. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan; i. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian; j. Surat Keterangan Kematian; k. Surat Keterangan Pengangkatan Anak; l. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia; m. Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas; dan n. Surat Keterangan Pencatatan Sipil.

(3) Biodata Penduduk, KK, KTP, Surat Keterangan Pindah Penduduk Warga Negara Indonesia antarkabupaten/kota dalam satu provinsi dan antarprovinsi dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia antarkabupaten/kota dalam satu provinsi dan antarprovinsi dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Orang Asing dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri, Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri, Surat Keterangan Tempat Tinggal untuk Orang Asing Tinggal Terbatas, Surat Keterangan Kelahiran untuk Orang Asing, Surat Keterangan Lahir Mati untuk Orang Asing, Surat Keterangan Kematian untuk Orang Asing, Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan, Surat Keterangan Pembatalan Perceraian, Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas, diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana.

(4) Surat Keterangan Pindah Penduduk Warga Negara Indonesia antarkecamatan dalam satu kabupaten/kota, Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga

Negara Indonesia antarkecamatan dalam satu kabupaten/kota, dapat diterbitkan dan ditandatangani oleh camat atas nama Kepala Instansi Pelaksana.

(5) Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia dalam satu desa/kelurahan, Surat Keterangan Pindah Datang Penduduk Warga Negara Indonesia antardesa/kelurahan dalam satu kecamatan, Surat Keterangan Kelahiran untuk Warga Negara Indonesia, Surat Keterangan Lahir Mati untuk Warga Negara Indonesia dan Surat Keterangan Kematian untuk Warga Negara Indonesia, dapat diterbitkan dan ditandatangani oleh kepala desa/lurah atas nama Kepala Instansi Pelaksana.

(6) Surat Keterangan Pengakuan Anak dan Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Republik Indonesia, diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Perwakilan Republik Indonesia.

Pasal 60

Biodata Penduduk paling sedikit memuat keterangan tentang nama, tempat dan tanggal lahir, alamat dan jatidiri lainnya secara lengkap, serta perubahan data sehubungan dengan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami.

Pasal 61

(1) KK memuat keterangan mengenai kolom nomor KK, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, NIK, jenis kelamin, alamat, tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi, nama orang tua.

(2) Keterangan mengenai kolom agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database Kependudukan.

(3) Nomor KK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku untuk selamanya, kecuali terjadi perubahan kepala keluarga.

(4) KK diterbitkan dan diberikan oleh Instansi Pelaksana kepada Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap.

(5) KK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijadikan salah satu dasar penerbitan KTP.

Pasal 62

- (1) Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap hanya diperbolehkan terdaftar dalam 1 (satu) KK.
- (2) Perubahan susunan keluarga dalam KK wajib dilaporkan kepada Instansi Pelaksana selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak terjadinya perubahan.
- (3) Berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Instansi Pelaksana mendaftarkan dan menerbitkan KK.

Pasal 63

- (1) Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP.
- (2) Orang Asing yang mengikuti status orang tuanya yang memiliki Izin Tinggal Tetap dan sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun wajib memiliki KTP.
- (3) KTP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berlaku secara nasional.
- (4) Penduduk wajib melaporkan perpanjangan masa berlaku KTP kepada Instansi Pelaksana apabila masa berlakunya telah berakhir.
- (5) Penduduk yang telah memiliki KTP wajib membawa pada saat bepergian.
- (6) Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) hanya diperbolehkan memiliki 1 (satu) KTP.

Pasal 64

- (1) KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat keterangan tentang 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, tandatangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.
- (2) Keterangan tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi penghayat kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam database kependudukan.

(3) Dalam KTP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disediakan ruang untuk memuat kode keamanan dan rekaman elektronik pencatatan Peristiwa Penting.

(4) Masa berlaku KTP: a. untuk Warga Negara Indonesia berlaku selama 5 (lima) tahun; b. untuk Orang Asing Tinggal Tetap disesuaikan dengan masa berlaku Izin Tinggal Tetap.

(5) Penduduk yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun diberi KTP yang berlaku seumur hidup.

Pasal 65

Surat Keterangan Kependudukan paling sedikit memuat keterangan tentang nama lengkap, NIK, jenis kelamin, tempat tanggal lahir, agama, alamat, Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh seseorang.

Pasal 66

(1) Akta Pencatatan Sipil terdiri atas: a. Register Akta Pencatatan Sipil; dan b. Kutipan Akta Pencatatan Sipil.

(2) Akta Pencatatan Sipil berlaku selamanya.

Pasal 67

(1) Register Akta Pencatatan Sipil memuat seluruh data Peristiwa Penting.

(2) Data Peristiwa Penting yang berasal dari KUA/Kec diintegrasikan ke dalam database kependudukan dan tidak diterbitkan Kutipan Akta Pencatatan Sipil.

(3) Register Akta Pencatatan Sipil disimpan dan dirawat oleh Instansi Pelaksana.

(4) Register Akta Pencatatan Sipil memuat: a. jenis Peristiwa Penting; b. NIK dan status kewarganegaraan; c. nama orang yang mengalami Peristiwa Penting; d. nama dan identitas pelapor; e. tempat dan tanggal peristiwa; f. nama dan identitas saksi; g. tempat dan tanggal dikeluarkannya akta; dan h. nama dan tanda tangan Pejabat yang berwenang.

Pasal 68

(1) Kutipan Akta Pencatatan Sipil terdiri atas kutipan akta: a. kelahiran; b. kematian; c. perkawinan; d. perceraian; dan e. pengakuan anak.

(2) Kutipan Akta Pencatatan Sipil memuat: a. jenis Peristiwa Penting; b. NIK dan status kewarganegaraan; c. nama orang yang mengalami Peristiwa Penting; d. tempat dan tanggal peristiwa; e. tempat dan tanggal dikeluarkannya akta; f. nama dan tanda tangan Pejabat yang berwenang; dan g. pernyataan kesesuaian kutipan tersebut dengan data yang terdapat dalam Register Akta Pencatatan Sipil.

Pasal 69

(1) Instansi Pelaksana atau Pejabat yang diberi kewenangan, sesuai tanggung jawabnya, wajib menerbitkan dokumen Pendaftaran Penduduk sebagai berikut: a. KK atau KTP paling lambat 14 (empat belas) hari; b. Surat Keterangan Pindah paling lambat 14 (empat belas) hari; c. Surat Keterangan Pindah Datang paling lambat 14 (empat belas) hari; d. Surat Keterangan Pindah ke Luar Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari; e. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari; f. Surat Keterangan Tempat Tinggal untuk Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas paling lambat 14 (empat belas) hari; g. Surat Keterangan Kelahiran paling lambat 14 (empat belas) hari; h. Surat Keterangan Lahir Mati paling lambat 14 (empat belas) hari; i. Surat Keterangan Kematian paling lambat 3 (tiga) hari; j. Surat Keterangan Pembatalan Perkawinan paling lambat 7 (tujuh) hari; atau k. Surat Keterangan Pembatalan Perceraian paling lambat 7 (tujuh) hari; sejak tanggal dipenuhinya semua persyaratan.

(2) Perwakilan Republik Indonesia wajib menerbitkan Surat Keterangan Kependudukan sebagai berikut: a. Surat Keterangan Perceraian paling lambat 7 (tujuh) hari; b. Surat Keterangan Pengangkatan Anak paling lambat 7 (tujuh) hari; atau c. Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Indonesia paling lambat 7 (tujuh) hari; sejak tanggal dipenuhinya semua persyaratan.

(3) Pejabat Pencatatan Sipil dan Pejabat pada Perwakilan Republik Indonesia yang ditunjuk sebagai pembantu pencatat sipil wajib mencatat pada register akta Pencatatan Sipil dan menerbitkan kutipan akta Pencatatan Sipil paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal dipenuhinya semua persyaratan.

Pasal 70

(1) Perbetulan KTP hanya dilakukan untuk KTP yang mengalami kesalahan tulis redaksional.

(2) Perbetulan KTP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan atau tanpa permohonan dari orang yang menjadi subjek KTP.

(3) Pembetulan KTP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Instansi Pelaksana.

Pasal 71

(1) Pembetulan akta Pencatatan Sipil hanya dilakukan untuk akta yang mengalami kesalahan tulis redaksional.

(2) Pembetulan akta Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan atau tanpa permohonan dari orang yang menjadi subjek akta.

(3) Pembetulan akta Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pencatatan Sipil sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 72

(1) Pembatalan akta Pencatatan Sipil dilakukan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

(2) Berdasarkan putusan pengadilan mengenai pembatalan akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pejabat Pencatatan Sipil membuat catatan pinggir pada Register Akta dan mencabut kutipan akta-akta Pencatatan Sipil yang dibatalkan dari kepemilikan subjek akta.

Pasal 73

Dalam hal wilayah hukum Instansi Pelaksana yang menerbitkan akta berbeda dengan pengadilan yang memutus pembatalan akta, salinan putusan pengadilan disampaikan kepada Instansi Pelaksana yang menerbitkan akta Pencatatan Sipil oleh pemohon atau pengadilan.

Pasal 74

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pencatatan pembetulan dan pembatalan Akta Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasal 72 diatur dalam Peraturan Presiden.

Pasal 75

Ketentuan mengenai spesifikasi dan formulasi kalimat dalam Biodata Penduduk, blangko KK, KTP, Surat Keterangan Kependudukan, Register dan Kutipan Akta Pencatatan Sipil diatur dalam Peraturan Menteri.

Pasal 76

Ketentuan mengenai penerbitan Dokumen Kependudukan bagi petugas rahasia khusus yang melakukan tugas keamanan negara diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 77

Setiap orang dilarang mengubah, menambah atau mengurangi tanpa hak, isi elemen data pada Dokumen Kependudukan.

Pasal 78

Ketentuan mengenai pedoman pendokumentasian hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil diatur dalam Peraturan Menteri.

Bagian Ketiga Perlindungan Data dan Dokumen Kependudukan

Pasal 79

- (1) Data dan dokumen kependudukan wajib disimpan dan dilindungi oleh negara.
- (2) Menteri sebagai penanggung jawab memberikan hak akses kepada petugas pada Penyelenggara dan Instansi Pelaksana untuk memasukkan, menyimpan, membaca, mengubah, meralat dan menghapus, serta mencetak Data, mengkopi Data dan Dokumen Kependudukan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan, ruang lingkup, dan tata cara mengenai pemberian hak akses sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB VII

PENDAFTARAN PENDUDUK DAN PENCATATAN SIPIL SAAT NEGARA ATAU SEBAGIAN NEGARA DALAM KEADAAN DARURAT DAN LUAR BIASA

Pasal 80

(1) Apabila negara atau sebagian negara dinyatakan dalam keadaan darurat dengan segala tingkatannya berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, otoritas pemerintahan yang menjabat pada saat itu diberi kewenangan membuat surat keterangan mengenai Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting.

(2) Surat keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai dasar penerbitan Dokumen Kependudukan.

(3) Apabila keadaan sudah dinyatakan pulih, Instansi Pelaksana aktif mendata ulang dengan melakukan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di tempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 81

(1) Dalam hal terjadi keadaan luar biasa sebagai akibat bencana alam, Instansi Pelaksana wajib melakukan pendataan Penduduk bagi pengungsi dan korban bencana alam.

(2) Instansi Pelaksana menerbitkan Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas dan Surat Keterangan Pencatatan Sipil berdasarkan hasil pendaftaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(3) Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas atau Surat Keterangan Pencatatan Sipil digunakan sebagai tanda bukti diri dan bahan pertimbangan untuk penerbitan Dokumen Kependudukan.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara penerbitan Surat Keterangan Pengganti Tanda Identitas dan Surat Keterangan Pencatatan Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

BAB VIII

SISTEM INFORMASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Pasal 82

(1) Pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan dilakukan oleh Menteri.

(2) Pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan sebagaimana pada ayat (1) dilakukan melalui pembangunan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Sistem informasi Administrasi Kependudukan dan pengelolaannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

(4) Pengkajian dan pengembangan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota

(5) Pedoman pengkajian dan pengembangan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.

Pasal 83

(1) Data Penduduk yang dihasilkan oleh Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dan tersimpan di dalam database kependudukan dimanfaatkan untuk kepentingan perumusan kebijakan di bidang pemerintahan dan pembangunan.

(2) Pemanfaatan data Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan izin Penyelenggara.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara mendapatkan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Menteri.

BAB IX

PERLINDUNGAN DATA PRIBADI PENDUDUK

Pasal 84

(1) Data Pribadi Penduduk yang harus dilindungi memuat: a. nomor KK; b. NIK; c. tanggal/bulan/tahun lahir; d. keterangan tentang kecacatan fisik dan/atau mental; e. NIK ibu kandung; f. NIK ayah; dan g. beberapa isi catatan Peristiwa Penting.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai beberapa isi catatan Peristiwa Penting sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf g diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 85

(1) Data Pribadi Penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 wajib disimpan dan dilindungi oleh negara.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyimpanan dan perlindungan terhadap Data Pribadi Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

(3) Data Pribadi Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dijaga kebenarannya dan dilindungi kerahasiaannya oleh Penyelenggara dan Instansi Pelaksana sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 86

(1) Menteri sebagai penanggung jawab memberikan hak akses kepada petugas pada Penyelenggara dan Instansi Pelaksana untuk memasukkan, menyimpan, membaca, mengubah, meralat dan menghapus, mengkopi Data serta mencetak Data Pribadi.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan, ruang lingkup, dan tata cara mengenai pemberian hak akses sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 87

(1) Pengguna Data Pribadi Penduduk dapat memperoleh dan menggunakan Data Pribadi dari petugas pada Penyelenggara dan Instansi Pelaksana yang memiliki hak akses.

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara untuk memperoleh dan menggunakan Data Pribadi Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB X

PENYIDIKAN

Pasal 88

(1) Selain Pejabat Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya dalam bidang Administrasi Kependudukan diberi wewenang khusus sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

(2) Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam melaksanakan tugas penyidikan berwenang untuk: a. menerima laporan atau pengaduan dari orang atau badan hukum tentang adanya dugaan tindak pidana Administrasi Kependudukan; b. memeriksa laporan atau keterangan atas adanya dugaan tindak pidana Administrasi Kependudukan; c. memanggil orang untuk diminta keterangannya atas adanya dugaan sebagaimana dimaksud pada huruf b; dan d. membuat dan menandatangani Berita Acara Pemeriksaan.

(3) Pengangkatan, mutasi, dan pemberhentian Penyidik Pegawai Negeri Sipil, serta mekanisme penyidikan dilakukan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

BAB XI

SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 89

(1) Setiap Penduduk dikenai sanksi administratif berupa denda apabila melampaui batas waktu pelaporan Peristiwa Kependudukan dalam hal: a. pindah datang bagi Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas atau Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (3); b. pindah datang ke luar negeri bagi Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3); c. pindah datang dari luar negeri bagi Penduduk Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1); d. pindah datang dari luar negeri bagi Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1); e. perubahan status Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas menjadi Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1); f. pindah ke luar negeri bagi Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas atau Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1); g. perubahan KK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (2); atau h. perpanjangan KTP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (4).

(2) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terhadap Penduduk Warga Negara Indonesia paling banyak Rp.1.000.000.00 (satu juta rupiah) dan Penduduk Orang Asing paling banyak Rp.2.000.000,00 (dua juta rupiah).

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan Benda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden .

Pasal 90

(1) Setiap Penduduk dikenai sanksi administratif berupa denda apabila melampaui batas waktu pelaporan Peristiwa Penting dalam hal: a. kelahiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) atau Pasal 29 ayat (4) atau Pasal 30 ayat (6) atau Pasal 32 ayat (1) atau Pasal 33 ayat (1); b. perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) atau Pasal 37 ayat (4); c. pembatalan perkawinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1); d. perceraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) atau Pasal 41 ayat (4); e. pembatalan perceraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1); f. kematian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (1) atau Pasal 45 ayat (1); g. pengangkatan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) atau Pasal 48 ayat (4); h. pengakuan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1); i. pengesahan anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1); j. perubahan nama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 ayat (2); k. perubahan status kewarganegaraan di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1); atau l. Peristiwa Penting lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2).

(2) Denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah).

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

Pasal 91

(1) Setiap Penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (5) yang berpergian tidak membawa KTP dikenakan denda administratif paling banyak Rp.50.000,00 (lima puluh ribu rupiah).

(2) Setiap Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (4) yang berpergian tidak membawa Surat Keterangan Tempat Tinggal dikenai denda administratif paling banyak Rp.100.000,00 (seratus ribu rupiah),

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

Pasal 92

(1) Dalam hal Pejabat pada Instansi Pelaksana melakukan tindakan atau sengaja melakukan tindakan yang memperlambat pengurusan Dokumen Kependudukan dalam batas waktu yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dikenakan sanksi berupa Benda paling banyak Rp.10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai denda administratif sebagaimana pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Presiden.

BAB XII

KETENTUAN PIDANA

Pasal 93

Setiap Penduduk yang dengan sengaja memalsukan surat dan/atau dokumen kepada Instansi Pelaksana dalam melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 94

Setiap orang yang tanpa hak dengan sengaja mengubah, menambah, atau mengurangi isi elemen data pada Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

Pasal 95

Setiap orang yang tanpa hak mengakses database kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (1) dan/atau Pasal 86 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

Pasal 96

Setiap orang atau badan hukum yang tanpa hak mencetak, menerbitkan, dan/atau mendistribusikan blangko Dokumen Kependudukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 97

Setiap Penduduk yang dengan sengaja mendaftarkan diri sebagai kepala keluarga atau anggota keluarga lebih dari satu KK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) atau untuk memiliki KTP lebih dari satu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 ayat (6) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah).

Pasal 98

(1) Dalam hal pejabat dan petugas pada Penyelenggara dan Instansi Pelaksana melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93 atau Pasal 94, pejabat yang bersangkutan dipidana dengan pidana yang sama ditambah $\frac{1}{3}$ (satu pertiga).

(2) Dalam hal pejabat dan petugas pada Penyelenggara dan Instansi Pelaksana membantu melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95, pejabat yang bersangkutan dipidana sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pasal 99

Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 93, Pasal 94, Pasal 95, Pasal 96, dan Pasal 97 adalah tindak pidana Administrasi Kependudukan.

BAB XIII

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 100

(1) Semua Dokumen Kependudukan yang telah diterbitkan atau yang telah ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan dinyatakan tetap berlaku menurut Undang-Undang ini.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk KK dan KTP sampai dengan batas waktu berlakunya atau diterbitkannya KK dan KTP yang sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 101

Pada saat Undang-Undang ini berlaku: a. Pemerintah memberikan NIK kepada setiap Penduduk paling lambat 5 (lima) tahun; b. Semua instansi wajib menjadikan NIK sebagai dasar dalam menerbitkan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) paling lambat 5 (lima) tahun; c. KTP seumur hidup yang sudah mempunyai NIK tetap berlaku dan yang belum mempunyai NIK harus disesuaikan dengan Undang-Undang ini; d. KTP yang diterbitkan belum mengacu pada Pasal 64 ayat (3)

tetap berlaku sampai dengan batas waktu berakhirnya masa berlaku KTP; e. Keterangan mengenai alamat, nama dan nomor induk pegawai pejabat dan penandatanganan oleh pejabat pada KTP sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) dihapus setelah database kependudukan nasional terwujud.

BAB XIV

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 102

Pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini, sernua Peraturan Pelaksanaan yang berkaitan dengan Administrasi Kependudukan dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

Pasal 103

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus telah ditetapkan paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 104

Pembentukan UPTD Instansi Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (5) dilakukan paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 105

Dalam waktu paling lambat 6 (enam) bulan sejak diundangkannya Undang-Undang ini, Pemerintah wajib menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang penetapan persyaratan dan tata cara perkawinan bagi para penghayat kepercayaan sebagai dasar diperolehnya kutipan akta perkawinan dan pelayanan pencatatan Peristiwa Penting.

Pasal 106

Pada saat Undang-undang ini mulai berlaku: a. Buku Kesatu Bab Kedua Bagian Kedua dan Bab Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek voor Indonesie, Staatsblad 1847:23); b. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Eropa (Reglement op het Holden der Registers van den Burgerlyken Stand voor Europeanen, Staatsblad 1849:25 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad 1946:1361; c. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Cina (Bepalingen voor Geheel Indonesie Betreffende het Burgerlijken Handelsrecht van de Chinezean.

Staatsblad 1917:129 jo. Staatsblad 1939:288 sebagaimana diubah terakhir dengan Staatsblad 1946:136); d. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Indonesia (Reglement op het Holden van de Registers van den Burgerlijeken Stand Door Eenigle Groepen v.d nit tot de Onderhoringer van een Zelfbestuur, behoorende Ind. Bevolking van Java en Madura, Staatsblad 1920:751 jo. Staatsblad 1927:564); c. Peraturan Pencatatan Sipil untuk Golongan Kristen Indonesia (Huwelijksordonantie voor Christenen Indonesiers Java, Minahasa en Amboiena, Staatsblad 1933:74 jo. Staatsblad 1936:607 sebagaimana diubah terakhir dengan Staatsblad 1939:288); f. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1961 tentang Perubahan atau Penambahan Nama Keluarga (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2154); dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 107

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang rnengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta pada tanggal 29 Desember 2006

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO Diundangkan di Jakarta pada tanggal 29 Desember 2006

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA AD INTERIM REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

YUSRIL IHZA MAHENDRA