

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Literatur

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menemukan beberapa literatur yang berkaitan dan dianggap mampu menunjang penulisan skripsi, yaitu jurnal milik Siva Anggita Maharani dari Universitas Diponegoro tahun 2016 yang berjudul Kebijakan Pemerintah Indonesia Dan Korea Selatan Dalam Menangani PMI Overstay Di Korea Selatan dalam tulisannya Siva menyatakan bahwa, berdasarkan International Labor Organization terdapat dua kategori migrasi yaitu permanent migration and temporary migration.

PMI merupakan salah satu contoh dari temporary migration, yaitu masuknya pekerja ke Negara asing dalam kurun waktu tertentu. Berdasarkan pada ILO (2013), Indonesia termasuk negara kedua terbesar pengirim tenaga kerja. Hal ini dibuktikan dengan adanya 700.000 PMI yang terdaftar dan telah bekerja di luar negeri, terutama di Negara Asia Tenggara dan Asia Timur. 78% PMI yang bekerja di luar negeri ini bekerja sebagai tenaga kerja domestik. Pengiriman PMI ke luar negeri pun memiliki dampak positif terhadap perekonomian Indonesia, yaitu dalam bentuk remitansi. Sebagai contoh, salah satu kerjasama pengiriman PMI yaitu perjanjian bilateral Government to Government (G to G) antara Indonesia dan Korea Selatan.

Berawal dari perjanjian bilateral tersebut maka dibentuklah Memorandum of Understanding penempatan PMI di Korea Selatan. MoU tersebut pertama kali ditandatangani kedua Negara pada tahun 2004. Melalui MoU penempatan PMI di

Korea Selatan, Indonesia menempatkan sekitar 57.000 PMI di Korea Selatan hingga pada tahun 2014 .

PMI yang berada dari Korea Selatan ini mendapatkan upah yang besar setiap bulannya yaitu sekitar Rp.15 – Rp.20 juta. Dikarenakan standar gaji yang terbilang tinggi ketimbang negara lainnya, timbul masalah yaitu PMI yang tidak ingin kembali ke Indonesia dan memilih untuk overstay. Overstay di Korea Selatan terjadi ketika PMI yang sudah selesai kontrak kerjanya, ditarik kembali oleh perusahaan – perusahaan lainnya untuk terus bekerja dengan iming – iming gaji yang cukup tinggi sehingga PMI memutuskan untuk overstay. Perusahaan – perusahaan ini juga melakukan perlindungan bagi PMI terhadap sidak yang dilakukan oleh pihak yang berwenang dari Korea Selatan untuk tetap mempertahankan PMI.

Hal ini dapat membahayakan perjanjian penempatan PMI di Korea Selatan antara Indonesia dan Korea Selatan, karena jika sudah sampai batas sekitar 10.000 overstay PMI di Korea Selatan, maka penerimaan PMI dapat dihentikan. Hingga tahun 2015, sudah ada 7.000 PMI yang overstay di Korea Selatan. Persamaan antara penelitian milik Siva dengan penulis adalah pembahasan penelitian mengenai kasus overstay. Lalu, perbedaan yang terdapat antara penelitian penulis dengan penelitian milik Siva adalah negara tujuan bekerja yang dibahas, yaitu Korea Selatan.

Kemudian literatur selanjutnya yang dijadikan acuan bagi penulis adalah jurnal milik Singgih Susilo dari Universitas Negeri Malang tahun 2016 yang berjudul Beberapa Faktor Yang Menentukan PMI Dalam Memilih Negara Tujuan Sebagai Tempat Bekerja, Studi Di Desa Aryojeding Kabupaten Tulungagung dalam tulisannya Singgih berpendapat ada 5 aspek masalah kependudukan yaitu: masalah kelahiran,

kematian, migrasi, sumber daya manusia yang tergolong rendah, dan masalah ketenagakerjaan.

Masalah ketenagakerjaan yang umumnya terjadi karena ketimpangan pasar tenaga kerja, yakni pencari kerja lebih banyak ketimbang ketersediaan lapangan kerja yang ada, yang pada akhirnya terjadi pengangguran. Terbatasnya kesempatan kerja di Indonesia, ialah salah satu penyebab sebagian tenaga kerja lebih memilih bekerja di luar negeri, menjadi PMI karena dilatarbelakangi oleh permasalahan ekonomi.

Dari latar belakang ini pula yang membuat calon PMI untuk memilih Negara tujuan tempat bekerja yang memiliki standar upah tinggi, dengan biaya keberangkatan yang serendah mungkin. Pemerintah juga memudahkan para calon PMI untuk bekerja di luar negeri karena bagi Pemerintah, PMI yang bekerja di luar negeri akan memberikan sumbangan devisa Negara yang tidak kecil berupa remitansi.

Kemudahan tersebut dilakukan dengan adanya kerjasama antara Kementerian transmigrasi dan tenaga kerja dengan BNI 46. BNI memberikan fasilitas pinjaman, layanan deposito, jasa pengiriman, penukaran mata uang, pelatihan dan penyuluhan bagi PMI. Dalam tulisannya, Singgih juga menetapkan sebuah pendekatan teori dasar untuk menjelaskan dan menganalisa migrasi PMI yang bekerja di luar negeri dengan push-pull theory yang dikemukakan oleh Everett Lee. Menurut teori ini ada 4 faktor yang mendorong orang mengambil

keputusan untuk melakukan mobilitas atau migrasi yaitu:

- Faktor – faktor yang terdapat di daerah asal
- Faktor – faktor yang terdapat di daerah tujuan
- Faktor penghalang

- Faktor pribadi

Menurut Lee dari keempat faktor ini yang lebih berperan dalam menentukan faktor – faktor adalah faktor yang ada di daerah (Negara) tujuan, disamping faktor pribadi itu sendiri. Adapun teori migrasi lainnya khususnya di Negara berkembang, adalah teori migrasi berantai.

Pada dasarnya teori ini mengemukakan tentang proses pengambilan keputusan seseorang untuk meninggalkan kampung halaman yang berkaitan dengan keberadaan keluarga atau teman yang sudah ada di daerah tujuan. Walaupun begitu, tidak semua PMI yang bekerja di luar negeri mengalami keberhasilan ekonomi.

Dalam tulisannya **Singgih** juga mencantumkan beberapa contoh **kasus mengenai faktor – faktor yang menentukan bagi PMI untuk memilih Negara tujuan. Misalnya, subjek yang memilih bekerja di Negara Taiwan** karena majikannya baik, standar gaji yang cukup, dan kebutuhan sehari – harinya disediakan oleh majikannya.

Subjek lainnya adalah yang memilih bekerja di Negara Malaysia, dengan alasan jarak tempuh yang cukup dekat, lalu PMI bisa masuk secara illegal, serta penghasilan yang didapat lebih tinggi daripada bekerja di daerah asal. Subjek selanjutnya adalah PMI yang memilih Korea Selatan sebagai negara tujuan bekerja, alasannya adalah karena standar gaji yang diterima lebih tinggi dari negara – negara tujuan lainnya.

Berdasarkan tulisan milik Singgih, perbedaan yang terdapat antara tulisan milik Singgih dengan penulis adalah, Singgih dalam tulisannya menitikberatkan pembahasan terhadap faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi PMI untuk memilih negara tujuan bekerja. Sedangkan penulis menitikberatkan terhadap penanganan kasus overstay, bukan focus terhadap faktor yang mempengaruhi PMI

untuk memilih negara tujuan kerja. Persamaan antara tulisan milik Singgih dengan penelitian penulis adalah terkait adanya pembahasan mengenai faktor yang mempengaruhi PMI dalam memilih negara tujuan untuk bekerja. Dan literatur terakhir adalah skripsi milik Mohamad Nico Diemoz Priastomo De May dari Universitas Brawijaya tahun 2013 dengan **judul Pelaksanaan Sistem Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Di Luar Negeri Yang Berasal Dari Jawa Timur Dalam Otonomi Daerah**. Dalam tulisannya, Mohamad Nico membahas bagaimana pelaksanaan perlindungan terhadap PMI di Provinsi Jawa Timur dalam Otonomi Daerah yang secara khusus ingin mengupas bagaimana bentuk penanganan kasus – kasus yang di alami oleh PMI di Negara Tujuan Bekerja. Menurutnya, menjadi PMI merupakan salah satu solusi yang diberikan oleh Pemerintah untuk mencegah tingginya angka pengangguran, namun menjadi PMI pun tetap ada resiko yang harus ditanggung. Pada tulisannya, Mohamad Nico mengkaji pelaksanaan perlindungan PMI, dengan Metode Pendekatan interaksionisme simbolik.

Dalam penelitiannya, diperoleh hasil bahwa sudah ada suatu prosedur dan dalam bentuk baku berupa SOP (Standart Operating Prosedure) yang di buat oleh BNP2PMI namun tidak berjalan efektif di tataran Pemerintah Daerah baik itu Provinsi maupun Kabupaten/Kota.Serta kurang aktifnya peran dan komitmen dari pemerintah daerah kabupaten untuk melaksanakan prosedur perlindungan tersebut.

Sehingga berdampak tidak jelasnya koordinasi antar pemerintah daerah, tidak jelasnya pola penyelesaian kasus. Ditambah lagi dengan PPPMIS yang tidak kooperatif dalam menyelesaikan masalah. Dalam tulisannya juga terdapat Lampiran Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota,

Disnakertransduk Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur memiliki beberapa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya di sub bidang ketenagakerjaan sub – sub bidang pembinaan dan penempatan tenaga kerja luar negeri adalah sebagai berikut:

- 1) Monitoring dan evaluasi penempatan PMI ke luar negeri yang berasal dari wilayah provinsi
- 2) Fasilitasi pelaksanaan perjanjian kerjasama bilateral dan multilateral penempatan PMI yang pelaksanaannya di wilayah provinsi
- 3) Penerbitan perizinan pendirian kantor cabang di wilayah provinsi dan rekomendasi perpanjangan SIPPPMIS/PPPMIS
- 4) Penyebarluasan system informasi penempatan PMI dan pengawasan penyetoran dana perlindungan PMI di wilayah provinsi
- 5) Sosialisasi substansi perjanjian kerja penempatan PMI ke luar negeri skala provinsi
- 6) Fasilitasi penyelenggaraan PAP (Pembelaan Akhir Pemberangkatan)
- 7) Pembinaan, pengawasan penempatan dan perlindungan PMI di wilayah provinsi
- 8) Penerbitan perizinan tempat penampungan di wilayah provinsi
- 9) Fasilitasi kepulangan PMI di pelabuhan tempat debarkasi di wilayah provinsi

Berdasarkan data hasil wawancara yang terdapat pada tulisan tersebut menunjukkan bahwa bentuk perlindungan yang preventif secara umum diberikan kepada PMI yang bekerja di Luar Negeri tersebut berupa asuransi bagi PMI, sedangkan perlindungan secara represif dilakukan dalam bentuk penyelesaian kasus – kasus yang di alami oleh PMI baik itu pada masa pra penempatan, masa penempatan maupun purna penempatan.

Berkaitan dengan skripsi penulis adalah adanya usaha – usaha yang dilakukan oleh pemerintah dari Indonesia dalam menangani kasus yang terjadi pada PMI baik itu preventif ataupun represif. Yang membedakan dari tulisan ini dengan skripsi penulis adalah skripsi penulis mengutamakan penanganan masalah dari pihak pemerintah dan kedutaan besar republik Indonesia bagi PMI yang bekerja di Brunei Darussalam.

Sedangkan tulisan milik Mohamad Nico lebih fokus terhadap penanganan kasus dari pihak pemerintah daerah untuk PMI yang bekerja di Negara tujuan

2.2 Kerangka Teoritis/ Konseptual

Dalam penelitian ini penulis menggunakan konsep Transnational Advocacy Network oleh Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink. Kerangka pemikiran ini relevan digunakan untuk menjelaskan strategi Serikat pekerja migran Indonesia dalam mengadvokasi kebijakan perlindungan pekerja migran Indonesia yang tertuang dalam UU NO.34 tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan PMI ke Luar Negeri. SPMI yang beranggotakan para PMI, mantan PMI, keluarga PMI, dan individu tertentu. Dengan banyaknya anggota yang tersebar, gerakan sosial yang SPMI tidak hanya di level domestik saja namun juga pada level International dimana didalamnya terjadi interaksi internasional.

Transnational Advocacy Network adalah jaringan kegiatan advokasi yang melibatkan aktivis dari dua atau lebih negara yang bekerja sama untuk mencapaitujuan atau membangun jaringan dengan aktivis dari negara lain. Advokasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti pembelaan. Pembelaan disiniberarti pembelaan atau bantuan terhadap seseorang yang mempunyai

permasalahan (Keck & Sikkink, 2005) Konsep Transnational Advocacy Network (TAN) menurut Margaret E. Keck dan Kathryn Sikkink adalah sebagai berikut:

“Transnational Advocacy Network (TAN) is defined as networks of activists, distinguishable largely by the centrality of principled ideas or values in motivating their formation. Besides, TAN is a World politics at the end of the twentieth century involves, alongside states, many non-state actors who interact with each other, with states, and with international organizations” (Keck & Sikkink, 2005)

Fokus dalam tulisan ini adalah kajian terhadap Peran Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan PMI (BP2PMI) dalam pelayanan Perlindungan PMI Ke Arab Saudi. Pada saat ini permasalahan perlindungan tenaga kerja ke luar negeri sungguh memprihatinkan. Untuk mengoreksi lebih dalam tentang permasalahan pelayan perlindungan PMI, serta agar penulisan skripsi ini tidak keluar dari konteks penelitiannya, maka penulis lebih menfokuskan terhadap kinerja BP2PMI provinsi Jawa Barat dalam pelayanan perlindungan PMI ke Luar Negeri.

Seperti yang penulis ketahui, bahwa tidak adanya perlindungan hukum yang kuat yang dapat menjamin keamanan, kenyamanan, dan keselamatan PMI di Arab Saudi menjadi permasalahan baru yang seakan-akan permasalahan terhadap PMI selalu muncul dan tidak pernah habis. Kasus-kasus kekerasan, penganiayaan, pelecehan, serta pemerkosaan yang didapat oleh PMI di Arab Saudi sering terjadi terutama bagi Tenaga Kerja Wanita. Hal ini sangat memprihatinkan, sebagai salah satu bagian dari Bangsa Indonesia, PMI yang bekerja di Arab Saudi seharusnya menjadi tanggung jawab BP2PMI serta instansi-instansi pemerintah terkait dan sudah memberikan bekal hukum yang kuat untuk keselamatan PMI yang bekerja di Luar Negeri terutama di Arab Saudi.

Sebagai bentuk rujukan, Arti dari Perlindungan adalah jaminan perlindungan pemerintah dan atau masyarakat kepada warganegara dalam melaksanakan fungsi, hak, kewajiban, dan peranannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Konteks perlindungan pun seharusnya disesuaikan dengan arti perlindungan, sebagai contoh banyak PMI yang bekerja di Arab Saudi dapat perlakuan keras dari atasannya. Terutama mereka yang bekerja sebagai Pembantu Rumah Tangga (PRT). Kekerasan fisik, pelecehan seksual, hingga terjadinya pemerkosaan dan pembunuhan, serta kasus trafficking dan penjualan organ manusiapun tidak dapat dihindari, sehingga membuat kita dapat berasumsi bahwa PMI yang bekerja bukan dianggap sebagai pekerja, tapi sebagai “barang” yang tidak ada nilainya dimata mereka dan dapat diperlakukan semena-mena. Kebanyakan dari mereka merupakan kaum hawa, kelemahan dan keterbatasan mereka menjadi bumerang bagi mereka. Kalau kita lihat lagi mulai dari proses pelayanan dan perekrutan sampai penempatan PMI sudah ada prosedur-prosedurnya. Pada proses awal untuk bisa dijadikan Pekerja Migran Indonesia yang siap pakai, PMI dibekali dengan pelatihan-pelatihan yang dapat membantu mereka dalam mengerjakan pekerjaan yang professional. apa sebenarnya penyebab timbulnya permasalahan PMI yang bekerja di Arab Saudi? Apa karena kemampuan mereka masi kurang layak untuk pekerjaan yang mereka ambil? Atau apakah karena pelayanannya yang tidak efektif sehingga PMI yang dihasilkan tidak mempunyai skill yang mampu bekerja di Luar Negeri?

2.3 .Asumsi Penelitian

Berdasarkan pemaparan teori di atas, menunjukan Strategi Serikat pekerja migran indonesia dalam mendorong mendorong pengesahan Undang-Undang No.18 Tahun 2018 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yaitu :

- 1) Information politics, yaitu pengumpulan informasi dan penyebaran informasi melalui kerjasama anggota SPMI baik yang berada di Indonesia dan di luar negeri, media, serta publikasi pada website SPMI.
- 2) Symbolic politics, yaitu kemampuan untuk menyuarakan berbagai simbol yang dapat menarik perhatian dengan menggunakan tagar #i[M]igrant sebagai simbol perjuangan.
- 3) Leverage politics, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi aktor lain yang memiliki kekuatan melalui koalisi bersama Jaringan Buruh Migran (JBM) dan Migrant Forum in Asia (MFA).
- 4) Accountability politics, yaitu mengingatkan pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kebijakannya. Pada strategi ini SPMI mendesak pemerintah untuk membuat kebijakan turunan dari UU No.18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

2.4 Kerangka Analisis

Berdasarkan buku pedoman yang peneliti jadikan sebagai referensi bahan masukan, peneliti menelaah teori-teori yang berkaitan dengan judul penelitian yaitu **“PERAN PEMERINTAH INDONESIA MELALUI BADAN PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA (BP2PMI) DALAM PELAYANAN PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA KEARAB SAUDI** Maka peneliti mendefinisikan pengertian-pengertian yang berkaitan tentang Hubungan Internasional dan Implementasi Kebijakan yang ditelaah dari sudut pandang para pakar.

Administrasi adalah sebuah istilah yang bersifat generik, yang mencakup semua bidang kehidupan. Karena itu, banyak sekali definisi mengenai administrasi.

Sekalipun demikian, ada tiga unsur pokok dari administrasi. Tiga unsur ini pula yang merupakan pembeda apakah sesuatu kegiatan merupakan kegiatan administrasi atau tidak. Dari definisi administrasi yang ada, kita dapat mengelompokkan administrasi dalam pengertian proses, tata usaha dan pemerintahan atau administrasi negara. Sebagai ilmu, administrasi mempunyai berbagai cabang, yang salah satu di antaranya adalah administrasi negara.

Hubungan Internasional juga mempunyai banyak sekali definisi, yang secara umum dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu :

1. Definisi yang melihat administrasi negara hanya dalam lingkungan lembaga eksekutif saja.
2. Definisi yang melihat cakupan administrasi negara meliputi semua cabang pemerintahan dan hal-hal yang berkaitan dengan publik.

Pengertian Hubungan Internasional menurut para ahli yaitu :

Menurut M/E Dimock Dan G.O Dimock mengatakan bahwa :

“Hubungan Internasional merupakan suatu bagian dari administrasi umum yang mempunyai lapangan yang lebih luas, yaitu suatu ilmu pengetahuan yang mempelajari bagaimana lembaga – lembaga mulai dari suatu keluarga hingga perserikatan bangsa – bangsa disusun, digerakkan dan dikemudikan.”

Menurut Bachsan Mustafa, SH mengatakan Hubungan Internasional adalah sebagai gabungan jabatan – jabatan yang dibentuk dan disusun secara bertingkat yang disertai kepada badan – badan pembuat undang – undang dan badan – badan kehakuman.

Menurut Wilson 1987, administrasi sebagai ilmu. Pemikiran tentang supremasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi itu timbul dari perbedaan fungsi antara politik dan administrasi, dan adanya asumsi tentang superioritas fungsi – fungsi politik administrasi. Slogan klasik pernah juga ditawarkan manakala fungsi politik berakhir maka fungsi administrasi itu mulai.

John M. Pfiffer dan Robert V berpendapat bahwa :

“Hubungan Internasional adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan – kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik – teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.”

Berdasarkan definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa, Hubungan Internasional adalah segenap proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah suatu Negara, untuk mengatur dan menjalankan kekuasaan Negara, guna menyelenggarakan kepentingan umum.

2.4.1 PENGERTIAN PERLINDUNGAN HUKUM

Pengertian perlindungan adalah tempat berlindung, hal (perbuatan dan sebagainya) memperlindungi. Dalam undang-undang Nomor 23 tahun 2020 adalah

segala upaya yang ditujukan untuk memberikan rasa aman kepada korban yang dilakukan oleh pihak keluarga, advokat, lembaga social, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan pengadilan.

Sedangkan perlindungan yang tertuang dalam PP No.2 Tahun 2020 adalah suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum atau aparat keamanan untuk memberikan rasa aman baik fisik maupun mental, kepada korban dan saksi, dari ancaman, gangguan, terror, dan kekerasan dari pihak manapun, yang diberikan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan atau pemeriksaan di sidang pengadilan.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat, menurutnya pengertian hukum adalah :

“hukum yang memadai harus tidak memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus pula mencakup lembaga (insitusi) dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu di dalam kenyataan.”

Dari definisi diatas dapat disimpulkan Pengertian **Perlindungan Hukum** adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat *preventif* maupun bersifat *represif*, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan kata lain perlindungan hukum sebagai suatu gambaran dari fungsi hukum, yaitu konsep dimana hukum dapat diberikan suatu keadilan, ketertiban, kepastian, kemanfaatan dan kedamaian.

2.4.2 PENGERTIAN PELAYANAN PUBLIC

Pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum dengan pelayanan umum saling berkaitan. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Melengkapi

uraian tersebut, ada beberapa pengertian pelayanan public yang peneliti ambil berdasarkan buku *Manajemen Pelayanan* karangan **Ratminto dan Atik Septi**

Winarih Menurutnya bahwa pelayanan adalah:

“segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang public maupun jasa public yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, atau di daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.¹

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan.

Hanif Nurcholis dalam bukunya *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* mengemukakan pelayanan publik sebagai:

“Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat”.

Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, serta hal-hal berkaitan dalam penunjang mutu pelayanan. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran

ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumberdaya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Sinambela di dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik*, bahwa pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

“Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat”.

Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah. Pelayanan publik juga merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena pemerintah dan negara didirikan oleh masyarakat dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik memiliki lima karakteristik yaitu:

1. *Adaptabilitas layanan*. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. *Posisi tawar pengguna*. Semakin tinggi posisi tawar pengguna atau klien, maka akan semakin tinggi pula peluang untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. *Type pasar*. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna.
4. *Locus kontrol*. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.

5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptasi layanan sudah sesuai dengan permintaan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Posisi tawar pengguna, tipe pasar, *lokus control* dan sifat pelayanan sebagai karakteristik dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

2.4.3 Prinsip Pelayanan Publik

Berdasarkan keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2019² menyebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan, Prosedur pelayanan public tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
- b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup hal :

- 1) Persyaratan teknis dan administrative pelayanan public;
 - 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan / persoalan / sengketa dalam pelaksanaan pelayanan public;
 - 3) Rincian biaya pelayanan public dan tata cara pembayaran
- a. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan public dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

b. Akurasi

Produk pelayanan public diterima dengan benar, tepat, dan sah.

c. Keamanan

Proses dan produk pelayanan public memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

d. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggaraan pelayanan public atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan dan penyelesaian keluhan / persoalan dalam pelaksanaan pelayanan public.

e. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

f. Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

g. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

h. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

2.4.4 Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan public harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2004³, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi :

a. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

b. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c. Biaya Pelayanan

Biaya / tariff pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

d. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

e. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan public

f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Adanya penyelenggaraan pelayanan public yang selalu memperhatikan standar dan mutu pelayanan serta kaidah pelayanan, maka tujuan utama dalam pelayanan publik yang memberikan kemudahan dan kenyamanan terhadap masyarakat umum dapat tercapai.

2.4.5 PENGERTIAN KELEMBAGAAN

Ada berbagai definisi kelembagaan yang disampaikan oleh ahli dari berbagai bidang yaitu:

Menurut **Ruttan dan Hayarni** Pengertian Lembaga adalah :

“Aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harap dimana setiap orang dapat bekerja sama atau berhubungan antara satu dengan lainnya untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan.”

Nabli dan Nugen juga berpendapat tentang pengertian **Lembaga** adalah sekumpulan batasan atau factor pengendali yang mengatur hubungan perilaku antar anggota atau antar kelompok. Dengan definisi ini kebanyakan organisasi umumnya adalah institusi karena organisasi umumnya mempunyai aturan yang mengatur hubungan antar anggota maupun dengan orang lain diluar organisasi itu.

Williamson mengatakan :

Lembaga adalah mencakup penataan institusi untuk memadukan organisasi dan institusi. Penataan institusi adalah suatu penataan hubungan antar unit-unit ekonomi yang mengatur cara unit-unit ini dapat bekerja sama dan atau berkompetisi. Dalam pendekatan ini organisasi adalah suatu pertanyaan mengenai actor atau perilaku ekonomi dimana ada kontrak atau transaksi yang dilakukan dan tujuan utama kontrak adalah mengurangi biaya transaksi

Umumnya definisi Lembaga mencakup konsep pola perilaku social yang sudah berakar dan berlangsung terus menerus atau berulang. Dalam hal ini sangat penting diperhatikan bahwa perilaku social tidak membatasi lembaga pada peraturan yang mengatur perilaku tersebut atau mewajibkan orang atau organisasi untuk harus berfikir positif ke arah norma-norma yang menjelaskan perilaku mereka tetapi juga pemahaman akan lembaga ini memusatkan perhatian pada pengertian mengapa orang berperilaku atau bertindak sesuai dengan atau bertentangan dengan peraturan yang ada.

Merangkum dari berbagai pengertian yang dikemukakan sebelumnya, maka yang dimaksud *Kelembagaan* adalah suatu tatanan dan pola hubungan antara anggota masyarakat atau organisasi yang saling mengikat yang dapat menentukan bentuk hubungan antar manusia atau antara organisasi yang diwadahi dalam suatu organisasi atau jaringan dan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat berupa norma, kode etik aturan formal maupun informal untuk pengendalian perilaku sosial serta insentif untuk bekerjasama dan mencapai tujuan bersama.

