

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. STUDI KEPUSTAKAAN

1. Konsep Administrasi

Administrasi merupakan salah satu alat/tonggak dalam sebuah pelaksanaan pembangunan. Karena tanpa adanya pengadministrasian dengan baik maka proses pembangunan tidak akan dapat berjalan dengan lancar.

Atmosudirjo menyatakan bahwa administrasi merupakan seperangkat kegiatan tertentu dan terarah yang berlangsung untuk memimpin serta mengendalikan organisasi modern yang menjadi wahana suatu urusan sekaligus berlangsung didalamnya (dalam Zulkifli, 2005: 17).

Memandang kerjasama manusia mencapai tujuan sebagai objek studi ilmu administrasi, maka ada 10 dimensi yang perlu dipahami dalam konsep administrasi yang dikemukakan oleh Atmosudirdjo sebagai berikut (dalam Zulkifli, 2005:21-23):

- a. Administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu dalam masyarakat modern. Eksistensi dari pada administrasi berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi terdapat didalam suatu organisasi.
- b. Administrasi merupakan suatu hayat atau kekuatan yang memberikan hidup atau gerak kepada suatu organisasi. Tanpa administasi yang sehat maka organisasi akan tidak sehat pula. Pembangkit administrasi sebagai suatu kekuatan atau enerrgi atau hayat adalah administrator yang harus

pandai menggerakkan seluruh sistemnya yang terdiri atas para manajer, staff, dan personil lainnya.

- c. Administrasi merupakan suatu fungsi tertentu untuk mengendalikan, menggerakkan, mengembangkan, dan mengarahkan suatu organisasi yang dijalankan oleh administrator dibantu oleh bawahannya, terutama para manajer dan staff.
- d. Administrasi merupakan suatu kelompok orang-orang yang secara bersama-sama merupakan badan pimpinan dari pada suatu organisasi.
- e. Administrasi merupakan suatu seni (*art*) yang memerlukan bakat, ilmu, pengetahuan dan pengalaman.
- f. Administrasi merupakan suatu proses penyelenggaraan bersama atau proses kerjasama antara sekelompok orang-orang tertentu untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Kerjasama orang-orang tersebut berlangsung secara organisasi
- g. Administrasi merupakan suatu jenis tingkah laku atau sikap kelakuan sosial yang tertentu (*administrative behaviour or administration as special type of social behavior*) yang memerlukan sikap dan mental tertentu serta merupakan suatu tipe tingkah laku manusia tertentu (*special tpe of human behaviour*).
- h. Administrasi merupakan suatu teknik atau praktek yang tertentu, suatu tata cara yang memerlukan kemampuan atau mengerjakan sesuatu yang memerlukan kemampuan, kemahiran, keterampilan(*skills*) yang hanya dapat diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan.

- i. Administrasi merupakan sistem yang tertentu, yang memerlukan input, transformasi, pengolahan dan output tertentu.
- j. Administrasi merupakan suatu tipe manajemen tertentu yang merupakan *overall management* dari pada suatu organisasi. Pada hakikatnya manajemen merupakan pengendalian dari sumber daya-sumber daya menuju ketercapaian suatu prapta (*objective*) tertentu. Sumber daya-sumber daya (*resources*) dimaksud meliputi: orang-orang (*man*), uang (*money*), mesin-mesin (*machine*), bahan atau peralatan (*materials*), metode-cara teknik (*methods-technology*), ruang (*space*), tenaga atau energy (*energy*, dan waktu (*time*). dalam istilah administrasi tercakup adanya pesan, tugas tanggung jawab dan kepercayaan yang diberikan oleh para pemilik organisasi.

Menurut Siagian (2003: 2) mengemukakan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasari atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi menurut Reksohadiprawiro adalah tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta lain (dalam Widjaja, 2004: 37).

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi itu adalah proses kerja sama beberapa orang untuk mencapai tujuan tertentu secara efektif dan efisien, jadi tanpa adanya kerja sama suatu organisasi itu tidak dapat akan berjalan dengan baik.

Mengacu pada perspektif jasa pelayanan sebagai produk suatu lembaga, konsep administrasi diartikan sebagai proses kegiatan yang menghasilkan sejumlah keterangan tertulis yang dibutuhkan oleh satu atau sekelompok orang tertentu. Keterangan itu cenderung dimanfaatkan untuk memenuhi persyaratan dalam mencapai kebutuhan atau tujuan lainnya. Seperti permasalahan pokok yang dikemukakan oleh Pasolong (2007: 2) antara lain : Siapa yang harus melayani dan dilayani dan siapa yang harus mengatur dan diatur. Jawaban yang pasti tidak lain ialah manusia itu sendiri. Dalam hal ini, manusia sebagai subjek untuk melayani dan manusia pulalah yang menjadi objek untuk dilayani. Manusia yang harus menjaga keteraturan kehidupannya dan manusia itu sendiri yang harus memecahkan seluruh permasalahan kehidupannya.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa yang menjadi bahan baku administrasi ialah manusia. Karena manusia merupakan sumber adanya kepentingan manusia, khususnya keberadaannya sebagai makhluk sosial yang bermasyarakat. Konsekuensinya ialah administrasi bertanggung jawab terhadap kelangsungan organisasi dengan segala kegiatan mulai merencanakan sampai pada evaluasi demi tujuan yang telah ditentukan sebelumnya secara efisien dan efektif.

Objek disiplin ilmu administrasi Negara adalah pelayanan publik sehingga yang perlu dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik. Maka Lloyd D. Musolf dan Harold Seidman dalam tulisan mereka berjudul "*The Blurred Boundaries of Public Administration*", melihat pada batasan-batasan administrasi publik. Hal ini karena bagi mereka tampak bahwa setiap keadaan yang bertambah

maju, pemerintah pada semua tingkat memberikan tanggung jawab aktivitas yang penting dan kompleks, namun ada lembaga yang semu (apakah yang bersangkutan termasuk lembaga administrasi pemerintah atau swasta). Kecenderungan ini dicerminkan dalam kegiatan pemerintah mensponsori perusahaan swasta, badan hukum yang tidak mencari keuntungan dan pusat-pusat penelitian kontrak.

Gerald. E. Caiden dalam bukunya “*Public Administrations*” memberikan patokan untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut pemerintah adalah dengan melihat tiga hal, yaitu: organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat.

Inu Kencana Syafiie (2003:32) dalam bukunya “Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia”, mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari Administrasi Negara, yaitu:

- a. Tidak dapat dielakan (*unavoidable*)
- b. Senantiasa mengharapkan ketaatan (*expect obedience*)
- c. Mempunyai prioritas (*has priority*)
- d. Mempunyai pengecualian (*has exceptional*)
- e. Puncak pimpinan politik (*top management political*)
- f. Sulit diukur (*difficult to measure*)
- g. Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi public (*more is expected of public administration*)

2. Konsep Organisasi

Orang mendirikan organisasi mempunyai maksud agar tujuan tertentu

dapat dicapai melalui tindakan bersama yang telah disetujui bersama. Dengan organisasi, tujuan dan sasaran dapat dicapai secara lebih efektif dan efisien dengan cara dan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama. Idealnya, konsep dapat dilaksanakan apabila para organisatoris atau manajer yang ada dalam organisasi paham tentang tugas dan tanggung jawabnya.

Definisi organisasi banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku, dan alat untuk mencapai tujuan. Namun demikian, definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur kerjasama, orang yang bekerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai.

Menurut Cushway dan Lodge (2002:9) bahwa "walaupun bervariasi, semua organisasi memiliki hal-hal tertentu yang sama. Organisasi memiliki satu tujuan bersama, suatu struktur, proses untuk mengkoordinasikan kegiatan dan orang-orang yang melaksanakan peran-peran yang berbeda."

Gibson, et. Al (1996:6) mendefinisikan "organisasi adalah wadah yang memungkinkan masyarakat dapat meraih hasil yang sebelumnya tidak dapat dicapai oleh individu secara sendiri-sendiri".

Menurut Robbin (1994:4) "organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan".

Menurut Weber bahwa : suatu organisasi atau kelompok kerja sama ini mempunyai unsur kekayaan sebagai berikut (dalam Thoha, 2002:98):

1. Organisasi merupakan tata hubungan sosial, dalam hal ini seseorang individu melakukan proses interaksi sesamanya di dalam organisasi tersebut.
2. Organisasi mempunyai batasan-batasan tertentu (*boundaries*), dengan demikian seseorang yang melakukan proses interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri. Mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu.
3. Organisasi merupakan suatu kumpulan tata aturan, yang bisa membedakan ini menyusun proses interaksi di antara orang-orang yang bekerja sama didalamnya, sehingga interaksi tersebut tidak muncul begitu saja.
4. Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur di dalamnya berisi wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan sesuatu fungsi tertentu.

Istilah lain dari unsur ini ialah terdapatnya hirarki. Konsekuensi dari adanya hirarki ini bahwa di dalam organisasi ada pimpinan atau kepala dan bawahan atau staf. Menurut Etziomi dalam Thoha (2002 : 100), mengemukakan "konsep organisasi sebagai pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu".

Sementara itu, Dessler (1985:116) mengemukakan pendapatnya bahwa : Organisasi dapat diartikan sebagai pengatur sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, dimana tiap-tiap kegiatan tersebut telah tersusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Pada organisasi tersebut masing-masing personil yang terlibat di dalamnya diberi tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang dikoordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara

musyawarah, sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama. Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dalam industri atau dunia kerja lainnya terlihat apabila bergerak tidaknya suatu organisasi ke arah pencapaian tujuan sangat tergantung pada kemampuan manusia dalam menggerakkan organisasi itu ke arah tujuan yang telah ditentukan.

Dengan organisasi tercipta keterpaduan pikiran, konsepsi tindakan dan ketrampilan yang dimiliki oleh tiap-tiap personil yang terlibat didalamnya untuk berhimpun menjadi satu kesatuan kekuatan yang terkoordinasi untuk mencapai tujuannya.

3. Manajemen

Menurut Prajudi, manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan daripada semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja tertentu(dalam Syafiie, 2007:268).

Menurut Haiman manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama(dalam Manullang, 2004:1).

Dalam menggerakkan organisasi, seorang pemimpin harus menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang baik, dimana menurut Terry dan Rue (2001:9) adalah sebagai berikut:

- a. Perencanaan (*Planning*)
- b. Oraganisasi (*Organizing*)
- c. Kepegawaian (*Staffing*)

- d. Motivasi (*Motivating*)
- e. Pengawasan (*Controlling*)

Sedangkan menurut The Liang Gie fungsi manajemen adalah sebagai berikut(dalam Zulkilfi, 2005 : 28):

- a. Perencanaan
- b. Pembuat Keputusan
- c. Pengarahan
- d. Pengorganisasian
- e. Penyempurnaan

Menurut Salam (2007:176) manajemen pemerintahan adalah upaya instansi pemerintah untuk mengelola negara agar tercapai ketertiban, kesejahteraan, dan kemakmuran Negara.

Manajemen Pemerintahan Daerah di Indonesia dilandasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan hak otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Hal ini diperkuat oleh ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah yang berisikan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Soekarno (2009:70), aktivitas manajemen dapat dipisahkan dalam aktivitas-aktivitas komponen yang meliputi:

- a. Perencanaan, adalah aktivitas-aktivitas pengumpulan data dan informasi beserta pemikiran untuk menentukan apa yang hendak dicapai, di mana semuanya itu harus dijalankan, bila mana waktunya, oleh siapa-siapa saja

yang harus menjalankan.

- b. Pengorganisasian, adalah tindak lanjut untuk menyambut pelaksanaan rencana yang telah ditentukan untuk dilaksanakan.
- c. Pengkoordinasian, adalah meliputi hubungan kerja sama secara teratur dan lancar dan berbagai macam aktivitas yang harus dilaksanakan.
- d. Pengendalian, adalah mengarahkan agar seluruh aktivitas ataupun usaha tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.
- e. Pengawasan, adalah suatu usaha agar semua dan keputusan yang telah dibuat dapat dikerjakan sesuai dengan apa yang direncanakan, diputuskan, dan dikomandokan.

4. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM)

Dalam suatu organisasi atau perusahaan peranan manajemen sumber daya manusia sangatlah penting. Hal ini dapat kita mengerti karena tanpa sdm, suatu organisasi tidak mungkin berjalan. Manusia merupakan penggerak dan pengelola faktor-faktor produksi lainnya seperti modal, bahan mentah, peralatan, dan lain-lain untuk mencapai tujuan organisasi.

Dengan semakin berkembangnya suatu organisasi maka makin sulit pula perencanaan dan pengendalian pegawainya. Oleh karena itu, maka sangatlah dibutuhkan manajemen personalia yang mengatur dan mengatasi masalah-masalah yang berhubungan dengan kepegawaian, baik dalam hal administrasi, pembagian tugas maupun pada kegiatan personalia lainnya.

Berikut ini pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia menurut Handoko (2001:4): Manajemen Sumber Daya Manusia adalah penarikan, seleksi,

pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi.

Pada dasarnya tujuan Manajemen Sumber Daya Manusia adalah menyediakan tenaga kerja yang efektif bagi organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam proses pencapaian tujuan ini, maka manajemen personalia mempelajari bagaimana memperoleh, mengembangkan, memanfaatkan, mengevaluasi dan mempertahankan tenaga kerja baik dalam jumlah dan tipe yang tepat. Manajemen personalia dapat berhasil bila mampu menyediakan tenaga kerja yang berkompeten untuk melaksanakan pekerjaan yang harus dilakukan.

Dalam menjalankan pekerjaan seharusnya organisasi memperhatikan fungsi-fungsi manajemen dan fungsi operasional seperti yang dikemukakan oleh Flippo. Menurutnya, fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia ada dua, yakni (dalam Alponso, 2004:5-7):

1) Fungsi manajemen

Fungsi ini terdiri dari:

a. Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan mempunyai arti penentuan mengenai program tenaga kerja yang akan mendukung pencapaian tujuan yang telah ditetapkan oleh perusahaan.

b. Pengorganisasian (*Organizing*)

Organisasi dibentuk dengan merancang struktur hubungan yang mengaitkan antara pekerjaan, karyawan, dan faktor-faktor fisik sehingga dapat terjalin kerjasama satu dengan yang lainnya.

c. Pengarahan (*Directing*)

Pengarahan terdiri dari fungsi staffing dan leading. Fungsi staffing adalah menempatkan orang-orang dalam struktur organisasi, sedangkan fungsi leading dilakukan pengarahannya agar karyawan bekerja sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.

d. Pengawasan (*Controlling*)

Adanya fungsi manajerial yang mengatur aktifitas-aktifitas agar sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan organisasi sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, bila terjadi penyimpangan dapat diketahui dan segera dilakukan perbaikan.

2) Fungsi Operasional

Fungsi ini terdiri dari:

a) Pengadaan (*Procurement*)

Usaha untuk memperoleh sejumlah tenaga kerja yang dibutuhkan perusahaan, terutama yang berhubungan dengan penentuan kebutuhan tenaga kerja, penarikan, seleksi, orientasi dan penempatan.

b) Pengembangan (*Development*)

Usaha untuk meningkatkan keahlian karyawan melalui program pendidikan dan latihan yang tepat agar karyawan atau pegawai dapat melakukan tugasnya dengan baik. Aktivitas ini penting dan akan terus berkembang karena adanya perubahan teknologi, penyesuaian dan meningkatnya kesulitan tugas manajer.

c) Kompensasi (*Compensation*)

Fungsi kompensasi diartikan sebagai usaha untuk memberikan balas jasa atau imbalan yang memadai kepada pegawai sesuai dengan kontribusi yang telah disumbangkan kepada perusahaan atau organisasi.

d) Integrasi (*Integration*)

Merupakan usaha untuk menyelaraskan kepentingan individu, organisasi, perusahaan, maupun masyarakat. Oleh sebab itu harus dipahami sikap prinsip-prinsip pegawai.

e) Pemeliharaan (*Maintenance*)

Setelah keempat fungsi dijalankan dengan baik, maka diharapkan organisasi atau perusahaan mendapat pegawai yang baik. Maka fungsi pemeliharaan adalah dengan memelihara sikap-sikap pegawai yang menguntungkan perusahaan.

f) Pemutusan Hubungan Kerja (*Separation*)

Usaha terakhir dari fungsi operasional ini adalah tanggung jawab perusahaan untuk mengembalikan pegawainya ke lingkungan masyarakat dalam keadaan sebaik mungkin, bila organisasi atau perusahaan mengadakan pemutusan hubungan kerja.

Jadi fungsi sumber daya manusia menurut uraian di atas terdiri dari fungsi manajemen dan fungsi operasi yang masing-masing terdiri dari mengatur, merencanakan, pengorganisasian, memimpin serta mengendalikan manusia yang merupakan asset penting bagi perusahaan. Sedangkan sebagai fungsi operasional karyawan termasuk pengadaan, pengembangan, kompensasi, integrasi,

pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja.

5. Pengertian Kebijakan

Seringkali Istilah kebijakan atau kebijaksanaan disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal ini disebabkan oleh belum diketahui dan belum dijumpainya terjemahan yang tepat sampai saat ini untuk istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia.

Pengertian Policy atau kebijakan, Donovan dan Jackson dalam Keban (2004: 55) menjelaskan bahwa *policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya dan sebagai kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan keputusan. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan juga berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*), sehingga dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan (Suharto, 2006).

Sementara James E. Anderson dalam Wahab (2008:2), memberikan

rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pendapat yang lain adalah dari Carl Friedrich dalam Wahab (2008:2) yang menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan :*what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

6. Pengertian Kebijakan Publik

Defenisi kebijakan publik menurut Nugroho (Nugroho R, 2003) adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai deng bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Sedangkan menurut Thomas Dye (Dye, 1992) kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama

harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaliknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Kebijakan publik/pemerintah merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan atau pejabat pemerintah (Dunn, 2003). Kebijakan publik/pemerintah merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Kebijakan tersebut dirumuskan oleh “otoritas” dalam sistem politik yaitu para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasihat raja, dan sebagainya (Easton 1965 dalam Agustino, 2008).

Dalam buku III SANKRI oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (2004:193), yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah keputusan atau seperangkat keputusan-keputusan untuk menghadapi situasi atau permasalahan, yang mengandung nilai-nilai tertentu, memuat ketentuan tentang tujuan, cara dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya. Kebijakan public dilaksanakan oleh lembaga-lembaga Pemerintah yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan negara dan pembangunan negara. Dari sudut penyelenggara pemerintahan negara, kebijakan publik berlangsung pada seluruh tatanan organisasi pemerintahan negara yang terentang di seluruh wilayah Negara dan berhadapan dengan permasalahan dalam berbagai bidang kehidupan bangsa.

Sementara itu, Carl I. Friedrich dalam Budi Winarno (2002:16) menjelaskan bahwa kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, dimana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi dan sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Definisi yang diberikan oleh Carl Friedrich menyangkut dimensi yang luas karena tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu.

Seorang analis kebijakan R.S Parker (1975) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dilaksanakan pemerintah pada suatu waktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu obyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis (Wahab, 2008). Sebagai suatu peraturan, kebijakan publik mempunyai karakteristik yang satu dengan lainnya saling mendukung. Karakteristik dimaksud adalah:

- a. Kebijakan bersifat ganda (berantai), tidak berdiri sendiri secara tunggal.
- b. Kebijakan yang satu terkait dengan kebijakan yang lain yang merupakan mata rantai berkesinambungan.
- c. Kebijakan harus didukung oleh suatu sistem. Kegagalan suatu system politik akan berpengaruh terhadap suatu kebijakan pemerintah.
- d. Kebijakan harus dapat mengubah atau mempengaruhi suatu keadaan yang almost possible menjadi possible. Kebijakan harus dapat mengubah yang hampir mungkin menjadi mungkin.

- e. Kebijakan yang baik harus didukung dengan informasi yang lengkap dan akurat. Informasi yang tidak lengkap dan akurat akan mengakibatkan salah pandang dan salah penafsiran dalam mengaplikasikan suatu kebijakan.

Dari beberapa pendapat yang disampaikan oleh berbagai pakar maka peneliti dapat mengambil kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah sebuah kebijakan yang diambil oleh pengambil keputusan (dalam hal ini adalah pejabat negara atau pejabat pemerintahan) dalam kaitannya dengan mengatasi problem yang ada di tengah-tengah masyarakat yang tentunya dengan menggunakan tahapan, metode dan cara-cara tertentu.

Berhubungan dengan pelaksanaan sertifikasi guru maka kebijakan public tentunya diambil dalam mengatasi atau membenahi keberadaan guru yang tidak lain tujuannya adalah peningkatan kualitas dan mutu guru agar dapat menjadi pilar dalam pembangunan khususnya pembangunan di bidang pendidikan dan sumber daya manusia.

7. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Pengertian implementasi disampaikan oleh Charles O. Jones (1994) yang menyatakan bahwa implementasi sebagai “*getting the job done*” dan “*doing it*”. Secara umum Jones menyatakan bahwa implementasi adalah sebuah pekerjaan yang mudah dan sederhana, namun dibalik semuanya itu ada beberapa factor pendukung yang juga sangat berpengaruh antara lain ; adanya implementator, uang, dan kemampuan organisasi (*resources*).

Implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan. Ini pada dasarnya adalah kemampuan untuk

membangun hubungan dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak (Parsons, 2006;466).

Sementara itu Ripley dan Franklin berpendapat bahwa Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah (Ripley dan Franklin, 1982:4).

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, di mana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan (Agustino, 2008). Ada tiga hal penting dari pengertian implementasi kebijakan, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan.

Implementasi kebijakan paling sedikit mengandung tiga makna, yaitu : (a) implementasi sebagai suatu proses atau pelaksanaan kebijakan, (b) implementasi sebagai suatu keadaan akhir atau pencapaian suatu kebijakan, dan (c) implementasi sebagai proses pelaksanaan dan pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Implementasi sebagai proses pelaksanaan, dilihat dari segi arti kata (*lexicographic*), implementasi itu berasal dari kata dalam bahasa Inggris "*toimplement*" berarti *carry an undertaking, agreement, promise into effect*, tanpa harus memperlakukan suatu kebijakan itu telah mencapai tujuan atau belum.

Konsep kedua lebih melihat implementasi sebagai fungsi antara tujuan

yang ditetapkan dengan hasil yang ingin dicapai (*output dan outcome*), sedangkan konsep ketiga melihat implementasi sebagai perpaduan antara dua konsep sebelumnya, yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai fungsi antara kebijakan, pengambil kebijakan, pelaksana, waktu pelaksanaan dan hasil yang ingin dicapai.

Implementasi kebijakan adalah proses bagaimana mentransformasikan input (tujuan dan isi kebijakan) ke dalam bentuk rangkaian tindakan operasional guna mewujudkan hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut (*outputs dan outcomes*). Outputs adalah hasil langsung dari pengimplementasian kebijakan, sedangkan outcomes adalah dampak perubahan yang terjadi setelah kebijakan dilaksanakan.

Pada prinsipnya ketika kebijakan diluncurkan, maka kebijakan tersebut harus dapat memberikan dampak yang positif terhadap kondisi semula. Oleh karena itu perlu adanya ukuran efektifitas dari kebijakan itu. Yang diperlukan dalam pengukuran efektifitas suatu kebijakan adalah:

- a. *Efisien*, artinya kebijakan harus dapat meningkatkan efisiensi kondisi sekarang dibanding kondisi yang lalu.
- b. *Fair*, artinya adil yaitu bahwa kebijakan harus dapat ditempatkan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- c. *Insentif*, artinya bahwa kebijakan yang diambil harus dapat memberikan rangsangan bagi masyarakat untuk dapat melakukan tindakan sesuai dengan kebijakan yang diputuskan.

- d. *Enforceability*, artinya mempunyai kekuatan untuk menegakkan hukum. Kebijakan tidak akan berjalan efektif apabila kondisi penegakan hukum yang lemah (*poor law enforcement*).
- e. *Public acceptability*, artinya dapat diterima oleh masyarakat.
- f. *Moral*, artinya bahwa kebijakan harus dilandasi dengan etika.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Ini mempunyai makna bahwa implementasi adalah pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi di sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (Lester dan Stewart, 2000).

Implementasi kebijakan adalah fase yang sangat menentukan di dalam proses kebijakan, bisa jadi fase ini menjadi tahap yang sangat krusial karena menyangkut dinamika, masalah atau problematika yang dihadapi sehingga akan berimbas pada dampak dan tujuan dari kebijakan publik. Oleh karena itu dibutuhkan proses implementasi yang efektif, tanpa adanya implementasi yang efektif keputusan-keputusan yang dibuat oleh pengambil keputusan tidak akan berhasil dan sukses.

8. Model Implementasi Kebijakan Publik

Sejumlah teori tentang implementasi kebijakan menegaskan bahwa terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi

kebijakan publik. Dalam studi implementasi kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti yang diteoritisasi oleh para ahli terbagi dalam banyak model. Model implementasi kebijakan dari George C. Edward III menyatakan bahwa Implementasi sebuah program atau kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni :

a. Komunikasi

Komunikasi sangat diperlukan bagi terselenggaranya sebuah kebijakan. Kebijakan tidak akan bisa dipahami oleh pelaksana kebijakan tanpa adanya penjelasan apa dan bagaimana kebijakan tersebut akan direalisasikan. Sosialisasi merupakan salah satu sarana yang bisa dipakai untuk melakukan proses komunikasi. Terdapat 3 unsur yang harus diperhatikan dalam melakukan proses komunikasi, yaitu :

1. *Transmisi atau cara penyampaian informasi* ; Transmisi ini mengacu kepada cara penyampaian informasi yang efektif, yang dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan. Kesesuaian tujuan antara konsep dan pelaksanaan merupakan tujuan dari penyampaian informasi.
2. *Kejelasan (clarity)* ; Kejelasan ini mengandung makna bahwa informasi yang disampaikan harus memiliki kejelasan dalam tujuan, sasaran dan aplikasinya supaya pelaksana kebijakan memiliki pandangan yang sama akan konsep kebijakan tersebut.
3. *Konsistensi* ; Konsistensi berarti tetap, tidak berubah-ubah sehingga tidak membingungkan. Perlunya penjelasan dari tujuan sebuah kebijakan

merupakan hal yang penting untuk dilakukan supaya tepat sasaran. Hal ini juga diperlukan untuk mencegah terjadinya resistensi.

b. Sumberdaya

Sebuah kebijakan yang terstruktur, terencana dan memiliki konsep yang jelas tentunya merupakan syarat sebuah kebijakan yang baik. Namun ketika kebijakan tersebut hendak dilaksanakan tapi sumber daya atau pelaksana kebijakan tidak memadai dari segi jumlah dan kualitas maka ini merupakan sesuatu yang agak sia-sia. Sebaik apapun kebijakan dirumuskan jika pelaksana (sumberdaya manusianya) tidak memadai maka kebijakan tersebut juga tidak akan optimal. Sumberdaya yang dimaksud oleh Edward III adalah :

1. *Staf* ; Kecukupan jumlah (kuantitas) dan kemampuan (kualitas) staf dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan merupakan kunci pokok keberhasilan sebuah kebijakan.
2. *Informasi* ; Ada dua hal yang berhubungan dengan informasi. Pertama, apakah ada petunjuk atas pelaksanaan kebijakan yang dimaksud. Hal ini sangat diperlukan supaya pelaksana kebijakan tahu apa yang harus dikerjakan. Kedua, apakah kebijakan tersebut memiliki landasan hukum sebagai dasar legitimasi kebijakan tersebut.
3. *Kewenangan* ; Harus menjadi perhatian bagi pembuat kebijakan apakah pelaksana kebijakan memiliki wewenang dalam melaksanakan pekerjaannya, sebatas apakah otoritas yang dimilikinya dalam fungsinya untuk mewujudkan tujuan sebuah kebijakan.

4. *Fasilitas* ; Fasilitas yang memadai sangat menunjang dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Bayangkan jika sebuah pekerjaan yang dilakukan tanpa adanya fasilitas berupa sarana dan prasarana.

c. Disposisi

Pengertian disposisi dalam hal ini diartikan sebagai sebuah sikap dan komitmen. Sikap dan komitmen terbentuk dari pengetahuan/pengalaman terhadap sesuatu (kebijakan). Jika pengetahuan /pengalaman terhadap sesuatu tersebut buruk maka akan berakibat apatis dan buruk tapi jika sebaliknya maka akan terjadi sikap simpati yang akan berakibat kepada dukungan (positif). Disposisi ini terdiri dari :

1. *Efek disposisi* ; Efek disposisi ini merupakan sikap negatif yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Efek negatif timbul oleh adanya sikap yang apatis, tidak senang, tidak mendukung terhadap sebuah kebijakan. Efek apatis ini sangat fatal akibatnya karena sikap ini bukan saja hanya tidak memaksimalkan hasil sebuah kebijakan tetapi juga bisa berakibat fatal kepada pengalihan tujuan kebijakan.
2. *Penempatan staf* ; Penempatan staf yang tepat akan mendukung terlaksananya sebuah kebijakan. Sikap pelaksana sangat mempengaruhi berjalannya sebuah kebijakan. Sikap pelaksana yang tidak mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan keinginan atasan akan menjadi penghalang bagi implementasi. Pemindahan dan penggantian staf sangat dimungkinkan dalam hal ini demi suksesnya sebuah implementasi kebijakan.

3. *Insentif* ; Salah satu cara untuk menghadapi sikap pelaksana kebijakan yang memiliki sikap/etos kerja yang kurang baik adalah dengan pemberian insentif. Dengan pemberian insentif ini diharapkan mereka dapat bekerja lebih baik.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi sangat menunjang bagi sebuah implementasi kebijakan. Hal ini memungkinkan berjalannya implementasi di atas roda kepastian dan ketentuan. Struktur birokrasi membuat segalanya akan menjadi lebih sistematis dengan aturan yang jelas. Struktur birokrasi oleh Edward III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Diharapkan struktur birokrasi yang ada dibuat sesederhana mungkin, hal ini sangat berguna dalam efektifitas dan prosedur pekerjaan. Struktur birokrasi terdiri dari :

1. *Prosedur pelaksanaan* ; Prosedur pelaksanaan atau yang lebih dikenal dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) merupakan acuan bagi pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugasnya.
2. *Pembagian tanggungjawab* ; Sebaiknya pemegang sebuah tanggungjawab dipegang oleh sedikit orang. Semakin banyak pemegang tanggungjawab maka akan semakin kecil kemungkinan suksesnya sebuah implementasi kebijakan dilaksanakan. Tumpang tindihnya tugas dan tanggung jawab akan memperparah kondisi pelaksanaan sebuah kebijakan. Jadi dengan

berdasar pada penjelasan di atas, maka faktor komunikasi, sumber daya, disposisi/ kecenderungan implementor, dan struktur birokrasi mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Masing-masing faktor tersebut saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lainnya, yang pada akhirnya mempengaruhi implementasi kebijakan.

9. Pelayanan

Pelayanan dan pengabdian merupakan kata kunci yang akan selalu memberi motivasi dan kesadaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mendahulukan kewajiban dari pada hak, pengabdian dan pelayanan memberikan kesediaan rela berkorban untuk negara dan masyarakat. Hal ini perlu dipegang teguh dalam melaksanakan tugasnya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara materil dan spiritual yang kemudian memperlancar urusan pemerintahan dan pembangunan.

Timbulnya pelayanan umum disebabkan oleh adanya kepentingan umum masyarakat. Pelayanan umum itu sendiri bukanlah sasaran suatu kegiatan, melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran suatu kegiatan melainkan merupakan suatu proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Karena pelayanan berlaku sebagai katalisator itulah maka peran pelayanan menjadi penting dalam suatu sistem kerja atau kegiatan organisasi.

Moenir (2002:12) mengatakan pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

Sedangkan menurut Purwodarminto (1996:31) pelayanan adalah perbuatan atau cara seseorang secara tepat dan memuaskan. Bertolak dari pengertian pelayanan tersebut, maka setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak disebut pelayanan umum. Namun tidak berarti bahwa pelayanan itu sifatnya selalu kolektif, sebab melayani hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur, termasuk dalam pengertian pelayanan umum (Moenir,2002:12).

Kelambanan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan ditingkat bawah. Ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dan birokrasi. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dikantor-kantor pemerintah kita akan melihat banyak pegawai yang datang kekantor hanya untuk mengisi absensi, mengikuti apel pagi, apel siang, sementara pekerjaan-pekerjaan yang harus diselesaikan tepat waktu.

Secara normatif birokrasi seharusnya memihak kepada golongan miskin atau kelompok-kelompok pinggiran karena merekalah yang perlu dibantu untuk ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. Pelayanan yang mudah dan murah merupakan hal yang esensial bagi mereka karena dilihat dari kondisi ekonomis mereka tidak mungkin mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial yang mahal. Sangat disayangkan bahwa dalam kenyataan kita justru melihat bahwa aparatur- aparatur birokrasi cenderung menghindari kelompok miskin karena mereka tidak ingin kehilangan klien-klien yang telah mengutungkan posisi mereka.

Bentuk organisasi Birokrasi yang diharapkan memiliki daya tangkap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum dalam bentuk-bentuk organis-

adaptif. Menurut Hidayat dan Suherliy, kriteria/karakteristik yang terdapat dalam struktur yang organis-adaptif antara lain (dalam Kumorotomo,2001:49):

1. Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa
2. Bersifat kreatif
3. Menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (*long tern fixed assets*)
4. Kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari para aparatur pemerintahan khususnya pelayanan berupa pengurusan perizinan dan non perizinan merupakan suatu hak masyarakat.Oleh karena kegiatan pelayanan itu menyangkut pemenuhan suatu hak dan kewajiban maka hak itu melekat pada setiap orang.Jadi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat hendaknya dengan adil, karena setiap orang mendapat pelayanan yang baik dari pada aparatur pemerintahan yang ada disetiap instansi-instansi birokrasi.

Menurut Moenir (2002:40-41) banyak kemungkinan tidak adanya layanan yang memadai khususnya dalam pengurusan perizinan dan non perizinan yang didapat oleh masyarakat antara lain dikarenakan tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya (santai), padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sedang gelisah.Akibat wajar dari ini ialah tidak adanya disiplin kerja.Apabila hal itu dapat dipenuhi masyarakat akan puas dan dampak kepuasan masyarakat terlihat apabila :

1. Masyarakat sangat menghargai kepada korps pegawai yang bertugas dibidang pelayanan umum. Mereka tidak memandang 'remeh' dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarangan.
2. Masyarakat terdorong mematuhi aturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri yang sangat efektif dalam ketertiban berpemerintahan dan bernegara.

Sedangkan menurut Ateng Syafruddin (1999:43) pelayanan yang memuaskan mengandung empat unsur yaitu :

1. Pelayanan kemudahan dalam pengurusan kepentingan atau mendapatkan perlakuan yang sama dalam pengurusan suatu kepentingan.
2. Mendapatkan pelayanan yang wajar.
3. Pelayanan yang merata dan sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama.
4. Pelayanan yang diberikan tanpa memandang status atau kedudukan seseorang.

Selain itu menurut Moenir (2002:41) sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan maka perwujudan pelayanan yang didambakan adalah :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam artian tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat oleh petugas.

2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa adanya gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan akan sesuatu.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan adil.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat ada rasa puas terhadap pelayanan yang diberikan adalah salah satu tujuan dari *public service*. Kepuasan masyarakat adalah tanggapan positif oleh masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan baik secara langsung maupun tidak langsung.

Menurut Alwis (2002:36) pelayanan umum adalah komitmen organisasional birokrasi pemerintahan. Komitmen organisasional bermakna keberpihakan birokrasi pemerintahan harus berada di pihak masyarakat, melayani berarti membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan seseorang atau masyarakat, dikaitkan dengan pelayanan umum, maka bantuan dalam menyiapkan dan pengurusannya harus sebaik mungkin. Hal ini berarti pelayanan umum adalah pelayanan yang memiliki kualitas unggul, ukuran kualitas pelayanan umum tersebut.

Pelayanan pemerintah terhadap masyarakat menurut Ateng Syafruddin (1999:43) terpenuhi apabila yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai

dengan apa yang mereka harapkan selama masyarakat menghendaki pembuatan surat dikerjakan dalam waktu yang singkat dan biaya yang relatif murah serta mutu yang lebih baik, maka masyarakat akan puas. Tetapi apabila pembuatannya dikerjakan berlarut-larut dan biaya yang dikeluarkan cukup tinggi atau tidak transparan, kemudian mutu surat izin tersebut buruk dan tidak bias dibaca, maka masyarakat tidak akan puas.

10. Pelayanan Publik

Secara normatif, tugas penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat, seperti yang dijelaskan Miftah Thoha bahwa : Tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kepuasan yang melekat pada posisi jabatan birokrasi. Dengan demikian dapat dipahami bahwa fungsi pelayanan selalu berkaitan dengan kepentingan umum dan bukan dimaksudkan untuk orang perorangan (dalam JIANA, 2005:97).

Menurut Miftah Thoha (2002:43) secara lebih spesifik memberikan penjelasan tentang pelayanan publik, bahwa : pelayanan adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Mustopadidjaja(1999:46) menekankan komitmen terhadap kompetensi dalam pengelolaan kebijakan pelayanan, pelayanan berarti semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang

dimanifestasikan antara lain dalam perilaku “melayani bukan dilayani, mendorong bukan menghambat, mempermudah bukan mempersulit sederhana bukan berbelit-belit, terbuka untuk setiap orang bukan segelintir orang” makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggara pemerintahan Negara yang esensinya “melayani publik” harus dhayati benar-benar oleh para penyelenggara pemerintahan Negara. Pada prinsipnya merupakan pekerjaan yang harus dilakukan dan terdiri dari pelaksanaan bagaimana menunaikan suatu pekerjaan tersebut, mengatur serta menyusun dari aktifitas yang ada dalam sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh instansi organisasi.

Standar pelayanan adalah suatu tolak ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk berkualitas (Alwis, 2005:73)

Pembuatan standar pelayanan dijelaskan dalam Kepmenpan No 63/KEP/M.PAN/2003 tentang pedoman umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Kebijakan tersebut merupakan standar pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan. Muatan yang sekurang-kurangnya harus ada dalam standar pelayanan adalah prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan serta sarana dan prasarana.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 tentang Pedoman umum Penyelenggaraan pelayanan Publik dijelaskan mengenai pelayanan publik. Pelayanan Publik disebutkan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan

maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan di publikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 15 Tahun 2014, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

1. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2. Partisipatif. Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
3. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.

4. Berkelanjutan. Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatankualitas dan inovasi pelayanan.
5. Transparansi. Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6. Keadilan. Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisikdanmental.

11. Kualitas Pelayanan

Dwiyanto (2002:10) menyatakan bahwa salah satu cara yang dapat digunakan untuk mengetahui kualitas pelayanan adalah dengan menyangkut tingkat kepuasan pelanggan terhadap kualitas layanan organisasinya. Selanjutnya Dwiyanto menyatakan pelayanan adalah sebagai suatu sistem aktifitas kerja sama dua orang atau lebih dari sesuatu yang tidak berwujud dan tidak pandang bulu yang sebahagian besar termasuk kedalam aktifitas pemerintah.

Dalam setiap kegiatan pembelian baik itu berupa barang maupun jasa, setiap konsumen selalu berharap memperoleh barang maupun jasa sesuai dengan yang diinginkannya sehingga ia merasa puas atas pengeluaran yang dilakukannya untuk mendapatkan barang dan jasa tersebut. Sebuah perusahaan jasa harus menjaga kualitas jasa/pelayanan yang ditawarkan harus berada diatas saingan dan lebih hebat dari yang dibayangkan oleh konsumen. Kualitas pelayanan (*service quality*) telah hamper menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi

perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa.

Secara sederhana, Fandy, Gregorius & Dadi (2008:67) mengatakan bahwa kualitas dapat diartikan sebagai produk yang bebas cacat. Dengan kata lain, produk sesuai dengan standar (target, sasaran atau persyaratan yang bias didefinisikan, diobservasi dan diukur). Kualitas mencerminkan semua dimensi penawaran produk yang menghasilkan manfaat bagi pelanggan.

Menurut Goetsh dan Davis kualitas adalah suatu kondisi yang dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan dari konsumen(dalam Tjiptono, 1996:86).

Bonar (2001:45) mendefinisikan kualitas sebagai sesuatu yang diputuskan pelanggan yang didasarkan atas pengalaman nyata pelanggan terhadap produk atau jasa yang kemudian diukur berdasarkan persyaratan pelanggan tersebut.Sedangkan Kantz (200:59) mengatakan kualitas adalah karakteristik atau atribut dari sesuatu yang merupakan penilaian subjektif konsumen.

Definisi kualitas menurut Mursia (1998:36) adalah suatu strategi dasar bisnis ayang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi dan memuaskan konsumen internal dan eksternal secara eksplisit dan implicit.Strategi ini menggunakan seluruh kemampuan sumber daya manajemen, modal, teknologi, peralatan, material, system dan manfaat masyarakat serta memberi keuntungan kepada para pemegang saham.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas adalah hasil penilaian pelanggan berdasarkan apa yang dialaminya setelah ia memakai produk atas jasa yang dihasilkan oleh suatu perusahaan

Kualitas pelayanan merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan standar prosedur kualitas pelayanan. Pelayanan kepada pelanggan merupakan unsure strategi perusahaan dalam memasarkan produk dan jasanya. Pada era pemasaran saat ini, berhasil atau tidaknya pemasaran suatu produk atau jasa sangat erat kaitannya dengan pelayanan sebelum dan sesudah transaksi penjualan terjadi. Banyak perusahaan yang berkualitas baik dan menarik serta murah harganya gagal dalam pemasaran dan kalah dalam persaingan, ternyata persoalan yang dihadapi relative sama yaitu akibat lemahnya pelayanan yang diberikan oleh perusahaan.

Tjiptono (1996:93) mendefinisikan kualitas jasa adalah keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan untuk memenuhi tingkat keinginan dari pelanggan.

Kualitas pelayanan haruslah ditingkatkan karena, secara esensial berimplikasi kepada kepuasan pelanggan. Akan tetapi perlu ditegaskan, bahwa mengukur kualitas atau mutu dari suatu pelayanan bukanlah pekerjaan yang mudah karena kualitas pelanggan harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan itu sendiri. Menurut Zeithmal kepuasan adalah respons konsumen yang sudah terpenuhi keinginannya. Kualitas pelayanan terbentuk setelah konsumen atau pelanggan mengkonsumsi jasa dan

membandingkan antara hasil kualitas pelayanan jasa yang diterima dengan harapan yang ingin diperoleh(dalam Alma, 2000:231).

Dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda karena apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Menurut Inpres Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah :

- a. Meningkatkan mutu produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.
- b. Mendorong upaya mengefektifkan sesite dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdayaguna dan berhasilguna.
- c. Mendorong tumbuhnya kreatifitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Dalam menilai kualitas suatu produk secara umum memiliki kesamaan dengan penilaian kualitas jasa.Ada beberapa indicator penyusunan kinerja pelayanan sesuai dengan fokus dan konteks penelitian.Zeithmal, Parasuraman &Berry menyebutkan lima indicator pelayanan yang lebih sering dijadikan acuan yaitu (dalam Ratminto & Atik, 2009:175):

- a. Ketampakan fisikatau *tangibles* artinya pertampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki oleh perusahaan.

Atribut yang ada dalam dimensi ini adalah :

- Peralatan medis yang modern.
- Fasilitas fisik yang menarik, meliputi gedung, gudang, dll.

- Sarana parkir yang rapi.
 - Sarana komunikasi.
 - Penampilan karyawan.
- b. Perlakuan atau *empathy* adalah yang diberikan oleh perusahaan kepada konsumen. Yang meliputi :
- Memberikan perhatian individu kepada konsumen.
 - Karyawan yang mengerti keinginan dari para konsumennya.
 - Kepedulian terhadap keluhan pelanggan.
 - Memahami kebutuhan konsumen.
 - Pengetahuan yang baik yang dimiliki pegawai..
- c. Reabilitas atau *reliability* adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat. Memiliki atribut sebagai berikut :
- Memberikan informasi kepada konsumen tentang kapan pelayanan yang dijanjikan akan direalisasikan.
 - Memberikan pelayanan yang baik saat kesan pertama kepada konsumen.
 - Pelayanan yang sama kepada semua pelanggan.
 - Prosedur pelayanan yang tidak berbelit-belit.
 - Tenaga medis yang dimiliki.
- d. Responsivitas atau *responsiveness* adalah kerelaan untuk menolong, membantu dan memberikan jasa yang dibutuhkan konsumen dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas. Atribut yang dimiliki adalah :
- Memberikan pelayanan yang cepat.
 - Memberikan diagnosa yang akurat.

- Kecepatan karyawan dalam menangani transaksi.
 - Penanganan keluhan pelanggan dengan cepat.
 - Pemberian informasi yang jelas pada pelanggan.
- e. Kepastian atau *assurance* adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan pada konsumen.

Memiliki atribut sebagai berikut :

- Membuat konsumen merasa nyaman saat menggunakan jasa pelayanan perusahaan.
- Karyawan yang memiliki pengetahuan yang luas sehingga dapat menjawab pertanyaan dari konsumen.
- Pelayanan karyawan yang sopan dan santun.
- Keterampilan dalam memberikan informasi.
- Sifat dapat dipercaya yang dimiliki pegawai

Menurut Olsen dan Drover harapan pelanggan merupakan keyakinan pelanggan sebelum mencoba atau membeli suatu produk, yang dijadikan standar atau acuan dalam menilai kinerja produk atau jasa tersebut. Meskipun demikian belum terjadi kesepakatan, misalnya sifat standar harapan yang spesifik, jumlah standar yang digunakan maupun sumber harapan (dalam Tjiptono, 1996:115).

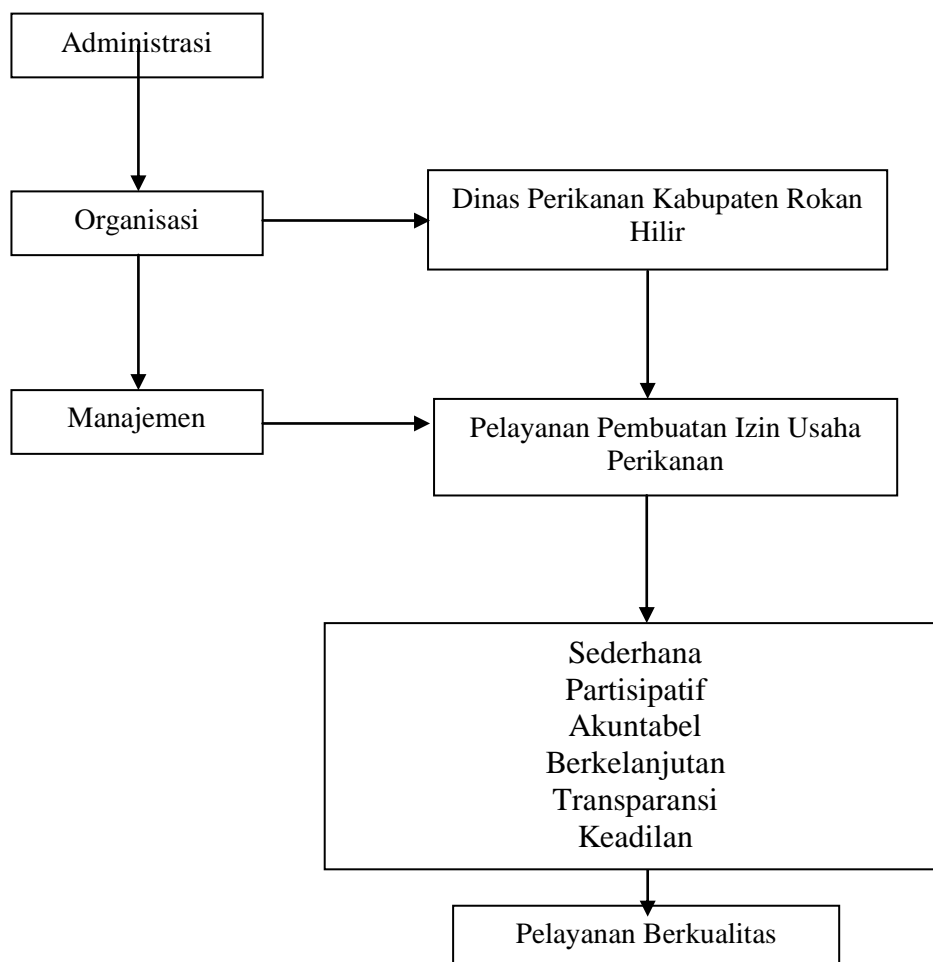
2.2. Kerangka Pikiran

Berdasarkan dari variabel penelitian “**Analisis Pelayanan Pengurusan Izin Usaha Perikanan Pada Dinas Kelautan Kabupaten Rokan Hilir**” kemudian diukur dengan acuan dari beberapa teori yang dijadikan indikator serta

fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam penafsiran makna dan maksud penelitian.

Dari penjelasan diatas, dapat diambil kesimpulan untuk dijadikan kerangka pikiran bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan pembuatan izin usaha perikanan diKabupaten Rokan Hilir. Untuk lebih jelas, teori yang dijadikan indicator akan menampilkan pada gambar sebagai berikut:

Gambar. II.1
Kerangka Pikiran Analisis Pelayanan Pengurusan Izin Usaha Perikanan
Pada Dinas Kelautan Kabupaten Rokan Hilir



Sumber : Modifikasi Penelitian, 2018

2.3. Penelitian Terdahulu

Pada penelitian ini membandingkan dua penelitian yang telah dilakukan oleh:

Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4
1.	Adi Sujarwo (2015)	Pelaksanaan Pelayanan Pengurusan Izin Usaha Bengkel Pada Badan Pelayanan Terpadu Perizinan dan Penanaman Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu	Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pelayanan Pengurusan Surat Izin bengkel Pada Kantor Badan Pelayanan Terpadu Perizinan dan Penanaman Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam kategori cukup terlaksana.
2.	Furqon Hidayatullah (2014)	Evaluasi Pelayanan Pemungutan Izin Reklame pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru	Penelitian ini menyimpulkan bahwa pelaksanaan pelayanan pemungutan izin reklame papan dan kain yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Pekanbaru dalam kategori cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari pelayanan yang tidak optimal diberikan pegawai kepada masyarakat mengurus izin reklame. Faktor-faktor yang menghambat dalam pelayanan pemungutan izin reklame papan dan kain yang dilakukan oleh Dinas Pendapatan Kota Pekanbaru : Hambatan dari dalam (internal) meliputi : kurang disiplinnya aparat atau petugas yang memberikan pelayanan umum dan

			<p>fasilitas fisik yang masih kurang memadai dan Hambatan dari luar (eksternal) meliputi kesadaran masyarakat yang masih kurang khususnya mengenai persyaratan maupun prosedur yang masih sering diabaikan oleh masyarakat, kurangnya kesadaran penduduk untuk selalu antri guna mendapatkan pelayanan.</p>
3.	Rulian Abzar (2012)	Pelaksanaan Pelayanan Perpanjangan Surat Izin Mengemudi Melalui Mobil Keliling Polresta Kota Pekanbaru	<p>Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pelaksanaan Pelayanan Perpanjangan Surat Izin Mengemudi Melalui Mobil Keliling Polresta Kota Pekanbaru baik sebanyak 12 orang (24%), sedangkan yang menyatakan cukup baik sebanyak 32 orang (64%) dan yang menyatakan kurang baik sebanyak 6 orang (12%), dari tanggapan tersebut dapat disimpulkan tanggapan responden dalam kategori cukup baik. Artinya bahwa Kantor Satuan Lalu Lintas Polresta Kota Pekanbaru belum dapat sepenuhnya melayani atau memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat serta tugas dan fungsi dari Kantor Satuan Lalu Lintas Polresta Kota Pekanbaru tersebut tidak berjalan sesuai dengan ketentuan.</p>
4.	Tomi Rujito (2015)	Evaluasi Pelaksanaan Pelayanan Pembayaran	<p>Penelitian ini menyimpulkan bahwa</p>

		Pajak Kendaraan Bermotor Roda 2 Kililing dengan Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) Pekanbaru Selatan	Pelaksanaan pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor yang dilakukan oleh Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) Pekanbaru Selatan dalam kategori cukup baik.
--	--	--	---

Adapun persamaan dan perbedaan dalam penelitian ini adalah :

1. Penelitian Adi Sujarwo (2015), persamaan penelitian ini adalah sama-sama mengangkat penelitian dengan konsep pelayanan. Sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian ini objeknya pada Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rokan Hilir dengan studi kasus surat izin perikanan sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan pada Badan Pelayanan Terpadu Perizinan dan Penanaman Modal Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu dengan studi izin usaha bengkel.
2. Penelitian Furqon Hidayatullah (2014), persamaan penelitian ini adalah sama-sama mengangkat penelitian dengan konsep pelayanan. Sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian ini adalah objeknya pada Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rokan Hilir sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan pada Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru dengan studi izin reklame.
3. Penelitian Rulian Abzar (2012), persamaan penelitian ini adalah sama-sama mengangkat penelitian dengan konsep pelayanan. Sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian ini adalah objeknya pada Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rokan Hilir sedangkan penelitian

sebelumnya dilakukan pada Polresta Kota Pekanbaru dengan studi perpanjangan surat izin mengemudi.

4. Penelitian Tomi Rujito (2015), persamaan penelitian ini adalah sama-sama mengangkat penelitian dengan konsep pelayanan. Sedangkan perbedaannya adalah pada penelitian ini adalah objeknya pada Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Rokan Hilir sedangkan penelitian sebelumnya dilakukan pada Kantor Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) Pekanbaru Selatan dengan pembayaran pajak kendaraan bermotor roda 2.

2.4. Konsep Operasional

Untuk menghindari pemahaman yang berbeda tentang konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep sebagai berikut :

1. Pemerintah adalah kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara, dan yang menjalankan pemerintahan.
2. Peranan adalah perkiraan tentang yang diharapkan dari seseorang dalam posisi tertentu yang lebih dikaitkan dengan sifat-sifat pribadi individu itu dari pada dengan posisinya.
3. Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

4. Pelayanan publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.
5. Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan dan lingkungan mulai dari pra produksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran, yang dilaksanakan dalam suatu bisnis perikanan.
6. Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), adalah Izin tertulis yang harus dimiliki pelaku usaha perikanan untuk melakukan usaha perikanan dengan menggunakan sarana produksi yang tercantum dalam izin tersebut, yang dikeluarkan oleh Pemerintah.
7. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
8. Partisipatif. Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
9. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
10. Berkelanjutan. Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan.
11. Transparansi. Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.

12. Keadilan. Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.