

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas. Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis merangkaikan beberapa pendapat para ahli sesuai dengan tujuan penelitian.

Menurut Ndraha (2011: 7) mendefenisikan arti pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Berdasarkan defenisi tersebut dapat dikonstruksikan ruang lingkup ilmu pemerintahan. Ruang lingkup itu terdiri dari : (Ndraha,2011:7)

1. Yang diperintah.
2. Tuntutan yang diperintah (jasa publik dan layanan sipil).
3. pemerintah.
4. Kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan.
6. Pemerintah yang bagaimana yang dianggap mampu menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
7. Bagaimana pembentuk pemerintahan yang demikian itu.

8. Bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memnuhi tanggung jawabnya.
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah dan perubahan jaman?

Sedangkan pemerintahan adalah segala daya upaya Negara atau wilayah untuk mencapai tujuannya. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan bagi pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan di harapkan dapat terlaksana dengan kualitas dan kemampuan dari penyelenggaraan tersebut sekalian pelaksanaan tugas pemerintahan umum yang telah ada maka pemerintahan Kecamatan juga melaksanakan tugas umum pemerintahan nya yang merupakan sebagai pendukung dari tugas pemerintahan umum yang ada. (Musanef, 2002; 15).

Sedangkan menurut Ndraha (2001; 7) mendefinisikan Ilmu Pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah (Unit Kerja Publik) bekerja memenuhi dan melindungi tuntutan (harapan, kebutuhan) yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan.

Selanjutnya Strong ( dalam Syafiie, 2005;22 ) mengemukakan maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karna itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang. Yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang. Yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangk membiayai

ongkos keberdaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Syafiie (2001; 20) Ilmu Pemerintahan adalah suatu ilmu atau seni dikatakan karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan, sedangkan dikatakan ilmu karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, universal, sistematis dan spesifik.

Adapun fungsi pemerintahan secara umum menurut Musanef (2002; 22) adalah sebagai berikut :

1. Menetapkan pelaksanaan serta penyelenggaraan segala urusan pemerintahan, pembangunan.
2. Pembinaan masyarakat.

Aparatur pemerintahan sebagai ujung tombak dari pada pelaksanaan pembangunan serta berfungsi sebagai pelayanan masyarakat di tuntut untuk selalu pro aktif bekerja dengan semangat yang tinggi dalam menghadapi persoalan yang ada. Meningkatkan tuntutan tersebut maka semua akan terjadi juga peningkatan tugas dan tanggung jawab semua aparatur Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Selama ini pemerintahan di jalankan belum dilaksanakan secara maksimal, dikarenakan kinerja aparat masih lemah. Secara substantif, menurut Rasyid (2000; 48), tugas pemerintahan di bagi dalam 3 fungsi pokok yaitu :

- a. Pelayanan (*service*).
- b. Pemberdayaan (*empowerment*).
- c. Pembangunan (*development*).

Ketiga fungsi pemerintahan di atas memiliki keterkaitan satu sama lainnya, yakni :

1. Fungsi pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat.
2. Fungsi pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat.
3. Fungsi pembangunan akan menciptakan kemakmuran bagi masyarakat.

Selanjutnya pembagian urusan pemerintahan menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dibagi menjadi tiga, yang terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Berkaitan dengan kewenangan daerah yang kemudian dibuat dalam bentuk kebijakan daerah, pada urusan pemerintahan konkuren dibagi lagi menjadi dua, yakni urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, urusan pemerintahan wajib ini dibagi lagi menjadi dua, yaitu urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ini, mencakup bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, penataan ruang, perumahan rakyat, kawasan pemukiman, ketertiban umum dan masalah social. Sedang urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar mencakup bidang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan, pemberdayaan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga bencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistic dan persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan, Dalam hal ini akta kelahiran termasuk dalam urusan wajib yang tidak

berkaitan dengan pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah. Bidang yang termasuk didalamnya adalah kelautan, perikanan, pertanian, kehutanan, perdagangan, industry, energy dan sumber daya mineral.

Selanjutnya pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.(Munaf, 2016;47)

Bentuk-bentuk pemerintahan menurut Munaf (2016;48) adalah :

1. Bentuk pemerintahan klasik
2. Bentuk pemerintahan monarki(kerajaan)
3. Bentuk pemerintahan republik.

Selanjutnya dalam upaya untuk pembentukan penyelenggaraan pemerintahan yang baik diperlukanlah azas-azas penyelenggaraan pemerintahan yang berguna untuk peningkatan perlindungan hukum dan juga sebagai dasar pertimbangan dalam peradilan dan upaya administrasi dan sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintahan. Adapun azas-azas tersebut dimuat dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) pasal 3 yaitu:

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggara negara
3. Asas kepentingan umum

4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas

Dari penerapan asas-asas tersebut juga akan terciptalah suatu tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang mana merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahn saat ini. Sadu Wasistiono (2003;23) mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karna adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk menguasai jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula.(dalam Yusri Munaf,2016;85)

Menurut (Soffian Efendi,2005;2) perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur-unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. (Yusri Munaf,2016;85)

Dalam pelaksanaan prinsip *good govenance*, negara merupakan pihak yang paling berperan penting dalam merealisasikan prinsip tersebut. Hal ini disebabkan fungsi

regulasi yang memfasilitasi sektor dunia usaha swasta dan masyarakat serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada negara (pemerintah).

Adapun prinsip utama yang melandasi good governance menurut (Munaf Yusri,2016;90) yaitu :

1. Akuntabilitas
2. Partisipasi masyarakat
3. Transparansi.

Kesimpulan : pelayanan publik atau sipil melibatkan kepentingan semua unsur governance. Pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dan keterlibatan yang tinggi dalam bidang ini. Karna baik dan buruknya praktik pelayanan public atau sipil sangat berpengaruh kepada ketiganya.

## **2. Pelayanan Publik**

Menelusuri arti pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan umum. oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Menurut Moenir (2003; 26) pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Agar pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya maka perlu adanya faktor-faktor pendukung pelayanan yang memadai. Menurut Moenir (2003; 82) terdapat beberapa faktor pendukung pelayanan yang penting yaitu :

- a. Faktor kesadaran petugas yang berkecimpung dalam pelayanan, kesadaran disini berfungsi sebagai acuan dasar yang melandasi pada perbuatan atau tindakan yang berikutnya.
- b. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan yaitu merupakan perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang.
- c. Faktor organisasi yang meliputi pengaturan struktur organisasi yang menggambarkan hirarki pertanggung jawaban, pembagian kerja, yang berdasarkan keahlian dan berfungsi masing-masing bagian sesuai dengan tugas yang telah ditetapkan serta pengembangan organisasi.
- d. Faktor pendapatan yang meliputi gaji yang dapat menggairahkan semangat kerja yang tinggi.
- e. Faktor kemampuan dan keterampilan kerja dapat ditingkatkan dengan pemberian bimbingan dan petunjuk kerja mengadakan pendidikan dan latihan khusus pegawai.
- f. Faktor sarana dan pelayanan yang meliputi peralatan, perlengkapan dan juga tersedianya fasilitas pelayanan yang meliputi gedung dengan segala kegiatannya fasilitas komunikasi dan fasilitas lainnya.

Sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan maka perwujudan pelayanan yang didambakan yaitu (Moenir, 2003; 93) :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam artian tanpa hambatan yang kadang kala dibuat 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 tidak pandang bulu.



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.

Pedoman tersebut diatas diharapkan dapat digunakan untuk merealisasikan pengaturan kebijaksanaan operasional pelayanan umum berbagai instansi pemerintahan juga dimaksudkan pula sebagai upaya memacu mencapai sasaran pembangunan sektor aparatur Negara.

Sedangkan menurut Keputusan Menteri Aparatur Negara Nomor 06 tahun 1995 yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi dipusat dan didaerah serta dilingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka upaya pelaksanaan ketentuan Perundang-Undangan.

Pemerintah pada hakikatnya bertujuan pada pelayanan publik atau *Public Service* yaitu memberikan berbagai pelayanan yang diperlukan oleh masyarakat.

Menurut Dwiyanto (2002; 60) menekankan bahwa responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam studi tentang reformasi birokrasi, Dwiyanto mengembangkan beberapa indikator responsivitas pelayanan publik, yaitu :

- a. Keluhan pengguna jasa.
- b. Sikap aparat birokrasi, dalam merespon keluhan pengguna jasa.
- c. Penggunaan, keluhan pengguna jasa sebagai referensi perbaikan layanan publik.
- d. Berbagai tindakan aparat birokrasi dalam memberikan pelayanan dan
- e. Penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Berdasarkan pendapat diatas, maka dalam pelaksanaan pelayanan publik harus ada keterbukaan dalam kondisi apapun, sehingga menghasilkan akuntabilitas yang bersih dan masyarakat puas akan pelayanan yang diberikan berdasarkan keseimbangan hak dan kewajiban. Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan publik yang berkualitas, terbuka, sesuai dengan kondisi, pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari : (Sinambela, 2006; 6)

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan.
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi.
4. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat.
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan deskriminasi.

Keseimbangan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan. Sementara itu Sutarto (1998; 65) mengatakan pelayanan terhadap masyarakat merupakan kegiatan yang dilakukan seseorang untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat.

Dalam pelaksanaan tugas pelayanan untuk mendapatkan hasil yang diharapkan, tentunya dengan orang yang dilayani atau bertemunya harapan yang dimiliki pihak yang harus dilayani dengan kenyataan yang dihadapi. Kenyataan tersebut bermula dari kesan-kesan yang didapat sebelum pelayanan yang diberikan dalam pelaksanaan tugas pada saat pelayanan perlu adanya seorang pemimpin yang bertujuan mengamati pelaksanaan administrasi. Proses administrasi agar semua rencana Negara terlaksana dengan baik.

Menurut Suparlan (1994;16) mengatakan bahwa pelayanan adalah unsur memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materil maupun non materil agar orang lain dapat mengatasi masalahnya sendiri. Dalam konteks ini pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan masyarakat (Public Service) yang merupakan bantuan pertolongan yang diberikan oleh pemerintah secara materil maupun non materil.

Dengan adanya suatu pelaksanaan pelayanan administrasi maka pelaksanaan tugas pelayanan yang dilakukan oleh seorang pegawai dapat terlaksana dengan baik, karena pegawai dan karyawan adalah petugas pelayanan yang langsung berhadapan dengan masyarakat yang membutuhkan jasa berupa pelayanan.

Zeithaml et all (1990:25) menyederhanakan kesepuluh dimensi kualitas tersebut menjadi 5 dimensi kualitas jasa yang disebut dengan dimensi *SERVQUAL* (*Service Quality*) yaitu:

- a. *Tangible* (bukti langsung), bukti secara fisik yaitu bukti yang ditunjukkan oleh fasilitas fisik, peralatan yang digunakan, penampilan para karyawan penyaji jasa, material dan sarana komunikasi.

- b. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kesediaan para karyawan untuk membantu pelanggan dan menyajikan jasa dengan segera.
- c. *Reliability* (kehandalan), yaitu menyajikan jasa sesuai dengan janji dengan akurat dan memuaskan.
- d. *Assurance* (jaminan), yaitu pengetahuan, ketrampilan dan kemauan serta sopan santun karyawan dalam menyajikan jasa, aman dari bahaya, risiko, keraguan serta memiliki sifat dapat dipercaya.
- e. *Empathy* (kesungguhan), meliputi kemudahan dalam berinteraksi

Standar pelayanan adalah suatu tolak ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk berkulaitas (*Jiana,2005;73*).

Menurut undang-undang No. 15 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Publik mengenai komponen standar pelayanan meliputi :

- a. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) meliputi: 1) Persyaratan 2) Sistem, mekanisme, dan prosedur 3) Jangka waktu pelayanan 4) Biaya/tarif 5) Produk pelayanan 6) Penanganan pengaduan, saran dan masukan.

- b. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan di internal organisasi (*manufacturing*) meliputi: 1) Dasar hukum 2) Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas 3) Kompetensi pelaksana 4) Pengawasan internal 5) Jumlah pelaksana 6) Jaminan pelayanan 7) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan 8) Evaluasi kinerja pelaksana.

### 3. Konsep Pelayanan Sipil

Menurut Saefullah (1999; 8) mengemukakan bahwa secara operasional pelayanan umum yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu pelayanan umum yang diberikan tanpa memperhatikan orang perorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum. Dalam pelayanan ini meliputi penyediaan transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan dan lain sebagainya. Selanjutnya pelayanan yang diberikan secara orang perorangan, pelayanan ini meliputi kemudahan dalam memperoleh pemeriksaan kesehatan, memasuki lembaga pendidikan, memperoleh kartu penduduk dan surat lainnya, pembelian karcis perjalanan dan sebagainya.

Ndraha sependapat dengan Saefullah. Adanya klasifikasi pelayanan pemerintah ditegaskan Ndraha (2001; 65) dengan menyatakan bahwa “jadi pelayanan dalam kybernologi adalah pelayanan publik dan pelayanan civil dalam arti proses, produk dan outcome yang bersifat istimewa yang dibutuhkan oleh manusia dan diproses sesuai dengan aspirasi manusia pula. Perbedaan pelayanan pemerintah atas publik dan civil dimaksud didasarkan pada pemahaman bahwa kebutuhan istimewa manusia dalam hubungannya dengan pemerintahan adalah kebutuhan jasa publik dan layanan civil.

Secara sederhana, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemenuhan jasa publik masyarakat. Jasa publik dimaksud merupakan kebutuhan hidup orang banyak yang tidak dijual belikan melalui mekanisme pasar, melainkan diproses secara istimewa. Jasa semacam ini meliputi air minum, jalan raya, listrik, telepon, gas dan berbagai kebutuhan masyarakat lapisan bawah. Semua jasa ini

diproduksi dalam proses istimewa yang disebut kontrol pemerintah. Kontrol mana disasarkan pada aspek mutu, harga, pelayanan, jumlah yang cukup, distribusi dan ketersediaan saat diperlukan.

Sementara layanan civil diartikan sebagai hak, kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang lepas dari suatu kewajiban. Layanan civil tidak dijual-belikan dipasar. Penyediaannya dimonopoli pemerintah sekaligus merupakan kewajiban pemerintah. Hal ini dikarenakan layanan civil bersumber pada hak-hak asasi manusia dalam arti perseorangan maupun hak asasi manusia dalam arti masyarakat.

Layanan civil sendiri memiliki content yang luas sekali. Di Indonesia, layanan civil diatur dalam konstitusi negara. Empat belas content layanan civil yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu

1. Nilai hak warga negara yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.
2. Hak untuk merdeka.
3. Kebebasan memilih.
4. Hak berotonomi.
5. Keadilan.
6. Kebersamaan.
7. Kepastian hukum.
8. Hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak.
9. Kemerdekaan berserikat.
10. Kemerdekaan beragama.
11. Hak atas pengajaran.
12. Hak pemajuan kebudayaan.

13. Hak atas kemakmuran.

14. Pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar.

Pelayanan civil tidak boleh di privatisikan. Provider layanan civil diatas adalah setiap unit kerja publik, baik yang terdapat di jajaran eksekutif, legislatif, yudikatif, maupun yang lainnya, bahkan organisasi lain yang secara organisasional berada diluar pemerintahan tetapi tugasnya berkaitan dengan kemanusiaan dan dalam praktik sehari-hari sebagai mitra kerja pemerintah, seperti komnas HAM, LBH, YLKI, dan sebagainya, seharusnya termasuk didalam kelompok ini (Ndraha,2003;47).

Kesimpulan : a. pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat umum yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak seperti air minum, jalan raya, listrik dan lain-lain.

b. pelayanan sipil adalah hak kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang lepas dari suatu kewajiban seperti hak bertonomi, hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak, hak kemerdekaan memeluk agama dan seterusnya.

#### **4. Teori kependudukan**

a. Teori Malthus

Aliran ini di pelopori oleh Thomas Robert Malthus, seorang pendeta inggris yang hidup pada tahun 1766 hingga tahun 1834. Pada permulaan tahun 1798 melalui karangannya yang berjudul *Essai on Principle of Populations as it Affect*

*the Future Improvement of Societ, with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet and Other witrers.* Menyatakan bahwa penduduk seperti juga tumbuh-tumbuhan dan binatang apabila tidak ada pembatasan, maka akan berkembang biak dengan cepat beberapa bagian dari bumi ini. Tingginya pertumbuhan penduduk ini disebabkan karna hubungan kelamin antara laki-laki dan perempuan yang tidak tidak bisa dihentikan. Disamping itu Malthus berpendapat bahwa manusia untuk memerlukan bahan makanan, sedangkan laju pertumbuhan bahan makanan jauh lebih lambat dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk. Apabila tidak diadakan pembatasan terhadap pertumbuhan penduduk maka manusia akan mengalami kekurangan bahan makanan. Inilah sumber dari kemeralatan dan kemiskinan.

b. Teori Neo Malthusian

Pada akhir abad ke-19 dan permulaan abad ke-20, teori Malthus mulai diperdebatkan lagi. Kelompok yang menyokong aliran Malthus tetapi lebih disebut dengan kelompok Neo Malthusianism yang dipelopori oleh garret hardin dan paul ehrlich. Kelompok ini tidak sependapat dengan Malthus bahwa mengurangi jumlah penduduk cukup dengan moral restraint saja. Mereka menganjurkan untuk menggunakan semua cara-cara preventive checks seperti penggunaan alat kontrasepsi untuk mengurangi jumlah kelahiran dan pengguguran kandungan.

Menurut kelompok ini, pada abad ke-20 dunia baru yang pada zamannya malthus masih kosong kini sudah mulai tidak mampu untuk menampung jumlah penduduk yang selalu bertambah. Setiap minggu lebih dari satu juta bayi yang lahir, ini berarti lebih dari satu juta mulut lagi yang harus diberi makan. Artinya apa yang diramalkan Malthus sudah hampir terjadi.



c. Teori Marxist

Aliran ini dipelopori oleh Karl Marx dan Friedrich Engels, keduanya lahir di Jerman kemudian secara sendiri-sendiri hijrah ke Inggris. Marx dan Engel tidak sependapat dengan Malthus, menurut Marx tekanan penduduk yang terdapat di suatu negara bukanlah tekanan penduduk terhadap bahan makanan, tetapi tekanan penduduk terhadap kesempatan kerja. Kemeralatan terjadi bukan disebabkan karena pertumbuhan penduduk yang terlalu cepat, tetapi karena kesalahan masyarakat itu sendiri seperti yang terdapat pada negara-negara kapitalis. Kaum kapitalis akan mengambil sebagian pendapatan dari buruh sehingga menyebabkan kemeralatan buruh tersebut. Selanjutnya ia berpendapat bahwa semakin banyak jumlah manusia maka semakin tinggi produksi yang dihasilkan, jadi dengan demikian tidak perlu diadakan pembatasan pertumbuhan penduduk sebagaimana yang disarankan Malthus.

d. Teori Mutakhir

Pada awal abad ke-20 diadakan formulasi kembali (reformulations) beberapa teori kependudukan terutama teori Malthus dan Marx yang merupakan rintisan teori kependudukan mutakhir. Teori ini dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu :

1. Teori Fisiologi dan Sosial Ekonomi
2. Teori Teknologi

## 5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kampar

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Kampar memiliki tugas penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang administrasi kependudukan. Untuk melaksanakan tugas pokok yang dimaksud, Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil mempunyai tugas :

1. Pengumpulan, pengelolaan dan pengendalian data yang berbentuk database serta analisis data untuk penyusunan program kegiatan.
2. Perencanaan strategis pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil.
3. Perumusan kebijakan teknis bidang kependudukan dan pencatatan sipil.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan umum bidang kependudukan dan pencatatan sipil.
5. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang kependudukan dan pencatatan sipil.
6. Pelaksanaan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi dan pelaporan penyelenggaraan bidang kependudukan dan pencatatan sipil.
7. Pelaksanaan standar pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan pada bidang kependudukan dan pencatatan sipil.
8. Penyelenggaraan kesekretariatan dinas kependudukan dan pencatatan sipil.
9. Pelayanan pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan dan penyerasian perkembangan kependudukan.

10. Pengorganisasian integrasi dan sinkronisasi kegiatan bidang administrasi kependudukan dan penyerasian perkembangan kependudukan di lingkungan pemerintah daerah.
11. Pembinaan kepada masyarakat tentang kependudukan dan pencatatan sipil.
12. Pelaksanaan kerjasama dengan lembaga pemerintah dan lembaga lainnya.
13. Koordinasi dengan instansi terkait dalam hal kebijakan kependudukan, tertib administrasi kependudukan dan analisis dampak kependudukan.
14. Pelaksanaan sistem informasi administrasi kependudukan.
15. Pembangunan dan pengembangan jaringan komunikasi data kependudukan.
16. Perlindungan data pribadi penduduk dalam proses dan hasil pendaftaran penduduk serta pencatatan sipil pada data base kependudukan.
17. Pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia pengelola pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan dan penyerasian perkembangan kependudukan.
18. Pengawasan dan pengendalian atas penyelenggaraan pendaftaran penduduk, pencatatan sipil pengelolaan informasi administrasi kependudukan dan penyerasian perkembangan kependudukan.

Salah satu bidang di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kampar adalah Bidang Pencatatan Sipil. Catatan sipil adalah catatan kependudukan/kewarganegaraan oleh pemerintah untuk memberikan kedudukan

hukum terhadap peristiwa yang membawa akibat hukum keperdataan seseorang dimulai sejak kelahiran sampai peristiwa kematian. Akta catatan sipil adalah akta yang memuat catatan peristiwa-peristiwa penting kehidupan seseorang yaitu kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan/pengesahan anak dan kematian. Adapun kegunaan akta catatan sipil adalah sebagai berikut :

1. Akta catatan sipil merupakan bukti paling kuat dalam menentukan kedudukan hukum seseorang.
2. Merupakan akta otentik yang mempunyai kekuatan hukum pembuktian sempurna di depan hakim.
3. Memberikan kepastian hukum sebesar-besarnya tentang kejadian-kejadian kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan/pengesahan anak dan kematian.
4. Dari segi praktirsnya akta-akta kelahiran dari catatan sipil dapat dipergunakan untuk tanda bukti otentik dalam hal pengurusan pasport kewarganegaraan, KTP, Keperluan Sekolah, Masuk ABRI dan utama menentukan status ahli waris dan sebagainya.

Kesimpulan: Menurut saya, dinas kependudukan dan pencatatan sipil ialah mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah di bidang kependudukan dan pencatatan sipil yang mana bertujuan untuk melayani masyarakat dalam urusan kependudukan.

## **B. Kerangka Pikiran.**

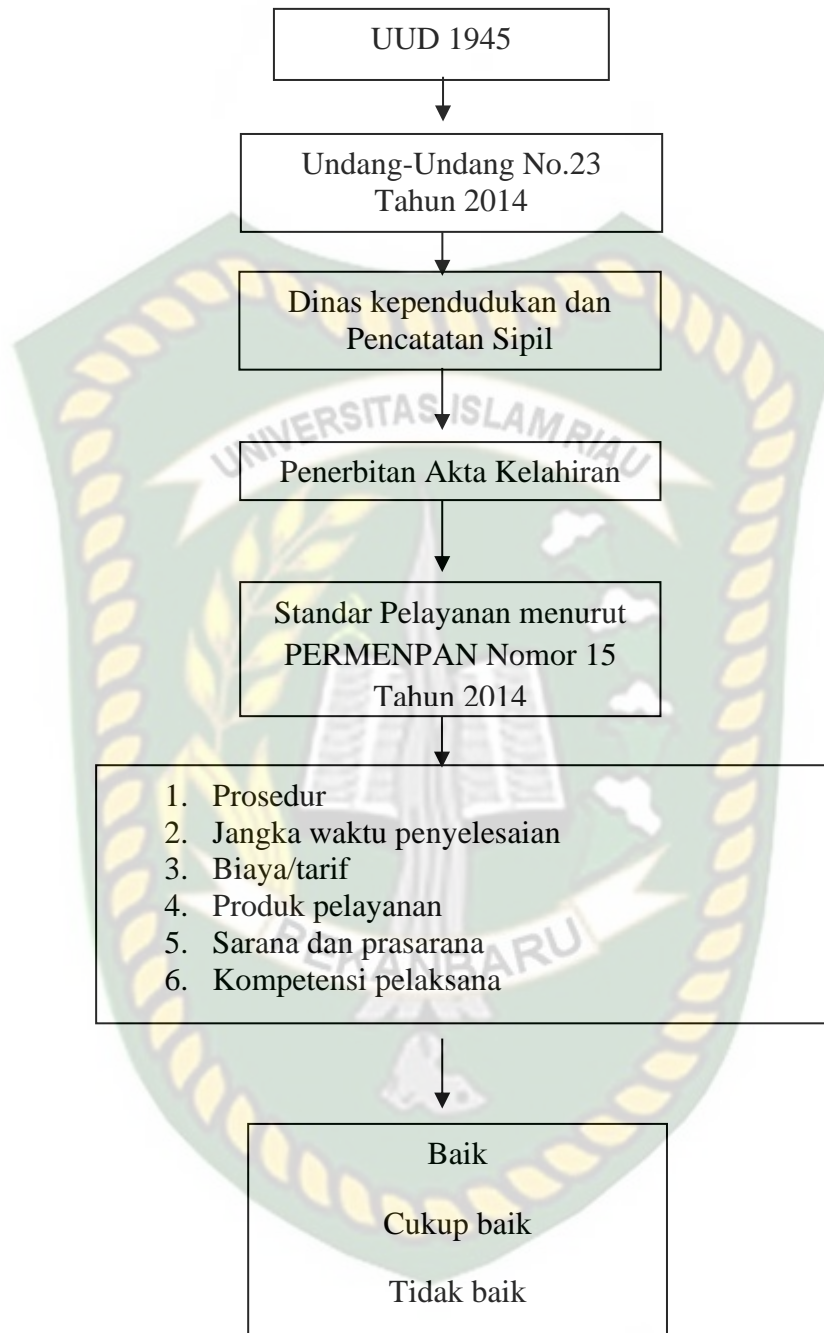
Kerangka pikiran bertujuan untuk menggambarkan tentang keterkaitan antara variable penelitian dengan indikator-indikator yang mempengaruhinya,

yang dilandasi oleh konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan. adapun indikator yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari Pedoman Umum penyelenggaraan Pelayanan Publik (Permenpan Nomor 15 tahun 2014) yaitu sebagai berikut :

1. Prosedur
2. Jangka waktu penyelesaian
3. Biaya/tarif
4. Produk pelayanan
5. Sarana dan prasarana
6. Kompetensi pelaksana



**Gambar 11.1 : Kerangka Pemikiran Tentang Analisis Pelayanan Sipil Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kampar**



### C. Konsep Operasional.

Untuk menghindari kesalahan pemahanan dalam penggunaan konsep-konsep serta menghilangkan salah pengertian dari istilah-istilah yang

dipergunakan dalam penelitian ini maka penulis memperjelas tentang konsep yang akan dioperasionalkan dilapangan sebagaimana yang penulis maksudkan, sesuai dengan permasalahan-permasalahan yang diteliti, untuk lebih jelasnya dapat dilihat sebagai berikut :

1. Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.
2. Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.
3. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
4. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
5. Biaya / tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
6. Produk pelayanan merupakan hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
7. Sarana dan prasarana yang disediakan untuk pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
8. Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

#### D. Operasional Variabel

Tabel II.I Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator	Skala ukuran
1	2	3	4	5
<p>Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor Materill melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai hak nya. (Moenir:26)</p>	<p>Pelayanan sipil</p>	1.Prosedur	<p>a. Adanya tempat pemberitahuan prosedur</p> <p>b. Prosedur jelas dan mudah di fahami</p> <p>c. Jelasnya tempat bertanya kalau tidak ada kejelasan</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup baik</p> <p>Tidak baik</p>
		2. Jangka waktu penyelesaian	<p>a.Memberikan pelayanan dengan cepat</p> <p>b.Jelasnya waktu penyelesaian</p> <p>c.Tepatnya waktu penyelesaian</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup baik</p> <p>Tidak baik</p>
		3.Biaya/tarif	<p>a.Adanya standar biaya</p> <p>b.Terjangkau oleh masyarakat</p> <p>c.Konsistennya biaya dengan standar</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup baik</p> <p>Tidak baik</p>
		4.Produk pelayanan	<p>a.Pelayanan yang sama pada semua masyarakat</p> <p>b.Petugas sopan dan ramah</p> <p>c.Adanya kepuasan dari masyarakat</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup baik</p> <p>Tidak baik</p>
		5.Sarana dan prasarana	<p>a.Tersedianya ruang pelayanan</p> <p>b.Tersedianya peralatan komputer,laptop,printer dll</p> <p>c.Tersedianya sarana parkir yang memadai</p>	<p>Baik</p> <p>Cukup baik</p> <p>Tidak baik</p>



1	2	3	4	5
		6.Kompetensi pegawai	a. Pegawai memahami tugas b. pegawai terampil bekerja c. tidak adanya kesalahan dalam penulisan identitas akte kelahiran	Baik Cukup baik Tidak baik

Sumber: Data Olahan 2016

### E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui analisis pelayanan sipil pengurusan akta kelahiran di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kampar, maka dilakukan pengukuran terhadap masing-masing indikator sebagai berikut:

Baik : apabila seluruh sub indikator penilaian telah dilaksanakan dan total skor yang diperoleh berada pada nilai  $\geq 67$  – 100%.

Cukup Baik : apabila sebagian indikator dari yang ada telah terlaksana dan total skor yang diperoleh berada pada nilai 34 – 66%

Tidak Baik : apabila tidak ada indikator dari kompetensi teknis yang terlaksana dan total skor berada antara 0 – 33%

Sebagai ukuran untuk masing-masing indikator yang terdapat dalam operasional variabel maka peneliti menetapkan sebagai berikut:

#### 1. Prosedur dikatakan:

Baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki prosedur yang sesuai

dengan persyaratan pada pengurusan akta kelahiran dengan baik atau berada antara 67-100%

Cukup baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki prosedur yang sesuai dengan persyaratan kepengurusan akta kelahiran dengan cukup baik atau berada antara 34-66%

Kurang baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki prosedur yang sesuai dengan persyaratan kepengurusan akta kelahiran dengan kurang baik atau berada antara 0-33%

## 2. Jangka waktu penyelesaian:

Baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki jangka waktu penyelesaian yang sesuai dengan persyaratan pada pengurusan akta kelahiran dengan baik atau berada antara 67-100%

Cukup baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki jangka waktu penyelesaian yang sesuai dengan persyaratan pada pengurusan akta kelahiran dengan cukup baik atau berada antara 34-66%

Kurang baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki jangka waktu penyelesaian yang sesuai dengan persyaratan pada

pengurusan akta kelahiran dengan kurang baik atau berada antara 0-33%

### 3. Biaya/tarif :

Baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki biaya/tarif yang sesuai dengan persyaratan pada pengurusan akta kelahiran dengan baik atau berada antara 67-100%

Cukup baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki biaya/tarif yang sesuai dengan persyaratan pada pengurusan akta kelahiran dengan cukup baik atau berada antara 34-66%

Kurang baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki biaya/tarif yang sesuai dengan persyaratan pada pengurusan akta kelahiran dengan kurang baik atau berada antara 0-33%

### 4. Produk pelayanan :

Baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki produk pelayanan yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan baik atau berada antara 67-100%

Cukup baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki produk pelayanan yang sesuai dengan persyaratan pada

kepengurusan akta kelahiran dengan cukup baik atau berada antara 34-66%

Kurang baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki produk pelayanan yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan kurang baik atau berada antara 0-33%

5.Sarana dan prasarana :

Baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki sarana dan prasarana yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan baik atau berada antara 67-100%

Cukup baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki sarana dan prasarana yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan cukup baik atau berada antara 34-66%

Kurang baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki sarana dan prasarana yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan kurang baik atau berada antara 0-33%

6.Kompetensi pelaksana :

Baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki kompetensi pelaksana yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan baik atau berada antara 67-100%

Cukup baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki kompetensi pelaksana yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan cukup baik atau berada antara 34-66%

Kurang baik : apabila pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar memiliki kompetensi pelaksana yang sesuai dengan persyaratan pada kepengurusan akta kelahiran dengan kurang baik atau berada antara 0-33%