

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Sehubungan dengan permasalahan diatas, maka penulis akan mencoba memperjelas konsep berupa teori pada penelitian ini yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, agar dapat memudahkan penulis untuk memecahkan permasalahan dan menjadi landasan dalam penelitian ini.

1. Pemerintahan

Setiap Negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk diwilayahnya. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama dan menyelenggarakan kekuasaan dari Negara

Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling berhubungan, pihak memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Menurut Strong (dalam Syafiie 2011:31) Pemerintah mesti memiliki kekuasaan militer, legislatif, dan keuangan. Kemudian juga diilhami oleh teori Montesquieu (Trias Politika) yaitu Kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.

Menurut Finer (Syafiie 2011:32) pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (proses), Negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Ndraha (2011:7) Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil.

Menurut Syafiie (2011:8) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekutif, dan yudikasi, dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang memerintah dengan yang diperintah.

Menurut Poelje (dalam Ndraha 2010:16) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk memimpin hidup bersama manusia ke arah kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan orang lain secara tidak sah.

Menurut Labobo (2011:2) ilmu pemerintahan mengkonstruksikan dirinya sebagai sebuah ilmu yang berasal dari manusia dan kembali kepada manusia dalam relasi yang memerintah dan yang diperintah.

Gaffar (dalam Ndraha 2010:16) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari proses politik (alokasi otoritatif nilai-nilai didalam sebuah masyarakat) dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah Negara.

Menurut Budiarjo (2009 : 21) mengemukakan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan dan

kemerdekaan, berdasarkan atas Negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut.

Menurut Rasyid (dalam Labolo 2011:19) tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga system ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar.

Menurut Syafiie (2011:20) pemerintah berasal dari kata perintah memiliki 4 unsur yaitu: ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar NKRI tahun 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat Daerah (UU 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 2 dan 3).

Menurut Surbakti (1999:168) istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya, dimana pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan Negara. Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengeritannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek :

- a. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar Negara.

- b. Ditinjau dari aspek structural fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan Negara.
- c. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan Negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan Negara.

Sedangkan menurut Ndraha (2011:78-79) pemerintah memiliki dua fungsi dasar yaitu :

- a. Fungsi primer atau disebut dengan fungsi pelayanan yaitu fungsi pemerintahan sebagai provider jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk jasa Hamkam, layanan civil dan layanan birokrasi.
- b. Fungsi sekunder atau disebut juga fungsi pemberdayaan yaitu sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan, pembangunan dan prasarana.

Dari penjelasan diatas jelas bahwa fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah terbagi tiga fungsi yaitu :

- a. Fungsi pembangunan
- b. Fungsi pemberdayaan
- c. Fungsi pelayanan

Didalam ilmu pemerintahan, maksud dengan pemerintah ini berkaitan dengan tugas dan fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, jadi pemerintahan kecamatan merupakan wujud nyata dari suatu organisasi formal yang berfungsi menjalankan fungsi pemerintahan secara umum dalam melayani masyarakat. Pemerintah Kecamatan dapat dikatakan sebagai penyelenggara birokrasi pemerintahan yang berada setingkat lebih tinggi dari pemerintahan Kelurahan/Desa.

2. Teori Fungsi Pemerintahan

Menurut Ndraha (2003; 75) fungsi pemerintahan adalah jenis tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan. Dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah mempunyai tiga fungsi yaitu :

- a. Fungsi pengaturan, fungsi pengaturan ini dilakukan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan yang akan mengatur hubungan dalam masyarakat. Karena masyarakat menghendaki adanya aturan dan tatanan yang disepakati oleh semua pihak. Dalam hal ini pemerintah adalah hak yang dapat melakukan, merupakan peraturan dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.
- b. Fungsi pemberdayaan, dalam fungsi ini pemerintah dibebani kewajiban untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan pembangunan pemerintahan. Kecuali pemberdayaan itu juga dilakukan pada kalangan para aparat itu sendiri, agar mereka lebih berkualitas dalam melaksanakan secara optimal jika pelaksanaannya cukup tangguh dan berbobot.
- c. Fungsi pelayanan, merupakan fungsi utama pemerintah dan cukup beragam, dengan adanya fungsi ini diharapkan pemerintah akan dapat mewujudkan kehidupan yang lebih baik bagi rakyatnya.

Selain itu menurut Ndraha (dalam Labobo, 2006;25) pemerintah memiliki dua fungsi dasar yaitu :

1. Fungsi primer (pelayanan)
Fungsi primer adalah fungsi pemerintah sebagai provider jasa-jasa public yang tidak dapat diprivatisasikan termasuk juga hamkam, layanan civil da layanan birokrasi.
2. Fungsi sekunder (pemberdayaan)
Fungsi sekunder (pemberdayaan) adalah dungsi pemerintah sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yag diperintah akan barang dan jasa yangmereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tidak berdaya (*powerless*) termasuk penyediaan dan pembangunan sarana prasarana.

Selanjutnya Rasyid (dalam Labobo, 2006 :26) berpendapat bahwa fungsi-fungsi pemerintahan adalah :

1. Fungsi pengaturan
Fungsi pengaturan yang lazim dikenal sebagai fungsi regulasi denga segala bentuknya dimaksudnkan sebagai usaha untuk menciptakan

kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktivitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat.

2. Fungsi pelayanan

Fungsi pelayanan adalah memberikan pelayanan kepada seluruh warga Negara dan selanjutnya akan membuahkan keadilan dalam masyarakat.

3. Fungsi pemberdayaan

Fungsi pemberdayaan adalah mendorong kemandirian masyarakat sehingga menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

4. Fungsi pembangunan

Adanya pemberdayaan, maka secara tidak langsung pembangunan akan tercipta. Oleh karena itu seiring dengan hasil pembangunan dan pemberdayaan yang dilaksanakan pemerintah, serta keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah maka secara perlahan masyarakat dituntut untuk secara mandiri menncukupi kebutuhannya.

Dengan fungsi yang diuraikan diatas, maka disini peran pemerintah sangat penting dalam menjalankan fungsi pengaturan, pemberdayaan dan pelayanan. Namun didalam menjalankan tiga fungsi diatas pemerintah menetapkan kebijakan yang disebut dengan kebijakan pemerintah.

3. Manajemen

Menurut Stoner manajemen adalah proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumberdaya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan (dalam Zulkifli dan Moris, 2014:17).

Menurut R Terry manajemen sebagai proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan planing, organizing, actuiting, dan controlling dimana pada masing-masing bidang digunakan baik ilmu pengetahuan maupun keahlian dan diikuti secara beruntun dalam rangka usaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan semula (dalam Zulkifli dan Moris, 2014:18).

Menurut The liang gie manajemen suatu konsep tatapimpinan merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa penggerakkan orang-orang dan pengerahan fasilitas kerja agar tujuan kerja sama benar-benar tercapai (dalam Zulkifli dan Moris, 2014:18).

Menurut Munandar (2014:1) Manajemen berarti proses mengoordinasi kegiatan atau aktivitas kerja sehingga dapat diselesaikan secara efisien serta efektif dengan melalui orang lain. Selain efisien dan efektif, mengoordinasikan pekerjaan orang lain merupakan hal yang membedakan posisi manajerial dan non-manajerial. Namun demikian, ada aturan yang mendasarinya, sehingga seorang manajer tidak bisa semaunya melakukan apa yang diinginkannya setiap saat atau setiap tempat.

Sedangkan manajemen menurut Siagian, (2003; 5) dapat didefinisikan dari dua sudut pandang, yaitu sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang untuk menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.

Sementara itu Terry mendefinisikan konsep manajemen sebagai konsep yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan *planning, organizing, actuating, controlling* dimana pada masing-masing bidang digunakan baik ilmu pengetahuan atau keahlian dan diikuti secara berurutan dalam rangka mencapai sasaran yang telah ditentukan semula (dalam Sarwoto, 1983; 46).

Manajemen di definisikan menurut Marry, ia mengemukakan bahwa manajemen adalah seni menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain (dalam Sabardi, 2001; 3).

Sejalan dengan itu juga Terry mengemukakan bahwa manajemen sebagai proses yang khas yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan dan usaha untuk mencapai sasaran-sasaran dengan memanfaatkan sumberdaya manusia dan sumberdaya lainnya (dalam Sabardi, 2001; 2).

Manajemen adalah ilmu dan seni untuk mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber daya lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Manajemen terdiri dari enam unsur (6M) yaitu : *men, money, methode, materials, machines, dan market.*

Unsur *men* (manusia) ini berkembang menjadi suatu bidang ilmu manajemen yang disebut manajemen sumber daya manusia atau disingkat dengan MSDM yang merupakan terjemahan dari *man power management*. Manajemen yang mengatur unsur manusia uni ada yang menyebutnya manajemen kepegawaian atau manajemen personalia (*personnel management*).

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan bahwa manajemen merupakan aspek dari pada administrasi dan oleh karenanya administrasi lebih luas dari pada manajemen. Sering orang mengatakan bahwa, kepemimpinan merupakan inti dari manajemen. Memang demikian halnya, karena kepemimpinan merupakan motor atau daya penggerak dari semua sumber-sumber dan alat-alat yang tersedia didalam sebuah organisasi. Sukses tidaknya pimpinan untuk menggerakkan

sumber-sumber daya yang ada (manusia, uang, bahan-bahan, mesin-mesin, metode, pasar dan pelayanan), sehingga penggunaannya berjalan dengan efisien dan efektif.

Menurut The Liang Gie manajemen administrasi adalah segenap aktivitas yang bersangkutan paut dengan masalah penggunaan tenaga kerja manusia dalam suatu usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (dalam Manulang, 2006:8).

4. Manajemen Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang penting dalam suatu organisasi atau perusahaan, disamping faktor lain seperti aktiva dan modal. Oleh karena itu, sumber daya manusia harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi, sebagai salah satu fungsi dalam perusahaan yang dikenal dengan manajemen sumber daya manusia.

Sumberdaya manusia kini makin berperan besar bagi kesuksesan suatu organisasi. Makin banyak organisasi menyadari bahwa unsur manusia dalam suatu organisasi dapat memberikan keunggulan bersaing.

Maka menurut Kusdyah, (2007:1) Mereka membuat sasaran, strategi, inovasi, dan mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu Sumberdaya manusia merupakan salah satu unsur yang paling vital bagi organisasi.

Masih manajemen menurut Handoko (1996:6) manajemen sumberdaya manusia merupakan suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pemberian kompensasi,

pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumberdaya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.

Menurut Hasibuan, (2000:10) MSDM adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Menurut Indah Puji (2014:13) MSDM adalah sebuah ilmu dan seni mengatur hubungan serta peranan tenaga kerja.

Menurut Marihot, (2002:30), manajemen sumber daya manusia didefinisikan sebagai aktivitas yang dilakukan merangsang, mengembangkan, memotivasi, dan memelihara kinerja yang tinggi dalam organisasi.

Maksud hal mengatakan bahwa sumber daya manusia dengan keseluruhan penentuan dan pelaksanaan berbagai aktivitas, *policy*, dan pemeliharaan dalam usaha meningkatkan dukungannya terhadap peningkatan dan efektivitas organisasi dengan cara yang secara etis dan sosial dapat dipertanggung jawabkan.

Aktivitas berarti melakukan berbagai kegiatan seperti perencanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengarahan, analisis jabatan, rekrutmen dan sebagainya. secara etimologi manajemen sumber daya manusia merupakan penggabungan dua konsep yang secara maknawiyah memiliki pengertian yang berbeda. Kedua konsep adalah manajemen dan sumberdaya manusia.

Sumber daya organisasi secara garis besar dapat dibedakan kedalam dua kelompok, yaitu sumber daya manusia dan sumber daya non manusia. Sumber daya manusia meliputi semua orang yang berstatus sebagai anggota didalam organisasi yang masing-masing memiliki peran dan fungsi. Sumber daya manusia

adalah potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seseorang yang meliputi potensi fisik dan non fisik. Sedangkan sumberdaya manusia dalam konteks organisasi publik dipahami sebagai potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seorang pegawai yang terdiri atas potensi fisik dan potensi non fisik.

Sumberdaya non manusia terdiri atas sumber daya alam, modal, mesin, teknologi, material dan lain-lain. Kedua kategori sumber daya tersebut sama-sama pentingnya, tetapi sumber daya manusia merupakan faktor dominan, karena satu-satunya sumber daya yang memiliki akal, perasaan, keinginan, karsa, kebutuhan, pengetahuan, dan keterampilan, motivasi, karya dan prestasi dan lain sebagainya.

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah suatu bidang manajemen yang khusus mempelajari hubungan dan peranan manusia dalam organisasi perusahaan. Unsur Manajemen Sumber Daya Manusia adalah manusia yang merupakan tenaga kerja pada perusahaan. Dengan demikian, fokus yang dipelajari Manajemen Sumber Daya Manusia ini hanyalah masalah yang berhubungan dengan tenaga kerja manusia saja.

Pada prinsipnya, sumber daya manusia adalah satu-satunya sumber daya yang menentukan organisasi. Organisasi yang memiliki tujuan yang bagus dilengkapi fasilitas, sarana dan prasarana yang canggih, tetapi tanpa sumber daya manusia yang baik, kemungkinan sulit mencapai tujuannya. Sumber daya manusia di pahami sebagai kekuatan yang bersumber pada potensi manusia yang ada didalam suatu organisasi, dan merupakan modal dasar organisasi untuk melakukan aktivitas dalam mencapai tujuan.

Dengan demikian, sumber daya manusia merupakan faktor terpenting dalam sebuah organisasi, tanpa adanya sumber daya manusia maka akan berkurang efektifnya kinerja dari sebuah organisasi. Tetapi sumber daya manusia juga perlu dilatih agar lebih terampil dalam melakukan fungsi didalam *job*-nya.

Agar sumber daya manusia yang dimiliki dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap keberhasilan organisasi, maka agenda penting bagi pimpinan organisasi dan khususnya divisi sumber daya manusia adalah mengidentifikasi atribut atau kualifikasi yang relevan dengan arah visi dan misi organisasi.

Banyak faktor yang menyebabkan sumber daya manusia memiliki kinerja unggul, sehingga mampu mendorong keberhasilan organisasi. Faktor-faktor yang dapat menentukan terhadap kinerja individu dalam berbagai literatur misalnya : motivasi kerja, kepuasan kerja, desain pekerjaan, komitmen, kepemimpinan, partisipasi, fungsi-fungsi manajemen, kejelasan arah karier, kompetensi, budaya organisasi, sistem penghargaan, dan mungkin masih banyak lagi dari berbagai hasil penelitian sebelumnya. Yang mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja individu.

5. Manajemen Pemerintahan

Istilah manajemen berasal dari bahasa inggris *management*. Istilah ini terbentuk dari akar kata *manus*, tangan yang berkaitan dengan kata *managerie* yang berarti beternak. *Managerie* juga berarti sekumpulan binatang liar yang di kendalikan di dalam pagar. Kata *manus* berkaitan dengan kata *manage*

yang berasal dari bahasa Latin *mansionaticum* yang berarti pengelolaan rumah besar. Jadi manajemen mempelajari bagaimana menciptakan *effectiveness* usaha secara *eficient* dan produktif melalui fungsi dan siklus tertentu dalam rangka mencapai tujuan organisasional yang telah ditetapkan Ndraha, (2011: 159).

Unsur-unsur manajemen Taliziduhu Ndraha, (2011: 159). Adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan, organisasional yang telah ditetapkan oleh lembaga atau pejabat yang berkompeten.
- b. Fungsi, yaitu perencanaan usaha termasuk penetapan *output* dan *out-come* yang dikehendaki, pengorganisasian sumber-sumber agar siap pakai atau gerak, penggerakan atau penggunaan sumber-sumber guna menghasilkan *output* dan kontrol penggerak atau penggunaan sumber-sumber supaya *output* dan *out-come* yang dihasilkan di nikmati konsumen sesuai dengan *output* dan *out-come* yang diharapkan.
- c. Siklus produk yang berawal dari konsumen dan setelah melalui beberapa rute, berakhir pada konsumen.

6. Organisasi

Selanjutnya, kiranya perlu kita ketahui pengertian dari organisasi serta batasannya, organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama serta secara terikat dalam rangka suatu tujuan yang ditentukan dalam ikatan yang terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut pimpinan dan sekelompok orang yang disebut bawahan. Pengawasan ialah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Senada dengan itu, organisasi dapat juga diartikan sebagai suatu system yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan.

Menurut Robbins dan Judge, organisasi adalah unis sosial yang secara sadar di koordinasikan, terdiri dari 2 orang atau lebih yang berfungsi secara relatif berkelanjutan untuk mencapai tujuan bersama atau serangkaian tujuan (dalam Wibowo, 2013:1).

Menurut Kreitner dan Kinicki organisasi adalah suatu sistem yang dikoordinasikan secara sadar dari aktivitas 2 orang atau lebih (dalam Wibowo, 2013:1).

Sedangkan menurut Greenberg dan Baron (2003:3) berpendapat bahwa organisasi adalah sistem sosial yang terstruktur terdiri dari kelompok dan individu bekerjasama untuk mencapai beberapa sasaran yang disepakati.

Siagian mendefinisikan organisasi sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama dan secara formal terikat dalam rangka suatu pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan sekelompok orang yang disebut bawahan (dalam zulkifli, 1986; 41).

Sedangkan menurut Sufian (2005:13) yaitu bahwa organisasi merupakan wadah atau wahana, kegiatan orang-orang yang bekerjasama untuk mencapai tujuan.

Memperhatikan penjelasan diatas, telah jelas bahwa setiap organisasi itu dibentuk haruslah memiliki arah dan tujuan yang jelas yang telah ditetapkan

sebelumnya. Jadi organisasi itu merupakan wadah bagi masyarakat (pemerintah) untuk berkumpul dan melaksanakan suatu aktivitas untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Jadi, organisasi sebagai wadah kegiatan manusia adalah alat untuk pencapaian tujuan yang bermacam-macam. Karena beranekaragam macamnya tujuan itu, maka beraneka macam pula bentuk dan susunan organisasi tersebut.

Organisasi bukanlah sekedar kumpulan orang dan sekedar pembagian kerja, karena pembagian kerja hanyalah salah satu azas organisasi. Untuk pengertian organisasi yang berarti pembagian kerja lebih tepat dinamakan pengorganisasian. Dalam ensiklopedi administrasi, pengorganisasian diartikan sebagai rangkaian aktivitas menyusun suatu kerangka yang menjadi wadah suatu atau segenap kegiatan usaha yang harus dilaksanakan untuk menetapkan dan menyusun jalinan hubungan kerja.

7. Teori Kebijakan

Menurut Robert Eyestone kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya (dalam Agustino (2006:6).

Menurut James Anderson (1984:3) memberikan pengertian atas defenisi kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Konsep kebijakan ini menitik beratkan pada apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang disusulkan atau dimaksud.

Menurut Easton (1965:212) adalah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah, karena itu karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah keputusan politik yang dirumuskan oleh apa yang dibuat.

Kebijakan public menurut Dye adalah apapun pemilihan pemerintahan untuk melakukan (*public policy is what ever governments choose to do or not to do*), konsep tersebut sangat luas karena kebijakan public mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah public, (dalam subarsono, 2009:2).

Selanjutnya Menurut Ibrahim, (2004:2) kebijakan itu adalah prosedur menformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu, disebutkan juga bahwa kebijaksanaan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijakan.

Menurut Ndraha (2003:498) yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah adalah sebagai pilihan terbaik, usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pemerintahan dan mengikat secara formal, etik, dan moral diarahkan guna menempati pertanggung jawaban arti pemerintahan di dalam lingkungan pemerintahan.

Kebijakan public adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan financial untuk melakukannya. Kebijakan adalah seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan public biasanya bukanlah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak Young and Quinn,(dalam Suharto,2005:44).

Ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan *public policy*, menurut Miftah Thoha mengutip Harold Laswell yaitu sebagai berikut :

- a. Model elit yaitu pembentukan *public policy* hanya berada pada sebagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa. Walaupun pada kenyataannya mereka sebagai preverensi dari nilai-nilai elit tertentu tetapi mereka masih saja berdalih merefleksikan tuntutan-tuntutan rakyat banyak. Oleh karena itu mereka cenderung pengendalian dengan kontiniu, dengan perubahan-perubahan hanya bersifat tamabal sulam.
- b. Model kelompok berlainan dengan model elit yang dikuasai oleh kelompok tetentu yang berkuasa, maka pada model ini terdapat beberapa kelompok kepentingan (*interest group*) yang saling berebutan mencari posisi dominan. Jadi dengan demikian model ini merupakan interaksi antar kelompok merupakan fakta sentral dari politik serta pembuatan *public policy*. Antar kelompok mengikat diri secara formal atau informal dan menjadi penghubung pemerintah dan individu.
- c. Model kelembagaan yang dimaksud dengan kelembagaan yang disini adalah klembagaan pemerintah.yang masuk dalam lembaga-lembaga pemerintah seperti eksekutif (presiden, menteri-menteri, dan departemennya), lembaga legislative (parlemen) lembaga yudikatif, pemerintah daerah, dan lain-lain. Dalam model ini *public policy* dikuasai oleh lembaga-lembaga tersebut.
- d. Model proses merupakan rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul pengesahaan kebijaksanaan. Pelaksanaan dan evaluasinya. Model ini akan memperhatikan bermacam-macam jenis kegiatan pembuatan kebijaksanaan pemerintah (*public polcy*)
- e. Model rasialisme bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, dengan demikian dalam model ini segala sesuatu dirancang dengan tepat, untuk meningkatkan hasil bersihnya.
- f. Model inkriminalisme berpatokan pada kegiatan masa lalu dengan sedikit perubahan. Dengan demikian hambatan seperti waktu, biaya, dan tenaga untuk memilih alternative dapat dihilangkan.
- g. Model sistem beranjak adil memperhatikan desakan-desakan lingkungan yang antara lain berisi tuntutan, dukungan, hambatan, atau keperluan, dan lain-lain yang mempengaruhi *public policy*.

Wahab mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarahkan pada tujuan yang diusulkan seseorang kelompok dan pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya sesuatu masalah atau

hambatan tertentu dan menunjukkan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijakan untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

Kemudian menurut Mustopa mengatakan bahwa kebijakan adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1). Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus baik kelompok sasaran ataupun unit pelaksana kebijakan, (2). Penerapan ataupun pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan. (dalam Nurcholis, 2005:158).

Menurut Nugroho (2004:58) kebijakan public adalah keputusan yang dibuat oleh Negara khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan, kebijakan public adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal memasuki masyarakat pada masa transisi untuk menuju pada masyarakat yang di cita-citakan.

Menurut Ndraha (2003:201), evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya.

8. Konsep Pelayanan

Menurut Tjosvold pelayanan publik adalah proses melayani masyarakat baik sebagai suatu kewajiban, maupun sebagai suatu kehormatan, merupakan suatu dasar bagi terbentuknya suatu masyarakat manusiawi dalam Wasistiono (2014:59).

Menurut Basuki, (2002 : 46) Pelayanan merupakan suatu proses kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk memberikan bantuan seoptimal mungkin kepada pihak lain yang memerlukan baik diminta maupun tidak diminta.

Sedangkan arti pelayanan masyarakat menurut Thota adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepad masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu (dalam sedarmayanti,2004:84).

Pengertian pelayanan Menurut budiono (1999;5) adalah pengabdian yang mengutarakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun yang dimanefestasikan antara lain dalam perilaku melayani bukan dilayani, mendorong bukan menghambat, mempermudah bukan mempersulit, sederhana bukan berbelit-belit dan terbuka untuk semua orang bukan nya untuk segelintir orang.

Pelayanan Menurut Gronroos adalah suatu aktifitas yang bersifat tidak kast mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan/hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan (dalam Ratminto Dan Winarsih 1990:27).

Menurut Sianipar, (1999:5)Pelayanan dapat terlaksana dengan baik apabila adanya kerjasama antara pihak yang melayani dan yang dilayani guna memenuhi kebutuhan masing-masing. Adapun pelayanan dapat diartikan sebagai suatu cara atau teknik memenuhi, menanggapi, kepentingan, kebutuhan dan keluhan orang lain.

Pada prinsipnya pelayanan umum merupakan pekerjaan yang harus dilakukan dan terdiri dari pelaksanaan, bagaimana menunaikan suatu pekerjaan tersebut, memelihara, mengatur, serta menyusun dari aktifitas yang ada dalam sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh instansi atau organisasi.

Imanto (2001:58) mengatakan bahwa siklus pelayanan adalah sebuah rangkaian peristiwa yang dilalui pelanggan sewaktu menikmati layanan yang diberikan. Dikatakan bahwa siklus layanan dimulai pada saat konsumen mengadakan kontak pertama kali dengan service delivery system atau system pemberian pelayanan dan dilanjutkan dengan kontak-kontak berikutnya sampai dengan selesai jasa tersebut diberikan.

Keluhan warga pengguna layanan sering kali muncul bukan hanya karena ketidakpastian waktu dan biaya tetapi juga karena cara pelayanan mereka terima seringkali melecehkan martabatnya sebagai warga negara (Dwiyanto, ddk.,2002).

Keputusan Menteri pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefenisikan pelayanan umum sebagai: “segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, didaerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Pelayanan publik adalah segala sesuatu yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.

Hakikat pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kebaikan Aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Asas pelayanan publik adalah untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggara pelayanan harus memenuhi asas pelayanan sebagai berikut :

- a. **Transparansi** : Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas** : Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- c. **Kondisional** : Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip dan efisiensi dan efektifitas.
- d. **Partisipatif** : Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- e. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban** : Pemberi dan Penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban di masing-masing pihak.

1. Kelompok Pelayanan Publik

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok, adapun 4 kelompok tersebut adalah sebagai berikut :

- a. **Kelompok pelayanan administrative** yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh

- publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan/pengusahaan terhadap suatu barang dan sebagainya.
- b. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik misalnya, jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
 - c. Kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.
2. Prinsip Pelayanan Publik

Di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan
Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :
 1. Persyaratan teknik dan administrative pelayanan publik
 2. Unit kerja/pejabat yang berwenang memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian Waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan
Proses dan Produk pelayanan dan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- f. Tanggung Jawab
Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan Sarana dan Prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan saran teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan Akses

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

- i. **Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan**
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. **Kenyamanan**
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

3. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib di taati oleh pemberi dan/ penerima pelayanan menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

- a. **Prosedur Pelayanan**
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. **Waktu Penyelesaian**
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. **Biaya Pelayanan**
Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. **Produk Pelayanan**
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. **Sarana dan Prasarana**
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.
- f. **Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan**

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

9. Konsep Pelayanan dan Pelayanan Publik

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. 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.

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan kepada orang lain atau pihak lain yang dapat memberikan suatu keuntungan dan dapat memberikan manfaat, hasil dari pelayanan berupa kepuasan yang diberikan walaupun hasil dari pelayanan yang diberikan tidak terikat pada suatu benda.

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, 2005;141), bahwa pelayanan umum merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam memenuhi kewajibannya, akan tetapi tidak disebabkan oleh hal itu saja melainkan pemerintah memang harus memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan standar pelayanan, karena masyarakat berhak

mendapatkan pelayanan dari pemerintah secara prima atau pelayanan yang berkualitas.

Sedangkan Ndraha (2003;65) mengatakan bahwa pelayanan 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. Dalam penyelenggaraan pelayanan, kedudukan dan peran pemerintah sangat penting dan menentukan. Oleh karena itu pemerintah harus mampu secara optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan untuk dapat memberikan pelayanan yang prima dan memuaskan masyarakat.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan.

Menurut Lukman dan Sutopo (2003;41) penyusunan sebuah standar pelayanan minimal atau SPM di daerah mengandung prinsip-prinsip antara lain:

- a. Diterapkan pada kewenangan wajib daerah dan kewenangan lainnya.
- b. Ditetapkan pemerintah dan diberlakukannya untuk seluruh daerah kabupaten/kota.
- c. Menjalin hak individu dan akses masyarakat mendapat pelayanan dasar pemerintah daerah.
- d. Bersifat dinamis sesuai dengan perubahan kebutuhan nasional perkembangan kapasitas daerah.
- e. Berbeda dengan standar teknis yang merupakan faktor pendukung alat mendukung pencapaian SPM.

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 (Ratminto dan Winarsih, 2008;24) standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1) Prosedur Pelayanan

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

2) Waktu Penyelesaian

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

3) Biaya Pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberi pelayanan.

4) Produk Pelayanan

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

5) Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6) Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

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

Pelayanan publik diartikan pemberi pelayanan layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai

dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Selanjutnya Pasuraman (Tjiptono, 2006;70) mengemukakan 5 dimensi pokok untuk menilai kualitas jasa atau pelayanan masyarakat yang berasal dari masyarakat dalam menilai kualitas pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, yaitu:

1. *Reliability* (kehandalan) yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang dijanjikan secara baik dan tepat.
2. *Responsiveness* yaitu kesediaan untuk membantu masyarakat dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang diinginkan masyarakat.
3. *Assurance* yaitu pengetahuan dan rasa hormat serta kemampuan untuk menimbulkan rasa saling percaya antara penyedia jasa dan pelanggan.
4. *Emphaty* yaitu sikap *caring* (peduli) berupa perhatian khusus terhadap pelanggan oleh penyedia jasa.
5. *Tangibles* (bukti langsung) yaitu penampilan dan fasilitas fisik dan materi komunikasi.

10. Teori Kepolisian

Berdasarkan undang-undang nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu yang dimaksud dengan kepolisian adalah segala

hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Kepolisian negara republik indonesia yang selanjutnya disebut dengan Kapolri adalah pimpinan kepolisian negara republik indonesia dan bertanggung jawaban penyelenggaraan kepolisian.

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penengakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. (pasal 2 UU No.2 Tahun 2002)

Mengutip dari Satjipto Rahardjo (dalam Ismantoro, 2012;9) mengatakan bahwa polisi adalah hukum pidana yang hidup. Tanpa polisi, teks peraturan hukum pidana yang akan menjadi rentetan norma tertulis yang mati.

Polisi bukanlah orang yang direkrut oleh negara, diberi seragam dan disuruh petantang-petentang menakuti nakuti orang orang dijalan. Bukan ,sosok polisi bukan seperti itu. Polisi Adalah sahabat masyarakat yang difungsikan oleh negara untuk menjaga keamanan, pengayoman, perlindungan, ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat. (Yuwono, 2012 ; 20)

Sebuah pertanyaan muncul, ”apa yang menjdi tanggung jawab polisi ?” baik polisi maupun masyarakat tampaknya setuju dalam bentuk persyaratan umum. Penampilan kerja kepolisian harus dinilai berdasarkan tiga kriteria: *efektifitas, efisiensi dan kejujuran*. (Yuwono :2012:129).

Masyarakat dan polisinya merupakan dua kegiatan yang tidak bisa dipisahkan. Tanpa masyarakat, tidak akan ada polisi dan tanpa polisi, proses-

proses dalam masyarakat tidak akan berjalan dengan lancar dan produktif. (Raharjo dan Tabah, 1993;113)

Polisi adalah tokoh ambivalen yang di satu pihak dicari masyarakat, sedang dipihak lain masyarakat yang sama pula berusaha menjauhi dan tidak mau berhubungan dengan polisi. Sikap masyarakat yang “mendambahkan” dan sekaligus “menolak” itu kiranya bisa dimengerti, oleh karena tugas polisi yang di satu pihak melindungi dan melayani, sedangkan dipihak lain polisi juga harus mendisiplinkan masyarakat itu. (Raharjo dan Tabah, 1993;212-213)

11. Teori Masyarakat

Konsep masyarakat saat ini adalah merupakan kumpulan institusi mulai dari yang paling sederhana hingga paling modern, berupa panguyuban sampai institusi yang memiliki AD/ART ataupun akta pendirian. Yang jelas, institusi perkawinan, institusi kerja profesi dan lain sebagainya. Dalam kondisi ini individu dalam masyarakat sebagai bagian dari institusi. (Nugroho :2001)

Menurut Inkeles (dalam Sunarto, 2004;56) mengemukakan ada empat kriteria yang harus dipenuhi agar suatu kelompok dapat disebut sebagai masyarakat, yaitu (1) kemampuan bertahan melebihi masa hidup seseorang individu; (2) rekrutmen seluruh atau sebagian anggota melalui reproduksi; (3) kesetiaan pada suatu “sistem tindakan utama bersama”, (4) adanya sistem tindakan yang bersifat “swasembada”. Inkeles mengemukakan bahwa suatu kelompok hanya dapat kita namakan masyarakat bila kelompok tersebut memenuhi keempat kriteria tersebut; atau bila kelompok tersebut dapat bertahan stabil untuk beberapa generasi walaupun sama sekali tidak ada orang atau kelompok lain diluar kelompok tersebut.

Sedangkan menurut Talcott Parson (dalam Sunarto, 2004;56), menurutnya masyarakat adalah suatu sistem sosial yang swasembada, melebihi masa hidup

individu normal, dan merekrut anggota secara reproduksi biologis serta melakukan sosialisasi terhadap generasi berikutnya.

Perkembangan kondisi masyarakat saat ini semakin dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik merupakan indikasi dari empowering yang dialami masyarakat. Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajiban sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (Thoah,2001:1)

Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Keputusan menteri pendayagunaan aparatur negara nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003.

B. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan teori yang telah diuraikan dalam studi kepustakaan, maka penulis membuat suatu kerangka pikiran dari penelitian ini, sebagai berikut :

Gambar II.1 Kerangka Pikir Tentang Kualitas Pelayanan di Kepolisian Sektor Kecamatan Rambah Samo Dalam Menangani Pengaduan Masyarakat.



Sumber : Modifikasi Penulis, 2018

C. Konsep Operasional

Konsep dapat diartikan sebagai suatu yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial yang dialami. Konsep memiliki tingkat generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep dengan realita, maka semakin dekat konsep itu diukur.

Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengamburkan konsep dan juga agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

1. Pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses kewajiban sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat menerima pada saat diperlukan sesuai dengan tuntunan yang diperintah.
2. Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut dengan Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggung jawab penyelenggaraan kepolisian.
3. Pengaduan masyarakat adalah tindakan seseorang atau beberapa orang untuk memberitahukan atau menginformasikan kepada penyelidik/penyidik tentang telah terjadi suatu tindak pidana.
4. Kebijakan pelayanan adalah upaya memberdayakan kegiatan pelayanan secara teratur, terbuka dan terarah.
5. Standar pelayanan, yaitu standar pelayanan adalah ukuran kinerja yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima layanan.

6. Pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
7. Ketetapan waktu pelayanan, yaitu kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan melalui kejelasan waktu tunggu dan beberapa lama waktu proses
8. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, yaitu personil yang berinteraksi langsung dengan pelanggan eksternal harus dapat memberikan sentuhan pribadi yang menyenangkan, sentuhan tersebut tersebut tercermin melalui penampilan, bahasa yang sopan, ramah, ceria, lincah dan gesit.
9. Kemudahan mendapatkan pelayanan, yaitu berkaitan dengan banyaknya outlet atau petugas yang melayani dan fasilitas pendukung.
10. Atribut pendukung pelayanan, yaitu berkaitan dengan runag tunggu/tempat pelayanan ber AC,kebersihan.
11. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, yaitu ruang tunggu, ketersediaan informasi dan petunjuk-petunjuk.

D. Operasional Variabel

Operasional variabel penelitian ini adalah tentang Kualitas Pelayanan Di Kepolisian Sektor Kecamatan Rambah Samo Dalam Menerima Pengaduan Masyarakat. Adapun penjabaran variable-variable pelayanan publik tersebut kedalam operasionalisasi variable yang dapat dilihat pada table berikut :

Tabel II.1 : Operasional Variabel Penelitian Kualitas Pelayanan di Kepolisian Sektor Kecamatan Rambah Samo Dalam Menangani Pengaduan Masyarakat.

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Kategori
1	2	3	4	5
Kualitas Pelayanan adalah kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.	Kualitas pelayanan di kepolisian Sektor Kecamatan Rambah Samo	Ketetapan waktu pelayanan	a. Kejelasan waktu tunggu b. Berapalama waktu proses	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Kesopanan dan keramahan	a. Sopan santun b. Ramah dalam memeberi pelayanan.	Baik Cukup Baik Kurang Baik
Menurut Gaspersz 1997 dalam (Sedarmayanti : 2009 : 257),		Kemudahan Mendapatkan pelayanan	a. Jumlah pegawai yang melayani b. Kelengkapan fasilitas pendukung	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan	a. Ruang tempat pelayanan b. Ketersediaan informasi	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		Atribut Pelayanan	a. Ruang tunggu b. Tempat parkir	Baik Cukup Baik Kurang Baik

Sumber : Modifikasi Peneliti, 2018

E. Teknik Pengukuran

Untuk mengklasifikasikan variable yang akan diukur supaya tidak terjadi kesalahan dalam menentukan analisis data, selanjutnya penulis melakukan penelitian dengan menetapkan ukuran : Baik, cukup baik, kurang baik terhadap seluruh indikator yang ada , dengan pengukuran sebagai berikut :

1. Ketepatan waktu pelayanan, dikatakan :

Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 1%-33%

2. Kesopanan dan keramahan, dikatakan :

Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 1%-33%

3. Kemudahan mendapatkan pelayanan, dikatakan :

Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 1%-33%

4. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, dikatakan :

Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 1%-33%

5. Atribut pelayanan, dikatakan :

Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 67%-100%

Cukup Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 34%-66%

Kurang Baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik berada pada rentang persentase 1%-33%