

## 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 C.F Strong (dalam Drs. Inu Kencana Syafiie, M.Si, halm. 31) Pemerintah mesti memiliki kekuasaan militer, Legislatif, dan Keuangan. Kemudian juga diilhami oleh teori Montesquieu (Trias Politika) yaitu Kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.

Menurut Samuel Edwar Finer ( Drs. Inu Kencana Syafiie., M.,Si hal 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 kearah 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 Budiarto ( 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 terh 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 Rsyid ( 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. Teori 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 sasran 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. Teori Manajemen Sumberdaya 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. Teori Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan (*policy*) berbeda dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijakan adalah apa yang diputuskan oleh pemerintah sedangkan kebijaksanaan adalah bagaimana penyelenggaraan pemerintahan oleh berbagai pejabat daerah.

Kebijakan pemerintah merupakan pembuatan keputusan peraturan pemerintah yang memiliki karakteristik khusus selain karakteristik umum ialah bahwa peraturan pemerintah hanya berupa (*regeling*) atau kombinasi antara peraturan dan penetapan (*beschicking*).

Dalam melaksanakan tugas pelayanan public saat ini menunjukkan perkembangan paradigm baru, hal ini dilihat semakin berkembang tuntutan dan kebutuhan masyarakat terhadap kualitas pelayanan public, perkembangan tersebut membawa pengaruh perubahan pada sikap dan perilaku aparat pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pelayanan public, pandangan inilah yang menjadi dasar pemikiran penulis bahwa aparat pemerintah semakin dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sebaik-baiknya sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Selain daripada itu menurut Syafie (2005:146) ada beberapa model yang dipergunakan dalam pembuatan kebijakan pemerintah, yaitu sebagai berikut :

- a. Model elit, yaitu pembentukan kebijakan pemerintah hanya berada pada bagian kelompok orang-orang tertentu yang sedang berkuasa.
- b. Model kelompok, berlainan dengan model elit yang dikuasai oleh kelompok tertentu yang berkuasa, maka model ini terdapat beberapa kelompok kepentingan yang saling berebutan mencari posisi dominan.
- c. Model kelembagaan, yaitu model kelembagaan pemerintah.
- d. Model proses, model ini merupakan rangkaian kegiatan politik mulai dari identifikasi masalah, perumusan usul pengesahan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasinya.
- e. Model rasialisme, model ini bermaksud untuk mencapai tujuan secara efisien, dengan demikian model ini segala sesuatu dirangcang dengan tepat dan meningkatkan hasil bersihnya.
- f. Model sistem, model ini beranjak dari memperhatikan desakan desakan lingkungan antara lain berisi tuntutan, dukungan , hambatan, tantangan, rintangan, gangguan, pujian, kebutuhan atau keperluan dan lain-lain yang mempengaruhi kebijakan politik.

Menurut pendapat Fiedrich ( dalam Wibawa 2011:2) kebijakan adalah arah tindakan yang diusulkakn oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan atau kesempatan-kesempatan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran serta maksud tertentu.

Soebakti (dalam Wibawa 2011:190) bahwa kebijakan Negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat Negara. Jadi, kebijakan public sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, dan kebijakan public sebagai keputusan pemerintah yang mencapai tujuan tertentu.

Menurut Boediardjo (2009:20) kebijakan adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Menurut Heinz Ewlu dan Kenneth Prewitt (dalam Agustino, 2008 ; 6) adalah “keputusan tetap” yang dicirikan oleh konstitusi dan pengulangan (*repetiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Dari berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan public dalam kepustakaan internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengaatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi (Nugroho,2004:1-7)

Kebijakan secara umum menurut Abidin (2004 :31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan :

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat

negative yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.

- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan.

Proses dilakukan organisasi atau perorangan yang bertindak dalam kedudukannya sebagai pejabat yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh legislative, eksekutif, yudikatif, administrasi Negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan ntuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Menurut Lasswell dan Kaplan yang dikutip oleh (Abidin,2004:21).

Aderson dalam Wahab (2004:3) merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang actor atau sejumlah actor berkenaan dengan adanya masalah atau persoala tertentu yang sedang dihadapi. Oleh karena itu, kebijaksanaan menurut Aderson merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh actor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Abidin (2004:56) tidak semua mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Ini ditentukan oleh suatu proses penyaringan melalui serangkaian criteria. Berikut ini criteria yang dapat digunakan dalam menentukan salah satu diantara berbagai kebijakan :

- a. Efektifitas, mengukur suatu alternative sasaran yang dicapai dengan suatu alternative kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
- b. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- c. Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumberdaya yang ada.

Masih menurut Abiin (2004:23) kebijakan public biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada strategis. Sebab kebijakan public berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan keputusan-keputusan khusus dibawahnya.

Menurut Koryati (2005:2007) kebijakan secara umum dapat dikatakan sebagai rumusan pemerintahan yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah public yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

## 6. Konsep Kewenangan

Ridwan (2006 :101) dengan mengutip pendapat H.D. Van Wijk dan Willem Konijnenbelt menjelaskan pengertian atributi, delegasi dan mandat sebagai berikut :

- a. Attribute, toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan ).
- b. Delegasi, overdrucht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan en ander, ( delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandaat; een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid means hem uitoefenen door een ander, (mandat terjadinya ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangan dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Menurut H. D. Stout yang pendapatnya dikutip Ridwan ( 2006 : 98 ), wewenang : ” adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat di jelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh

subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik ”. Suatu kewenangan menurut Barnard dalam Wasistiono (2015 : 89-90) akan memberi dampak atau pengaruh terhadap tugas-tugas yang diberikan apabila :

- 1). The individual can understand the order being communicated;
- 2). The individual believes the order is consistent with the purpose of the organization;
- 3). The individual sees the order as compatible with his or her personal interests;
- 4). The individual is mentally and physically able to comply with the order.

Berdasarkan pandangan Bernard diatas, Wasistiono mengatakan bahwa pengaruh sebuah kewenangan akan dapat diterima apabila orang-orang yang berada dibawah pengaruhnya memahami perintah yang di berikan. Selain itu menurut Sadu Wasistiono, orang-orang yang dibawah pengaruh percaya bahwa perintah tersebut sejalan dengan maksud dan tujuan organisasi serta sesuai pula dengan kepentingan yang bersangkutan. Pada sisi lain, penerima pengaruh secara mental dan fisik mampu menjalankan perintah dari pemilik kewenangan sesuai dengan apa yang di harapkan.

Pentingnya kewenangan ini dilimpahkan menurut Terry dalam Wasistiono (2009 : 49) dengan dua alasan penting, yaitu :

1. Kemampuan seseorang menangani pekerjaan ada batasnya,
2. Perlu adanya pembagian tugas dan kaderisasi kepemimpinan.

Kemudian dalam pendelegasian kewenangan menurut Koontz et al. (2008 :379) ada beberapa prinsip pendelegasian kewenangan yang perlu diperhatikan, yaitu :

- a. Prinsip pendelegasian berdasarkan hasil-hasil yang diharapkan.
- b. Prinsip defenisi fungsional,

- c. Prinsip skalar,
- d. Prinsip tingkat wewenang,
- e. Prinsip kesatuan komando,
- f. Prinsip kemutlakan tanggung jawab,
- g. Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab.

## 7. 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 prilaku 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 kas 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.

Soejadi mengatakan bahwa dari segi apapun untuk mencapai keberhasilan atau pelaksanaan tujuan organisasi tidak akan berhasil dengan sempurna tanpa adanya penyempurnaan pelayanannya.

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.

#### 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.
- 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/sangketa 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.

#### 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.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Republik Indonesia

(Permenpan RB) Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Standar Pelayanan :

1. Persyaratan
2. Sistem, Mekanisme, dan Prosedur
3. Jangka Waktu Pelayanan
4. Biaya/ Tarif
5. Produk Pelayanan
6. Penanganan
7. Pengaduan, Saran dan Masukan

## **8. 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 pelayan 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 publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Kep.Menpan No.63/KEP/M.Pan/7/2003).

Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktifitas 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 memeberikan 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 pelayan publik dan pelayanan civil dalam arti prooses, produk dan outcome yang berifat istimewa yang dibutuhkan oleh manusiadan diproses sesuai dengan aspirasi manusia pula. Dalam penyelenggaraan pelayana, kedudukan dan peran

pemerintah sangat penting dan menentukan. Oleh karena itu pemerintah harus mampu secara optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana yang diamanatkan 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. Ditetapkan pada kewenangan wajib daerah dan kewenangan lainnya.
- b. Ditetapkan pemerintah dan diberlakukan 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 2003 (dalam Ratminto dan Atik Septi 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.

Pelayana 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 (dalam 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 setra kemampuan untuk menimbulkan rasa saling percaya antara penyedia jasa dan pelanggan.
4. *Empathy* yaitu sikap *caring* (peduli) berupa perhatian khusus terhadap pelanggan oleh penyedia jasa.
5. *Tangibles* (bukti langsung) yaitu penampilan dan fasilitas fisik dan materi komunikasi.

#### **B. Kerangka Pikir**

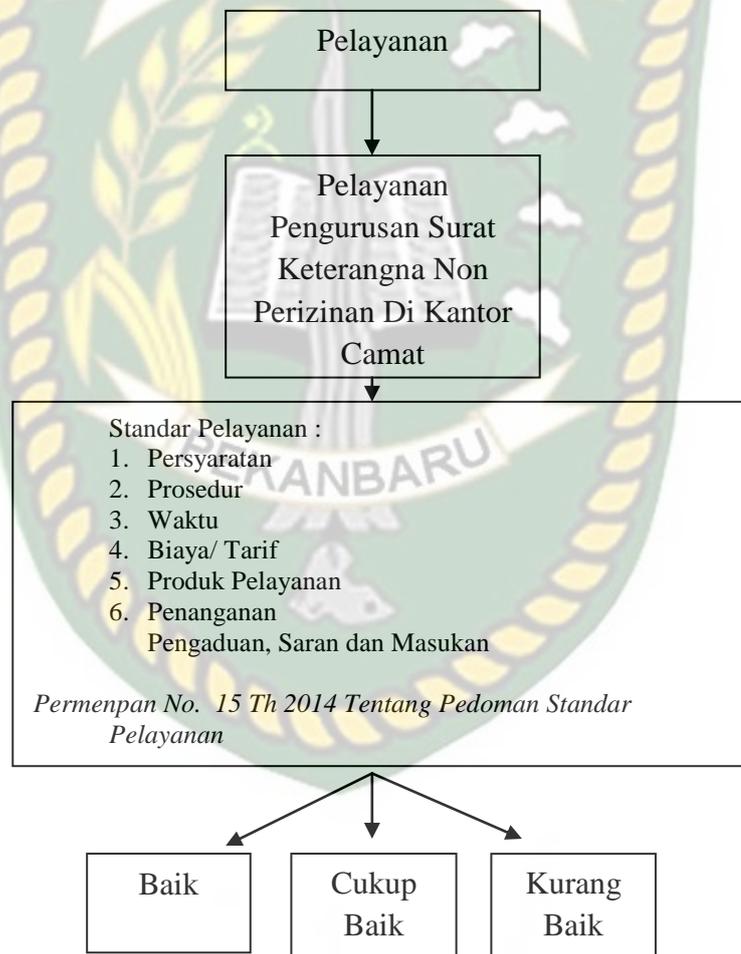
Kemampuan dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah umum oleh pemerintahan kecamatan secara langsung mencerminkan kualitas pelayanan yang diberikan. Oleh karena itu pemerintahan kecamatan harus mampu menata kelembagaannya sehingga output yang dihasilkan dapat dengan tertib dilaksanakan.

Dalam pelaksanaan pelayanan tentu saja tidak berjalan tanpa adanya komponen-komponen suatu dasar dalam keberhasilan pelayanan tersebut. Oleh

karena itu dengan adanya standar pelayanan yang telah ditetapkan, maka pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Hal demikianlah yang menjadi dasar kerangka pikir dalam usulan penelitian ini. Adapun kerangka pikir tersebut dapat dilihat melalui gambar dibawah ini :

**Gambar II.1 Kerangka Pikir Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Non Perizinan Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu**



*Sumber : Permenpan No. 15 Th 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan*

### C. Konsep Operasional

Konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik, keadaan, kelompok atau individu. Penggunaan konsep ini diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan salah satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu sama lainnya. Sebagaimana uraian pada kerangka pemikiran di atas, penulis mencoba mengkombinasikan konsep dan menurut ketentuan yang berlaku dan yang berkaitan dengan penelitian ini yang menjadi variabel penelitian adalah;

1. Kecamatan adalah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota.
2. Pelayanan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelayanan yang diberikan oleh pegawai Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu.
3. Pelayanan publik adalah segala kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggara pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur.

5. Jenis pelayanan adalah pelayanan perizinan dan non perizinan yang dihasilkan/didelegasikan oleh Camat.
6. Dasar hukum pelayanan adalah peraturan perundang-undangan yang menjadikan pedoman atau dasar penyelenggaraan pelayanan.
7. Persyaratan pelayanan adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagai dasar pertimbangan untuk menerbitkan perizinan/non perizinan tertentu sesuai jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administrasi.
8. Waktu pelayanan adalah lamanya suatu pelayanan diproses sesuai dengan prosedur/mechanisme pelayanan sampai penerbitan berkas.
9. Biaya pelayanan adalah besaran biaya/tarif pelayanan yang harus dibayarkan oleh pemohon/penerima pelayanan.

#### D. Operasionalisasi Variable

**Tabel II.1 Operasionalisasi Variabel Tentang Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Non Perizinan Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Skala Ukuran
1	2	3	4	5
Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan	Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Non Perizinan Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu	Standar Pelayanan berdasarkan Permenpan Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan : 1. Persyaratan	a. Daftar Persyaratan yang diperlukan b. Waktu yang dipersyaratkan	

1	2	3	4	5
undangan (63/KEP/M.PAN/ 7/2003)		2. Prosedur	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. penyelenggara pelayanan wajib memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP).</li> <li>b. tahapan proses pelayanan</li> </ul>	
		3. Waktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. pengguna layanan</li> <li>b. prosedur yang mengatur hubungan antar petugas</li> </ul>	
		4. Biaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Jumlah biaya yang dibebankan ke pelanggan dari setiap jenis pelayanan (untuk pelayanan yang dipungut biaya);</li> <li>b. Jumlah biaya yang dibebankan kepada unit pengelola pelayanan; dan</li> <li>c. Daftar pelayanan yang diberikan gratis kepada pelanggan (apabila terdapat jenis pelayanan yang gratis)</li> </ul>	
		5. Produk Layanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. daftar produk layanan yang dihasilkan dari setiap jenis pelayanan</li> </ul>	
		6. Penanganan Pengelolaan Pengaduan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. mekanisme pengelolaan pengaduan.</li> <li>b. penyediaan kotak saran/kotak pengaduan, sms, portal pengaduan dalam <i>website</i>, dan penyediaan petugas penerima pengaduan.</li> </ul>	

Sumber : Modifikasi Penulis, 2018

### E. Teknik Pengukuran

Untuk menentukan pengukuran pada masing-masing indikator dari variabel penelitian ini, maka penulis akan menggunakan teknik pengukuran sesuai dengan penelitian yang bersifat deskriptif. Oleh karena itu, akan dijelaskan teknik pengukuran untuk Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Non Perizinan Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu dan pengukuran terhadap indikator penelitian ini yakni;

**Baik** : Apabila jawaban responden terhadap variabel Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

**Cukup Baik** : Apabila jawaban responden terhadap variabel Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

**Kurang Baik** : Apabila jawaban responden terhadap variabel Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.

Selanjutnya untuk menentukan pengukuran pada masing-masing indikator variabel Studi Pelayanan Pengurusan Surat Keterangan Tidak Mampu Di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu sebagai berikut:

1. Persyaratan.

Ukuran penilaiannya adalah;

**Baik** : Apabila jawaban responden terhadap indikator Jenis Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

**Cukup Baik** : Apabila jawaban responden terhadap indikator Jenis Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

**Kurang Baik** : Apabila jawaban responden terhadap indikator Jenis Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.

2. Prosedur.

Ukuran penilaiannya adalah;

**Baik** : Apabila jawaban responden terhadap indikator Dasar Hukum Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

Cukup Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Dasar Hukum Pelayanan di Kantor Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

Kurang Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Dasar Hukum Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.

3. Waktu.

Ukuran penilaiannya adalah;

Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Persyaratan Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

Cukup Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Persyaratan Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

Kurang Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Persyaratan Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.

#### 4. Biaya.

Ukuran penilaiannya adalah;

Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Biaya Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

Cukup Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Biaya Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

Kurang Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Biaya Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.

#### 5. Produk Pelayanan.

Ukuran penilaiannya adalah;

Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Waktu Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

Cukup Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Waktu Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu

Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

Kurang Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Waktu Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.

#### 6. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan.

Ukuran penilaiannya adalah;

Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Waktu Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 67-100%.

Cukup Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Waktu Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 34-66%.

Kurang Baik : Apabila jawaban responden terhadap indikator Waktu Pelayanan di Kantor Camat Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu berada pada total skor 0-33%.