

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini penulis akan mengemukakan beberapa teori yang akan dijadikan acuan berpikir sebagai pemecahan masalah pokok dalam penelitian ini serta dapat mengetahui pelaksanaan pelayanan publik di kantor Camat Kelayang Kabupaten Indragiri Hulu.

##### 1. Konsep Pemerintah

Menurut Ndraha (2011;6) pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan ini, bahwa warga negara asing atau siapa saja pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu, dan pemerintah wajib melayaninya.

Menurut Mustafa (2014;87-88) kata pemerintah dapat dilihat dari arti sempit dan arti luas. Pemerintah dalam arti sempit yaitu : sebagai organ negara pelaksana tugas-tugas eksekutif saja. Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah seluruh lembaga/organ negara yang menjalankan kewajiban negara sebagai organisasi sosial (*societal*) yang sangat besar dan kompleks, organ itu adalah Eksekutif, Yudikatif dan Auditif.

Sementara itu, menurut Awang dan Wijaya (2012;6) istilah pemerintah dan pemerintahan mengandung perbedaan arti. Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan tersebut. Yang dimaksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan bersifat statis sedangkan tugas bersifat dinamis.

Menurut Maulidiah (2014;4) pemerintah memiliki tiga fungsi yang hakiki, yang merupakan penjabaran dari tugas pokok pemerintah, ketiga fungsi hakiki pemerintah tersebut, yakni memberikan pelayanan kepada masyarakat (*service*), memberdayakan segala potensi yang dimiliki (*empowerment*), serta melaksanakan pembangunan (*development*).

Menurut Ryas Rasyid (dalam Maulidian, 2014:4), tugas pokok pemerintah dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu :

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

Menurut Apeldoore (dalam Supriyanto, 2009;22-23) “pemerintah” sekurang-kurangnya memiliki tiga pengertian seperti yang dicatat Utrech sebagai berikut :

1. Pemerintahan sebagai gabungan semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti kata luas. Jadi, yang meliputi badan-badan legislative, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam pengertian ini disebut penguasa.
2. Pemerintah sebagai badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu Negara. Dalam hal ini presiden, perdana menteri dan lain-lain.

3. Pemerintah sebagai organ eksekutif, dalam artian kepala Negara bersama-sama dengan menteri-menterinya.

## 2. Konsep Pemerintahan

Menurut Syafiie (2013;12) pemerintah adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (not to do) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.

Menurut Ridwan (2014;30-31) pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan ungkapan lain, pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (*in the broad sence*) dan dalam arti sempit (*in the narrow sence*). Pemerintah dalam arti luas itu mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.

Sedangkan menurut Maulidiah (2014;1-2) pemerintahan secara umum adalah orang tau sekelompok orang yang diberikan legitimasi oleh masyarakat untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah, dan dilengkapi oleh alat-alat kelengkapan negara yang berperan membantu pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah. Sehingga unsur utama pemerintah

tersbut yakni orang atau sekelompok orang, yang diberikan legitimasi dalam bentuk kewenangan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintah yang dalam ini adalah menyelenggarakan pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, pelayanan kemasyarakatan dan pemberdayaan sehingga pemerintah memiliki fungsi dasar yakni pelayanan.

Bevir (dalam Wasistiono dan Simangunsong, 2015;87) menyebutkan bahwa “ *The term government comes from the Greek word “kubernam”, which means steering a ship.* Memposisikan pemerintahan ibarat kemudi kapal (istilah Yunani : kubernan), mendorong Bevir membagi pengertian pemerintahan ke dalam dua pengertian yakni dalam arti sempit sebagai sebuah institusi (*government as an institution*), sedangkan dalam arti luas pemerintah diartikan sebagai sebuah proses (*government as a process*). Dalam konteks bahasa Indonesia, dibedakan antara pemerintah sebagai sebuah institusi atau orang yang memerintah, sedangkan pemerintahan diartikan sebagai sebuah proses atau aktivitas memerintah.

Sedangkan menurut Santos (dalam Lestari, 2004;21) tugas-tugas pemerintahan antara lain :

a. Melaksanakan Pembangunan

Masalah pembangunan sesungguhnya harus dibagi kedalam dua bagian besar yaitu masalah objek pembangunan dan subjek yang membangun kondisi lingkungannya, selanjutnya adalah masalah subjek pembangunan yang pada hakikatnya menyangkut masalah sosial, politik, pendidikan, dan manajemen pemerintahan.

b. Pemberdayakan Masyarakat

Dalam hal ini pihak Pemerintahan Desa sebagai organisasi pemerintahan yang menunjukkan tugas-tugas pemerintahan termasuk memelihara ketertiban dan keamanan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

c. Memberikan Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya pemerintahan sebagai pelayan masyarakat, maka diperlukan adanya aparatur yang mempunyai kemampuan proporsional dan habdal untuk melaksanakan tugasnya.

### 3. Konsep Pelayanan

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Menurut Gronroos (dalam Pasolong, 2008;119) menyatakan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan pegawai atau hal-hal yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Menurut Ndraha (2011;65) pelayanan dalam Kybernology adalah pelayanan dan pelayanan civil dalam arti proses, produk, dan *outcome* yang dibutuhkan oleh manusia dan diproses sesuai dengan aspirasi manusia pula.

Laing (dalam Dwiyanto, 2006;179-180) menyebutkan ada beberapa karakteristik yang dapat dipakai untuk mendefinisikan apa yang dikategorikan

sebagai pelayanan publik secara terperinci. *Pertama*, jika pelayanan yang diberikan oleh swasta pada umumnya lebih banyak didasarkan pada pertimbangan ekonomi (memperoleh keuntungan), maka penyediaan layanan publik oleh pemerintah tidak didasarkan pada pertimbangan untuk memperoleh keuntungan ekonomi semata melainkan lebih banyak didasarkan pada pertimbangan untuk mewujudkan keadilan sosial (*social justice*) bagi masyarakat. *Kedua*, pelayanan publik dicirikan oleh adanya asumsi bahwa pengguna layanan lebih dilihat posisinya sebagai warga negara daripada hanya dilihat sebagai pengguna layanan (*customer*) semata. Karena tugas pemerintah tidak semata-mata mencari keuntungan, maka hubungan antara pemerintah dengan pengguna jasa juga tidak bisa dilihat sebagai hubungan yang bersifat resiprokal antara penarik pajak (pemerintah) dan pembayar pajak (warga negara), sebagaimana hubungan antara penjual jasa dan pelanggannya seperti yang lazim kita jumpai pada sektor swasta. *Ketiga*, pelayanan publik dicirikan oleh karakter pengguna layanan (*customer*) yang kompleks dan multi dimensional. Multidimensionalitas tersebut tercermin dari level pemanfaat layanan yang bisa bersifat individu, keluarga, maupun komunitas.

Donald (dalam Hardiansyah, 2011;10), pelayanan adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak ke pihak lain dan pada hakikatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, menurus, menyelesaikan

keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Artinya objek yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri dari individu, golongan, dan organisasi (sekelompok organisasi).

Sedangkan pelayanan publik menurut Maulidiah (2014;43) merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas pemerintahan yang dapat dilakukan oleh unsur institusi pemerintah atau birokrasi publik untuk dapat memenuhi berbagai bentuk kebutuhan yang dibutuhkan oleh unsur masyarakat, karena unsur pemerintah dan negara pada awalnya atau pada dasarnya didirikan oleh unsur masyarakat atau publik dengan tujuan awal agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai unsur yang menerima pelayanan.

Pelayanan publik menurut Nucholis (2007;289) adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun oleh pihak swasta pada sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma yang dimiliki.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik terdapat asas penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang meliputi :

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;

- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Menurut Syafiie (2011;69), pelayanan umum harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Moenir (2010;26-27) berpendapat bahwa pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh individu atau kelompok orang yang dilakukan dengan landasan faktor material melalui prosedur yang telah ditentukan untuk memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan dapat terlaksana dengan baik dan memuaskan apabila didukung oleh beberapa faktor yaitu sebagai berikut:

1. Kesadaran para pejabat dan pimpinan pelaksana.
2. Organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis.
3. Adanya aturan.
4. Memberikan pendapatan yang sesuai kepada pegawai untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum.
5. Terdapat sarana pelayanan sesuai dengan dan bentuk tugas atau pekerjaan pelayanan.



6. Kemampuan dan keterampilan yang sesuai dengan tugas atau pekerjaan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Fitzimmons dan Fitzimmons (dalam Maulidiah, 2014;111-112) bahwa terdapat lima dimensi dalam menilai kualitas pelayanan publik yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Berwujud (*tangible*), penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.
2. Empati (*emphaty*), kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
3. Keresponsifan (*responsivennes*), kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat.
4. Keterandalan (*realibulity*), kemampuan untuk memberikan pelayanan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
5. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*), pengetahuan dan sopan santun, kepercayaan diRI dari pemberi pelayana publik serta respek terhadap konsumen.

#### **4. Konsep Standar Pelayanan**

Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggaraan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Sedangkan standar

pelayanan publik menurut Ruhana (dalam Maulidiah, 2014;90) adalah spesifikasi teknis pelayanan publik yang dibekukan sebagai patokan dalam melakukan berbagai pelayanan publik.

Menurut Moenir (2010;17) mendefinisikan pelayanan sebagai pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Secara kodrati manusia dalam rangka mempertahankan hidupnya sangat memerlukan pelayanan baik dari diri sendiri maupun orang lain. Layanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi

Pelayan publik juga memiliki asas-asas dalam pelaksanaannya yang harus dipenuhi. Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan menurut Ratminto (2010;22), yaitu :

a) Empati dengan penerima layanan

Pegawai atau petugas yang melayani urusan pelayanan baik pelayanan perizinan maupun non perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.

b) Pembatasan prosedur

Prosedur harus dirancang sependek mungkin dengan demikian konsep layanan satu pintu benar-benar diterapkan.

c) Kejelasan tatacara pelayanan

Tatacara pelayanan harus didesain sesedrhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.

d) Minimalisasi persyaratan pelayanan

Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.

e) Kejelasan kewenangan

Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi.

f) Transparansi biaya

Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.

g) Kepastian jadwal dan durasi pelayanan

Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.

h) Meminimalisasi formulir

Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).

i) Maksimalisasi masa berlakunya izin

Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.

j) Kejelasan hak dan kewajiban pemberi dan penerima pelayanan

Hak-hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi pemberi maupun bagi penerima layanan harus dirumuskan secara jelas dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.

k) Efektifitas penanganan keluhan

Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatu Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan, dalam pasal 1 angka 1 bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib menetapkan dan menerapkan Standar Pelayanan Publik untuk setiap jenis pelayanan.

Dalam penyusunan, penetapan, dan penerapan Standar Pelayanan sebagaimana dijelaskan dalam lampiran Permen PAN RB Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip :

1. Sederhana

Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.

2. Partidipatif

Penyusun Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar

komitmen atau hasil kesepakatan.

### 3. Akuntabel

Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.

### 4. Berkelanjutan

Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan.

### 5. Transparansi

Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.

### 6. Keadilan

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

Moer (2010;97) menyatakan bahwa pelayanan dapat dikatakan memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayaninya, apabila si pelaku atau petugas, harus memenuhi empat persyaratan pokok, yaitu :

#### a) Etika

Dengan etika atau sopan santun orang yang menerima layanan akan merasa dihormati dan dihargai sebagai layaknya dalam hubungan kemanusiaan hal ini sudah merupakan suatu kepuasan tersendiri bagi yang menerimanya.

b) Cara menyampaikan

Penyampaian sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan dan hendaknya memperhatikan pada prinsip sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk menghindari penyampaian yang menyimpang.

c) Waktu penyampaian

Menyampaikan sesuatu hasil olahan yang tepat sangat didambakan setiap orang yang mempunyai permasalahan.

d) Keramahtamahan

Hanya ada pada layanan lisan baik berhadapan maupun tidak berhadapan.

## 5. Izin Rekomendasi Keramaian

Salah satu masalah yang sering terjadi di masyarakat adalah kegiatan dari masyarakat itu sendiri yang disertai oleh beberapa orang dan dapat menimbulkan keramaian seperti pesta pernikahan yang menggunakan setengah badan jalan dalam pelaksanaannya. Acara seperti ini yang berkemungkinan besar akan mengancam ketertiban, keamanan, dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat.

Izin keramaian merupakan bentuk izin yang dikeluarkan oleh pihak kepolisian untuk dapat mengendalikan keramaian tersebut, yang harus dipenuhi oleh penanggungjawab acara sebagai pemohon izin. Adapun yang dimaksud dengan izin keramaian adalah bentuk izin yang diberikan kepada orang atau perorangan, organisasi atau kelompok dan atau panitia pelaksana acara yang bertanggungjawab, atas permintaannya untuk mengumpulkan orang dalam jumlah

yang banyak baik untuk kegiatan kerohanian, sosil, politik, seni budaya, demonstrasi maupun kegiatan ilmiah.

Dalam menerbitkan surat izin keramaian tersebut, masyarakat sebagai pemohon izin harus memenuhi beberapa prosedur persyaratan. Persyaratan umum dari izin keramaian menurut Siswosoediro (2008;65) adalah:

- a. Kearamaian dan tontonan yang diselenggarakan tidak memuat unsur menjelekkkan atau menyudutkan salah satu agama atau golongan tertentu atau SARA (suku, agama, ras, dan antar golongan).
- b. Kegiatan tontonan dan hiburan yang dilakukan didekat jalan raya tidak boleh mengganggu lalu lintas. Untuk mengatur jalannya tontonan dan hiburan agar tidak mengganggu lalu lintas dapat meminta tuntunan pengamanan dari pihak kepolisian.

Sementara menurut Sutedi (2010;193) fungsi dari pemberian izin keramaian ini sama dengan fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib, dimaksudkan agar izin atau setiap izin atau tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dapat terwujud. Sedangkan sebagai fungsi mengatur dimaksudkan agar perizinan yang ada dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya, sehingga tidak terdapat penyalahgunaan izin yang diberikan.

Rekomendasi dapat diartikan sebagai pertimbangan yang diberikan oleh badan atau pejabat yang berwenang untuk digunakan dalam pemberian izin pada suatu bidang tertentu. Rekomendasi merupakan instrumen yang cukup penting

dalam soal perizinan karena rekomendasi diberikan oleh badan atau pejabat yang mempunyai kompetensi atau kapasitas khusus di bidang tertentu, bahkan didasarkan pada keahlian dalam suatu disiplin tertentu.

Penerbitan rekomendasi didahului oleh adanya permohonan yang bisa saja ditolak dan pemrosesannya dilakukan, seperti layaknya penerbitan suatu izin pula. Agak berbeda dengan izin, rekomendasi merupakan sesuatu yang tidak langsung mempunyai daya ikat. Artinya, instansi yang berwenang menerbitkan izin dapat menggunakan rekomendasi sebagai acuan atau referensi, tetapi tidak tertutup kemungkinan bagi pejabat atau instansi yang berwenang menerbitkan izin untuk menggunakan pertimbangan lain.

Bentuk izin yang diperlukan untuk mengendalikan kegiatan keramaian adalah izin keramaian yang harus dibuat atau dipenuhi oleh penanggung jawab kegiatan sebagai pemohon izin. Adapun yang dimaksud dengan izin keramaian adalah izin yang diberikan kepada orang perorang, organisasi atau kelompok dan atau panitia atas permintaannya untuk mengumpulkan orang dalam jumlah banyak baik untuk kegiatan kerohanian, sosial, politik, seni budaya, demonstrasi maupun kegiatan ilmiah.

Dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara ini, menyatakan peranan penting pihak Kepolisian dalam “keramaian” dan pemberian izin untuk mengadakan suatu kegiatan yang berbeda dibawah pengawasan aparat Kepolisian agar terciptanya kepercayaan masyarakat yang berada diwilayah tempat dimana “keramaian” itu berlangsung kepada aparat Kepolisian yang mengawasi.



## 6. Kecamatan

Kecamatan adalah sebuah daerah administratif di wilayah Indonesia yang berada di bawah wilayah tingkat II (kabupaten atau kota), serta terdiri dari beberapa kelurahan atau desa di dalamnya. Sebuah kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang bertanggung jawab kepada Bupati atau walik kota melalui perantara seorang Sekertaris Daerah. Ada beberapa unsur yang terdapat di dalam satu kecamatan, antara lain: Camat, Sekertaris Kecamatan, serta beberapa seksi dan beberapa sub bagian di bawahnya.

Kecamatan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah:

- 1) Daerah bagian kabupaten atau kota yang membawahkan beberapa kelurahan atau desa, dikepalai oleh seorang camat;
- 2) Bagian pemerintahan daerah yang dikepalai oleh seorang camat;
- 3) Kantor camat.

Menurut Utomo (2012;22) Tugas dan fungsi ada beberapa, dan ini adalah beberapa tugas dan fungsi dari kecamatan :

- a. Sebagai wadah untuk koordinasi dan pemberdayaan masyarakat;
- b. Institusi yang menjaga penegakan peraturan perundangan;
- c. Melaksanakan kegiatan pelayanan pemerintahan;
- d. Membina perintah tingkat desa atau kelurahan;
- e. Mengevaluasi pelayanan pemerintahan di tingkat desa atau kelurahan.

Melihat tugas dan fungsi kecamatan sebagai kantor pelayanan publik, kecamatan harus memiliki sifat (*Good Governance*) pelayanan yang publik yang baik untuk memberikan rasa kepuasan kepada lapisan masyarakat yang

menggunakan jasanya untuk mengurus sesuatu yang berkaitan dengan administratif.

Negara dimanapun serta apapun bentuk pemerintahannya selalu membutuhkan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan suatu keharusan bagi negara atau pemerintah untuk melayani warga negaranya. Pelayanan publik tidak mudah dilakukan, dan banyak negara yang gagal melakukan pelayanan yang publik yang baik (*Good Governance*) bagi warga negaranya. Kegagalan dan keberhasilan suatu pelayanan publik dapat ditentukan oleh suatu pelayanan publik yang baik, dalam hal ini kecamatan merupakan salah satu bagian dari pemerintahan yang memiliki tanggungjawab sebagai pelayan publik, maka dari itu kecamatan harus memberikan pelayanan publik yang baik (*Good Governance*) bagi warga negara yang berada di wilayahnya. Dalam pemerintahan yang baik, pemerintah akan memberikan kebijakan publik sebagai langkah atau bentuk nyata dari sesuatu dalam menjalankan pemerintahan.

Pelayana Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah penyelenggaraan pelayanan publik di Kantor Kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dengan permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan di dalam satu tempat. Satu tempat disini maksudnya adalah cukup melalui satu meja atau satu loket pelayanan saja. Sistem ini memposisikan warga masyarakat hanya berhubungan dengan petugas meja atau loket pelayanan di Kantor Kecamatan (Utomo, 2010:32).

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dilaksanakan dengan tujuan untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat layanan masyarakat

dan menjadi penyambung layanan bagi badan atau kantor pelayanan terpadu satupintu (PTSP) di wilayah kabupaten atau kota, hal tersebut dilakukan karena kecamatan dianggap lebih efektif dan efisien karena secara kondisi geografis lebih dekat untuk memberikan layanan kepada masyarakat yang dilayani melalui kecamatan. Pusat pelayan masyarakat berarti di masa datang, kecamatan harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional berdasarkan kriteria dan skala kecamatan di bidang perizinan dan non perizinan.

PATEN dilaksanakan dengan maksud untuk meningkatkan kualitas layanan dan mendekatkan diri kepada masyarakat. Peningkatan kualitas layanan ini terutama dilihat dari aspek waktu dan biaya yang dikeluarkan masyarakat. Sehingga masyarakat memiliki kepastian ketika melakukan proses penerimaan pelayanan yang diberikan oleh kecamatan kepada masyarakat dalam pelayanan perizinan dan non perizinan.

PATEN sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya pada jenis pelayanan administrasi baik pelayanan perizinan dan non perizinan, maka dari pada itu PATEN menganut asas-asas pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik.

## **B. Kerangka Pikir**

Pelayanan dari sektor pemerintahan saat ini bukanlah hanya sebatas memberikan pelayanan semata akan tetapi memberikan pelayanan yang berkualitas ataupun prima. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat yang masuk dalam kerangka negara indonesia sebagai *welfare state* dengan tujuan

bestuur zong juga pelaksanaan Undang-Undang No. 25 tahun2009 tentang pelayanan publik. Pemerintahan sebagai perangkat negara harus mampu menyelenggarakan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat.

Pelayanan pemerintah kepada masyarakat sangat dibutuhkan sebagai salah satu tanggung jawab pemerintah dalam memberikan hak masyarakatnya untuk mendapatkan perlakuan dan pelayanan yang baik untuk kepentingan hak pribadi dan perorangan. Salah satu contoh hak tersebut adalah hak untuk mendapatkan kemudahan dalam pengurusan berbagai macam pelayanan perizinan.

Perizinan atau izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Manfaat pentingnya pengurusan perizinan yaitu: sebagai alat pengesahan yang diberikan dan disahkan oleh pemerintah, sebagai alat perlindungan hukum, dan memudahkan dalam melakukan pengembangan bisnis.

Dalam pelaksanaan pemberian rekomendasi izin keramaian dibutuhkan pelayanan yang baik kepada masyarakat dari pegawai yang memberikan pelayanan, sehingga kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan dapat terpenuhi. Dengan demikian untuk memperoleh tingkat pelayanan yang diberikan perlu diteliti dengan menetapkan ukuran dari teori pelayanan menurut Zeithmal, Parasuraman, dan Berry yakni berwujud, empati, keterandalan, kereposifan, dan pengetahuan atau wawasan.

Untuk lebuah jelasnya mengenai kerangka pikir dalam penelitian ini, maka dapat dilihat pada gambar berikut:

**Gambar II.1 Kerangka Pikir Pelaksanaan Pelayanan Rekomendasi Izin Keramaian di Kantor Camat Kelayang Kabupaten Indragiri Hulu**



Sumber : Modifikasi Penelitian, 2017

### C. Konsep Operasional

1. Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses layanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang

bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah.

2. Pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (not to do) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.
3. Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan pegawai atau hal-hal yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.
4. Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.
5. Berwujud (*tangible*) merupakan penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.
6. Empati (*emphaty*) merupakan kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

7. Keresponsifan (*responsiveness*) merupakan kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat.
8. Keterandalan (*reliability*) merupakan kemampuan untuk memberikan pelayanan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
9. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*) merupakan pengetahuan dan sopan santun, kepercayaan diri dari pemberi pelayanan publik serta respek terhadap konsumen.
10. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*) merupakan pengetahuan dan sopan santun, kepercayaan diri dari pemberi pelayanan publik serta respek terhadap konsumen.

#### D. Operasioal Variabel

**Tabel II.I Operasional Variabel Pelaksanaan Pelayanan Rekomendasi Izin Keramaian di Kantor Camat Kelayang Kabupaten Indragiri Hulu**

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala Ukuran
1	2	3	4	5
Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat interaksi antara konsumen	Pelaksanaan Pelayanan Rekomendasi Izin Keramaian di Kantor Camat Kelayang Kabupaten Indragiri Hulu	1. Berwujud ( <i>tangible</i> )	a. Papan Informasi Pelayan b. Ruang Tunggu c. Sarana Hiburan	Nominal
		2. Empati ( <i>emphaty</i> )	a. Melakukan Pendekatan b. Mengetahui Keinginan Masyarakat	Nominal

1	2	3	4	5
Dengan pegawai atau hal-hal yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan. (Gronroos (dalam Pasolong, 2008;199))		3. Keresponsifan ( <i>responsiveness</i> )	a. Keinginan Memberikan Pelayanan b. Pelayanan Cepat c. Penanganan Claim	Nominal
		4. Keterandalan ( <i>reliability</i> )	a. Pelayanan Tepat b. Pelayanan Benar	Nominal
		5. Pengetahuan atau wawasan ( <i>assurance</i> )	a. Sopan Santun b. Percaya Diri c. Respek terhadap Konsumen	Nominal

Sumber : Modifikasi Penelitian, 2017