

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Syafiie (2005 :20) pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanopa pendoidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan karismatik menjalankan roda pemerintahan, sedangkan di katakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena, memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat di pelajari dan diajarkan, memiliki obejek, baik objek material maupun formal, universal sifat nya, sistematis serta spesifik (khas).

Menurut Wasistiono (2003 : 94-95) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana organisasi tertinggi suatu negara, yakni pemerintah, berhubungan dengan rakyat nya dalam kaitan hak dan kewajiban nya yang seimbang. Pemertintahan mempunyai kewajiban dan hak kepada warga negara,

Menurut Ismani (1996 : 8) pemerintahan dapat di artikan sebagai suatu proses tempat pemerintah melaksanakan fungsinya untuk mencapai sasaran dan tujuan tertentu. Menurut Syafiie (1994 : 4) secara etimologi, pemerintahan dapat di artikan sebagai berikut:

1. Pemerintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Yang berarti di dalam nya terdapat dua pihak, yaitu yang memerintah mewakili wewenang dan yang di perintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
2. Setelah di tambah awalan “pe” menjadi pemerintah, Yang berarti badan yang melakukan kekuasaan pemerintah.
3. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan. Berarti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memrintah tersebut

Menurut Simangguson dan Wasistiono (2015 : 94-95) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana organisasi tertinggi suatu negara, yakni pemerintah, berhubungan dengan rakyatnya dalam kaitan hak dan kewajibannya yang seimbang. Pemertintahan mempunyai kewajiban dan hak kepada warga negara,

Menurut Ndraha (2011 : 3) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntunan tiap orang yang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat di terima) pada saat yang dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi dalam hubungan antara anggota masyarakat, baik individu-individu, kelompok.

2. Konsep Pemerintah

Budiardjo (2003:21) mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisis yang bersumber kepada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut.

Menurut Ndraha (1997 : 6) pemerintah adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok.

Selanjutnya Menurut Ndraha (2005 : 69) Istilah good governance juga dapat diartikan sebagai pemerintah dan dapat juga di artikan sebagai pemerintahan

maka dapat dikatakan pemerintah dan pemerintahan adalah dua maksud yang sama:

- a. Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi untuk memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.
- b. Pemerintah adalah dalam arti luas didefinisikan sebagai seluruh organ kekuasaan dalam negeri yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan, lembaga dan petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara.

Menurut Maulidiah (2014 : 1) pemerintah secara umum adalah orang atau 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.

3. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan Negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun Negara lain.

Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Eksekutif hanyalah kegiatan Pemerintahan dalam arti sempit. Secara tradisional dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut.

Legislatif melakukan pengaturan, membuat kebijaksanaan, sedangkan pihak eksekutif melaksanakan atau mengimplementasikan apa yang diatur atau yang diputuskan oleh pihak legislatif, dan kekuasaan yudikatif memberikan sanksi atas penyimpangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh kekuasaan eksekutif terhadap apa yang sudah diputuskan oleh kekuasaan legislatif.

Menurut Jellinek dalam Indrati S (2007:131) mengatakan bahwa Pemerintahan mengandung dua arti yaitu arti formal dan arti materil. Pemerintahan dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordmungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*Entscheidugsgewalt* sedangkan Pemerintahan dalam arti materil berisi unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*Das Elementder Reglerung Und Das Der Vollziehung*).

Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim dalam Indrati S (2007:132) mengatakan bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan yang tidak hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

Sedangkan menurut Gabriel Almond dalam Syaukani dkk. (2005:233) menyatakan bahwa Pihak legislatif fungsinya adalah *rule making*, sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasarnya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan (*rule application*) dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak yudikatif memiliki kewenangan ajudikasi terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan (*rule adjudication*).

Uraian tentang pemerintahan di atas memberikan gambaran bahwa Pemerintahan itu terdiri dari legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada dasarnya penyelenggaraan sebuah Negara moderen tidak menarik garis yang tegas diantara ketiga kewenangan atau kekuasaan dari institusi yang menjalankannya. Kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki Pemerintahan tersebut harus dijalankan berdasarkan hukum.

4. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi sebagai suatu asas yang digunakan dalam bidang Pemerintahan yang merupakan kebalikan dari asas sentralisasi. Dalam asas sentralisasi kewenangan berada pada Pemerintah Pusat dan tidak distribusikan ke daerah, sehingga Pejabat-Pejabat di daerah hanyalah melaksanakan kehendak Pemerintah Pusat dalam menjalankan Pemerintahan di daerah.

Berbeda dengan asas sentralisasi, asas desentralisasi menghendaki Pemerintah Pusat memberikan sebagian kewenangannya kepada penyelenggara Pemerintahan di daerah. Istilah desentralisasi berasal dari dua kata bahasa latin, *de* berarti lepas dan *ctrum* berarti pusat. Sehingga desentralisasi secara harfiah, bermakna melepaskan diri dari pusat. Dalam prespektif kajian ketatanegaraan, Pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi berkaitan erat dengan Pemerintah Pusat di mana Pemerintah Pusat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Pemerintah Daerah.

Sedangkan menurut Gie (1993:36) desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada Satuan-Satuan Organisasi

Pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dan kelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafie dalam Abdullah (2007:42) bahwa Desentralisasi adalah lawan kata dari sentralisasi karena pemakaian kata "de" dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya. Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan Peraturan Perundang-Undangan maupun penyelenggaraan Pemerintahan itu sendiri, dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga Pemerintah Daerah tersebut".

Dalam berbagai referensi banyak dikemukakan definisi tentang desentralisasi dari berbagai pandangan para pakar. Definisi yang dikemukakan oleh banyak pakar tersebut nampak secara sederhana memiliki perbedaan, namun secara substansi pada umumnya didefinisikan bahwa desentralisasi itu sebagai asas dalam penyelenggaraan Pemerintahan dimana pada dasarnya adalah pembagian wewenang Pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk diselenggarakan di daerah.

Setiap Negara Kesatuan (*unitary state*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi. Sentralisasi yang disertai pemecahan organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi, sementara desentralisasi tidak semata-mata dilakukan oleh pusat melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri, bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional).

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip Negara Kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, tetapi karena Sistem Pemerintahan Indonesia menganut Negara Kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh Pemerintahan Daerah.

5. Konsep Pemerintah Daerah

Sebelum memasuki pembahasan tentang konsep pemerintahan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah pemerintahan itu sendiri. Syauckani (2002:33) mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan

pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan yudikatif. Mahfud (2000:18) mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi. (Mustamin, 1999:24-26)

Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi tidak berarti putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat. Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karenanya tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik

maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi kepada organisasi yang lebih rendah inilah yang disebut dengan desentralisasi. Jadi desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah). Karena jenjang hirarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun organisasi maka pada jenjang organisasi yang disertai wewenang tersebut timbul otonomi.

6. Konsep Tugas Pokok dan Fungsi

Tugas pokok dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Setiap pegawai seharusnya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci yang dilaksanakan secara jelas dan dalam setiap bagian atau unit. Rincian tugas-tugas tersebut digolongkan kedalam satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat. Tugas pokok dan fungsi merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara tugas pokok dan fungsi. Suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam melaksanakan tugas pokok.

Tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Menurut Himawan (2004:38) Tugas pokok sebagai satu kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu.

Menurut Admosudirjo (2001:4) Fungsi berasal dari kata dalam Bahasa Inggris *function*, yang berarti sesuatu yang mengandung kegunaan atau manfaat. Fungsi suatu lembaga atau institusi formal adalah adanya kekuasaan berupa hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Fungsi lembaga atau institusi disusun sebagai pedoman atau haluan bagi organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatan dan mencapai tujuan organisasi. Fungsi berkaitan erat dengan wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum

Secara organisasional kewenangan adalah kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik. Terdapat kewenangan diikatkan pula hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam

menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

- a. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- b. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- c. Akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/burger, kelompok rakyat dan badan (Admosudirjo, 2001:7)

Kewenangan menurut Himawan (2004:51) adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.

Peraturan Bupati Indragiri Hulu Nomor 53 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Indragiri Hulu Pasal 14 yang berbunyi Rincian tugas Seksi Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman adalah sebagai berikut:

- a. Melaksanakan pengumpulan, identifikasi, pengolahan, pemuktahiran dan penyajian data kawasan kumuh;
- b. Menyiapkan bahan penyusunan petunjuk operasional dan petunjuk teknis penataan dan peningkatan kualitas kawasan kumuh;

- c. Menyiapkan bahan penyusunan rencana program dan anggaran penataan dan peningkatan kualitas kawasan kumuh;
- d. Melaksanakan pemetaan kebutuhan sarana prasarana penataan dan peningkatan kualitas kawasan kumuh;
- e. Menyiapkan bahan telaahan Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman;
- f. Menyiapkan bahan pengkoordinasian pelaksanaan tugas Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman;
- g. Menyiapkan bahan pembinaan Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman;
- h. Menyiapkan bahan pembinaan, pengawasan dan evaluasi Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman;
- i. Menyiapkan bahan penyusunan laporan realisasi anggaran dan kinerja Seksi Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Permukiman;
- j. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

7. Konsep Peranan

Peran akan menjawab pertanyaan mengenai apa yang sebenarnya dilakukan seseorang dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya. Suatu peranan dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku yang teratur, dan ditimbulkan karena suatu jabatan tertentu.

Peranan diartikan adalah atribut sebagai akibat dari status. Peranan hanyalah sebuah aspek dari status, dan status adalah pola perilaku kolektif yang secara norma diharapkan dari orang-orang lain. Oleh karena itu, maksud konsep “peranan” adalah untuk membuat garis batas antara masyarakat dan individu. Dalam batas peranan sosialnya, seorang mempunyai batas kebebasan tertentu (Rauf, 2015: 97-98).

Menurut Soekanto dalam Rauf (2015:98) mengatakan peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan

ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisah-pisahkan, karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Sementara menurut Thoha (2004: 263) peranan timbul karena seseorang memahami bahwa ia tak bekerja sendirian dan mempunyai lingkungan yang setiap saat ia perlukan untuk berinteraksi.

8. Konsep Pelayanan

Pelayanan menurut Soetopo dalam Maulidiah (2014: 39) adalah suatu usaha atau rangkaian usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) atau memenuhi apa yang diperlukan atau dibutuhkan oleh orang lain. Atau dapat juga diartikan bahwa pelayanan adalah serangkaian dari suatu kegiatan atau proses dari upaya pemenuhan berbagai kebutuhan dari orang lain atau masyarakat secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak terwujud, cepat, lebih cepat dirasakan dari pada dimiliki dan unsur pelanggan sebagai unsur yang membutuhkan akan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam mengkonsumsi atau menerima jasa-jasa yang telah diberikan tersebut.

Pelayanan publik sangat erat kaitannya dengan pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah ialah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai kualitas pemerintah. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kelompok. Pelayanan publik memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat saat ini dikarenakan tidak semua jasa atau pelayanan disediakan oleh

pihak swasta, oleh karena itu pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang tidak disediakan swasta tersebut.

Menurut Sinambela (2011:5) pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi ini sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan.

Sedangkan di dalam Undang-undang No 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Adapun asas-asas pelayanan publik yang termuat dalam undang-undang tersebut meliputi:

1. Kepentingan umum
Yaitu pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan atau golongan.
2. Kepastian hukum
Yaitu jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
3. Kesamaan hak
Yaitu pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
Yaitu pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
5. Keprofesionalan
Yaitu pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
6. Partisipatif
Yaitu peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan

masyarakat

7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
Yaitu setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil
8. Keterbukaan
Yaitu setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9. Akuntabilitas
Yaitu proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
11. Ketepatan waktu
Yaitu penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
12. Kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan
Yaitu setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah dan terjangkau.

Berdasarkan definisi di atas maka peneliti menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian proses atau usaha yang dilakukan perorangan maupun instansi publik untuk mencapai tujuan tertentu atau melaksanakan ketentuan perundang-undangan.

9. Kawasan Permukiman Kumuh

Permukiman sering disebut perumahan dan atau sebaliknya permukiman berasal dari kata *housing* dalam bahasa Inggris yang artinya adalah perumahan dan kata *human settlement* yang artinya adalah permukiman. Perumahan memberikan kesan tentang rumah atau kumpulan rumah beserta prasarana dan sarana lingkungan. Perumahan menitikberatkan pada fisik atau benda mati, yaitu *house* dan *land settlement*. Permukiman memberikan kesan tentang permukiman atau kumpulan pemukim beserta sikap dan perilakunya di dalam lingkungan, sehingga permukiman menitikberatkan pada sesuatu yang bukan bersifat fisik atau

benda mati yaitu manusia (*human*). Dengan demikian perumahan dan permukiman merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya, pada hakikatnya saling melengkapi (Kurniasih, 2007: 18).

Kumuh adalah kesan atau gambaran secara umum tentang sikap dan tingkah laku yang rendah dilihat dari standar hidup dan penghasilan kelas menengah. Dengan kata lain, kumuh dapat diartikan sebagai tanda atau cap yang diberikan golongan atas yang sudah mapan kepada golongan bawah yang belum mapan (Kurniasih, 2007: 18).

Menurut studi yang dilakukan oleh Program Pasca Sarjana Jurusan Arsitektur, Institut Teknologi Sepuluh November, Surabaya (Titisari dan Farid Kurniawan, 1999 :8-9), untuk menentukan kekumuhan suatu kawasan, dapat ditinjau dari empat aspek, yaitu :

1. Kondisi bangunan atau rumah,
2. Ketersediaan prasarana dasar dan lingkungan,
3. Kerentanan status penduduk, dan
4. Berdasarkan aspek pendukung, seperti tidak tersedianya lapangan kerja yang memadai, kurangnya tingkat partisipasi masyarakat pada kegiatan sosial dan dapat dikatakan hampir tidak ada fasilitas yang dibangun secara bersama swadaya maupun non swadaya oleh masyarakat. Berdasarkan kriteria tersebut maka studi tersebut menentukan tiga skala permukiman kumuh, yaitu tidak kumuh, kumuh dan sangat kumuh.

Berbeda dengan studi yang dilakukan oleh Program Pasca Sarjana Jurusan Arsitek tersebut, Laboratorium Permukiman, Jurusan Arsitektur ITS, Surabaya

(Rudiyantono, 2000:8), hanya menentukan dua standart permukiman kumuh, yaitu :

1. Ditinjau dari keadaan kondisi rumahnya, yang antara lain dilihat dari stuktur rumahnya, pemisahan fungsi ruang, kepadatan hunian/rumah dan bangunan dan tatanan bangunan.
2. Ditinjau dari ketersediaan prasarana dasar lingkungan, seperti pada air bersih, sanitasi, ketersediaan fasilitas tempat ibadah, pendidikan, kesehatan, dan sarana ekonomi, ada tidaknya ruang terbuka di luar perumahan. Studi ini tidak mempertimbangkan kriteria non fisik seperti kerentanan status penduduk untuk melihat tingkat tingkat kekumuhan permukiman.

Menurut Sinulingga (2005:83) ciri kampung/pemukiman kumuh terdiri dari:

- a. Penduduk sangat padat antara 250-400 jiwa/ha. Pendapat para ahli perkotaan menyatakan bahwa apabila kepadatan suatu kawasan telah mencapai 80 jiwa/ha maka timbul masalah akibat kepadatan ini, antara perumahan yang dibangun tidak mungkin lagi memiliki persyaratan fisiologis, psikologis dan perlindungan terhadap penyakit.
- b. Jalan-jalan sempit tidak dapat dilalui oleh kendaraan roda empat, karena sempitnya, kadang-kadang jalan ini sudah tersembunyi dibalik atap-atap rumah yang sudah bersinggungan satu sama lain.

- c. Fasilitas drainase sangat tidak memadai, dan malahan biasa terdapat jalan-jalan tanpa drainase, sehingga apabila hujan kawasan ini dengan mudah akan tergenang oleh air.
- d. Fasilitas pembuangan air kotor/tinja sangat minim sekali. Ada diantaranya yang langsung membuang tinjanya ke saluran yang dekat dengan rumah, ataupun ada juga yang membuangnya ke sungai yang terdekat.
- e. Fasilitas penyediaan air bersih sangat minim, memanfaatkan air sumur dangkal, air hujan atau membeli secara kalengan.

Jadi menurut Sinulingga (2005:84) pemukiman kumuh adalah lingkungan hunian atau tempat tinggal/rumah beserta lingkungannya, yang berfungsi sebagai rumah tinggal dan sebagai sarana pembinaan keluarga, tetapi tidak layak huni ditinjau dari tingkat kepadatan penduduk, sarana dan prasarananya, fasilitas pendidikan, kesehatan serta sarana dan prasarana sosial budaya masyarakat.

10. Konsep Penataan Ruang

Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.²⁵ Hal tersebut merupakan ruang lingkup penataan ruang sebagai objek Hukum Administrasi Negara. Jadi, hukum penataan ruang menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 yaitu hukum yang berwujud struktur ruang (ialah susunan pusat-pusat pemukiman dan sistem jaringan prasarana dan sarana yang berfungsi sebagai pendukung kegiatan ekonomi masyarakat yang secara hierarkis memiliki hubungan fungsional) dan pola ruang (ialah distribusi peruntukan ruang dalam

suatu wilayah yang meliputi peruntukan ruang untuk fungsi lindung dan peruntukan ruang untuk fungsi budi daya).

Menurut Hermit (2008:68) “sebagaimana asas hukum yang paling utama yaitu keadilan, maka arah dan kerangka pemikiran serta pendekatan-pendekatan dalam pengaturan (substansi peraturan perundang-undangan) apa pun, termasuk Undang-Undang Penataan Ruang, wajib dijiwai oleh asas keadilan”.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ditegaskan bahwa penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas:

1. Keterpaduan.

Keterpaduan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain, adalah pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

2. Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan.

Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungannya, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antar daerah serta antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

3. Keberlanjutan.

Keberlanjutan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan menjamin kelestarian dan kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan dengan memperhatikan kepentingan generasi mendatang.

4. Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan.

Keberdayagunaan dan keberhasilgunaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengoptimalkan manfaat ruang dan sumber daya yang terkandung di dalamnya serta menjamin terwujudnya tata ruang yang berkualitas.

5. Keterbukaan.

Keterbukaan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan memberikan akses yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penataan ruang.

6. Kebersamaan dan kemitraan.

Kebersamaan dan kemitraan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan.

7. Perlindungan kepentingan umum.

Perlindungan kepentingan umum adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan masyarakat.

8. Kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum dan keadilan adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan bahwa penataan ruang dilaksanakan dengan mempertimbangkan rasa keadilan masyarakat serta melindungi hak dan kewajiban semua pihak secara adil dengan jaminan kepastian hukum.

9. Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah bahwa penyelenggaraan penataan ruang dapat dipertanggungjawabkan, baik prosesnya, pembiayaannya, maupun hasilnya.

Klasifikasi penataan ruang ditegaskan dalam Undang-Undang Penataan Ruang bahwa penataan ruang diklasifikasikan berdasarkan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan. Selanjutnya ditegaskan sebagai berikut:

1. Penataan ruang berdasarkan sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
2. Penataan ruang berdasarkan fungsi utama kawasan terdiri dari kawasan lindung dan kawasan budi daya.
3. Penataan ruang berdasarkan wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
4. Penataan ruang berdasarkan kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan, dan penataan ruang kawasan perdesaan.
5. Penataan ruang berdasarkan nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategis nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Penyelenggaraan penataan ruang harus memperhatikan hal sebagai berikut:

1. Kondisi fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang rentan terhadap bencana.
2. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan, kondisi ekonomi, sosial, budaya, politik, hukum, pertahanan keamanan, lingkungan hidup, serta ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai satu kesatuan.
3. Geostrategi, geopolitik, dan geoekonomi.

Menurut Akib (2010:37) Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota harus dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Komplementer yang dimaksud disini adalah bahwa penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan dalam penyelenggaraannya tidak terjadi tumpang tindih kewenangan.

11. Konsep Kependudukan

Setiap daerah memiliki penduduk dimana penduduk tersebut memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Dalam cakupannya penduduk tersebut saling berhubungan antara satu dan lainnya, sehingga mereka dikatakan makhluk sosial.

Menurut Tarigan (2009:148) Penduduk adalah orang atau individu yang tinggal atau menetap di suatu daerah tertentu dalam jangka waktu yang lama, sedangkan pertumbuhan penduduk adalah keadaan yang dinamis antara penduduk yang bertambah dan jumlah penduduk yang berkurang. Pertumbuhan penduduk disuatu wilayah dipengaruhi oleh empat faktor yaitu kelahiran,

kematian, migrasi masuk dan migrasi keluar. Faktor dominan yang mempengaruhi jumlah penduduk di Indonesia adalah kelahiran dan kematian, karena migrasi masuk, dan migrasi keluar sangat rendah. Faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi rendahnya fertilitas dapat dibagi menjadi dua yaitu faktor demografi dan faktor non demografi. Faktor demografi diantaranya struktur umur, status perkawinan, umur kawin pertama, sedangkan faktor non demografi antara lain keadaan ekonomi penduduk, tingkat pendidikan, perbaikan status wanita, urbanisasi, dan industrialisasi.

Pengetahuan tentang kependudukan adalah penting untuk lembaga – lembaga swasta maupun pemerintah baik di tingkat nasional maupun daerah, dimana masalah kependudukan saat ini telah memegang peranan penting dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah.

Menurut Robert Thomas Malthus (1776 – 1834) dalam Kunarjo (2007:227) menyatakan bahwa penduduk apabila tidak ada pembatasan, akan berkembang biak dengan cepat dan akan memenuhi dengan cepat beberapa bagian dari permukaan bumi dan beliau juga menyatakan bahwa manusia untuk hidup memerlukan bahan makanan, sedangkan laju pertumbuhan bahan makanan jauh lebih lambat dibandingkan laju pertumbuhan penduduk dan apabila tidak ada pembatasan terhadap pertumbuhan penduduk, maka manusia akan mengalami kekurangan bahan makanan sehingga inilah menjadi sumber kemelaratan dan kemiskinan manusia.

B. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu yang menjadi referensi dan acuan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Tabel I.1 Penelitian Terdahulu

No.	Nama	Judul	Teori	Indikator
1.	Ace Setiadhi K (2004)	Tinjauan Terhadap Kebijakan Penanganan Kawasan Kumuh Di Perkotaan	Undang-Undang No. 4/1992 pada pasal 27	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perbaikan atau Pemugaran 2. Peremajaan 3. Pengelolaan dan pemeliharaan yang berkelanjutan
2.	Febrian Erlangga	Peran Dinas Tata Kota Dalam Meningkatkan Kualitas Perumahan Dan Pemukiman Kumuh Di Kota Bandar Lampung	Teori peranan menurut Soekanto (2013:212) dan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Tahun 2011-2030	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan studi kelayakan 2. Melakukan perencanaan kerjasama antar instansi 3. Melaksanakan
3.	Ariko (Skripsi Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIPOL UIR, 2016)	Peranan Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Melaksanakan Pengawasan Terhadap Warung Remang-Remang dan Kafe di Kecamatan Pangkalan Lesung Kabupaten Pelalawan	Teori pengawasan menurut Terry dalam Zulkifli (2005:209)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menetapkan standar 2. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan 3. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan 4. Koreksi

Sumber: Data Olahan, 2018

Penelitian terdahulu yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini terdapat persamaan dan perbedaan dengan yang akan peneliti laksanakan. Persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan terletak pada persamaan membahas masalah peranan instansi pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Sedangkan perbedaan terletak pada lokasi penelitian, tahun penelitian, pendekatan dan jenis penelitian sama-sama kuantitatif, indikator penelitian, dan objek yang ditetapkan.

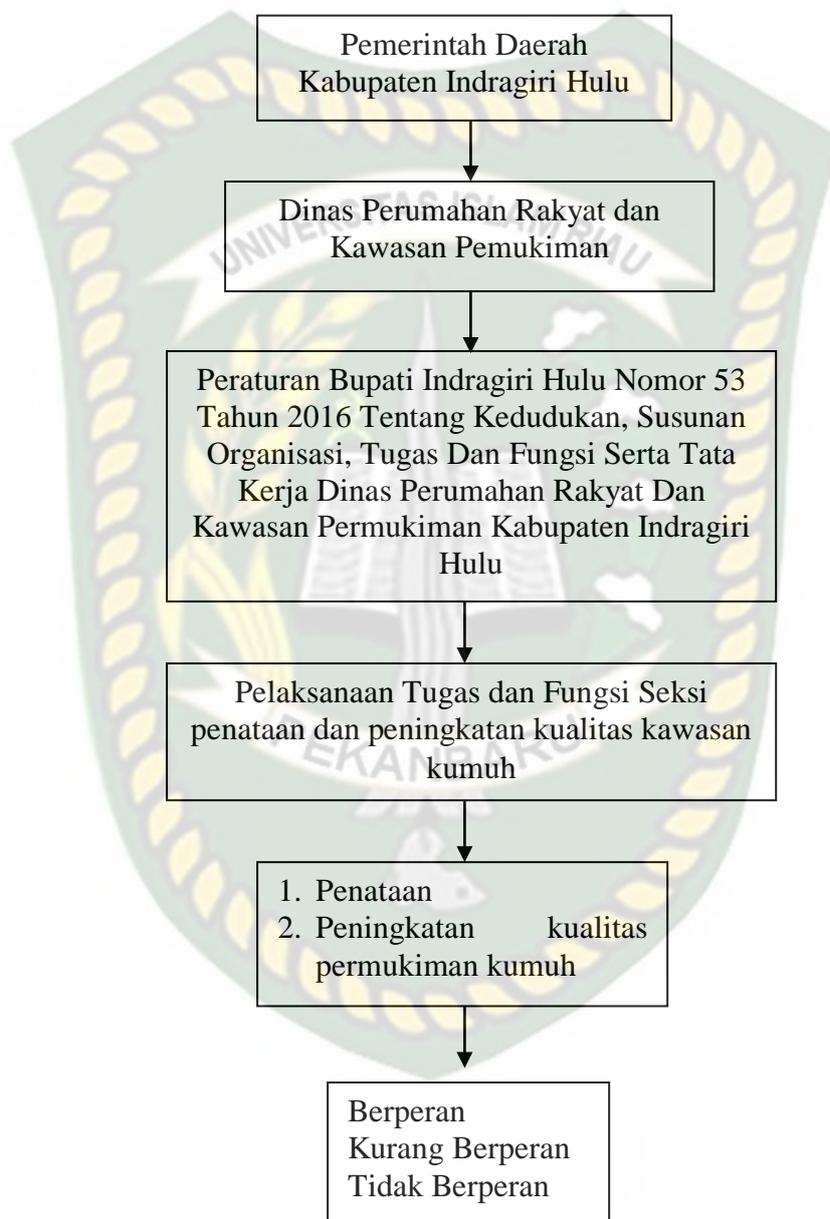
C. Kerangka Pikir

Peningkatan kualitas perumahan dan permukiman yang selama ini menjadi perhatian pemerintah adalah kawasan perumahan dan permukiman yang termasuk kategori kawasan kumuh, yang ditandai antara lain dengan kondisi prasarana dan sarana yang tidak memadai baik secara kualitas dan kuantitas, kondisi sosial ekonomi masyarakat yang rendah, kondisi sosial budaya masyarakat, dan kondisi lingkungan yang rawan bencana, penyakit dan keamanan.

Pemerintah daerah dinilai mempunyai andil sangat besar untuk terselenggaranya penanganan kawasan permukiman kumuh. Hal ini mempunyai indikasi bahwa pemerintah daerah menginginkan adanya keteraturan pembangunan khususnya kawasan yang ada di daerahnya.

Untuk lebih jelasnya mengenai kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar II.I Kerangka Pikir Tentang Peranan Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Penataan dan Peningkatan Kualitas Kawasan Pemukiman Kumuh Lembah Sago Kecamatan Peranap



Sumber: Olahan Penelitian, 2018

D. Konsep Operasional

Untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran terhadap konsep yang diperlukan atau digunakan, maka konsep operasional dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah dalam penelitian ini adalah pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu yang memiliki kewenangan dalam menangani masalah perumahan dan pemukiman masyarakat.
2. Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Indragiri Hulu adalah satu dinas yang diberikan kewenangan dari Bupati untuk melaksanakan penataan kawasan permukiman kumuh di Kabupaten Indragiri Hulu
3. Penataan adalah cara atau pengaturan yang dilakukan untuk memperoleh perubahan kearah yang lebih baik.
4. Kawasan permukiman adalah kawasan tempat dimana masyarakat terintegrasi dalam satu kesatuan dan terjadi hubungan kerjasama demi memenuhi kebutuhan hidup mereka.
5. Kawasan permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni antara lain karena berada pada lahan yang tidak sesuai dengan peruntukkan atau tata ruang, kepadatan bangunan yang sangat tinggi dalam luasan yang sangat terbatas, rawan penyakit sosial dan penyakit lingkungan, kualitas umum bangunan rendah, tidak terlayani prasarana lingkungan yang memadai, membahayakan keberlangsungan kehidupan dan penghuninya.

6. Penataan kawasan permukiman kumuh dalam penelitian ini mengedepankan tugas dan fungsi Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Indragiri Hulu sebagai indikator penelitian untuk melihat sejauhmana peranan yang telah dilaksanakan. Adapun indikator yang ditetapkan dalam penelitian ini yakni:

- a. Penataan dalam penelitian ini adalah pendataan dan perencanaan kawasan permukiman yang telah ditetapkan Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Indragiri Hulu.
- b. Peningkatan kualitas kawasan kumuh dalam penelitian ini adalah upaya pemetaan untuk pencegahan dan peningkatan kualitas permukiman yang telah dilaksanakan Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Indragiri Hulu

E. Operasional Variabel

Di bawah ini dapat dilihat operasionalisasi variabel yang menyajikan konsep penelitian yang telah ditetapkan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel II.2 Operasional Variabel Tentang Peranan Dinas Perumahan Rakyat Dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Indragiri Hulu Dalam Penataan Dan Peningkatan Kualitas Kawasan Pemukiman Kumuh Lembah Sago Kecamatan Peranap

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
1	2	3	4	5
Tugas pokok sebagai satau kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama	Penataan dan Peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh	Penataan	1. Pendataan kawasan permukiman kumuh 2. Perencanaan permukiman kumuh 3. Penetapan program penataan kawasan	Berperan Kurang berperan Tidak berperan

1	2	3	4	5
dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu (Himawan, 2004:38).		Peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh	<p>pemukiman kumuh</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Upaya pencegahan terjadinya pemukiman kumuh 2. Pelaksanaan peningkatan kualitas pemukiman kumuh 3. Melaksanakan pengendalian kawasan permukiman kumuh 	Berperan Kurang berperan Tidak berperan

Sumber : Data Olahan 2018

F. Teknik Pengukuran

Setelah dikemukakan konsep-konsep yang bersangkutan dengan penelitian ini, maka penulis menetapkan teknik pengukuran atas variabel dan indikator pembinaan. Pengukuran terhadap pelaksanaan variabel dan indikator dalam penelitian ini ada (3) kategori.

1. Pengukuran Variabel Penelitian

Berperan : Apabila semua kriteria indikator penelitian terlaksana dengan ukuran $> 67\%$ dari jawaban responden.

Kurang Berperan : Apabila semua kriteria indikator penelitian terlaksana dengan ukuran $34\%-67\%$ dari jawaban responden.

Tidak Berperan : Apabila semua indikator penelitian dengan ukuran

<33% dari jawaban responden.

2. Pengukuran Indikator Penelitian

Adapun indikator penelitian yang ditetapkan dalam penelitian dapat diukur sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan, sebagai berikut:

Berperan :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran >67% dari jawaban responden.

Kurang Berperan :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran 34%-67% dari jawaban responden

Tidak Berperan :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran <33% dari jawaban responden.

2. Melaksanakan peningkatan kualitas kawasan permukiman kumuh, sebagai berikut

Berperan :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran >67% dari jawaban responden.

Kurang Berperan :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran 34%-67% dari jawaban responden

Tidak Berperan :Apabila semua sub indikator variabel berperan dengan ukuran <33% dari jawaban responden.