

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Pemerintahan

Menurut Conyers, minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional. Mengenai desentralisasi, Wirjosoegito (2004;56) memberikan definisi sebagai berikut:

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari itu”

Ruiter dalam (Wirjosoegito, 2004;76) mengungkapkan bahwa menurut pendapat umum desentralisasi terjadi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu desentralisasi teritorial dan fungsional, yang dijabarkan sebagai berikut:

“Desentralisasi teritorial adalah memberi kepada kelompok yang mempunyai batas-batas teritorial suatu organisasi tersendiri, dengan demikian memberi kemungkinan suatu kebijakan sendiri dalam sistem keseluruhan pemerintahan.

Sedangkan desentralisasi fungsional adalah memberi kepada suatu kelompok yang terpisah secara fungsional suatu organisasi sendiri, dengan demikian memberi kemungkinan akan suatu kebijakan sendiri dalam rangka sistem pemerintahan”

Menurut Ndraha (2003:6), Pemerintahan adalah organisasi 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 bersangkutan diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah.

Menurut Syafiie (2011:8), pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, maupun berkiat serta karismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas).

Menurut Projudikoro (2001:62), istilah pemerintahan berarti sangat luas yaitu meliputi semua pengurusan Negara oleh segala alat-alat kenegaraan. Dalam arti luas seluruh kekuasaan Negara dapat dibagi menjadi empat, yaitu :

- a. Bestuur atau pemerintahan yaitu kekuasaan untuk melaksanakan tujuan Negara.
- b. Politie, ialah kekuasaan polisi untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara.
- c. Rechtrsspraak atau peradilan, yaitu kekuasaan untuk keadilan dalam Negara.
- d. Regeling atau pengaturan perundang-undangan yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam Negara.

Penggolongan lain tugas pemerintahan dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirjo (2002:62) adalah :

a. Tugas pemerintah (Regertaak)

Tugas pemerintahan antara lain :

- 1) Tugas perundang-undangan
- 2) Tugas pemerintahan dalam arti luas
- 3) Tugas kepolisian
- 4) Tugas pertahanan
- 5) Tugas peradilan

b. Tugas eksekutif (menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang)

Yang termasuk dalam tugas eksekutif ini adalah :

- 1) Tugas penyelenggaraan perundang-undangan
- 2) Tugas penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh badan-badan pemerintahan.

c. Tugas pemerintahan

d. Tugas administrasi

Rasyid (2001:75) mengemukakan tugas-tugas pokok pemerintahan:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Rosenthal (dalam syafiie, 2008 : 7) berpendapat bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum.

Menurut Ndraha (2007:9), ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap

orang akan jasa publik dan layanan *civil* dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Menurut Brasz (dalam Syafiie, 2008:9), ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara ke dalam maupun ke luar terhadap warganya.

## 2. Pengertian Pelayanan

Menurut Sianipar (2004:7) “Pelayanan Prima atau *Excelent Service* adalah pelayanan yang terbaik, melebihi, melampaui, mengungguli pelayanan yang diberikan pihak lain atau daripada pelayanan waktu lalu”.

Menurut Sampara (dalam Sinambela, 2011:4), pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Penyelenggaraan pelayanan prima kepada masyarakat menuntut kinerja aparat pemerintah termasuk aparat Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Rokan Hilir agar memiliki profesionalisme kerja yang baik sehingga akan tercapai kualitas aparat yang mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Untuk dapat memahami apa yang dimaksud dengan kualitas pelayanan maka penulis mengambil pengertian dari masing-masing kata. Kualitas menurut kamus umum Bahasa Indonesia (2001:528), kualitas adalah baik buruk suatu benda atau keadaan suatu benda”.

Sedangkan pelayanan menurut Nurcholis (2005:2), pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan atau mengurus keperluan seseorang atau sekelompok orang.

Berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa kualitas pelayanan adalah suatu hubungan antara persepsi masyarakat terhadap sesuatu yang berupa pelayanan dari seseorang/kelompok orang atau instansi kepada masyarakat tersebut.

Layanan menurut Kotler dalam Tjiptono (2006:48) mengatakan “Bahwa pada dasarnya merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak lain dan pada dasarnya tidak berwujud (*intangible*) serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Sebagai suatu produk layanan mempunyai sifat yang menyebabkan berbeda dengan barang-barang lain”.

Lain halnya dengan Lukman (2004:38) menyatakan bahwa “Pelayanan atau layanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung dengan orang lain dan atau mesin fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan”. Sejalan dengan itu, maka dalam kamus besar Bahasa Indonesia dijelaskan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain.

Lukman (2005:14) mengartikan :kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah urutan yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik”.

Lain halnya dengan Sinambela (2011:6), mengartikan kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan. Hal ini berarti bahwa jasa/layanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas

jasa/layanan dipersepsikan baik dan memuaskan sedangkan bila jasa/layanan yang diterima rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa/layanan akan dipersepsikan buruk. Perjalanan kualitas tersebut bukan hanya berlangsung dalam organisasi privat karena saat ini masyarakat telah menuntut kualitas pelayanan publik dari organisasi publik. Rata-rata organisasi publik di Indonesia belum dapat menyediakan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, di mana hal ini menyebabkan masyarakat sering kecewa dan frustrasi dalam berurusan dengan organisasi publik, tetapi masyarakat tidak mempunyai alternatif lain untuk memperoleh jenis-jenis pelayanan publik tertentu, sehingga mau tidak mau masyarakat harus berurusan dengan organisasi publik untuk mendapatkan pelayanan publik.

### **3. Pengertian Pelayanan Publik**

Pamudji (2004:24) memberikan pengertian pelayanan publik. Pelayanan publik sebagai kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa“. Produk-produk yang dibutuhkan oleh masyarakat berkisar pada barang modal dan barang pakai sampai pada jasa pasar, publik dan layanan sipil. Jasa publik merupakan produk yang menyangkut hajat orang banyak yang dapat dijual beli, tetapi proses, produk, harga, penjualan/distribusinya dikendalikan oleh pemerintah.

Sedangkan menurut Inu Kencana dkk (dalam Sinambela, 2011:5) pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang

menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Dengan demikian dapat disimpulkan pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya Negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan dan pendidikan.

Dengan demikian penyediaan jasa publik termasuk kebutuhan air minum, selain dapat dilakukan oleh pemerintah, dapat dilakukan oleh badan-badan swasta dengan peraturan dan pengawasan dari pemerintah. Namun demikian keterlibatan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik masih sangat diperlukan karena mekanisme pasar memberi pelayanan secara efisien.

Albrecht dalam Simbolon (2003:15) mengatakan ciri organisasi publik yaitu :

- a. Harus memiliki susunan strategi yang baik
- b. Orang di level operasional yang memiliki orientasi tinggi kepada pelanggan
- c. Sistem yang tidak menyulitkan kepada pelanggannya.

Prinsip-prinsip dari penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat menurut Moenir (dalam Skripsi Jalis, 2009:17) adalah sebagai berikut :

a. Kesederhanaan.

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan.

Kejelasan ini meliputi :

- 1). Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- 2). Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- 3). Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Kepastian waktu.

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d. Akurasi.

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Keamanan.

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

f. Tanggungjawab.

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab 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 sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

h. Kemudahan akses.

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

i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun dan ramah serta memberikan pelayanan secara khas.

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.

#### **4. Standar Pelayanan Publik**

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian dari pemberi pelayanan didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol

masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan serta memperhatikan lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat

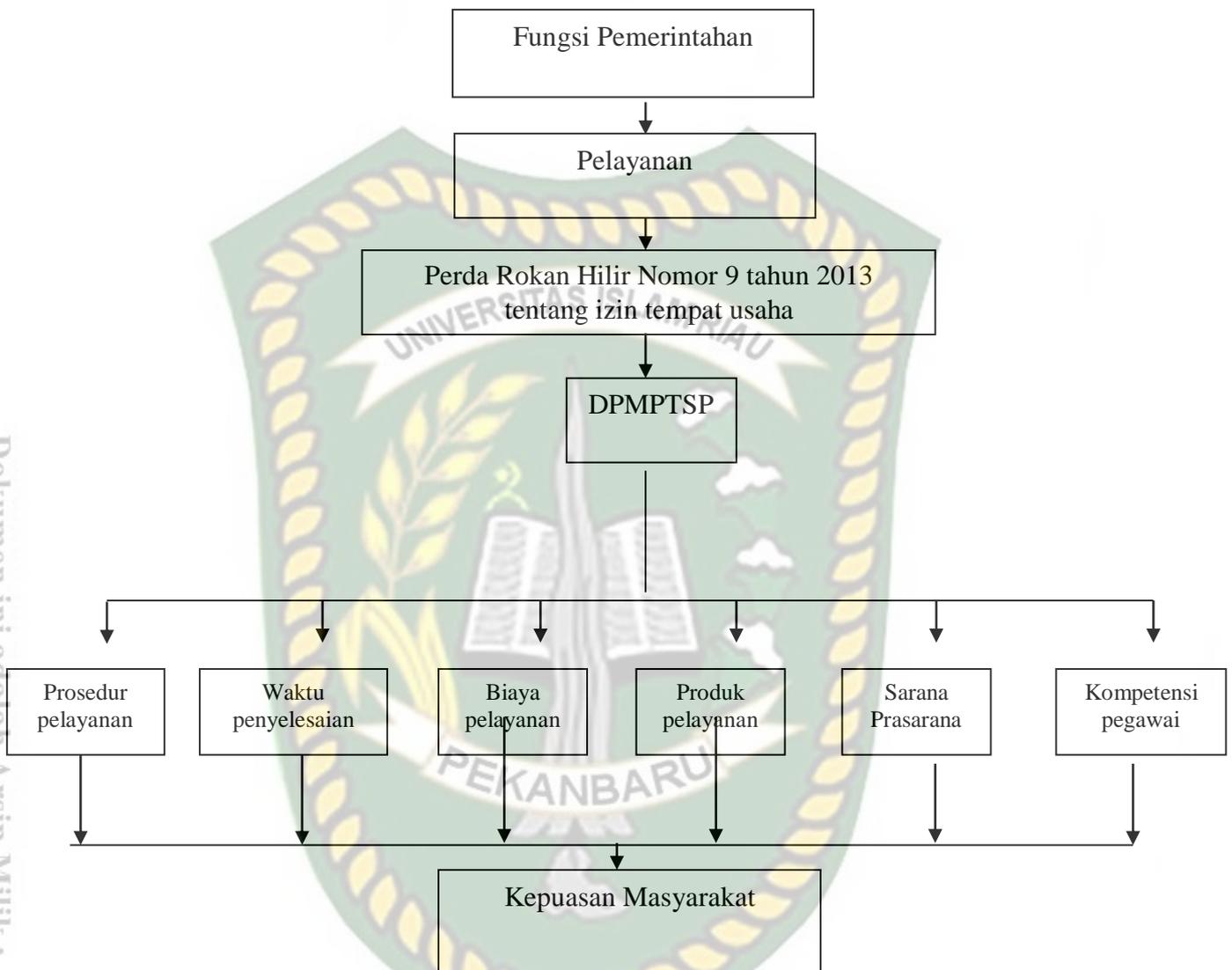
Standar Pelayanan Publik menurut Peraturan Menteri PAN-RB Nomor :15/2017, sekurang-kurangnya meliputi;

1. Prosedur pelayanan;
2. Waktu Penyelesaian;
3. Biaya Pelayanan;
4. Produk Pelayanan;
5. Sarana dan Prasarana;
6. Kompetensi petugas pelayanan;

Penyusunan standar pelayanan publik, harus mempertimbangkan aspek kemampuan, kelembagaan dan aparat penyelenggara pelayanan, dan karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Dengan harapan, agar standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik, terutama oleh para pelaksana operasional pelayanan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, dimengeti dan diterima oleh masyarakat/stakeholder.

Menurut Pudyatmoko (2009:117), aparat pemerintah juga menjadi faktor penyebab persoalan dalam penanganan perizinan, hal ini dapat dijelaskan : Faktor aparat pemerintah bisa juga menyangkut kapasitas personal baik dalam hal jumlah ataupun kapabilitasnya. Jumlah personel yang terbatas kadang-kadang menjadi penghambat kelancaran pengurusan perizinan.

### A. Kerangka Pikiran



### C. Konsep Operasional

Pada dasarnya organisasi terbagi dua bagian yaitu organisasi publik dan organisasi privat. Organisasi publik memiliki tugas dimana terbagi ke dalam bentuk tugas pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan. Tugas – tugas tersebut akan mengeluarkan kebijakan – kebijakan agar tugas pemerintah di dalam organisasi dapat berjalan. Dalam pelaksanaan pelayanan waktu merupakan hal yang terpenting dikarenakan semakin sedikit waktu yang dipergunakan akan semakin efektif pelayanan tersebut dan biaya yang dipergunakan sedikit. Waktu yang efektif dengan biaya sedikit akan dapat menjadi penunjang terhadap produk pelayanan dengan memberikan prosedur yang mudah serta ketersediaan sarana dan prasarana yang dilaksanakan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berkompentensi. Apabila kebijakan ini dapat berjalan maka kepuasan masyarakat akan dapat dirasakan.

Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalahan dalam pelaksanaan penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca mudah memahami maksud dan tujuan penulisan ini, diantaranya :

1. Pelayanan adalah sebagai suatu yang berupa jasa memiliki karakteristik tidak nyata ( *intangible* ) tapi dapat dirasakan.
2. Pelayanan publik adalah jasa pengurusan suatu keperluan yang disediakan oleh organisasi terhadap masyarakat luas.
3. Masyarakat dalam hal ini adalah orang yang melakukan pengurusan Surat Izin Tempat Usaha(SITU).

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah :

1. Waktu penyelesaian adalah pelaksanaan pelayanan yang dilakukan pegawai dapat diselesaikan dengan tepat waktu yang meliputi :
  - ( 1 ) pelayanan dapat diselesaikan dengan tepat waktu ,
  - ( 2 ) produk pelayanan diterima dengan tepat.
2. Biaya pelayanan adalah biaya yang dikeluarkan pemohon untuk mengurus yang meliputi :
  - ( 1 ) biaya administrasi dan retribusi dalam pengurusan SITU.
3. Produk pelayanan yaitu hasil yang dalam melaksanakanseluruh pekerjaan yang meliputi
  - ( 1 ) kebersihan kerja,
  - ( 2 ) ketelitian kerja
4. Prosedur pelayanan yaitu pemberian pelayanan dengan prosedur yang tidak berbelit – belit yang meliputi :
  - ( 1 ) prosedur yang diberikan jelas,
  - ( 2 ) mudah dipahami.
5. Sarana dan prasarana pelayanan adalah kelengkapan dalam pemberian pelayanan kepada publik serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan meliputi:
  - ( 1 ) tersedianya sarana prasarana kerja,
  - ( 2 ) tersedianya ruang tunggu, halaman parkir dan lain lain,
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan adalah Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mau bertanggung jawab terhadap apa yang telah dilaksanakan terhadap penyelenggaraan pelayanan, meliputi :

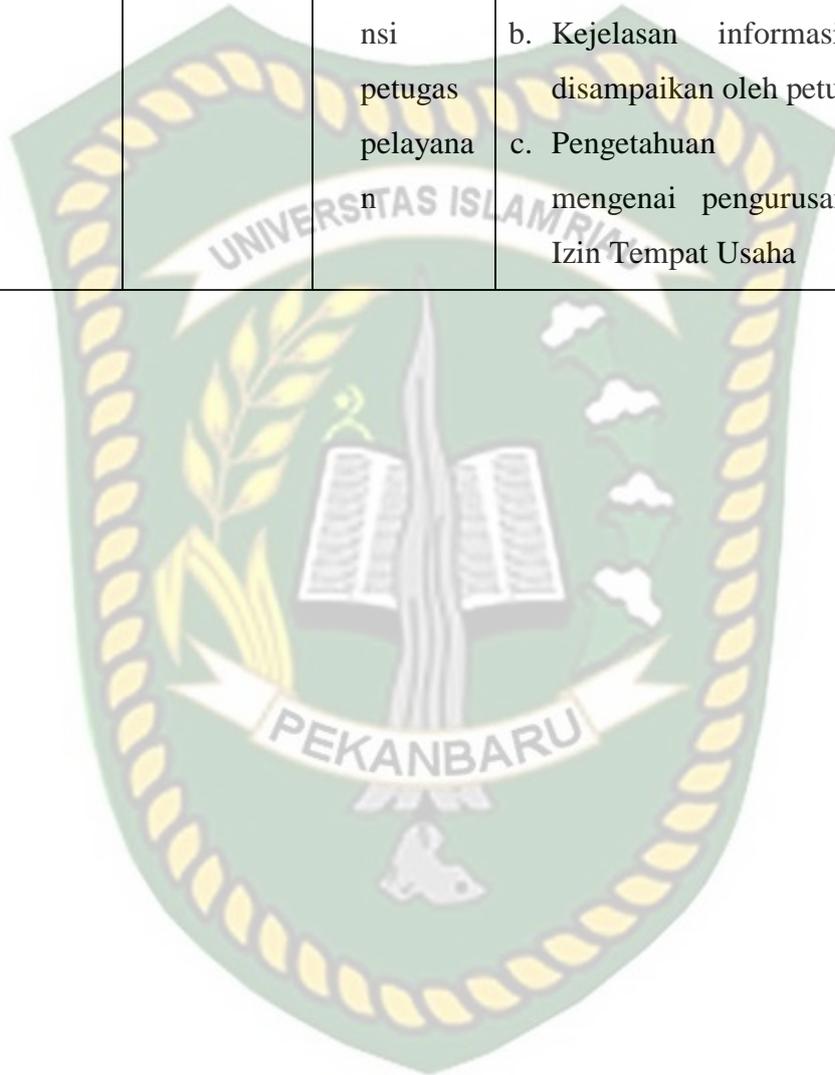
- (1) pimpinan bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pelayanan pengurusan SITU,
- (2) memberikan kemudahan dalam pengurusan SITU,
- (3) penyelesaian keluhan pemohon dalam pengurusan SITU.

#### D. Operasional Variabel

Tabel II.1 Operasional Variabel

Konsep	Dimensi	Indikator	Sub Indikator
Pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan atau mengurus keperluan seseorang atau sekelompok orang. (Sianipar, 2004:4)	Pelayanan Publik pada Pengurusan Surat Izin Tempat Usaha	1. Prosedur pelayanan	a. Persyaratan pengurusan Surat Izin Tempat Usaha b. Penjelasan ataupun informasi yang diberikan mengenai Pengurusan Surat Izin Tempat Usaha
		2. Waktu penyelesaian	Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan
		3. Biaya pelayanan	Pengurusan Surat Izin Tempat Usaha
		4. Produk pelayanan	a. Surat Izin Tempat Usaha b. Tempat pelayanan Pengurusan Surat Izin Tempat Usaha
		5. Sarana dan prasaran	a. Kenyamanan ruang tunggu b. Kelengkapan sarana dan prasarana

		a	c. Kebersihan ruang tunggu d. Kerapian ruang tunggu
		6. Kompetensi petugas pelayanan	a. Keramahan petugas b. Kejelasan informasi yang disampaikan oleh petugas c. Pengetahuan petugas mengenai pengurusan Surat Izin Tempat Usaha



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau