

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Konsep Pemerintahan menurut Koswara (2002) bahwa yang dimaksud pemerintahan yakni dalam arti luas meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif, dalam arti sempit meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif. Selanjutnya Koswara (1999 : 5) menjelaskan bahwa ilmu pemerintahan merupakan Ilmu pengetahuan yang secara mandiri menyelenggarakan studi tentang cara-cara bagaimana pemerintahan negara disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal dalam upaya mencapai tujuan negara.

Maka disimpulkan bahwa Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Obyek material ilmu pemerintahan secara kebetulan sama dengan objek material ilmu politik, ilmu administrasi negara, ilmu hukum tata negara dan ilmu negara itu sendiri, yaitu negara. Objek forma ilmu pemerintahan bersifat khusus dan khas, yaitu hubungan-hubungan pemerintahan dengan sub-subnya (baik hubungan antara Pusat dengan Daerah, hubungan antara yang diperintah dengan yang memerintah, hubungan antar lembaga serta hubungan antar departemen), termasuk didalamnya pembahasan output pemerintahan seperti fungsi-fungsi,

sistem-sistem, aktivitas dan kegiatan, gejala dan perbuatan serta peristiwa-peristiwa pemerintahan dari elit pemerintahan yang berkuasa.

Asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip-prinsip yang menjadi pegangan. Ada beberapa asas pemerintahan, antara lain : asas aktif, asas ‘mengisi yang kosong’ atau *Vrij Bestuur*, asas membimbing, asas *Freies Ermessen*, asas “dengan sendirinya”, asas historis, asas etis, dan asas *de tournament de pouvoir*.

Menurut Taliziduhu Ndraha, pemerintahan dapat digolongkan menjadi 2 golongan besar yaitu pemerintahan konsentratif dan dekonsentratif. Pemerintahan dekonsentratif terbagi atas pemerintahan dalam negeri dan pemerintahan luar negeri. Pemerintahan dalam negeri terbagi atas pemerintahan sentral dan desentral. Pemerintahan sentral dapat diperinci atas pemerintahan umum dan bukan pemerintahan umum. Yang termasuk ke dalam pemerintahan umum adalah pertahanan keamanan, peradilan, luar negeri dan moneter.

Ermaya (1998) membedakan secara tajam secara pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah lembaga atau badan-badan politik yang mempunyai fungsi melakukan upaya untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Dari pengertian tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintah pada hakekatnya adalah aspek statis, sedangkan pemerintahan adalah aspek dinamikanya. Selanjutnya masih dengan dari turunan konsep paragraf sebelumnya, Ermaya (1998) menyebutkan, bahwa suatu pengertian tentang pemerintahan, dapat dibedakan dalam pengertian luas

dan dalam pengertian sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah “segala kegiatan badan-badan publik. Yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara”. Dalam arti sempit, adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan eksekutif”.

C.F Strong dalam Koswara (2003) memberikan makna pemerintahan sebagai berikut Pemerintahan menunjukkan bahwa pemerintah mempunyai kewenangan yang dapat digunakan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara baik kedalam maupun keluar. Untuk melaksanakan kewenangan itu, pemerintah harus mempunyai kekuatan tertentu, antara lain kekuatan di bidang militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, kekuatan legislatif, atau pembuatan undang-undang serta kekuatan finansial atau kemampuan mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai keberadaan negara bagi penyelenggaraan peraturan. Semua kekuatan tersebut harus dilakukan dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Sementara itu Finer dalam Pamudji (1993) mengemukakan bahwa istilah “*government*” paling sedikit mempunyai 4 (empat) arti yaitu :

1. Menunjukkan kegiatan atau proses pemerintah, yaitu melaksanakan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of governing*).
2. Menunjukkan masalah-masalah (hal ikhwal) negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*).
3. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people chargewidth the duty of governing*).

4. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular society is governed*).

2. Konsep Birokrasi

Istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani *kratein* yang berarti mengatur (M. Mas'ud Said, 2007:1). Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) menyatakan : “Birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya”.¹⁴ Istilah birokrasi seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, padahal birokrasi ciptaan Max Weber itu bisa terjadi di organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi, birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif.

Birokrasi menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Max Weber seorang sosiolog asal Jerman yang pada abad ke-19 menulis karya yang sangat berpengaruh bagi Negara-negara yang berbahasa Inggris dan Negara di daratan Eropa lainnya, karya itu sampai sekarang dikenal dengan konsep tipe ideal birokrasi. Konsep tipe ideal ini kurang dikenal tentang kritiknya terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana peran politik terhadap birokrasi.

Birokrasi weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara professional dan rasional di jalankan. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita untuk memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya. Menurut weber tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Menurut weber tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat merupakan domain yang

menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.

5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resource* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. Butir-butir tipe ideal tersebut tidak semuanya bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu.

Seperti persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu berdasarkan kualifikasi profesionalitas cocok untuk kondisi birokrasi tertentu, tetapi banyak sekarang tidak bisa diterapkan. Karena banyak pula negara yang mengangkat pejabat berdasarkan kriteria subjektivitas, apalagi ada yang didasarkan atas intervensi politik dari kekuatan partai politik tertentu. Menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas'ud Said (2007:2) juga menyatakan ;
“Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hierarki yang jelas dilakukan dengan aturan tertulis,

dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya”. Menurut Pfiffner dan Presthus seperti yang dikutip M. Mas’ud Said (2007:4) mendefinisikan : “Birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya”.

Kemudian secara konsep menurut Blau (1963) yang dikutip oleh (Lijan Poltak Sinambela, 2010:70) menyatakan bahwa : “Birokrasi adalah organisasi yang ditujukan untuk memaksimalkan efisiensi dalam administrasi, yang menurutnya memiliki ciri-ciri seperti spesialisasi tugas-tugas, hierarki otoritas, badan perundang-undangan, sistem pelaporan, dan personel dengan keterampilan dan peranan khusus”.

Menurut Jacques (1976), dalam Setiyono (2006) birokrasi merupakan sistem manajemen kerja yang hierarkis, dimana orang dipekerjakan untuk bekerja mendapatkan upah (*a hierarchically staffied managerial employment system in which people are employed to work for a wage or salary*). Kemudian masih dalam Konsep yang sama, Beetham (1987) birokrasi merupakan institusi yang berada pada sektor negara, yang memiliki karakteristik adanya kewajiban, memiliki hubungan dengan hukum, dan berhubungan dengan pertanggung jawaban kepada publik dalam menjalankan tugasnya.

Dapat disimpulkan bahwa birokrasi organisasi pemerintahan yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi karena birokrasi ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi sedangkan

yang memegang peranan dalam decision making (Penetapan Kebijakan) sehari-hari adalah para birokrat. Oleh karena itu, para pejabat birokrasi harus mampu berpikir secara kompleks, sistematis, rasional di dalam menjalankan berbagai macam fungsi dan tugas Negara. Latar belakang pendidikan akademis merupakan salah satu persyaratan utama untuk pengadaan pegawai dan penempatan personil, terutama pada jabatan-jabatan yang harus melakukan kalkulasi, perkiraan, perencanaan, formulasi kebijakan, dan pembuat keputusan. Namun yang tidak kalah penting adalah syarat-syarat kepribadian, karena para birokrat tersebut harus banyak berhubungan dengan para warga dan masyarakat, artinya di samping terampil dan memiliki skill dalam bidang tugas, tetapi juga harus pandai “merakyat” dan melayani masyarakat dengan penuh rasa tanggung jawab tanpa pamrih atau tanpa perhitungan untung rugi pribadi. (Lijan Poltak Sinambela, 2010:69).

3. Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan.

Menurut Hardiyansah (2011: 11) mendefinisikan bahwa “pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain”. Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh

kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross yang dikutip oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006: 2) Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga.

Konsep dari Sampara Lukman yang dikutip oleh Lijan Sinambela, 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. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani (Lijan Poltak S, 2006).

Pada pengertian lain, pelayanan hakikatnya merupakan serangkaian kegiatan, karena itu merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh organisasi dalam masyarakat (A.S Moenir 1995). Selanjutnya menurut Moenir (1997:25) Agar pelayanan bisa

berhasil sesuai dengan yang diharapkan, maka syarat-syarat yang harus dipenuhi adalah:

1. Memahami benar-benar masalah dalam bidang tugasnya
2. Mampu memberikan penjelasan mengenai apa yang diperlukan dengan lancar, singkat dan jelas, sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan.
3. Bertingkah laku sopan
4. Disiplin dalam melaksanakan tugas

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi publik atau pun lembaga perusahaan.

Selain itu, bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu :

- a. Pelayanan Pemerintahan, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.
- b. Pelayanan Pembangunan, merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lainnya.

- c. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
- d. Pelayanan Kebutuhan Pokok, merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
- e. Pelayanan Kemasyarakatan, merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya. Secara umum fungsi sarana pelayanan antara lain :
- 1) Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu);
 - 2) Meningkatkan produktifitas barang dan jasa;
 - 3) Ketepatan ukuran/kualitas produk terjamin penyerahan gerak pelaku pelayanan dengan fasilitas ruangan yang cukup;
 - 4) Menimbulkan rasa kenyamanan;
 - 5) Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional penyelenggara.

Pelayanan publik pada dasarnya merupakan sebuah pelayanan yang sebesar-besarnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dari masyarakat, baik dalam bentuk barang publik maupun pelayanan jasa untuk publik. Prinsipnya pelayanan publik dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat hingga daerah termasuk di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dalam pelayanan publik masih sering dijumpai

diskriminasi pelayanan karena faktor afiliasi politik maupun etnis (Wibawa, 2005).

Dalam Ratminto (2005), menurut Gronroos pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan pegawai atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Menurut Wyckoff dan Lovelock dalam bukunya yang dikutip dan diterjemahkan oleh Fandy Tjiptono (2000) ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan yaitu *respected service* dan *perceived service*. Apabila jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa yang dipersepsikan buruk. Baik tidaknya kualitas jasa tergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

Analisisnya adalah pelayanan yang berkualitas itu tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan. Ciri ideal birokrasi menurut Max Weber seperti yang dikutip dan diterjemahkan oleh Ahmad Batingi (1999) antara lain adalah :

- a. Pembagian kerja yang kurang jelas
- b. Adanya hierarki jabatan
- c. Adanya pengaturan sistem yang konsisten

d. Prinsip formalistic impersonality

e. Penempatan berdasarkan karier

f. Prinsip rasionalitas.

Pelayanan publik sering kali dipertukarkan dengan pengukuran kinerja pemerintah (Ratminto dan Winarsih, 2008). Hal ini terjadi pada dasarnya pelayanan publik memang menjadi tanggung jawab pemerintah, ukuran kinerjanya dapat dilihat dari kinerjanya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Dalam manajemen pelayanan publik diperlukan penetapan yang harus dijalankan sebagai base fundamental untuk mencapai efektifitas manajemen pelayanan publik (Dwiyanto, 2010), yaitu:

- a. Standar pelayanan publik, standar yang akan mengatur secara proporsional hak dan kewajiban antara penyelenggara dan pengguna layanan. Selain harus proporsional hak dan kewajiban dari warga pengguna dan penyelenggara layanan perlu diatur secara jelas pada standar tentang transparansi pelayanan. Termasuk didalamnya standar proses juga harus mengatur tentang kesamaan perlakuan warga dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Termasuk didalamnya standar output, yang harus menjadi benchmark bagi setiap penyelenggara layanan untuk menilai apakah mereka sudah dapat memenuhi standar yang telah ditentukan.
- b. Masalah dalam pelaksanaan standar pelayanan, pengembangan standar pelayanan tidak akan banyak memberikan manfaat jika tidak diikuti

dengan pengaturan mekanisme pelaksanaan yang jelas, termasuk penegakan terhadap aturan tentang standar pelayanan itu sendiri.

- c. Struktur kelembagaan pengelolaan layanan publik
- d. Kerjasama antar daerah dalam penyelenggaraan layanan publik, hal ini merupakan isu penting, terlebih ketika wilayah administratif menjadi semakin sempit dan terkotak-kotak dalam wilayah kabupaten/kota, sejalan dengan semakin gencarnya pembentukan daerah otonom baru, maka jarak antara wilayah administratif dengan wilayah fungsional menjadi semakin lebar dan menimbulkan distorsi dalam efisiensi dan efektivitas sistem pelayanan publik.
- e. Partisipasi masyarakat dan penyelenggaraan layanan publik, Rancangan dalam pelayanan publik, yaitu sistem pelayanan yang mampu berperan secara impersonal dengan mengabaikan ciri-ciri personal baik dari rezim pelayanan ataupun warga pengguna pelayanan (Caiden, 2009). Karakter impersonalitas ini sebenarnya dimaksudkan oleh penggagasnya untuk mencegah jangan sampai sistem pelayanan berpihak kepada kelompok masyarakat tertentu, terutama yang dekat dengan kekuasaan.

The vital need to understand this aspect of the professionalized public service and concerns regarding responsibility and accountability greatly expanded the discussion begun earlier by Friedrich, Finer, and White (James & Neal, 2010). Konsep yang dikemukakan oleh James dan Neal mengenai profesionalisme pelayanan publik, dibutuhkan sebuah tanggung jawab didalamnya

tentu tidak lepas dengan unsur akuntabilitas hal ini merupakan bagian yang vital dalam pemahaman pelayanan publik (dalam Dwiyanto, 2010)

Dalam jurnal nya juga James dan Neal menjelaskan bahwa sulit menemukan pegawai yang berkualitas di dalam pemerintahan, hal ini lebih mudah jika ditemukan pada sektor swasta. Analisisnya James dan Neal menyepakati bahwa diperlukan pula pegawai yang mampu dalam urusan pemerintahan dimana output nya adalah menghasilkan sebuah pelayanan publik yang baik untuk segala bentuk urusan masyarakat. Moenir (2002) menyatakan, pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pengertian proses ini terbatas dalam kegiatan manajemen dalam untuk pencapaian tujuan organisasi.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011) mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:

- a. Transparansi Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
- c. Kondisional Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

- d. Partisipatif Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan Hak Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Seiring dengan pengertian pelayanan publik, berarti manajemen pelayanan publik dapat diartikan sebagai suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan – tujuan pelayanan (Ratminto dkk).

B. Penelitian Terdahulu

Tabel II.1. Penelitian Terdahulu.

No.	Nama dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Persamaan Penelitian	Perbedaan Penelitian
1.	Rizan Ardianov (2016) Penyelenggaraan pelayanan publik mewujudkan <i>good governance</i> ,	Penyelenggaraan perizinan HO yang diselenggarakan BPTPM Kota Pekanbaru sudah cukup baik dalam konsep namun	Kajian dan lokus penelitian yang sama yaitu HO, dan tidak memiliki perbedaan yang jauh dengan hasil penelitian	Penelitian ini terfokus kepada izin HO keseluruhan bukan hanya pada satu jenis izin usaha tertentu.

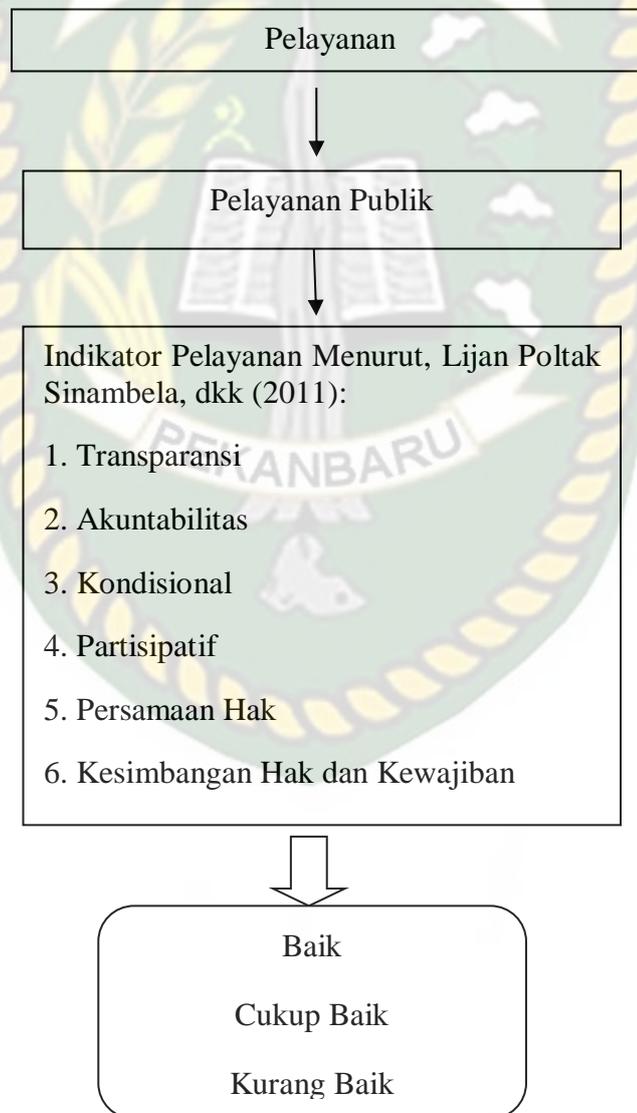
1	2	3	4	5
	pada lingkungan badan pelayanan terpadu dan penanaman modal (bptpm) kota pekanbaru (studi kasus pada perizinan ho)	ketidakpuasan masyarakat tetap muncul hal ini dikarenakan lambatnya tim server dan juga tidak adanya evaluasi kerja yang dilakukan antara kedua belah pihak (dengan tim teknis pada instansi diluar BPTPM Kota Pekanbaru).	tersebut dengan temuan lapangan penelitian. Metode penelitian yang digunakan juga penelitian kualitatif	
2.	Robi Afriandi 2017 Studi Kualitas Pelayanan Pada Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Tentang Pelayanan Surat Izin Usaha Apotek Dan TokoPenyedia AlatKesehatan Di Kota Pekanbaru	Pelayanan yang diberikan oleh DPMPTSP Kota Pekanbaru dalam pelayanan izin usaha tidak sesuai dengan prosedur waktu yang ditentukan	Dalam lokasi penelitian yang sama, dimana ketika mengurus izin usaha harus melalui izin HO dahulu, dan keterlambatan HO menjadi penyebab lambatnya izin usaha tersebut keluar. Metode yang digunakan adalah kualitatif.	Perizinan jenis usaha bukan perizinan HO.
3.	Wenny Anggraini (2015) Peranan BPTPM Kota Pekanbaru dalam Membentuk Citra Pelayanan Publik Kota Pekanbaru	Kesimpulan penelitian menunjukkan bahwa tujuan dari BPTPM Kota Pekanbaru belum maksimal hal ini dikarenakan masyarakat	Pelayanan yang lambat, menggunakan Metode Penelitian Kualitatif Deskriptif	-

1	2	3	4	5
		masih mengeluhkan mengenai urusan pelayanan yang lambat.		

Sumber : Diolah Peneliti, 2017

C. Kerangka Pikir

Gambar. II.1 Kerangka Berpikir



Sumber : Penulis, 2017

D. Konsep Operasional

Untuk mempermudah dalam menganalisa penelitian dan menghindari salah pengertian dan pemahaman terhadap penelitian ini maka penulis perlu memaparkan definisi konsep yang akan digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pemerintahan adalah, seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif, dalam arti sempit meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif.
2. Pelayanan adalah, sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Pada dasarnya melayani adalah kegiatan yang bersifat tidak berwujud yang ditawarkan kepada konsumen atau pelanggan yang dilayani.
3. Pelayanan Publik, suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.
4. Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan Penyelenggaraan Perizinan dan Non Perizinan berdasarkan Pendelegasian atau Pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat.
5. Izin Gangguan adalah, izin kegiatan usaha kepada orang pribadi / badan dilokasi tertentu yang berpotensi menimbulkan bahaya kerugian dan gangguan, ketentraman dan ketertiban umum tidak termasuk

kegiatan/tempat usaha yang lokasinya telah ditunjuk oleh Pemerintah Pusat atau Daerah.

6. Transparansi, adalah keterbukaan dalam sebuah pelayanan yang diberikan institusi publik.
7. Akuntabilitas, adalah tanggung jawab dalam sebuah pelayanan yang diberikan sebuah intitusi publik.
8. Kondisional, adalah pengontrol untuk menghasilkan proses dalam pelayanan.
9. Partisipatif, adalah mengikutsertakan masyarakat dalam upaya capaian pelayanan publik yang baik.
10. Persamaan Hak adalah, tidak nya perbedaan dalam memberikan pelayanan.
11. Keseimbangan Hak dan Kewajibab, adalah antara pemberi dan penerima layanan mengetahui porsi dan kedudukan nya, masing-masing.

E. Operasionalisasi Variabel

Tabel II.2. Operasionalisasi Analisis Pelayanan Pengurusan Izin Gangguan (Ho) Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Pekanbaru(Studi Catering)

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator
1	2	3	4
Pelayanan Indikator Pelayanan Menurut, Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011): adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam	Analisis Pelayanan Pengurusan Izin Gangguan HO Pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Studi Catering)	1. Transparansi	1. Pegawai bekerja bersifat profesional terhadap siapapun. 2. Bekerja berdasarkan alur yang sudah ditetapkan. 3. Pegawai bekerja sesuai dengan antrian berkas yang masuk di DPMPTSP. 4. Transparansi kinerja birokrasi 5. Mampu

1	2	3	4
<p>interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani</p>			<p>menyelesaikan tugas sesuai ketetapan di SOP</p>
		<p>2. Akuntabilitas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memiliki Regulasi yang mengatur setiap pegawai. 2. Adanya pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan di DPMPTSP. 3. Adanya perbaikan pasca evaluasi. 4. Dalam Menjalankan fungsi dapat mempertanggung jawabkan berdasarkan ketentuan yang sudah ditetapkan oleh perundang-undangan
		<p>3. Kondisional</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memfasilitasi kebutuhan untuk perizinan. 2. Menyelesaikan surat

Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau

1	2	3	4
			<p>izin HO yang diajukan seefisien mungkin.</p> <p>3. Menyelesaikan urusan keuangan sesuai dengan aturan retribusi yang seharusnya.</p>
		4. Partisipatif	<p>1. Partisipasi Masyarakat</p> <p>2. Mampu memberikan segala informasi yang diperlukan oleh masyarakat.</p>
		5. Persamaan Hak dan Kewajiban	1. Tidak membedakan-bedakan masyarakat yang melakukan urusan perizinan.
		6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban	<p>1. Masyarakat memenuhi persyaratan, berdasarkan pemahaman yang diberikan oleh petugas DPMPTSP Kota Pekanbaru.</p> <p>2. Pemerintah</p>
			menjalankan tugasnya sesuai dengan yang ditetapkan dalam aturan perundangan dan juga SOP.

Sumber : Peneliti, 2017