

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Kajian Pustaka

Sebagai bahan landasan dalam penelitian ini dikemukakan teori-teori yang berhubungan dengan penelitian, sehingga diharapkan dapat membimbing peneliti dalam mengumpulkan data dan menganalisisnya. Teori-teori tersebut merupakan faktor pendukung suksesnya sebuah penelitian, maka untuk itu sangat penting mengutip teori/ pendapat yang di anggap relevan dengan tema penelitian. Menurut Effendi dalam Singarimbun,¹ teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, defenisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.

Menurut penulis, konsep yang di uraikan oleh effendi diatas sangatlah urgen untuk mengkaji fenomena-fenomena sosial yang berkembang di suatu masyarakat. Yang mana sebuah penelitian ilmiah akan valid dan kokoh jika didukung dengan konsep teori yang memiliki relevansi dengan tema penelitian, selain itu teori yang berkembang saat ini tentulah akan memudar seiring dengan lajunya arus informasi dan transformasi pengetahuan.

Untuk memudahkan penulis dalam rangka menyusun penelitian ini, maka dibutuhkan teori- teori sebagai pedoman kerangka berpikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroti masalah yang dipilih. Pedoman tersebut

¹Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. Metode Penelitian Survei, Jakarta: LP3ES, 2008

disebut kerangka teori. Kerangka teori merupakan landasan berpikir untuk melakukan penelitian dan teori yang dipergunakan untuk menjelaskan fenomena sosial yang menjadi objek penelitian. Kerangka teori diharapkan memberikan pemahaman yang jelas dan tepat bagi peneliti dalam memahami masalah yang diteliti.

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Konsep adalah pengertian yang utuh dan bulat tentang sesuatu hal. Sebuah konsep bisa terdiri dari beberapa kata atau kalimat, sub konsep yang pada gilirannya bisa dianggap sebagai konsep juga. Sementara pendapat lain menyatakan bahwa konsep adalah satuan pengetahuan kecil, dan konsep juga merupakan alat untuk merekam, “menangkap” atau “menjaring” suatu fakta pada suatu saat.²

Secara etimologis, definisi pemerintahan berasal dari perkataan pemerintah sedangkan pemerintah berasal dari perkataan perintah, menurut kamus kata-kata tersebut mempunyai arti : perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu ; pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah-daerah) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah); pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah.³ kemudian mendapat imbuhan “pe” menjadi kata “ Pemerintah” yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara. Pemerintah juga

²Ndaraha, Taliziduhu, 2010, Kybernologi Sebuah Titipan Sejarah, Yogyakarta, Sirao Credentia Center, Hal : 42

³Pamudji, S, 1995, kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia, Jakarta, Bumi Aksara hal.19.

merupakan satu badan penyelenggaraan atas nama rakyat untuk mencapai tujuan negara.

Menurut penulis, keberadaan pemerintah sangatlah urgen dalam mengatur dan melayani kepentingan masyarakat baik secara sempit maupun secara luas, sebab tanpa adanya pemerintah yang mengatur kehidupan warga dalam sebuah *society* maka yang terjadi adalah ketidakseimbangan dalam internal masyarakat itu sendiri. selain itu keberadaan pemerintah juga melayani segala kebutuhan masyarakatnya terutama menyangkut kebutuhan dasar publik. paradigma lama yang menyatakan aparatur pemerintah melayani dirinya sendiri tidaklah sejalan dengan konsep kekinian.

Selain itu konsep pemerintahan memiliki berbagai perspektif dari para ahlisepert pendapat yang di kemukakan oleh Sri Soemantri pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang di perlukan serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara maupun di negara lain.

Menurut penulis, arah pemikiran yang dikemukakan oleh sri soemantri tentang konsep pemerintahan mencakup aspek yang lebih luas lagi, karena berbicara pemerintahan bukan hanya berkuat pada masalah melayani dan dilayani namun ada aspek lain yang tak kalah penting untuk di perhatikan salah satunya aspek keamanan dengan cara memberikan rasa aman melalui perangkat negara yakni kepolisian yang bertugas menciptakan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, karena tanpa rasa aman akan sulit untuk mewujudkan pembangunan

yang berkelanjutan. Selanjutnya, syafi'ie mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi, dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekutif dan yudikatif dalam hubungan pusat dan daerah antar lembaga serta antar pemerintah dengan yang di perintah.

Menurut penulis, pemikiran syafi'ie di atas menekankan pentingnya koordinasi antar lembaga terkait sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku. karena dengan melakukan koordinasi antar lembaga baik eksekutif (presiden beserta para pembantunya di kabinet), legislatif dan yudikatif (kehakiman) akan terjadi kesepahaman dalam menjalankan peran dan fungsinya sesuai aturan yang ada, selain itu koordinasi juga menghindari ego sektoral yang kini banyak menjangkiti lembaga-lembaga negara baik ditingkat pusat maupun daerah

De bestuurewetenschap waaronder het verstaat de wetenschap die zich bezigghoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingerich en functioneer . intern en naar buiten tegenover de burgers. Maksudnya ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara internal (kedalam) maupun secara eksternal (keluar) terhadap warganya⁴.

Menurut penulis, sudut pandang Brasz tersebut tentang ilmu pemerintahan dapat di artikan sebagai konsep ilmu yang disusun dan diaplikasikan sebaik-

⁴H.A. Brasz, 1975. inleiding tot de Bestuurwetenschap, Vuga boekerij, hlm.1

baiknya dalam lembaga-lembaga pemerintah, secara berjenjang mulai dari pusat hingga kelevel terendah di daerah.

Menurut Taliziduhu Ndraha pengertian Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi didalam hubungan antara anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antara individu dengan kelompok. gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat, di sana seseorang atau suatu kelompok (sebut saja X) dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain (sebut saja Y).⁵

Sedangkan menurut Efendi, Pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Menurut penulis, pendapat efendi di atas dapat dilihat dalam arti luas dimana dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, para pemimpin yang dipilih oleh rakyat secara sah serta di bantu oleh aparatur pemerintah memiliki kewenangan dalam menjalankan perannya di masyarakat, yang mana *power* (kekuasaan) yang mereka miliki *policy*(kebijakan) yang mereka ambil dilindungi Undang-undang. artinya masyarakat hendaknya mematuhi segala peraturan yang dibuat oleh penguasa (pemerintah) karena memiliki dampak yang lebih luas bagi masyarakat itu sendiri. Sedangkan Pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintahan.⁶ Sementara supriyanto berpendapat bahwa pemerintah adalah lembaga/badan yang melakukan kekuasaan untuk memerintah atau diperintah⁷

Sedangkan C.F.Strong mengartikan pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara,

⁵ Taliziduhu Ndraha, 2010, Metodologi Ilmu Pemerintahan, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm.6

⁶ Efendi, 1992. Birokrasi. PT. Tiara Wacana, Jakarta

⁷ Supriyanto, Budi, 2009, Manajemen Pemerintahan, Tangerang, CV. Media Brilian, hal: 26

kedalam dan keluar.oleh karena itu pertama harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuat undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.⁸

Surbakti⁹ mengatakan bahwa istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Dimana pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara.

Kemudian istilah pemerintahan itu sendiri pengertiannya dapat dikaji atau ditinjau dari tiga aspek yaitu:

1. Ditinjau dari aspek kegiatan (dinamika), pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara.
2. Ditinjau dari aspek struktural fungsional, pemerintahan mengandung arti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
3. Ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara, maka pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara.

⁸ Inu Kencana Syafi'e, 2001, Pengantar Ilmu Pemerintahan, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm 21-22

⁹Ramlan Surbakti A. 2014, Reformasi Kekuasaan Presiden, Jakarta, PT. Grasindo.

Edward, mengatakan bahwa ada empat makna yang terkandung dalam ilmu pemerintahan, yakni :

1. *The Activity or the process governing* (menunjukkan kegiatan atau proses memerintah yaitu menyelenggarakan pemerintahan)
2. *State of affairs* (menunjukkan masalah-masalah/ hal ikhwal negara dalam kegiatan dan proses diatas dijumpai dan diselenggarakan)
3. *People chargerd with the duty of governed* (menunjukkan orang-orang, maksudnya pejabat-pejabat yang memiliki tugas-tugas untuk memerintah)
4. *The manner, method or syistem by wich a particular society is governed* menunjukkan cara, metode atau sistem dengan suatu masyarakat tertentu (diperintah).

Dari uraian diatas diperoleh pokok pemahaman tentang ilmu pemerintahan adalah ilmu bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari persoalan-persoalan organisasi, administrasi, manajemen dan kepemimpinan dalam penyelenggaraan organisasi publik atau badan-badan publik yang bertugas melaksanakan kekuasaan negara sebagaimana di atur dalam peraturan perundang-undangan. obyek dan subyek organisasi ini meliputi lembaga eksekutif, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga lain diatur dalam peraturan perundang-undangan.

D.G.A Van Poelje mengemukakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya, sedangkan pendapat dari musanef ilmu pemerintahan adalah ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antar dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili dinas tersebut.

Menurut R. Mac Iver mendefinisikan pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, bagaimana manusia itu

bisa di perintah senada dengan pendapat di atas, Inu Kencana Syafi'ie, mendefinisikan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.¹⁰

Menurut Musanef dalam syafiie ilmu pemerintahan dapat didefenisikan sebagai berikut¹¹:

1. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsurdinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu, atau;
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum, sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-probema sentralisasi, desentralisasi, koordinasi dan pengawasan kedalam dan keluar, atau ;
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintahan dan yang diperintah, dapat di atur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain.dan mengusahan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau

¹⁰ ibid, hlm 23-45

¹¹Syafiie Inu Kencana, 2007. Ilmu Pemerintahan Edisi Rev isi, Bandung, Mandar Maju.Hlm 32

4. Ilmu yang diterapkan dan membedakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan negara;

Departemen dalam negeri mendefinisikan pemerintahan sebagai kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Definisi tersebut dibuat menurut pendekatan normatif. Lembaganya dulu (Lembaga itu *normative* dan *given*, yaitu pemerintah), baru kegiatannya yang disebut pemerintahan. *Kybernology* (ilmu pemerintahan paradigma baru), menggunakan pendekatan empirik. Nilai pemerintahan diidentifikasi jasa publik dan layanan *civil* dulu, provindingnya disebut pemerintahan dan yang menjalankan *provider* disebut pemerintah¹².

Menurut Suryaningrat dalam Zulwendri pemerintahan adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dalam pemerintahan yang demokrasi. Sedangkan pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan¹³.

¹²Ndraha, Taliziduhu.2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan)*, Jakarta, Rineka Cipta. Hlm.180

¹³Zulwendri. 2009.Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Perhentian Luas Kevamatan Logas Tanah Darat Kabupaten Kuantan Singing (Studi Tentang Pelayanan Pemerintahan).hlm.15

Menurut Sedarmayanti pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang adil dan memiliki tugas pokok yang mencakup hal-hal sebagai berikut¹⁴:

1. Melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan Kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Menurut penulis, pemikiran sedarmayanti adalah pengulangan dari dasar negara kita berdasarkan UUD 1945, namun yang lebih penting dari itu adalah filosofi dan aplikasi nilai-nilai yang terkandung di dalamnya agar bangsa indonesia kedepan menjadi bangsa yang maju, adil, sejahtera, berkeadaban serta mandiri.

Kemudian lebih lanjut Ndraha¹⁵ mengatakan bahwa pemerintahan dulu sekedar menunjukkan struktur kekuasaan, hanya menunjukkan unsur kepala, staf dan unsur pelaksana pemerintahan (pelayanan dan pemberdayaan). Organisasi pemerintahan berparadigma baru harus bisa menunjukkan semua pihak yang berkepentingan dengan pemerintahan, khususnya pihak pemerintah dengan yang diperintah, pihak melayani dan dilayani, hal tersebut lebih penting dalam membuat standar pelayanan.

2.1.2. Tugas Pokok dan Fungsi Pemerintah

¹⁴Sedarmayanti,2004.Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta, Mandar Maju.Hlm 9

¹⁵.Zariyatno, 2010,Evaluasi Pelaksanaan Surat Keputusan Kepala Desa Nomor : KPTS.19/140/PNK/III/2005 Tentang Pungutan Desa di DidesaPenarikan Kecamatan Langgam

Menurut penulis fungsi pemerintahan mestilah di jalankan dengan sebaik-baiknya mengikuti aturan yang telah di tetapkan, jika fungsi pemerintahan tidak di jalankan dengan benar maka akan terjadi kemandegan dalam pemerintahan dan masyarakat tidak akan merasakan dampak dari pembangunan itu sendiri. Pemikiran ini sejalan dengan pendapat yang di kemukakan oleh Taliziduhu Ndaraha yang mengkategorikan fungsi pemerintahan itu kedalam dua bagian yakni fungsi primer dan fungsi sekunder. Fungsi primer yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang di perintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat; semakin meningkat kondisi yang di perintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.

Bintoro¹⁶ menyebutkan peranan dan fungsi pemerintahan adalah sebagai berikut: perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat, tergantung oleh beberapa hal. Yang pertama adalah filsafat hidup kemasyarakatan dan filsafat politik masyarakat tersebut. Ada negara-negara yang memberikan kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangan masyarakat sehingga sehingga pemerintah di harapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Sedangkan menurut Ryaas Rasyid,¹⁷ tujuan utama di bentuknya

¹⁶Tjokroamidjojo Mustopadidjaja, Bintoro A.R. 2008, Kebijakan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan, Jakarta, PT. Pustaka LP3ES.

¹⁷ Ryaas Rasyid, 2002, Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan, Jakarta, PT.Mutiara Sumber Widia, hlm.49

pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat, di mana setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tentram dan damai.

Menurut penulis, pemikiran Rasyid tersebut sangatlah penting untuk dimaknai oleh lembaga pemerintah agar senantiasa menciptakan rasa aman dan tentram ditengah-tengah warganya, apalagi indonesia merupakan negara yang mejemuk, multi bahasa, multi budaya dan multi etnis, sangat rentan terjadinya gesekan atau perpecahan di antara elemen-elemen masyarakat. selain itu pula penting di pahami bahwa pemerintahan tidak di adakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi pemerintah dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiaporang untuk dapat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Menurut Ryaas ada tiga fungsi yang harus dijalankan oleh pemerintah yakni:

1. Fungsi Pengaturan yang di jalankan oleh MPR, Presiden dan DPR, MPR membuat dan merubah UUD, membuat ketetapan-ketetapan MPR dan keputusan-keputusan Undang-undang, sementara Presiden sendiri dapat membuat peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengganti Undang-undang yang kedudukannya serta dengan Undang-undang tetap harus mendapat persetujuan DPR pada sidang berikutnya dan kalau di setuju maka harus di cabut. Disamping itu Presiden juga mempunyai hak untuk membuat keputusan presiden dan intruksi Presiden.

2. Fungsi Pemberdayaan yang di jalankan oleh pihak eksekutif / Presiden. lembaga ini sebagai pemegang wewenang untuk melaksanakan kebijaksanaan yang ada dapat secara langsung mendorong pemberdayaan masyarakat. meskipun demikian fungsi yang di lakukan oleh pemerintah ini juga melibatkan MPR, terutama sekali melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada dalam GBHN dan ketetapan-ketetapan lainnya.
3. Fungsi Pelayanan sebagaimana halnya dengan fungsi pemberdayaan, lebih banyak di lakukan oleh lembaga eksekutif/ Presiden. Hal ini di kenakan lembaga ini secara langsung berhadapan dengan masyarakat dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang di implementasikan.

Selain itu pemerintahan seharusnya bekerja menurut fungsi-fungsinya banyak dirumuskan oleh sarjana pemerintahan seperti Rosenbloom atau Michael Goldsmith yang lebih menegaskan pada fungsi negara¹⁸.

Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, baik fungsi pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.

Pendapat lain yang di kemukakan oleh Rasyid¹⁹ tugas-tugas pokok yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan meliputi antara lain:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

¹⁸ Ryaas Rasyid dalam hamdi, Bunga Rampai Pemerintahan, Yarsif Watampone, Jakarta, 2002, Hal, 8-11.

¹⁹Ibid,hal.13

2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan di antara 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 di kerjakan oleh lembaga non pemerintah, 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 telantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan yang produktif dan semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan utuk memelihara sumberdaya alam dan lingkungan hidup seperti air, tanah dan hutan.

2.1.3. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Pemerintah terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat selanjutnya disebut Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Sebagaimana yang dimaksud dengan Undang-Undang Dasar 1945, sedangkan pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.²⁰ Secara umum pemerintahan dapat diartikan sebagai kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik

²⁰Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

dalam lingkungan negara ataupun negara lain. Pemerintahan ini menyangkut kekuasaan dalam bidang legislasi, eksekutif, dan yudikatif.²¹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah.

Menurut ini kencana syafei, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang di anggap kebenaran, yang menjadi tujuan berfikir dan prinsip yang menjadi pegangan. sejalan dengan sudut pandang kencana syafei penulis berpandangan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik hendaknya mematuhi asas-asas penyelenggaraan pemerintah sebagaimana yang sudah di jabarkan dalam undang-undang nomor 23 tahun 2014. menurut Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti idiologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.²² begitu pula Talizi dalam inu kencana syafie menyebutkan pengertian asas-asas pemerintahan yang berlaku secara umum sebagai berikut: secara umum dapat di katakan bahwa asas-asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman, peraturan-peraturan ²³

²¹ Soehino.2000.Perkembangan Pemerintahan di Daerah.Yogyakarta.Liberty.hal.61

²² Inu Kencana Syafie,Sistem Pemerintahan Indonesia,(Jakarta : Rineka Cipta, 2011), hal.104

²³ Ibid, h. 105

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah negara republik indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah negara Republik Indonesia. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintah yang baik negara Indonesia berdasarkan hukum, oleh karena itu semua tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. prinsip dari asas inidalam rumusan peraturan yang diwujutkan dari cita-cita hukum (rechtssidee).

Penyelenggaraan pemerintah didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak di ganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip-prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya. Demokrasi agar tidak menimbulkan sikap orogan, anarkhis dan menyalahgunakan wewenang diperlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam pelaksanaanya.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di atur

dalam pasal 58 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas:

1. Kepastian Hukum
2. Tertib Penyelenggaraan Negara
3. Kepentingan Umum
4. Keterbukaan
5. Proporsionalitas
6. Profesionalitas
7. Akuntabilitas
8. Efisiensi
9. Efektivitas
10. Keadilan²⁴

Menurut pendapat Prajudi Admosudirja S, asas efesiensi adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktivitas tinggi. Sedangkan efektivitas adalah kegiatan harus mengenai asasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.²⁵

2.1.4. Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Asas –asas umum pemerintahan yang layak baik ini dimaksudkan sebagai suatu sarana perlindungan hukum dan bahkan di jadikan juga sebagai salah satu instrumen untuk proses peningkatan perlindungan hukum bagi waga negara dari berbagai tindakan pemerintah. Asas-Asas umum pemerintahan yang layak ini dibagi dalam dua bagian, yaitu asas yang bersifat formal atau prosedural dan asas yang bersifat material atau subtansial.

Menurut Indroharto, pada umumnya asas-asa yang bersifat formal yaitu asas-asa yang penting artinya dalam rangka mempersiapkan suatu susunan dan

²⁴Pasal 58 Undang -Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁵Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Adminsitrasi Negara, (Jakarta : Penerbit Ghalia1984),hal. 79-80

motivasi dari suatu ketetapan (beschikking). Berkaitan dengan proses persiapan dan proses pembentukan keputusan tersebut, dan asas-asas yang berkaitan dengan pertimbangan (motivering) serta susunan keputusan yang ditetapkan. Asas-asas yang bersifat material tampak pada isi dari keputusan pemerintah tersebut. Termasuk juga di dalamnya beberapa asas yang terkait dalam penyelenggaraan negara seperti asas kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan sewenang-wenang, asas larangan penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain.

Asas-asas umum pemerintahan yang layak merupakan suatu konsep yang terbuka dan lahir dari suatu proses sejarah, sehingga terdapat beberapa rumusan yang beragam mengenai asas-asas umum pemerintahan tersebut. Asas-asas umum pemerintahan yang layak yang dirumuskan menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN adalah sebagai berikut:²⁶

- a. Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
- b. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
- c. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- d. Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan rahasia negara;
- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara;
- f. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

²⁶Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari KKN, Jakarta, CV. Tamita Utama, 1999, Pasal 3 Angka 1-7

- g. Asas Akuntabilitas adalah menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.5. Manajemen Pemerintahan

Menurut penulis, organisasi di level manapun mestilah menerapkan manajemen yang baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya, yakni dengan menjalankan fungsi-fungsi manajemen secara nyata dan bertanggungjawab, kegunaan dari manajemen itu sendiri adalah untuk memanej (mengatur) jalannya roda organisasi, terlebih organisasi pemerintahan yang memiliki sumber daya manusia yang tidak sedikit, mestilah dikelola secara profesional dan akuntabel. Agar sesuai dengan harapan dan tuntutan masyarakat. Menurut Hasibuan manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu.²⁷

Terry dalam Syafiie Manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber lainnya.²⁸

Sedangkan manajemen menurut Siagian adalah sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk

²⁷Hasibuan, H. Melayu, S.P. 2006. Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah Edisi Ketujuh. Jakarta, Bumi Aksara. Hal, 2

²⁸ Syafiie, Inu Kencana. 2003. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI). Jakarta. Bumi Aksara. Hal.117

memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain.²⁹

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa manajemen merupakan inti dari administrasi karena memang merupakan alat pelaksana utama administrasi. Manajemen pada hakikatnya berfungsi untuk melakukan semua kegiatan-kegiatan yang perlu di laksanakan dalam rangka pencapaian tujuan dalam batas kebijakan umum yang telah ditentukan pada tingkat administrasi.

Manajemen pemerintahan berkaitan dengan fungsi-fungsi dan proses-proses manajemen pada bagian disemua tingkatan pemerintahan sebagai sector nirlaba. Manajemen pemerintahan lebih diarahkan pada bagaimana organisasional mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan demikian manajemen pemerintahan lebih terfokus pada alat-alat manajerial, teknik, pengetahuan dan keterampilan yang dapat digunakan untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi program tindakan. perlu membangun sistem kualitas terpadu, perubahan budaya (*culture change*) yang berorientasi pada kepentingan masyarakat serta menjadikan kualitas pelayanan sebagai suatu kebutuhan, sehingga dapat menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Manajemen pemerintahan seperti ini diharapkan dapat memenuhi tuntutan yang berkembang, karena fungsi pemerintahan bukan hanya semata melakukan aktifitas pelayanan, tetapi juga menjamin bahwa pelayanan yang diberikan berkualitas sesuai dengan kepentingan publik.

2.1.6. Konsep Peranan

²⁹ Sondang Siagian.2006. Filsafat Administrasi, Jakarta, Raja Grafindo, Hal, 5

Peranan merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka hal ini berarti ia menjalankan suatu peran. Peranan merupakan tindakan atau perilaku yang perlu dilakukan oleh seseorang yang menempati suatu posisi didalam status sosial.

Teori peran menyangkut kecenderungan perilaku manusia untuk membentuk pola karakteristik yang dapat diprediksi jika ada yang tahu konteks sosial di mana perilaku tersebut muncul. Ini menjelaskan pola perilaku mereka, dengan mengansumsikan bahwa orang-orang dalam konteks muncul sebagai anggota identitas sosial di akui dan bahwa mereka dan orang lain memegang ide (harapan) tentang perilaku dalam pengaturan itu.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan terutama dalam terjadinya suatu hal atau peristiwa.

Definisi Peranan yang di kemukakan oleh Giroth dalam Rauf mengemukakan bahwa peranan adalah:

Memandang konsep sebagai perkiraan tentang yang di harapkan dari seseorang dalam posisi tertentu yang lebih dikaitkan dengan sifat-sifat pribadi individu itu dari pada dengan posisinya. Ada dua hal yang jelas termasuk dalam peranan dan bukan posisinya yaitu tanggung jawab (responsibility) dan otoritas (authority)

Giroth dalam Rauf menjelaskan bahwa responsibility atau tanggungjawab adalah serangkaian hasil perbuatan yang di harapkan dari individu dalam batas-batas posisinya, sedangkan otoritas adalah tingkat kebebasan yang diharapkan untuk di praktekkan oleh individu dalam posisinya.

Selanjutnya Soekanto menjelaskan bahwa pentingnya peranan adalah karena ia mengatur perilaku seseorang pada batas-batas tertentu dapat meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain.

Hal ini senada yang di sampaikan Soekanto menjelaskan bahwa peranan mencakup pada tiga hal:

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dibutuhkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.
- b. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat di lakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Sehingga dapat dinilai lebih lanjut peranan yang di nyatakan oleh Soekanto dalam Rauf, mengemukakan bahwa peranan adalah role yang merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tidak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya.³⁰ Tak ada peran tanpa ada kedudukan, atau kedudukan tanpa peranan. Berbicara tentang peranan maka kita tidak menghindarkan diri dari persoalan status atau kapasitas seseorang atau suatu lembaga karena setiap status sosial atau jabatan yang di berikan kepada setiap orang atau kepada suatu institusi pasti disertai dengan kewenangan. Kewenangan atau peran yang harus di laksanakan oleh orang atau institusi tersebut. Peranan merupakan aspek dinamis

³⁰Rauf, Rahyunir, 2005. Kelembagaan RT dan RW (sejarah, Hakekat dan Prospek Kelembagaan Pemerintah Kota Pekanbaru). Riau. Hal 16-17

dari kedudukan (status) yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki oleh seseorang dan apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan³¹

Sedangkan Menurut Selo Sumarjono, peran (role) adalah aspek dinamis dari kehidupan (status) atau pola tingkah laku yang ada hubungannya dengan kehidupan sosial seseorang. Antara status dan role sangat sukar di pisahkan. Tidak ada kedudukan tanpa peran, dan tidak ada peran tanpa kedudukan. Abu Ahmadi³² mendefinisikan peran adalah suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu yang berdasarkan status dan fungsinya.³³

Menurut Bruce J. Coben peranan ialah perilaku yang diharapkan oleh orang lain dari seseorang yang menduduki status tertentu. Sedangkan peran ideal, dapat diterjemahkan sebagai peran yang diharapkan dilakukan oleh pemegang peranan tersebut, misalnya dinas perhubungan sebagai suatu organisasi formal tertentu diharapkan berfungsi dalam penegakan hukum dapat bertindak sebagai pengayom bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan ketertiban, keamanan yang mempunyai tujuan akhir kesejahteraan masyarakat, artinya peranan yang nyata, (Soerjono Soekanto).³⁴

Pentingnya peranan adalah bahwa hal itu mengatur perilaku seseorang dan juga peranan menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu dapat

³¹ Soerjono Soekanto; 2009, Sosiologi Suatu Pengantar, Edisi Baru, Rajawali Pers Jakarta

³² Abu, Ahmadi, 1982, Psikologi Sosial, Surabaya: PT. Bina Ilmu

³³ Abu Ahmadi, <http://digilib.unila.ac.id/85/8/BAB%20II.pdf>, Kamis, 8 Januari 2018, Jam 1

³⁴ Op.Cit. Bruce J. Coben

menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang lain dalam masyarakat. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi atau tempatnya dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat menunjukkan tempat individu dalam masyarakat. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

Peran adalah suatu rangka Dengan demikian penulis berkesimpulan bahwa peranan adalah suatu tindakan yang di lakukan oleh seseorang atau instansi yang berdampak pada individu atau masyarakat secara keseluruhan. Dengan peranan yang di mainkan tersebut maka bisa memberikan sebuah kontribusi yang secara nyata bisa memberikan dampak yang positif bagi yang sipelaku dan sipenerima peranan tersebut.

Menurut Toha, pengertian peranan dapat di jelaskan bahwa “ suatu peranan di rumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku yang teratur yang di timbulkan karena suatu jabatan tertentu atau karena adanya suatu kantor yang mudah di kenal.

Menilik dari beberapa pernyataan mengenai peranan di atas tergambar bahwa peranan menyangkut pelaksanaan sebuah tanggungjawab seseorang atau organisasi untuk berprakarsa dalam tugas dan fungsinya.

2.1.7. Konsep Pelayanan

Dalam undang-undang nomor 25 tahun 2009 di definisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administrative yang

di selenggarakan oleh 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.

Sementara menurut Wasistiono,³⁵ pelayanan publik adalah sebagai pemberian jasa yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan, pemerintah swasta) kepada publiknya dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Moenir,³⁶ mengemukakan bahwa pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Kotler dalam Lukman³⁷ menjelaskan bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan.

Moenir mengemukakan bahwa pelayanan itu adalah :

- a. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan yakni pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan
- b. Memperoleh pelayanan secara wajar, yaitu pelayanan tanpa disertai kata-kata yang bernada meminta sesuatu kepada pihak yang di layani dengan alasan apapun
- c. Memperoleh perlakuan yang sama dalam pelayanan yaitu tanpa pilih kasih di mana aturan dan prosedur di terapkan sama

³⁵Wasistiono Sadu. 2012. Manajemen Pemerintahan Daerah. Bandung: Alqa Print.

³⁶Moenir, H.A.S. 1998. Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia. Jakarta : Bumi Aksara

³⁷Sampara Lukman. 2000. Manajemen Kualitas Pelayanan, Jakarta : STIA LAN Press.

d. Memperoleh perlakuan yang jujur dan terus terang ini menyangkut keterbukaan pihak yang melayani, seperti jika ada masalah yang di hadapi dalam pemberian pelayanan sebaiknya di kemukakan terus terang

“Menurut Hardiyansah³⁸ 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”.

Pengertian pelayanan menurut Kotler dalam Litjan Poltak Sinambela, dkk (2011: 4) adalah “setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross yang dikutip oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih³⁹ 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

³⁸Hardiyansyah, 2011. Kualitas Pelayanan Publik (Konsep, Dimensi, Indikator Implementasinya). Gava Media . Yogyakarta

³⁹Ratminto dan Winarsih, Atik Septi. 2010. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

2.1.8. Teori Publik

Publik merupakan sejumlah manusia yang mempunyai pandangan berfikir yang sama dan harapan yang sama, maksudnya setiap orang mempunyai pandangan yang sama terhadap suatu hal yang bersifat umum. Sementara istilah publik berasal dari bahasa Inggris publik yang berarti umum, masyarakat, negara. Menurut Litjan Poltak Sinambella, dkk⁴⁰ “kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia karena menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai”.

Menurut Inu Kencana Syafii⁴¹ arti dari kata publik itu sendiri adalah “sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”. Berdasarkan pendapat para ahli di atas mengenai publik, maka dapat disimpulkan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kepentingan dan harapan sama, yaitu kepentingan yang berhubungan dengan orang banyak.

2.1.9. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;

⁴⁰Sinambella, Lijan Poltak. Dkk. 2011. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta: Bumi Aksara

⁴¹Syafii, Inu Kencana CS. 1999. Ilmu Administrasi Publik. PT Rineka Cipta: Jakarta.

2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/ cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar; sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan⁴²

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai pelayanan publik, maka peneliti akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pelayanan publik. Sementara itu William N. Dunn mengemukakan beberapa pendapat ahli tentang pengertian pelayanan publik antara lain : Harold Laswell dan Abraham Kaplan mendefinisikannya sebagai suatu program yang di proyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, dan produk praktek tertentu, David Easton mendefinisikannya sebagai akibat aktivitas pemerintahan.⁴³

Didalam kebijakan diperlukan analisis kebijakan, Willian N Dunn mendefinisikan analisis kebijakan/ pelayanan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan dalam menciptakan pengetahuan tentang pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik⁴⁴Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, izin usaha, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin

⁴² Fandy Tjiptono, Manajemen Pelayanan Publik, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, hal.95

⁴³ Riant Nugroho, Op.Cit, hlm.53

⁴⁴ William N Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm 1

gangguan (HO), izin mengambil air tanah, berlangganan air minum, listrik dan sebagainya.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat diterima, yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan public tersebut. Ciri-ciri atau atribut tersebut yaitu antara lain ;

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti computer;
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parker, ketersediaan informasi dan lain-lain;
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.⁴⁵

Sementara itu H.A.S. Moenir menyatakan: “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.” Menurut Litjan Poltak Sinambela⁴⁶ pelayanan publik diartikan “pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai

⁴⁵ Ibid, hal.99

⁴⁶ Sinambela, Litjan Poltak, dkk. 2011. Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hal.27

kepentingan pada organisasi tertentu sesuaidengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.”

Pendapat lain dari Ratminto & Atik Septi Winarsih⁴⁷ Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila ditelusuri lebih jauh, menurut Sondang P. Siagian, bersumber pada lima masalah pokok. Pertama, persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti:

- a. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, dan nepotisme.
- b. Rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayananyang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan.
- c. Tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.
- d. Manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, seperti: sewenang-wenang, pura-pura sibuk, dan diskriminatif.

⁴⁷Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2013. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta : Pustaka Belajar. hal.4

- e. Akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalance dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem pilih kasih⁴⁸

Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak dibidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non- komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum).

2.1.10. Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat, karena masyarakat itu bersifat dinamis. Dalam hal ini pemerintah harus melakukan negosiasi dan mengkolaborasi berbagai kepentingan masyarakat. Sehingga pelayanan publik memiliki kualitas yang sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. 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,

⁴⁸ S. P. Siagian, *Patologi Birokrasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hal. 39.

kemudian Lijan Poltak Sinambela,⁴⁹ mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:

1. **Transparansi**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. **Partisipatif**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. **Kesamaan Hak**
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
6. **Keseimbangan Hak dan kewajiban**
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

2.1.11. Standar Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius oleh aparat pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Standar Pelayanan Publik Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, sekurang-kurangnya meliputi:

a. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.

⁴⁹Sinambela, Lijan Poltak. Dkk. 2011. Reformasi Pelayanan Publik. Jakarta: Bumi Aksara, hal. 6

b. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

c. Biaya pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.

d. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

e. Sarana dan prasarana

Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.⁵⁰Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam UU No.25 tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Dasar hukum

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar.

⁵⁰Dadang Juliantara, 2005. Peningkatan Kapasitas Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik. Pembaharuan, Yogyakarta, Hal 5

2. Persyaratan

Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.

3. Sistem, mekanisme dan prosedur

Tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

4. Jangka waktu penyelesaian

5. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.

6. Biaya/tarif

Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

7. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

8. Sarana, prasarana, dan / atau fasilitas

Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.

9. Kompetensi pelaksanaan

Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi

pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.

1. Pengawasan internal

Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.

2. Penanganan pengaduan, saran dan masukan Tata cara pelaksanaan pengamanan pengaduan dan tindak lanjut.

3. Jumlah pelaksana Tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.

4. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan

5. dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.

6. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk

7. komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan, dan

8. Evaluasi kinerja Pelaksana

Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan

kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

2.1.12. Jenis- jenis Pelayanan

Membicarakan tentang pelayanan tidak dapat dilepaskan dengan manusia, karena pelayanan mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan hidup manusia, baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Keanekaragaman dan perbedaan kebutuhan hidup manusia menyebabkan adanya bermacam-macam jenis pelayanan pula, dalam upaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia tersebut. Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam.

Berdasarkan keputusan MENPAN No.63/KEP/MENPAN/7/2003 dalam Ratminto & Atik Septi Winarsih⁵¹ kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

a. Pelayanan administratif

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi

⁵¹Ratminto, dan Atik Septi Winarsih. 2005. Manajemen Pelayanan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar., Hal 20

(SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

b. Pelayanan barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

c. Pelayanan jasa

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan, kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Dilihat dari bidang kegiatan ekonomi, Fitzsmmons yang dikutip oleh Saefullah⁵², membedakan lima jenis pelayanan umum, yaitu sebagai berikut:

- a. *Business service*, menyangkut pelayanan dalam kegiatan-kegiatan konsultasi, keuangan, dan perbankan;
- b. *Trade service*, kegiatan-kegiatan pelayanan dalam penjualan, perlengkapan, dan perbaikan;
- c. *Infrastruktur service*, meliputi kegiatan-kegiatan pelayanan dalam komunikasi dan transportasi;
- d. *Sosial and personal service*, pelayanan yang diberikan antara lain dalam kegiatan rumah makan dan pemeliharaan kesehatan; dan

⁵²Saefullah, 1999. Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik, dalam Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Sumedang: Fisip UNPAD.

- e. *Public administration*, yang dimaksudkan disini adalah pelayanan dari pemerintah yang membantu kestabilan dan pertumbuhan ekonomi.
- f. Selain itu, bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu :
 - b. Pelayanan Pemerintahan, yaitu merupakan pelayanan
 - a. masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.
 - c. Pelayanan Pembangunan, merupakan pelayanan masyarakat
 - a. yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk
 - b. memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya
 - c. sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan,
 - d. pelabuhan dan lainnya.
 - d. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik,
 - a. air, telepon, dan transportasi.
 - e. Pelayanan Kebutuhan Pokok, merupakan pelayanan yang
 - a. menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat dan
 - b. kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak,
 - c. gas, tekstil dan perumahan murah.
 - f. 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.

Dari berbagai pendapat tentang pembagian jenis-jenis pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terlihat bahwa pelayanan umum mencakup lingkup kegiatan dan jenis-jenis yang sangat luas. Dengan kata lain, persoalan pelayanan umum dalam satu pemerintahan merupakan permasalahan yang sangat kompleks dan karena itu membutuhkan perhatian semua kalangan, baik dari pemerintah sebagai pihak pemberi layanan maupun dari masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan.

2.1.13. Unsur – Unsur Pelayanan

Suatu proses kegiatan pelayanan terdapat beberapa faktor atau unsure yang saling mendukung jalannya kegiatan. Menurut H.A.S Moenir⁵³, unsur-unsur tersebut antara lain:

a. Sistem, prosedur, dan metode

Dalam pelayanan perlu adanya informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

b. Personil

Personil lebih ditekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan. Aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c. Sarana dan prasarana

Dalam pelayanan diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan. Misalnya seperti ruang tamu, tempat parkir yang memadai dan sebagainya.

d. Masyarakat sebagai pelanggan

Dalam pelayanannya, masyarakat selaku pelanggan sangatlah heterogen yaitu tingkat pendidikannya maupun perilakunya. Setiap pelayanan publik memang diperlukan adanya kejelasan informasi prosedur yang mudah dan tidak berbelit serta dibutuhkan usaha dari pemberi pelayanan agar dapat berjalan tertib

⁵³Hasan, M.I. 2002. Pokok-Pokok Materi Metode Penelitian dan Aplikasinya. Jakarta: Ghalia Indonesia. hal.8

dan lancar. Seperti contohnya petugas menerapkan sistem antrian agar pelayanan dapat berjalan tertib.

Sedangkan menurut Prof. Dr. H. Inu Kencana Syafie, M.Si. ada beberapa ketentuan

dalam melihat kualitas pelayanan yang baik pada masyarakat, yakni:

1. Adanya Keandalan (Reliability)
2. Adanya Tanggapan Baik (Responsiveness)
3. Adanya Kecakapan yang Berwenang (Competence)
4. Ada Jalan untuk Memulai (Access)
5. Adanya Sopan Santun (Courtesy)
6. Adanya Hubungan Baik (Communication)
7. Adanya Kepercayaan (Credibility)
8. Adanya Jaminan (Security)
9. Adanya Pengertian (Understanding)
10. Adanya Penampilan yang Baik (Appearance)⁵⁴

2.1.14. Faktor Pendukung Pelayanan

Pelayanan umum kepada masyarakat akan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, apabila faktor-faktor pendukungnya cukup memadai serta dapat difungsikan secara berhasil guna dan berdaya guna. Pada proses pelayanan terdapat faktor penting dan setiap faktor mempunyai peranan yang berbeda-beda tetapi saling berpengaruh dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan yang baik.

H.A.S Moenir⁵⁵ berpendapat ada enam faktor pendukung pelayanan, antara lain:

- a. Faktor kesadaran

Faktor kesadaran ini mengarah pada keadaan jiwa seseorang yang merupakan titik temu dari beberapa pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan,

⁵⁴S. P. Siagian, *Patologi Birokrasi*, h. 43.

⁵⁵Moenir, 2002. *Manajemen Pelayanan Umum Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta. hal 88

ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan jiwa. Dengan adanya kesadaran akan membawa seseorang kepada kesungguhan dalam melaksanakan pekerjaan.

b. Faktor aturan

Aturan sebagai perangkat penting dalam segala tindakan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, setiap aturan secara langsung atau tidak langsung akan berpengaruh. Dengan adanya aturan ini seseorang akan mempunyai pertimbangan dalam menentukan langkahnya. Pertimbangan pertama manusia sebagai subjek aturan ditunjukkan oleh hal-hal penting

- 1) Kewenangan
- 2) Pengetahuan dan pengalaman
- 3) Kemampuan bahasa
- 4) Pemahaman pelaksanaan
- 5) Disiplin dalam melaksanakan diantaranya disiplin waktu dan disiplin kerja.

c. Faktor organisasi

Faktor organisasi tidak hanya terdiri dari susunan organisasi tetapi lebih banyak pada pengaturan mekanisme kerja. Sehingga dalam organisasi perlu adanya sarana pendukung yaitu sistem, prosedur dan metode untuk memperlancar mekanisme kerja.

d. Faktor pendapatan

Faktor pendapatan yang diterima oleh seseorang merupakan imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan orang lain. Pendapatan dalam bentuk uang, iuran atau fasilitas dalam jangka waktu tertentu.

e. Faktor kemampuan

Faktor kemampuan merupakan titik ukur untuk mengetahui sejauh mana pegawai dapat melakukan suatu pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan apa yang diharapkan.

f. Faktor sarana pelayanan

Faktor sarana yang dimaksud yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat pendukung utama dalam mempercepat pelaksanaan penyelesaian pekerjaan.

Adapun fungsi sarana pelayanan, antara lain :

- 1) Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu
- 2) Meningkatkan produktivitas baik barang atau jasa
- 3) Ketetapan susunan yang baik dan terjamin
- 4) Menimbulkan rasa nyaman bagi orang yang berkepentingan.
- 5) Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional.

2.1.15. Konsep Kebijakan Publik

Dalam kehidupan modern seperti sekarang ini kita tidak bisa lepas dari apa yang disebut dengan kebijakan publik, kebijakan-kebijakan tersebut kita temukan dalam berbagai bidang mulai dari pendidikan, kesehatan bahkan infrastruktur yang kesemuanya itu bermuara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Carl Fried memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan.hal ini senada yang disampaikan James E. Anderson, yaitu : serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan di laksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. istilah kebijakan publik lebih sering di pergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah.⁵⁶

Sedangkan pendapat dari Thomas Dye menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan, definisi tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus di lakukan atau tidak di lakukan oleh pemerintah.⁵⁷

Menurut Jenkins⁵⁸ menyebutkan bahwa kebijakan negara (public Policy) adalah “ *a set of interrelated decision taken by political actor or group of actors*

⁵⁶Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta 1997, hlm 67.

⁵⁷ Subarsono, Analisa Kebijakan Publik. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, 2005, hlm. 2

⁵⁸Jenkins, W.I., 1978. Policy Analysis.Oxford, Martin Robertson. Hal 15

concerning the selection of goals and the means of achieving the within a specified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actors “ (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang pelaku/actor politik atau sekelompok actor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara –cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para actor politik tersebut).

Kebijakan publik berdasarkan pemikiran dari Chandler dan Plano⁵⁹ ialah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang di lakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pendapat ahli lainnya menyebutkan bahwa kebijakan merupakan kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat. secara keseluruhan ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat.

Tipologi kebijakan publik menurut Anderson, dikutip dari buku dasar-dasar kebijakan publik menyatakan bahwa :

- a. Kebijakan Subtansial atau Kebijakan Prosedural

⁵⁹ Kebijakan publik berdasarkan pemikiran dari Chandler dan Plano.1998

Kebijakan ini merupakan kebijakan yang akan di lakukan pemerintah, seperti pendidikan, kesehatan, bantuan bagi usaha kecil dan menengah atau pembayaran keuntungan bagi kesejahteraan rakyat dan lain-lain.

b. Kebijakan Liberal dan Kebijakan Konservatif

Kebijakan Liberal adalah kebijakan yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan sosial mendasar terutama diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan. Sedangkan kebijakan konservatif lebih menekankan pada aturan sosial yang mereka anggap sudah baik dan mapan, jadi upaya untuk melakukan perubahan sosial tidak perlu dilakukan (mempertahankan status quo)

c. Kebijakan Distributive

Kebijakan distributive terdiri dari penyebaran pelayanan atau keuntungan pada sektor khusus, misalnya beras raskin, kartu jaminan sehat dan lain-lain.

d. Kebijakan Redistributive

Contoh kebijakan ini antara lain pengelompokan pajak pendapatan, pemberantasan masalah kemiskinan, kesehatan dan lain-lain.

e. Kebijakan Regulator

Kebijakan regulator adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok orang.

f. Kebijakan Self –Regulatory

Kebijakan jenis ini adalah peraturan kebijakan yang berupaya untuk membatasi atau mengawasi beberapa bahan atau kelompok.

g. Kebijakan Material dan Simbolis

h. Kebijakan Kolektif dan Kebijakan Privat.

Sedangkan menurut suharno istilah kebijakan akan di sepadandengan *katapolicy*. istilah ini berbeda maknanya dengan kata kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebijakan (*virtues*).

2.1.16. Konsep Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering di seajarkan dengan istilah Belanda “ *bevoegdheid*”. Berdasarkan pendapat Hamid S Attamimi yang mengutip pendapatnya Van Wijk dan Konijnenbelt, didalam suatu negara hukum pada dasarnya dapat dikemukakan adanya wawasan-wawasan sebagai berikut⁶⁰.

1. Pemerintah menurut hukum (*wetmatig bestuur*), dengan bagian-bagiannya tentang kewenangan yang di nyatakan dengan tegas tentang perlakuan yang sama dan tentang kepastian hukum.
2. Perlindungan hak-hak azazi
3. Pembagian kekuasaan, dengan bagian-bagiannya tentang struktur kewenangan atau desentralisasi dan tentang pengawasan serta kontrol
4. Pengawasan oleh kekuasaan pengadilan

Sedangkan pendapat Henc Van Maarseveen sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon alam Sadjijono, bahwa teori kewenangan

⁶⁰Ahamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Study Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan kurun Waktu Pelita I- Pelita IV, Disertasi, Jakarta, Universitas Indonesia, hlm.311.

digunakan di dalam hukum publik yaitu wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu: pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah penggunaan wewenang di maksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.

Menurut sutarto⁶¹ pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilakukan dengan baik dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain. Sedangkan Menurut Henk Van Maarseveen dalam Suwoto Mulyosudarmo, bentuk pelimpahan wewenang kepada subyek hukum lain terdiri dari delegatie dan mandaat. Pendelegasian kekuasaan delegataris melaksanakan kekuasaan atas nama sendiri dan dengan tanggungjawab sendiri, yang disebut pelimpahan kekuasaan dan tanggungjawab. Tanggungjawab terdiri dari aspek internal dan eksternal. pertanggungjawaban aspek internal hanya diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan dan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam pelaksanaan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian. Sedangkan mandate adalah bentuk pelimpahan kekuasaan bagi pihak yang diberi mandat, melaksanakan kekuasaan tidak bertindak atas nama sendiri, tetapi atas nama pemberi kuasa (mandaat) sebagai penerima mandat tidak memiliki tanggungjawab sendiri.

⁶¹Sutarto.2006. Dasar-Dasar Organisasi. Yogyakarta, Gajah Mada (University Press, Hal.15

Sedangka Agussalim, kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat di samakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat di artikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang di tangani oleh pemerintahan.⁶²

Menurut Wijk yang dikutip oleh Agussalim⁶³ menyatakan bahwa kekuasaan atau kewenangan pemerintah bersumber dari Originale legislator yang diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan yang bersumber dari pada pembuat undang-undang asli dan Delegated legislator yang di artikan sebagai pemberi dan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, sehingga kedudukan kewenangan, lebih lanjut di sebutkan oleh F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek dalam Ridwan HR, sebagai konsep ini dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, “ *Het Begrip Bevoegdheid is dan ook een Kernbegrip in het staats –en administratif recht* ”⁶⁴.

Menurut pendapat Bagir Manan dalam Ridwan HR, menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).Kekuasaan hanya menggambarkan hak.

⁶²Agussalim.2007. Pemerintahan Daerah Kajian Publik dan Hukum.Ghafia Indonesia.Hal.95.

⁶³Salim Agus, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, Bogor : Ghafia Indonesia, 2007

⁶⁴Ridwan HR, 2006, Hukum Administrasi Negara, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 101

Menurut pendapat Suwoto Mulyosudarmo⁶⁵ menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan dapat mencakup muatan lebih luas dari wewenang. Pada dasarnya pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu: kekuasaan yang bersifat atributif dan derivatif. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi (*attributie*) menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada yang menyebabkan adanya kekuasaan yang baru. Sedangkan kekuasaan Derivatif (*afgeleid*) adalah yang diturunkan atau di derivasikan kepada pihak lain. pembentukan kekuasaan bisa terjadi pada saat yang bersamaan dengan pembentukan lembaga yang memperoleh kekuasaan dan bisa terjadi kemudian sesudah lahirnya lembaga atau badan.

2.1.17. Teori Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu “*de*”berarti lepas dan *Centrum* berarti pusat. jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat⁶⁶.

Menurut Henry Maddick dalam Juanda, Desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah⁶⁷. Berdasarkan pendapat Bachrul Elmi desentralisasi berarti memberikan sebagian dari wewenang

⁶⁵Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, Hlm.39.

⁶⁶Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung, hlm. 117.

⁶⁷Henry maddick dalam juanda. Loc. Cit

pemerintahan pusat kepada daerah, untuk melaksanakan dan menyelesaikan urusan yang menjadi tanggungjawab dan menyangkut kepentingan daerah yang bersangkutan (otonomi).

Secara normatif, pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan di sebut dengan desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralistik, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah di pusatkan dalam tangan pemerintah pusat⁶⁸.

Tujuan desentralisasi secara umum oleh Smith di bedakan atas dua tujuan utama yakni, tujuan politik dan ekonomi. Secara politis tujuan desentralisasi antara lain untuk memperkuat pemerintah daerah, untuk meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta untuk mempertahankan integritas nasional. Sedangkan secara ekonomi, tujuan dari desentralisasi, antara lain adalah untuk meningkatkan kemampuan dari pemerintah daerah dalam menyediakan *publicgood and service*, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi daerah⁶⁹

Dilihat dari kacamata kebijakan dan administrasi, desentralisasi dapat di artikan sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan otoritas administratif dan pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintah

⁶⁸ Soetidjo, Hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm.13

⁶⁹ibid

lokal atau organisasi non pemerintah. Pengertian tersebut adalah pengertian yang di berikan oleh Rodinelli dan Cheema.

Secara sederhana, pelimpahan wewenang pusat kepada daerah menjadi apa yang di sebut desentralisasi dan bentuk penerapannya adalah otonomi daerah tersebut. Segala hal yang telah pusat berikan, yaitu wewenang dan tanggungjawab yang di serahkan menjadi Tnggungjawab daerah baik politik pelaksanaanya, rencana, pembiayaan, dan pelaksanaan adalah wewenang dan tanggungjawab daerah itu sendiri.

2.1.18. Teori Pembangunan

Hakekat pembangunan adalah proses perubahan yang terus menerus yang merupakan kemajuan dan perbaikan menuju kearah yang ingin di capai .seperti pendapat yang di kemukakan oleh siagian pembangunan sebagai “.Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan di lakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation building)”.sedangkan Ginanjar kartasmita⁷⁰memberikan pengertian yang lebih sederhana yaitu sebagai suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang di lakukan secara terencana”.Selanjutnya Ginanjar Kartasmita juga mengatakan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia itu sendiri yang merupakan titik pusat dari segala upaya pembangunan

Pembangunan tidak hanya pada lebih banyak output yang di dihasilkan, tetapi juga lebih banyak jenis output dari pada yang diproduksi sebelumnya.

⁷⁰Ginanjar Kartasmita, 1996. Pembangunan Untuk Rakyat; Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan.Jakarta. Cides

Dalam perkembangannya, perkembangan melalui tahapan-tahapan: masyarakat tradisional, prakondisi lepas landas, gerakan menuju kematangan dan masa konsumsi besar-besaran⁷¹ tujuan pembangunan ada dua tahap: pertama, pada hakekatnya pembangunan bertujuan untuk menghapuskan kemiskinan. Kedua, menciptakan kesempatan-kesempatan bagi warganya untuk dapat hidup bahagia dan terpenuhi segala kebutuhannya. Pembangunan adalah serangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara berencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.⁷²

Menurut Tikson⁷³ bahwa pembangunan nasional dapat pula diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang di inginkan. Definisi pembangunan merupakan upaya yang sistematis dan berkesinambungan atau berkelanjutan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternative yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik.

Siagian mendefinisikan pembangunan sebagai “suatu usaha atau rangkain usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation building)”.

⁷¹ Arif, sarman. Peranan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat untuk Menggerakkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan di desa Rambah Tengah Barat Kec. Rambah Kab. Rokan Hulu. Skripsi, Universitas Islam Riau, Pekanbaru. Hal: 29

⁷² Siagian, Sondang P, op.cit.hal: 4

⁷³ Deddy T. Tikson. 2005. Indikator-indikator Pembangunan Ekonomi. <http://ecozone.html>. Diakses pada: Senin, 19 Desember 2017.

Selanjutnya di jelaskan oleh Bintoro Tjokroamidjojo⁷⁴ bahwa pembangunan adalah suatu proses dinamis, kebijaksanaan harus member peluang kepada kenyataan tetapi harus mengandung kepastian dan kesinambungan bagi pelaksanaan yang fiktif menuju terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila.hal ini senada yang di sampaikan Effendi⁷⁵yaitu ”Pembangunan adalah suatu upaya untuk meningkatkan segenap sumber daya yang ada secara terencana dan berkelanjutan dengan prinsip daya guna dan hasil guna yang merata dan berkeadilan

Sedangkan Jacob oetomo menyatakan pembangunan berusaha menggerakkan dan menguakkan potensi kreatif yang ada dalam masyarakat.untuk merangsang potensi kreatif itu maka pembangunan mempertimbangkan system nilai struktur yaitu hubungan-hubungan dan peranan-peranan yang ada dalam masyarakat.

2.2.19. Konsep Jalan

Bedasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Jalan, pada Bab I Ketentuan Umum Pasal (1) pada butir ke 3 (tiga) sampai dengan ke 10 (sepuluh) menerangkan bahwa Jalan adalah prasarana transportasi darat yang meliputi segala bagian jalan, termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, yang berada pada permukaan tanah, di atas permukaan tanah, di bawah permukaan tanah

⁷⁴ Tjokroamidjojo, Bintor. 1990.Perencanaan Pembangunan.Haji Masagung.Jakarta

⁷⁵Efendi,Bachtiar,1993, Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah. Bandung :Alumni.

dan/atau air, serta di atas permukaan air, kecuali jalan kereta api, jalan lori, dan jalan kabel. Jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.

Penyelenggaraan jalan adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan. Pengaturan jalan adalah kegiatan perumusan kebijakan perencanaan, penyusunan perencanaan umum, dan penyusunan peraturan perundang-undangan jalan. Pembinaan jalan adalah kegiatan penyusunan pedoman dan standar teknis, pelayanan, pemberdayaan sumber daya manusia, serta penelitian dan pengembangan jalan. Pembangunan jalan adalah kegiatan pemrograman dan penganggaran, perencanaan teknis, pelaksanaan konstruksi, serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan.

Pengawasan jalan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mewujudkan tertib pengaturan, pembinaan, dan pembangunan jalan. Penyelenggara jalan adalah pihak yang melakukan pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan jalan sesuai

dengan kewenangannya

2.1.17. Konsep Pembangunan Infrastruktur Sarana dan Prasarana Pembangunan Jalan

Menurut penulis, jalan merupakan kebutuhan vital masyarakat, di mana keberadaan jalan yang baik sebagai upaya perwujudan infrastruktur yang berkualitas maka banyak dampak positif yang bisa di dapatkan ketika infrastruktur jalan baik salah satunya adalah membuka keterisoliran suatu daerah. Arus investasi mengalir deras di suatu wilayah yang fasilitas fisiknya baik, serta membuka jalur perdagangan. Maka penulis berpandangan bahwa pemerintah

sebagai salah satu pembuat kebijakan mestilah secara serius dan kontiniu membangun fasilitas fisik karena manfaat yang di rasakan bukan hanya jangka pendek namun juga jangka panjang. Proyek pembangunan jalan adalah merupakan suatu rangkaian kegiatan dan kejadian yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan tertentu dan membuahkan hasil dalam suatu jangka tertentu dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Dalam pengertian lain, proyek pembangunan jalan adalah suatu kegiatan yang mempunyai jangka waktu tertentu dengan sumber daya tertentu pula, seperti yang di kemukakan oleh Seutji Lestari⁷⁶ bahwa sistem manajemen proyek adalah bagaimana menghimpun dan mengelola masukan (input) yang bersumberdaya (tenaga, manusia, dana, waktu, teknologi, bahan, peralatan dan manajemen) untuk menghasilkan keluaran/ hasil proyek (output) yang telah di tentukan untuk mencapai suatu tujuan proyek yang mendukung suatu program dalam suatu jangka waktu batas tertentu/ terbatas.

2.1.20. Konsep Inovasi

Secara umum inovasi seringkali diterjemahkan sebagai penemuan baru, namun sebenarnya aspek “kebaruan” dalam inovasi sangat di tekankan untuk inovasi sector swasta. Sedangkan inovasi pada sector publik lebih di tekankan pada aspek “perbaikan” yang di hasilkan dari kegiatan inovasi tersebut, yaitu pemerintah mampu memberikan pelayanan publik secara lebih efektif, efisien dan berkualitas, murah dan terjangkau. Dalam terminologi umum , inovasi adalah satu

⁷⁶A. c. lestari, 2014 "Perancangan Manajemen Proyek Pembangunan Perangkat Lunak Sistem Informasi Pelabuhan Studi Kasus di PT. Dycode Cominfotech Development," bandung.

ide kreatif dimana diimplementasikan untuk menyelesaikan tekanan dari suatu masalah sangkala⁷⁷

Menurut Suryani⁷⁸:inovasi dalam konsep yang luas sebenarnya tidak hanya terbatas pada produk.Inovasi dapat berupa ide, cara-cara atau pun obyek yang dipersepsikan oleh seseorang sebagai sesuatu yang baru.Inovasi juga sering digunakan untuk merujuk pada perubahan yang di rasakan sebagai hal yang baru oleh masyarakat yang mengalami. Kata inovasi dapat di artikan sebagai” proses” atau “ hasil” pengembangan atau pemanfaatan atau mobilisasi pengetahuan, keterampilan(keterampilan teknologis) dan pengalaman untuk menciptakan atau memperbaiki produk, proses yang dapat memberikan nilai yang lebih berarti.

Hal ini senada yang di sampaikan oleh Rosenfeld dalam Sutarno⁷⁹inovasi adalah transformasi pengetahuan kepada produk, proses dan jasa baru, tindakan menggunakan sesuatu yang baru. penulis berpendangan bahwa untuk meningkatkan kinerja pemerintahan dalam melayani kebutuhan masyarakat di perlukan yang namanya inovasi pelayanan , karena tanpa inovasi pelayanan maka pola layanan akan tertinggal jauh dan mendapat respon yang kurang baik dari penerima layanan. dengan senantiasa melakukan terobosan baru terhadap pola layanan maka birokrasi pemerintah akan senantiasa bergerak maju berkembang mengikuti kemajuan teknologi informasi yang juga terus melakukan pembaharuan di bidangnya. kepuasan masyarakat dapat diukur sejauh mana aparatur mampu memenuhi unsur-unsur pelayanan yang prima.

⁷⁷Sangkala. 2012. Dimensi-dimensi manajemen publik: Yogyakarta: Ombak

⁷⁸Suryani, Tatik, 2008. Perilaku Konsumen: Implikasi Pada Strategi Pemasaran, Yogyakarta: Graha Ilmu hal.304

⁷⁹Sutarno. 2012.Serba-Serbi Manajemen Bisnis. Yogyakarta: Garaha Ilmu. Hal.132

Menurut Yogi dalam LAN⁸⁰ inovasi biasanya erat kaitannya dengan lingkungan yang berkarakteristik dinamis dan berkembang. Pengertian inovasi sendiri sangat beragam dan, dari banyak perspektif. Menurut Rogers dalam LAN⁸¹ menjelaskan bahwa inovasi adalah sebuah ide, praktek, atau objek yang di anggap baru oleh individu satu unit adopsi lainnya. Hal ini senada yang di sampaikan oleh Damanpour bahwa sebuah inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi proses produk yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru bagi anggota organisasi.

Hal yang di kemukakan di atas sejalan dengan pendapat Osborne dan Brown⁸² yang menyatakan bahwa inovasi merupakan representasi dari ketidakberlanjutan kondisi di masa lalu. ketidakberlanjutan ini menjadi karakteristik yang membedakan inovasi dari perubahan. lebih lanjut di katakan inovasi adalah pengenalan terhadap elemen baru kedalam pelayanan organisasi dalam bentuk sebuah pengetahuan baru, organisasi baru, manajemen atau keterampilan proses yang baru.

Meskipun terdapat perbedaan sudut pandang dalam menilai inovasi tetapi Osborne dan Brown⁸³ memberikan beberapa fitur yang menjadi dasar dalam inovasi antara lain sebagai berikut:

- a. Inovasi menggambarkan keterbaruan.

⁸⁰LAN, 2007. Dimensi Pelayanan Publik Dan Tantangannya Dalam Administrasi Negara (Publik) Di Indonesia. Jakarta: Bagian Humas dan Publikasi

⁸¹.....Dimensi Pelayanan Publik Dan Tantangannya Dalam Administrasi Negara (Publik) Di Indonesia. Jakarta: Bagian Humas dan Publikasi hal 115

⁸²Osborn, Stephen P. dan Kerry Brown. 2005. Managing Change and innovation in public service Organizations. New York: Routledge

⁸³Osborne, Stephen P. & Kerry Brown. 2005. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. New York: Routledge.

Menurut Beck dan whistler keterbaruan dapat di defenisikan secara literature sebagai “*firs use*” dari sebuah pengetahuan baru. meskipun sebuah studi merekomendasikan definisi relatife dari konsep keterbaruan terkait keterbaruan bagi seseorang, organisasi, komunitas atau situasi tidak merepresentasikan apakah ide tersebut merupakan “*firs use*” atau bukan.

- b. Inovasi adalah hubungan terhadap penemuan consensus bahwa penemuan adalah sebuah generalisasi dari ide yang baru, *there is none as to wheter this is an intrinsic part of innovation*. inovasi tidak pernah merupakan sebuah fenomena `

Maka berdasarkan uraian diatas inovasi dapat didefinisikan sebagai suatu proses kegiatan atau pemikiran manusia untuk menemukan sesuatu yang baru yang berkaitan dengan inputdi artikan sebagai pola-pola pemikiran atau ide manusia yang di sumbangkan pada temuan baru. Inovasi yang berkaitan dengan input diartikan sebagai pola-pola pemikiran atau ide manusia yang disumbangkan pada temuan baru. Adapun inovasi yang berkaitan dengan proses banyak berorientasi pada metode, teknik, ataupun cata kerja bekerja dalam rangka menghasilkan sesuatu yang baru. Selanjutnya inovasi yang berkaitan dengan output berdasarkan definsi tersebut lebih ditujukan pada hasil yang telah dicapai terutama penggunaan pola pemikiran dan metode atau teknik kerja yang dilakukan. Ketiga elemen dalam inovasi tersebut sesungguhnya membentuk suatu kesatuan yang utuh⁸⁴

⁸⁴Makmur, & Thahir, Rohana. 2012. Inovasi & Kreativitas Manusia dalam Administrasi dan Manajemen. Refika Aditama, bandung.

Inovasi pelayanan merupakan hal yang mesti dilaksanakan terutama dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebab masyarakat sudah mulai kritis dan mengetahui akan hak-haknya dalam pelayanan, peneliti berpandangan bahwa hak-hak pelayanan tersebut telah dijamin dalam undang-undang untuk mendapatkan pelayanan yang prima dan bermutu.

Menurut Zaltman, Duncan dan Holbek sebagaimana dikutip Sa'ud, cepat lamatnya penerimaan inovasi dipengaruhi oleh atribut inovasi itu sendiri. Atribut tersebut antara lain:⁸⁵

1. Pembiayaan, semakin besar biaya yang diperlukan untuk berinovasi maka semakin sulit proses penerapannya.
2. Balik modal, khusus untuk dunia bisnis. Inovasi akan mudah diterima manakala menghasilkan keuntungan.
3. Efisiensi, inovasi dapat diterima dengan cepat jika pelaksanaannya menghemat waktu.
4. Resiko dari ketidakpastian, inovasi dengan resiko yang kecil akan mudah diterima oleh pengadopsinya.
5. Mudah dikomunikasikan, dalam artian mudah disosialisasikan dan dipahami
6. Kompatibilitas, cepat lamatnya penerimaan inovasi dipengaruhi oleh kesesuaian antara inovasi dengan nilai – nilai yang ada dimasyarakat/komunitas penerima inovasi.
7. Kompleksitas, inovasi yang dapat mudah diimplementasikan oleh penerima inovasi maka semakin cepat diterima.

⁸⁵ <http://sumut.kemenag.go.id>, diakses pada hari selasa 5 Juni 2018

8. Dapat dilihat manfaatnya
9. Hubungan interpersonal, hubungan antar individu akan terjadi proses mempengaruhi untuk menerima inovasi.
10. Penyebaran inovasi, adanya tim yang diberi tanggung jawab untuk menyebarkan inovasi.

Strategi inovasi adalah berkaitan dengan respon dalam pelayanan. Adapun level inovasi dijelaskan oleh Mulgan dan Albury yang terdiri dari; inovasi Incremental, Inovasi radikal sampai transformatif.

1. Inovasi incremental berarti inovasi yang terjadi untuk membawa perubahan-perubahan kecil terhadap suatu proses atau layanan yang ada pada umumnya sebagian besar inovasi yang ada berada pada level ini dan jarang sekali membawa perubahan terhadap struktur organisasi dan hubungan keorganisasian
2. Inovasi Radikal merupakan perubahan mendasar dalam pelayanan public atau pengenalan cara-cara yang sama sekali baru dalam proses keorganisasian dan pelayanan.
3. Inovasi Transformatif membawa perubahan dalam struktur angkatan kerja dan keorganisasian dan mentransformasi semua sector dan secara dramatis mengubah keorganisasian. Inovasi jenis ini membutuhkan waktu yang lama untuk memperoleh hasil yang diinginkan dan membutuhkan perubahan mendasar dalam susunan sosial, budaya dan organisasi.

Menyangkut tentang kategori inovasi menurut Muluk dapat dilihat dari segi proses yang terbagi menjadi dua yakni;

- a) *Subtaining Innovation* (inovasi terusan) yang merupakan proses inovasi yang membawa perubahan baru namun dengan tetap mendasarkan diri pada kondisi pelayanan dan sistem yang sedang berjalan atau produk yang sudah ada.
- b) *Discontinues Innovation* (inovasi terputus) merupakan proses inovasi yang membawa perubahan yang sama sekali baru dan tidak lagi berdasar pada kondisi yang sudah ada sebelumnya.

Sebagaimana amanah dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah, serta PerMenPAN RB Nomor 15 Tahun 2015 Tentang Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik, maka dinas Pu Tarrukim Kabupaten Siak sebagai perangkat daerah yang di limpahi kewenangan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pekerjaan umum dan tata ruang,dalam melakukan inovasi pemerintahan menggunakan rencana aksi mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, monitoring hingga tahap evaluasi terhadap hasil pekerjaan, dalam melaksanakan operasionalnya tim di perbantukan sebanyak 90 anggota terdiri dari PNS, tenaga honorer dan Buruh Harian Lepas (BHL) yang terlatih dan memiliki skill (keahlian) dibidang teknis pemeliharaan jalan.Program ini di anggarkan setiap tahunnya dalam APBD dengan sistem swakelola.

2.1.21. Konsep Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban

daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dilain pihak Syamsul Bachri, berpendapat bahwa pemberian otonomi bukan hanya sekedar persoalan penambahan jumlah urusan atau persoalan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, akan tetapi yang penting adalah: adanya otoritas (authority) yang secara esensial menimbulkan hak untuk mengatur dan mengurus otonomi daerah, (2) pemerintah daerah dan segenap lembaga-lembaga daerah memiliki full authority, full responsibility, dan tak ada lagi problem birokrasi klasik dan pemerintahan sentralistik⁸⁶. Pemberian otonomi kepada daerah bukanlah semata-mata persoalan sistem dan cara penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah satu-satu sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan negara. Dengan demikian otonomi daerah adalah bagian keseluruhan dari usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan⁸⁷.

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah, juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan.

2.2. Ulasan Karya

⁸⁶Syamsul Bachri, Otonomi Daerah Dalam Prospektif Struktur dan Fungsi Struktur dan Fungsi Birokrasi Daerah, Makalah yang disajikan dalam Seminar Nasional Otda Dalam Prospektif Indonesia Baru, Makassar, 1999, hlm. 11

⁸⁷. Ibid Hlm 22

Penelitian terdahulu menjadi salah satu acuan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul yang penulis angkat dalam penelitian ini. Dasar atau acuan yang berupa teori-teori atau temuan-temuan melalui hasil berbagai penelitian sebelumnya merupakan hal yang sangat perlu dan dapat dijadikan sebagai data pendukung.

Penelitian dengan topik yang sama pernah dilakukan oleh Faisal Suhandi yang melakukan penelitian di Provinsi Bandar Lampung dengan judul “ Peranan Dinas Pekerjaan Umum (PU) Kabupaten Mesuji Dalam Pembangunan Infrastruktur Jalan (Study di Kecamatan Tanjung Raya) dalam penelitian tersebut peneliti menganggap bahwa pembangunan infrastruktur jalan masih kurang baik dimana kebijakan pembangunan infrastruktur di Kabupaten Mesuji tidak sesuai dengan rencana yang telah dibuat. begitupun dengan penyusunan program pembangunan infrastruktur belum berjalan secara maksimal seperti program perbaikan infrastruktur jalan yang belum menyeluruh di setiap kecamatan.

Dalam penelitian lain pun pernah melakukan penelitian dengan topik yang sama pada tahun 2008 yang dilakukan oleh Rhidhiansyah Adi Permana dengan judul “Peranan Dinas Pekerjaan Umum dalam Pembangunan Prasarana di Kabupaten Purworejo”. di mana pembangunan sarana dan prasarana daerah di kabupaten Purworejo kurang memadai hal tersebut berakibat pada menurunnya pelayanan sarana dan prasarana umum kepada masyarakat, selain itu peneliti juga

menyarankan perlunya pemantauan dan perbaikan dari Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Purworejo terhadap fasilitas-fasilitas umum yang rusak supaya dapat di pergunakan secara layak oleh masyarakat.

2.3. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan latar belakang permasalahan dan fenomena yang terjadi sehubungan dengan Inovasi Dinas Pekerjaan Umum, Tata Ruang, Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman Kabupaten Siak, maka perlu kiranya di susun alur kerangka pemikiran seperti pada gambar di bawah ini :

