

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN KERANGKA PIKIRAN

A. Studi kepustakaan

Dalam penelitian ini penulis akan mengemukakan beberapa teori yang akan dijadikan landasan teori atau acuan berpikir yang penulis anggap relevan dan sebagai pemecahan masalah pokok dalam penelitian ini serta dapat mengetahui Evaluasi Pelayanan Pembuatan Surat Tanah Di Kantor Camat Kecamatan Kampar Kiri.

1. Konsep Pemerintah

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

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

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

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

2. Pengertian Pemerintahan

Menurut Syafiie (2006:3) secara etimologi Pemerintahan berasal dari kata perintah yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut :

- a. Mendapat awalan “pe” menjadi kata “perintah” berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan yang mengurus suatu negara.
- b. Mendapat akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan” berarti perihal atau cara, perbuatan, atau urusan dari badan yang berkuasadan memiliki legitimasi.

Munurut Labolo (2007:24) Pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati/diinginkan bersama. Pemerintahan

dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.

Menurut Ndraha (2003;5) mengatakan bahwa pemerintahan adalah suatu sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan tertentu yang diperintah akan jasa publik dan pelayanan sipil, sedangkan pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan kewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap anggota melalui hubungan pemerintah..

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

Pemerintahan menurut Supriato (2009:23) pemerintahan adalah badan atau lembaga yang melaksanakan tugas dan fungsi dalam rangka atau upaya mencapai tujuan negara.

Sedangkan menurut Dharma (2002:32) mengemukakan defenisi pemerintahan sebagai berikut:

“Pemerintahan yaitu sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan lagal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interalsi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antara individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan

dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan dengan pihak swasta, pihak swasta dengan pihak individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan harmonis”.

Selanjutnya definisi Pemerintahan menurut Dharma (2002:33) dalam arti luas dan arti sempit adalah sebagai berikut :

“pemerintahan dalam arti luas adalah pemerintahan berdasarkan apa tugas yang dilaksanakan. Pemerintahan dalam arti sempit adalah Eksekutif yang melaksanakan kegiatan fungsi menjalankan Undang-undang, yaitu sekelompok orang yang tugas untuk merencanakan, mengarahkan, menyusun, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya Masyarakat/penduduk dalam suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan”.

Sedangkan menurut C. F Strong (dalam Syafii, 2005:22) menjelaskan bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat.

Pemerintahan menurut Suryaningrat (1992:10) adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan.

Supriyanto (2009:26) mendefinisikan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari tentang kinerja aparatur Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mewujudkan tujuan Negara.

3. Teori Pelayanan

3.1 Konsep Pelayanan

Pelayanan merupakan wujud pengabdian pemerintah terhadap masyarakat yang mana dituntut untuk senantiasa memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dengan menerapkan prinsip mengutamakan kewajiban dari pada hak, karena jika sudah termasuk ke ranah pelayanan sudah semestinya memiliki kesadaran dan kesediaan untuk rela berkorban dengan memprioritaskan segala kepentingan masyarakat.

Pelayanan mempunyai kata dasar yaitu layanan, yang berarti memberikan jasa dari sesuatu yang dibutuhkan oleh orang lain. Pelayanan adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki.

Karena timbulnya pelayanan disebabkan oleh adanya kepentingan umum masyarakat. Kepentingan umum itu sendiri bukanlah sasaran suatu kegiatan semata, melainkan proses untuk mencapai suatu sasaran dalam kegiatan yang merupakan proses sesuai dengan apa yang semestinya. Karena pelayanan itu sebagai penghubung untuk segala aspek kepentingan maka peran pelayanan menjadi sangat penting dalam sistem kerja atau organisasi dalam mewujudkan suatu tujuan.

3.2 Pengertian pelayanan

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

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN), Nomor 63 , Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik pusat, di daerah, BUMN dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha atau kegiatan yang bersifat jasa. Peranannya akan lebih besar dan bersifat

menentukan manakala kegiatan-kegiatan jasa di masyarakat itu terdapat kompetisi dalam usaha merebut pasar dan langganan. Menurut kamus umum bahasa Indonesia, karya WJS Poerwadarminta, pelayanan adalah menolong menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain, seperti tamu atau pembeli. Menurut Prasajo (2006:18), Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginka. Menurut Moenir (2000:16), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Dari pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

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”.

Menurut Boediono (2003 : 60) bahwa yang dimaksud dengan pelayanan adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan.

Sedangkan menurut Soeratno (1997 : 111) bahwa yang dikatakan dengan pelayanan adalah layanan terhadap peminat atau masyarakat dengan tujuan memberikan keyakinan kepada masyarakat.

Pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung (Moenir, 2003:16). Pelayanan adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Sinambela, 2005:5).

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross yang dikutip oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006: 2) Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan.

Menurut Ndraha (2003:65) Mengatakan konsep pelayanan meliputi proses, output (produk) dan outcome (manfaat). Bentuk organisasi birokrasi yang diharapkan memiliki respon dan memiliki daya tangkap yang baik dan memiliki kesadaran bahwa mereka adalah pelayan yakni organisasi birokrasi dalam bentuk organif-adaptif. Menurut Hidayat

dan Suherliy (dalam Kumorotomo,2001:49) Menyebutkan ciri-ciri yang terdapat dalam struktur organis-adaptif antara lain:

1. Berorientasi kepada kebutuhan para pengguna jasa
2. Bersifat kreatif
3. Menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang
4. Kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Karena untuk mendapatkan pelayanan terbaik dari aparatur pemerintahan merupakan hak masyarakat, jadi aparatur penyelenggara pelayanan harus melaksanakan kewajiban dengan baik, karena sejatinya pelayanan itu menyangkut pemenuhan kebutuhan masyarakat jadi harus mengutamakan kebutuhan mereka, melayani tanpa pandang bulu dan lebih kreatif dalam melayani.

Namun pada kenyataannya pelayanan di negeri ini masih terkesan lamban dan sudah menjadi rahasia umum bahwa buruknya prilaku para aparatur birokrasi yang hanya datang mengisi absen, baca koran, sekedar mengikuti apel dan duduk dikantin tanpa menghiraukan tugas dan pekerjaannya.

Moerir (2002:40-41) Menagatakan banyak kemungkinan layanan yang memadai khususnya dalam pengurusan perizinan dan non perizinan yang didapat oleh masyarakat antara lain dikarenakan kurang

atau tidak adanya kesadaran tugas atau kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja seenaknya saja melayani masyarakat dengan respon yang santai, tetapi dia tidak tau bahwa mereka yang membutuhkan atau menunggu hasilnya gelisah, sehingga sangat tidak adanya kedisiplinan.

Padahal Alwis (2002:36) mengatakan bahwa pelayanan umum merupakan komitmen organisasional birokrasi pemerintahan. Organisasional tersebut bermakna keberpihakan birokrasi pemerintahan harus berada dipihak masyarakat. Melayani berarti membantu menyelesaikan atau mengurus apa yang masyarakat perlukan dalam penyelenggaraannya harus sebaik mungkin dan berarti ini menegaskan bahwa pelayanan harus berkualitas unggul.

Sedangkan menurut Ateng Syafruddin (1999:43) pelayanan yang memuaskan mengandung empat unsur yaitu:

1. Pelayanan kemudahan dalam mengurus kepentingan atau mendapatkan perlakuan yang sama dalam pengurusan suatu kepentingan.
2. Mendapatkan pelayanan yang wajar.
3. Pelayanan yang merata dan sama dalam pelayanan terhadap kepentingan atau urusan yang sama.
4. Pelayanan yang diberikan tanpa memandang status atau kedudukan seseorang.

Selain itu menurut Moenir (2002:41) sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dan memuaskan maka perwujudan pelayanan yang didambakan adalah:

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dalam pelayanan yang cepat dalam arti lain tanpa hambatan yang terkadang dibuat-buat oleh petugas.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa adanya grutu, sindiran atau untaian kata sejenis itu yang nadanya mengarah pada permintaan akan sesuatu.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Dari uraian di atas dapat diartikan bahwa pelayanan adalah suatu usaha membantu masyarakat yang disengaja dan bertanggungjawab dalam memenuhi kebutuhan akan barang atau jasa dalam rangka mencapai tujuan Negara guna mencapai kepuasan masyarakat.

Secara spesifik Moenir (2003: 53) membagi pelayanan dalam 3 bentuk kategori yaitu sebagai berikut :

- a. Pelayanan dengan lisan

Biasanya ini dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan

masyarakat (HUMAS) dimana layanan informasi dan sebagainya yang tugasnya memberikan penjelasan atau kekurangan kepada siapapun yang memerlukan.

b. Pelayanan melalui tulisan

Merupakan pelayanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi perannya.

c. Pelayanan dengan perbuatan

Pada umumnya layanan dalam perbuatan 70-80% dilakukan oleh petugas-petugas ditingkat menengah dan bawah.

4. Teori Pelayanan Publik

4.1 Konsep Pelayanan Publik

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang jasa, dan/atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara publik.

4.2 Pengertian Pelayanan Publik

Dalam suatu lembaga pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat, pelayanan publik merupakan salah satu unsur penting. Pelayanan dapat diartikan sebagai pemberian (melayani) keperluan perorangan atau masyarakat yang mempunyai kepentingan

pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan.

Pelayanan Publik menjadi sorotan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan atau uang; (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah : Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 UU No. 25/2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan. Pemenuhan kebutuhan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara

dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal.

Menurut Syafi'I (2003: 116) Pelayanan Publik adalah pemberian pelayanan pemerintah terhadap masyarakat sesuai dengan apa yang masyarakat harapkan, dengan biayanya relatif harus lebih rendah, waktu untuk mengerjakan relatif cepat, mutu yang di berikan relatif bagus.

Sedangkan pengertian pelayanan publik menurut Lijan Poltak (2007: 5) ialah pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. Negara didirikan oleh masyarakat tentu saja dengan tujuan agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

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

Pengertian lain menurut Hardiyansyah (2011:12) pengertian pelayanan publik adalah : Melayani keperluan orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan pada organisasi, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan.

Pengertian pelayanan publik menurut Sinambela (2006:5) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Moenir (2000:7) menyatakan bahwa : “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.

Menurut AG. Subarsono (Agus Dwiyanto,2005: 141) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna.

Pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Agung Kurniawan, 2005:6).

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006:4-5) pengertian pelayanan publik atau pelayanan umum adalah :

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 Badan Usaha Milik

Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik menurut Lewis dan Gilman (2005 : 22) mendefinisikan sebagai berikut : pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Dapat didefinisikan pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik.

Perhatian pemerintah terhadap perbaikan pelayanan kepada masyarakat, sebenarnya sudah diatur dalam beberapa pedoman, antara lain adalah Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor 04 Tahun 2006 dan UU No 25 Tahun 2009 yang menyetujui Asas-asas pelayanan seperti :

1. Kesederhanaan, dimaksud disini adalah prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-

belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan

2. Kejelasan dan Kepastian, dimaksud disini adalah adanya kejelasan dan kepastian mengenai
 - a. Prosedur atau tata cara pelayanan
 - b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative;
 - c. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. Rincian biaya/ tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - e. Jadwal waktu penyelesaian dan pelayanan
3. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, mengandung arti prosedur atau tata cara persyaratan, pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, rincian waktu wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat
5. Efisien, mengandung arti:
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan

- b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/ instansi pemerintah lain yang terkait
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku
7. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan/ jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata diperlakukan secara adil
8. Sarana dan Prasarana dalam artian sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi dan informatika
9. Ketepatan Waktu dalam artian pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan. Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat, fungsi pembangunan, dan fungsi perlindungan.

4.3 Jenis-jenis Pelayanan Publik

Kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negaranya atau memberikan pelayanan kepada warga Negara yang memenuhi kewajibannya terhadap Negara.

Kewajiban pemerintah maupun hak setiap warga Negara pada umumnya disebutkan dalam konstitusi suatu Negara. Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan kedalam beberapa jenis pelayanan, yaitu :

d. Pelayanan pemerintahan

Adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugastugas umum pemerintahan seperti pelayanan KTP,SIM,pajak, dan keimigrasian.

b. Pelayanan pembangunan

Suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga Negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.

c. Pelayanan utilitas

Jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti pelayanan listrik, air, telepon, dan transportasi massal.

d. Pelayanan sandang, pangan, dan papan

Merupakan jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil, dan perumahan rumah.

e. Pelayanan kemasyarakatan

Yaitu jenis pelayanan masyarakat yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Sedangkan Kepmen PAN nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu :

1. Pelayanan Administratif

Adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan, IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akte kelahiran, dan akte kecamatan).

2. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam sistem.

Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon.

3. Pelayanan Jasa

Adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

4.4 Unsur-unsur Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai jasa pelayanan yang mempunyai unsur-unsur didalamnya. Unsur-unsur proses pelayanan publik diperlukan agar dapat mendukung pelayanan yang diinginkan. Atep Adya Bharata (2003:11) mengemukakan pendapatnya terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu :

- a. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam

bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).

- b. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) atau *customer* yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- c. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- d. Kepuasan Pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang atau jasa yang mereka nikmati.

Selanjutnya, Kasmir (2006:34) mengemukakan ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Tersedianya karyawan yang baik.
- b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik.
- c. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir.
- d. Mampu melayani secara cepat dan tepat.
- e. Mampu berkomunikasi.
- f. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.

- g. Memiliki pengetahuan dan kemampuan baik.
- h. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
- i. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Kesimpulan dari unsur-unsur pelayanan publik menurut para ahli unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah), untuk menerapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi dan memuaskan pelanggan.

4.5 Standar Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik harus berkiblat kepada ketentuan pemerintah yakni standar pelayanan, karena standar pelayanan merupakan indikator yang berlaku dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mutlak harus ditaati oleh pemberi pelayanan. Menurut PERMENPAN Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Standar Pelayanan:

1. Persyaratan

Persyaratan adalah syarat kelengkapan (dokumen atau barang lain) yang harus di penuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan teknis maupun administratif.

2. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi penerima pelayanan.

3. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.

4. Biaya Pelayanan

Biaya Pelayanan adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima pelayanan yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dengan masyarakat.

5. Produk Pelayanan

Produk Pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima berdasarkan ketentuan yang ditetapkan.

6. Pengelolaan Pengaduan

Pengelolaan pengaduan adalah ruang atau sarana yang diberikan penyelenggara pelayanan untuk menampung keluhan atau saran.

B. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengacu kepada beberapa penelitian terdahulu yaitu sebagai berikut :

Dalam penelitian terdahulu skripsi oleh Romi Kurniawan (2015) dengan judul penelitian **Kualitas Pelayanan Pengurusan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kota Dumai**, penelitian ini bersifat deskriptif menggunakan tipe survey. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara turun langsung kelapangan dengan menggunakan alat pengumpulan data berupa kuisioner dan

wawancara langsung dengan pihak yang terlibat. Dari hasil penelitiannya menyatakan bahwa system, mekanisme dan prosedur yang diberikan oleh Kantor Pertanahan Kota Dumai mendapat penilaian cukup baik, karena prosedur pelayanan yang diterima oleh masyarakat yang telah mengurus sertifikat tanah sudah hampir memenuhi kebutuhan masyarakat.

Penelitian lain dilakukan oleh Kartini (2016) dengan judul **Evaluasi Sistem Pelayanan Administrasi Surat Keterangan Saksi Sempadan Tanah di Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar**. Penelitiannya bersifat kualitatif, data penelitiannya data primer dan data sekunder dengan menggunakan teknik observasi lapangan, wawancara dan dokumentasi. Berdasarkan hasil penelitiannya, menunjukkan bahwa pelayanan administrasi di Kantor Kecamatan Tapung belum efektif dan efisien.

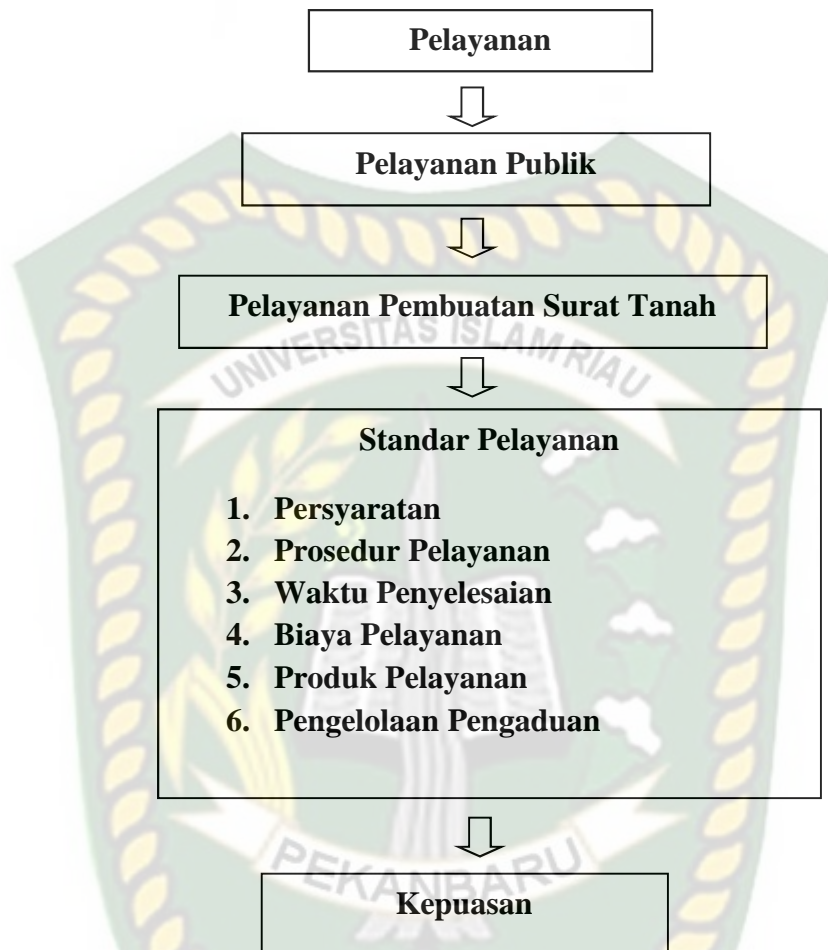
Tabel II.1 : Perbedaan Penelitian dahulu dan sekarang

Tahun	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
2015	Romi Kurniawan NPM : 1073110633	Kualitas Pelayanan Pengurusan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kota Dumai	Pelayanan Publik	-Tipe Penelitian (Kuantitatif) -Tempat Penelitian
2016	Kartini NIM : 12502027	Evaluasi Sistem Pelayanan Administrasi Surat Keterangan Saksi Sempadan Tanah di Kecamatan Tapung Kabupaten Kampar	Pelayanan Publik	-Tempat Penelitian
2018	Nanang Andli NPM : 117310630	Pelayanan Pembuatan Surat Tanah di Kantor Camat Kecamatan Kampar Kiri	Pelayanan Publik	-Tipe Penelitian (Kualitatif) -Tempat Penelitian

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan teori yang telah diuraikan dalam studi kepustakaan, penulis membuat suatu kerangka pikiran dari penelitian ini, sebagai berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pikir penelitian



Sumber : Data Modifikasi Penelitian 2017

Berdasarkan kerangka berfikir di atas, penulis menggunakan 6 indikator standar pelayanan publik menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 15/PER/M.PAN/2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan. Indikator-indikator tersebut adalah; Persyaratan, Prosedur Pelayanan, Waktu Penyelesaian, Biaya Pelayanan, Produk Pelayanan, dan Pengelolaan pengaduan. Indikator-indikator tersebut dianggap mampu untuk mengukur

kualitas pelayanan pembuatan surat tanah di kantor camat Kecamatan Kampar Kiri.

D. Konsep Operasional

Konsep dapat diartikan sebagai sesuatu yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami. Konsep mempunyai tingkat generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep pada realita, maka semakin dekat konsep itu diukur.

Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain :

- **Kebijakan pelayanan**

Kebijakan pelayanan adalah upaya memberdayakan kegiatan pelayanan secara teratur, terarah, dan terbuka.

- **Standar pelayanan**

Standar pelayanan adalah ukuran kualitas kinerja yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan pengurusan surat tanah di Kantor Camat Kecamatan kampar kiri yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima layanan.

- **Pelayanan publik**

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana peraturan perundang-undangan.

- **Pelayanan pengurusan surat tanah**

Pelayanan pengurusan surat tanah adalah proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan pihak kecamatan kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan pengurusan surat tanah.

- **Prosedur pelayanan**

Prosedur pelayanan adalah tatacara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan. Prosedur pelayanan merupakan proses yang harus dilalui seorang pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang di perlukan.

- **Waktu penyelesaian**

Waktu penyelesaian adalah jangka waktu yang diperlakukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan. Kemudian waktu-waktu yang diperlukan dalam setiap proses pelayanan (dari tahap awal sampai akhir) dijumlahkan untuk mengetahui keseluruhan waktu yang dibutuhkan

- **Biaya pelayanan**

Biaya pelayanan adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang

besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

- **Produk pelayanan**

Produk pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan dapat berupa penyediaan barang, jasa dan/atau produk administrasi yang diberikan dan diterima pengguna layanan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan.

- **Sarana dan prasarana**

Sarana dan prasarana adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.

- **Kompetensi petugas pemberi pelayanan**

Kompetensi petugas pemberi pelayanan adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan dan pengalaman.

E. Operasionalisasi variabel

Operasional variabel dalam penelitian ini adalah tentang evaluasi pelayanan surat tanah di kantor camat kecamatan kampar kiri dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adapun penjabaran variabel-variabel pelayanan publik tersebut kedalam operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel II.2 : Operasional variabel penelitian tentang Pelayanan Pembuatan Surat Tanah Di Kantor Camat Kecamatan Kampar Kiri.

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator
1	2	3	4
Pelayanan	Pelayanan Pembuatan Surat Tanah	<p>a. Persyaratan</p> <p>b. Prosedur pelayanan</p> <p>c. Waktu penyelesaian</p> <p>d. Biaya pelayanan</p> <p>e. Produk pelayanan</p> <p>f. Pengelolaan pengaduan</p>	<p>a. Kejelasan syarat pembuatan surat tanah</p> <p>b. Persyaratan mudah dan tidak rumit</p> <p>c. Memberatkan masyarakat</p> <p>a. Kejelasan prosedur prosedur pengurusan surat tanah</p> <p>b. Proses yang cepat dan tepat dan tidak berbelit-belit</p> <p>c. Tidak menggunakan jasa calo</p> <p>a. Memberitahukan jadwal peninjauan</p> <p>b. Memberitahukan waktu penyelesaian</p> <p>c. Sesuai dengan batas dan waktu yang ditentukan</p> <p>a. Tidak melakukan pungutan liar</p> <p>d. Kesesuaian biaya dengan aturan</p> <p>e. Tidak didiskriminasi</p> <p>a. Benar (bebas dari kesalahan)</p> <p>b. Tepat</p> <p>c. Sah</p> <p>a. Penyediaan kotak saran</p> <p>b. Penyediaan petugas penerima Pengduan</p> <p>c. Kejelasan nama petugas, nomor telpon, dan alamat yang bisa dihubungi</p>