

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

Dalam setiap penulisan karya ilmiah, pasti dituntut untuk memasukkan studi Pustaka. Studi kepustakaan adalah segala usaha yang dilakukan oleh peneliti untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang akan atau sedang diteliti. Informasi itu dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, laporan penelitian, karangan-karangan ilmiah, tesis dan disertasi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, buku tahunan, ensiklopedia, dan sumber-sumber tertulis baik tercetak maupun elektronik lain.

Studi Pustaka penting untuk dilakukan untuk membantu peneliti dalam menemukan-menemukan teori-teori yang mendasari masalah dan bidang yang akan diteliti. Disamping itu peneliti akan memperoleh informasi tentang penelitian-penelitian sejenis yang pernah dilakukan sebelumnya atau yang ada kaitannya dengan penelitiannya. Jadi dengan melakukan studi kepustakaan, peneliti dapat memanfaatkan semua informasi dan pemikiran-pemikiran yang relevan dengan penelitiannya.

1. Ilmu Pemerintahan

Istilah pemerintah berasal dari kata perintah. Dalam konteks ini Ndraha menyatakan bahwa istilah perintah secara umum dimaknai sebagai yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu yang

harus dilakukan. Dengan demikian, pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah (dalam Napitupulu, 2007;7). Menurut Napitupulu (2007;9) istilah pemerintah mengandung arti lembaga atau organisasi yang menjalankan kekuasaan pemerintah, sedangkan pemerintahan adalah proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara.

Dalam ketatanegaraan Republik Indonesia yang berdasarkan pada UU 1945 istilah pemerintah pertama-tama ditentukan dalam alinea ke empat. Pemerintahan dalam hal ini adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Pemerintahan dalam arti luas menurut pengertian ini telah mendapatkan penataan melalui UUD 1945, pemerintah dalam hal ini adalah bagian dari bangsa Indonesia. Karena seluruh bangsa diharapkan menjadi pelaksanan pembangunan, pemerintah adalah juga unsur pelaksana pembangunan tersebut. (Napitupulu, 2007;9-10).

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari, dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materia maupun

formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik/khas (dalam Syafiie, 2011;20).

Menurut Syafiie (2011;23) menyimpulkan dan memberikan definisi ilmu pemerinthan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurus (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pememrintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Pemerintah adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di salam sebuah masyarakat (Ndaraha, 1997;6).

Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi 4 bagian yaitu pelayanan (public service), pembangunan (developoment) pemberdayaan (Empowering), dan pengaturan (Regulation) (dalam Labolo, 2006;22). Untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya, artinya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.

Terkait dengan pelayanan menurut Ndraha lebih menitik beratkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa publik.

2. Pelayanan publik

Pelayanan publik di Indonesia masih menjadi masalah hingga saat ini karena pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada public sering kali “dianggap” belum baik dan memuaskan. Kesadaran perlunya pelayanan publik yang baik dan memuaskan telah tumbuh dari diri pemerintah sebelum era reformasi. Namun belum diikuti dengan pelaksanaan diinstansi penyelenggara pelayanan public untuk melakukan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi yang bersangkutan. Berkaitan dengan pelayanan, ada dua istilah yang perlu diketahui yakni melayani dan pelayanan. Pengertian melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang”. Sedangkan pengertian pelayanan adalah “usaha melayani kebutuhan orang lain” (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995). Pelayanan menurut Pasolong (2010;128) pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktifitas seseorang, atau sekelompok dan atau/ organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Definisi pelayanan menurut Ivancevich, Skinner dan Crosby yaitu “produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan (dalam Ratminto dan Atik Septi

Winarsih, 2012;2). Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata dan melibatkan upaya manusia (pegawai) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan/instansi penyelenggara pelayanan.

Menurut Kepmen PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (dalam Sinambela, 2011:5).

Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen/yang dilayani yang bersifat tidak terwujud dan tidak dimiliki. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Normann (1991;14) mengenai karakteristik tentang pelayanan, yakni sebagai berikut:

- a. Pelayanan bersifat tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
- b. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial.

- c. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi ditempat yang sama (dalam Sutopo dan adi Suryanto, 2009;8)

Thoha (dalam Sedarmayanti, 2009;243) pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujaun. Sementara Moenir (dalam Sedarmayanti,2009;243), kepentingan umum adalah suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak/masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (hajat/hidup) orang banyak/masyarakat itu.

Pengertian pelayanan publik menurut Sinambela 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 terkait pada suatu produk secara fisik (dalam Pasalong, 2010;128).

Kurniawan (2005;6) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan dalam Pasalong (2010;128).

Berdasarkan fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan umum (publik) terdapat 3 fungsi pelayanan, yaitu environmental service, development service, protective service. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah juga dapat dibedakan berdasarkan siapa yang dapat menikmati atau memperoleh dampak dari suatu layanan, baik seseorang secara individu maupun kelompok atau kolektif.

Untuk itu perlu disampaikan bahwa konsep barang layanan pada dasarnya terdiri dari jenis barang layanan privat (private goods) dan barang layanan yang dinikmati secara kolektif (public goods) dalam Sutopo dan Adi Suryanto (2009;9), dalam buku pelayanan prima.

Keputusan MenPAN Nomor 06/1995 tentang Pedoman Penganugerahan Piala Abdistayabakdi Bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan sebagaimana tertara pada lampirannya diatur mengenai kriteria pelayanan masyarakat yang baik yaitu:

1. Kesederhanaan, mengandung arti bahwa prosedur/ tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, tepat dan tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan.
 - b. Persyaratan pelayanan.
 - c. Rincian biaya dan tata cara pembayarannya.

3. Keterbukaan, mengandung arti bahwa prosedur, tata cara, persyaratan, pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib di informasikan secara terbuka agar mudah dipahami oleh masyarakat
4. Efisien, mengandung arti:
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan.
 - b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan
5. Ekonomis, mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan sejarajajar.
6. Keadilan dan Merata, mengandung arti bahwa cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
7. Ketepatan waktu, mengandung arti bahwa pelaksana pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan (dalam Santosa, 2009;63).

Kepmen PAN Nomor 58 Tahun 2002 memuat tujuh dimensi yang dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengukur kinerja pelayanan publik instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Ketujuh dimensi tersebut adalah:

1. Kesederhanaan prosedur pelayanan
2. Keterbukaan

3. Kepastian pelaksanaan pelayanan
4. Mutu produk pelayanan
5. Tingkat profesional petugas
6. Tertib pengelolaan administrasi dan manajemen
7. Sarana dan prasarana pelayanan.

Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2014 menetapkan 14 unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks Kepuasan Masyarakat (MK), ke 14 unsur tersebut adalah:

1. Prosedur pelayanan
2. Persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas
5. Tanggung jawab petugas pelayanan
6. Kemampuan petugas pemberi pelayanan
7. Kecepatan pelayanan
8. Keadilan mendapat pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas
10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Kepastian jadwal pelayanan
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamanan pelayanan dalam Pasalong (2008;137)

Di Indonesia upaya untuk menetapkan standar pelayanan publik dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah lama diupayakan. Standar pelayanan publik adalah ukuran yang telah ditetapkan sebagai suatu pembakuan yang baik. Dalam standar pelayanan ini juga terdapat baku mutu pelayanan. Adapun yang dimaksud dengan standar pelayanan menurut LAN (2003) adalah suatu tolak ukur yang dipergunakan untuk acuan penelitian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada pelanggan untuk memberi pelayanan yang berkualitas. Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan serta mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Zeithaml-Parasurman-Berry 9dalam Pasolong, 2008;135) dalam mengukur pelayanan publik yang diberikan instansi pemerintah, yakni:

1. Tangibles; kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu dan tempat informasi
2. Reliability; kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya
3. Responsive; kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara tepat dan cepat

4. Assurance; kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan konsumen/masyarakat
5. Emphaty; sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai

Menurut Keputusan MenPAN Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasi sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan publik yang wajib ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan. Standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur Pelayanan
- b. Waktu Pelayanan
- c. Biaya Pelayanan
- d. Produk Pelayanan
- e. Sarana Pelayanan
- f. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan (dalam Ratminto, 2012;24)

3. Teori Dekonsentrasi

Pengertian Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah sebagai wakil pemerintah dan / atau perangkat pusat di daerah. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, pelimpahan wewenang tersebut adalah dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau perangkat pusat di daerah

disebut juga dengan instansi vertical, yaitu perangkat departemen dan / atau lembaga pemerintah non departemen di daerah (Pasal 1 angka 8 UU No.32 Tahun 2004).

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga tapi lebih halus dari pada sentralisasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah Negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administrasi bukan wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat.

Pejabat pemerintah pusat yang berada di wilayah Negara adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, dan ditempatkan pada wilayah – wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya.

Rondinelli menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah. Ibid, hlm.19. Harold F. Aldefer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata – mata menyusun unit administrasi baik tunggal ataupun dalam hierarki, baik itu terpisah ataupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.

Dalam dekonsentrasi tidak ada kebijakan yang dibuat ditingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan– badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya

sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuh – penuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah.

Menurut Smith dekonsentrasi mempunyai ciri – ciri sebagai berikut :

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi – fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur.
4. Tidak menciptakan otonomi daerah dan daerah otonom tapi menciptakan wilayah administrasi.
5. Keberadaan field administration berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat.
6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi.
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Sumber (<http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-teori-adalah-definisi.html>)

Dalam dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan politik) sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang

mewakili pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Karena itu, pejabat tersebut bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya yaitu pejabat pusat, bukan kepada rakyat yang dilayani.

4. Teori Kependudukan

Kependuduk adalah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Kependudukan adalah hal ihwal yang berkaitan dengan jumlah, struktur, umur, jenis kelamin, agama, kelahiran, perkawinan, kehamilan, kematian, persebaran, mobilitas dan kualitas serta ketahanannya yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

Pengelolaan kependudukan dan pembangunan keluarga adalah upaya terencana untuk mengarahkan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga untuk mewujudkan penduduk tumbuh seimbang dan mengembangkan kualitas penduduk pada seluruh dimensi penduduk. Perkembangan kependudukan adalah kondisi yang berhubungan dengan perubahan keadaan kependudukan yang dapat berpengaruh dan dipengaruhi oleh keberhasilan pembangunan berkelanjutan.

Kualitas penduduk adalah kondisi penduduk dalam aspek fisik dan nonfisik yang meliputi derajat kesehatan, pendidikan, pekerjaan, produktivitas, tingkat sosial, ketahanan, kemandirian, kecerdasan, sebagai ukuran dasar untuk mengembangkan kemampuan dan

menikmati kehidupan sebagai manusia yang bertaqwa, berbudaya, berkepribadian, berkebangsaan dan hidup layak.

5. Teori Birokrasi

Birokrasi berasal dari kata bureau yang berarti meja atau kantor, dan kata kratia yang berarti pemerintah. Kantor disini bukan menunjukkan sebuah tempat melainkan pada sebuah system kerja yang berada dalam kantor tersebut.

Dalam kamus bahasa Jerman arti kata birokrasi adalah kekuasaan dari berbagai departemen pemerintahan dalam menentukan kebijakan system administrasi sipil dalam kewarganegaraan. Dalam kamus besar bahasa Italia adalah kekuasaan pejabat dalam administrasi pemerintah.

Blau dan Meyer bapak ahli sosiologi mendefinisikan birokrasi adalah satu system control dalam sebuah organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan rasional dan sistematis yang bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka menyelesaikan tugas administrasi.

Birokrasi pemerintah merupakan system pemerintah yang dilaksanakan oleh petugas pemerintah karena telah berlandaskan hierarki dan jenjang jabatan. Birokrasi juga dapat diartikan sebagai susunan cara kerja yang sangat lambat, dan menurut pada tata aturan yang banyak likunya.

Adapun fungsi dan peran birokrasi pemerintah yakni:

1. Melaksanakan pelayanan public.
2. Pelaksana pembangunan yang professional.
3. Perencana, pelaksanaan, dan pengawas kebijakan (manajemen pemerintah).
4. Alat pemerintah untuk melayani kepentingan (abdi) masyarakat dan negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (netral)

Sumber:(<http://layarasdos.blogspot.co.id/2014/07/fungsi-dan-peran-birokrasi.html>)

Adapun tujuan birokrasi yakni:

1. Sejalan dengan tujuan pemerintahan.
2. Melaksanakan kegiatan dan program demi tercapainya visi dan misi pemerintah dan Negara
3. Melayani masyarakat dan melaksanakan pembangunan dengan netral dan professional.
4. Menjalankan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengawasan, evaluasi, koordinasi, sinkronisasi.

Sumber:(<http://deviapriyanti158.blogspot.co.id/2012/03/konsep-tujuan-dan-model-birokrasi-di.html>)

6. Teori Manajemen Pemerintah

Menurut Budi Supriyanto (2009:24), manajemen pemerintahan adalah suatu proses kegiatan melakukan "tatakelola" atau pengelolaan pemerintahan oleh penguasa atau penyelenggara pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.Suryadinatadalam buku Manajemen Pemerintah (1998:128) memandang manajemen pemerintah sebagai "suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan

berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan, terletak pada proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara, dimana terkait erat apa yang kita kenal dengan fungsi kepomongprajaan".

Taliziduhu Ndraha (2003:158) mendefinisikan manajemen pemerintahan terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya:

1. Asas dan sistem pemerintahan.
2. Hukum tata pemerintahan.
3. Ekologi Pemerintahan.
4. Filsafat dan Etika Pemerintahan.
5. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan.

Fungsi Manajemen Pemerintahan

Menurut Budi Supriyanto (2009:41), fungsi manajemen pemerintahan dapat dikategorikan antara lain sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi tentang tata kelola pemerintahan, baik yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
2. Manajemen pemerintahan berarti membuat kebijakan-kebijakan tentang hubungan yang mengikat antara pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

3. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat dan penguasa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
4. Manajemen pemerintah berarti menetapkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
5. Manajemen pemerintah berarti melaksanakan kekuasaan pemerintahan, baik sebagai pimpinan negara, pemerintahan, maupun lembaga-lembaga tinggi negara.
6. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan pertanggung jawaban penggunaan anggaran secara berkala.
7. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) setiap akhir tahun anggaran.
8. Melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
9. Menentukan standar pelayanan yang wajib dilaksanakan di bidang tata kelola pemerintahan.
10. Menetapkan kinerja penentuan dan perubahan tata kelola pemerintahan.
11. Menyusun rencana nasional secara makro bidang tata kelola pemerintahan.

12. Menetapkan persyaratan jabatan bagi calon yang menempati jabatan di bidang pemerintahan.
13. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi kelembagaan, pemberian pedoman/bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervise bidang tata kelola pemerintahan.
14. Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara bidang tata kelola pemerintahan.
15. Penetapan standar pemberian ijin untuk investor yang akan menanamkan modalnya.
16. Pengaturan sistem kelembagaan perekonomian negara.
17. Penyelesaian perselisihan antar provinsi dibidang administrasi atau perbatasan daerah.
18. Penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan pengendalian bidang tata kelola pemerintahan.
19. Penyelenggaraan hubungan kerja dibidang tata kelola pemerintahan antar instansi.

Taliziduhu Ndraha (2003:160) ruang lingkup manajemen pemerintahan terlihat melalui fungsi-fungsi manajemen:

1. Perencanaan pemerintahan.
2. Pengorganisasian sumber-sumber pemerinthan.

3. Penggunaan sumber-sumber pemerintahan.
4. Kontrol pemerinthan.

7. Teori Kepengurusan

Dalam dunia yang serba moden ini, aspek pengurusan adalah satu perkara yang tidak dapat dipisahkan dari manusia. Pengurusan merupakan satu proses sosial selaras dengan perkembangan manusia dan komuniti disekelilingnya. Pengurusan dikaitkan dari pengurusan sebuah keluarga, komuniti atau organisasi hinggalah kepada pengurusan sebuah negara.

Pengurusan sering dikaitkan dengan pentadbiran dan apabila memperkatakan tentang konsep pengurusan pasti mencakupi 3 elemen utama yaitu pengurus , organisasi dan tatacara atau garis panduan pengurusan.

Ketiga-tiga elemen ini bergantung antara satu sama lain dan mempunyai hubung kait yang seimbang. Pengurusan dikendalikan oleh pengurus yang adakalanya bertindak sebagai 'master-mind' dan pada satu keadaan yang lain pengurus juga bertindak sebagai pelaksana.

Sebagai 'master-mind', pengurus bertindak memimpin kelompok subordinat yang bertindak menterjemah segala visi, misi dan objektif dalam bentuk pelaksanaan yang akan dijalankan mengikut jadual perancangan yang digariskan. Usaha untuk mengarah dan memantau perkembangan proses pelaksanaan dikendalikan oleh pengurus dengan dengan pendekatan yang subjektif berdasarkan gaya

kepimpinan dan kemampuan memanipulasikan kebolehan berkomunikasi yang unik dan tersendiri.

Sebagai pelaksana pula, pengurus bertindak membimbing dan pada masa yang sama bergerak seiring bersama subordinat untuk melaksanakan visi, misi dan objektif yang telah ditetapkan.

mengetuai subordinatnya. Kuasa diperolehi samada sumber perundangan sepertimana yang ditetapkan oleh perlembagaan yang digubal semasa organisasi ditubuhkan atau kuasa diberikan dengan persetujuan kolektif semua ahli dalam organisasi tersebut. Kuasa yang ada pada pengurus secara idealnya dibayangi oleh etika yang sekiranya dikendalikan dengan baik dan menghormati *'the spirit of ethic'* akan menjadikan pengurus dilihat mengemudi organisasinya dengan adil, penuh hormat dan berwibawa.

Secara umumnya pengurusan boleh ditakrifkan sebagai satu seni bagi melaksanakan proses kerja yang terancang melalui dan dilaksanakan secara bersistematik, teratur dan mempunyai garis panduan tertentu.

Kata kerja mengurus (*management*) berasal dari bahasa Itali *'maneggiare'* iaitu 'menangani' dan kata nama ini diterbitkan daripada perkataan Latin – *'manus'* (*tangan*). Perkataan bahasa Perancis *'mesnagement'* telah banyak mempengaruhi perkembangan maksud perkataan Bahasa Inggeris *'management'* pada abad-abad ke 17

dan 18.Sumber:(<https://www.scribd.com/doc/26472936/Aplikasi-Teori-Pengurusan>)

James A.F Stoner & Charles Wienkel menyatakan bahawa '*pengurusan* adalah proses merancang, mengorganisasi, memimpin dan mengawal daya usaha anggota organisasi dan menggunakan sumber-sumber lain dalam organisasi bagi mencapai matlamat organisasi yang ditetapkan'.

Wan Azmi Ramli merumuskan pengurusan adalah aktiviti perancangan dan pergerakan atau panduan oleh sesuatu perusahaan atau organisasi berhubung dengan segala kaedah-kaedah, peraturan-peraturannya, juga tanggungjawab dan tugas-tugas kakitangannya itu.

B. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 : Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Hasil penelitian
1	2	3	4
1.	Famela agustinur Program Studi ilmu pemerintahan, fakultas ilmu sosial dan politik, universitas Riau pekanbaru, /2014	Analisis Pelayanan akta Perkawinan pada dinas Kependudukan dan pencatatan sipil kota Dumai 2011-2013.	Berdasarkan penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui Pelayanan akta perkawinan di Dinas Kependudukan dan pencatatan sipil kota dumai, indikator pelayanan yang dipergunakan meliputi persyaratan, sistem mekanisme dan prosedur, jangka waktu, biaya/tarif, produk pelayanan, sarana dan prasarana atau fasilitas. Tipe penelitian adalah deskriptip analisis beralokasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di kota Dumai.

1	2	3	4
2.	Indra bayu Program Studi ilmu pemerintahan, fakultas ilmu sosial dan politik, universitas Riau Pekanbaru, /2015	Evaluasi, pelaksanaan Pelayanan, dikantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan sipil Kabupaten Kampar (studi kasus pada Pelayanan penerbitan akta kelahiran) 2012-2014.	Berdasarkan Dinas kependudukan dan catatan sipil untuk mengurus urusan kependudukan dan catatan sipil, sipil mempunyai tugas melaksanakan sebagian kewenangan pemerintah daerah dibidang kependudukan dan catatan sipil berdasarkan peraturan daerah kabupaten kampar nomor 6 tahun 2008 tentang susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah kabupaten kampar. Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan kepada responden mengenai pelaksanaan pelayanan dikantor dinas Kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten kampar terhadap penerbitan akta.
3	Andri saputra Program Studi ilmu pemerintahan, fakultas ilmu sosial dan politik, universitas Riau Pekanbaru, /2015	Analisis kualitas pelayanan akta perceraian Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan sipil Kota Pekanbaru.	Hasil penelitian ini adapun bertujuan untuk mengetahui, analisis kualitas pelayanan akta perceraian dan hambatan-hambatannya yang dihadapi dalam pelayanan.

Sumber: hasil olahan penelitian

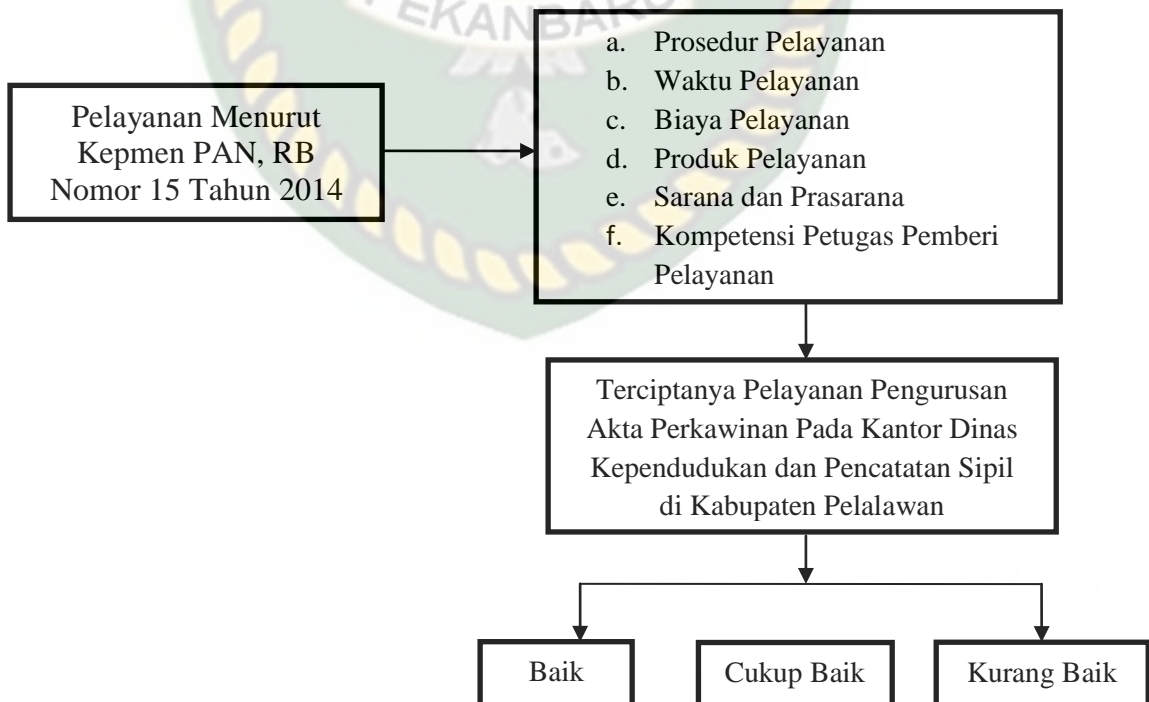
Tabel 2.2 : Perbedaan dan Persamaan Penelitian terdahulu

No	Nama	Perbedaan	Persamaan
1.	Famela Agustinur	Adapun perbedaan antara penelitian sendiri dengan penelitian terdahulu yaitu peneliti lebih membahas untuk menganalisis dan mengetahui Pelayanan akta Perkawinan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dikota Dumai, sedangkan peneliti sendiri lebih membahas tentang Studi Pelayanan Akta Perkawinan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Pelalawan.	Sedangkan Persamaan peneliti terdahulu dengan peneliti sendiri yaitu sama-sama meneliti tentang Studi Pelayanan Akta Perkawinan di Kantor dinas Kependudukan dan Pencatatan.
2.	Indra Bayu	Adapun perbedaan antara penelitian sendiri dengan penelitian terdahulu yaitu peneliti lebih menjelaskan tentang analisis Kualitas Pelayanan Akta Perceraian di Kantor dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pekanbaru. Sedangkan peneliti sendiri lebih menjelaskan tentang Studi Pelayanan Akta Perkawinan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Pelalawan.	Sedangkan Persamaan peneliti terdahulu dengan peneliti sendiri yaitu sama-sama meneliti tentang Studi Pelayanan Akta Perkawinan di Kantor dinas Kependudukan dan Pencatatan.
3.	Andri Saputra	Adapun perbedaan antara penelitian sendiri dengan penelitian terdahulu yaitu peneliti lebih menjelaskan untuk mengurus urusan Kependudukan Pemerintah daerah dibidang Kependudukan dan catatan sipil mempunyai tugas melaksanakan sebagian kewenangan pemerintah daerah dibidang Kependudukan dan catatan sipil berdasarkan Peraturan Daerah kabupaten Kampar Nomor 6 Tahun 2008 susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Pelalawan.	Sedangkan Persamaan peneliti terdahulu dengan peneliti sendiri yaitu sama-sama meneliti tentang Studi Pelayanan Akta Perkawinan di Kantor dinas Kependudukan dan Pencatatan.

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan variabel penelitian kemudian diukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan menjelaskan hubungan diantara unsur-unsur tersebut agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna. Adapun untuk melihat bagaimana pelaksanaan pelayanan pengurusan Akta Perkawinan Pada Kantor Dinas Kependudukan dan pencatatan Sipil Kabupaten Pelalawan, penulis menggunakan konsep teori menurut Kepmen PAN Nomor 63 Tahun 2003 yakni prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana serta kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Gambar 1 : Kerangka Pikir Tentang Pelaksanaan Pelayanan Pengurusan Akta Perkawinan pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pelalawan.



Sumber: Modifikasi Penulis Dari Sejumlah Dasar Teoritis

D. Konsep Operasional

Untuk memberi suatu pemahaman agar memudahkan penelitian, maka perlu adanya beberapa batasan penelitian dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan melalui indikator sebagai berikut.

1. Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil malalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.
2. Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara laki-laki dan perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga/rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Akta Perkawinan adalah perkawinan merupakan suatu peristiwa penting dan tentunya harus tercatat di dalam negara. Sehingga perkawinan sudah dapat dibuktikan sah atau tidaknya secara hukum.
4. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah suatu lembaga resmi Pemerintah yang menangani hal-hal yang menyangkut peristiwa kependudukan yang sengaja diadakan oleh pemerintah, dan bertugas untuk mencatat, mendaftarkan serta membukukan selengkap mungkin setiap peristiwa penting bagi status keperdataan seseorang.
5. Prosedur pelayanan disini adalah tahapan-tahapan yang dilalui dalam memberikan pelayanan tentang kesederhanaan pelayanan, dan persyaratan jelas.

6. Waktu penyelesaian pelayanan disini apakah akta perkawinan bisa diselesaikan dengan cepat oleh petugas/pegawai, dan apakah adanya pemberian informasi dari pegawai kapan akta perkawinan akan selesai.
7. Biaya pelayanan disini apakah adanya taransparansi pembuatan akta perkawinan dan biaya yang dikenakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
8. Produk pelayanan disini adalah terkait dengan hasil pelayanan yang diberikan oleh pegawai, apakah adanya kesalahan dalam pembuatan akta perkawinan oleh pegawai.
9. Sarana dan prasarana disini adalah fasilitas pendukung pelaksana tugas/pemberian pelayanan seperti komputer, ruang tunggu, papan brosur prosedur dan persyaratan pelayanan, serta meja informasi apakah telah tersedia dengan baik atau tidak.
10. Kompetensi petugas pemberi pelayanan disini adalah kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan seperti dan perilaku yang ramah dalam memberikan pelayanan, dan ditangani oleh pegawai yang tepat.

E. Operasional Variabel

Adapun operasional variabel dari Studi Pelayanan Pengurusan Akte perkawinan Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Pelalawan.

Tabel 2.3 : Operasionalisasi Variabel Penelitian Tentang Pelaksanaan Pelayanan Pengurusan Akta Perkawinan Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pelalawan

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indikator	Skala
1	2	3	4	5
Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggaraan negara (Kepmen PAN Nomor 63 Tahun 2003)	Pelayanan Akta Perkawinan	1. Prosedur Pelayanan	a. Kesederhanaan pelayanan b. Persyaratan jelas dan tidak memberikan	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		2. Waktu Pelayanan	a. Akta Perkawinan dapat diselesaikan tepat waktu b. Adanya pemberian informasi terkait penyelesaian akta perkawinan.	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		3. Biaya Pelayanan	a. Adanya Transparansi Terhadap biaya b. Tarif/biayasesuai dengan peraturan	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		4. Produk Pelayanan	a. Hasil Pelayanan sesuai yang diinginkan b. Adanya kesalahan produk yang diterima oleh masyarakat	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		5. Sarana dan Prasarana	a. Ketersediaan sarana dan prasarana pelayanan seperti kompuer, ruang tunggu dan tempat parkir	Baik Cukup Baik Kurang Baik
		6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan	a. Memiliki sikap dan perilaku yang ramah b. Dilayani oleh Pegawai yang tepat	Baik Cukup Baik Kurang Baik

Sumber: Olahan Peneliti, 2017

F. Teknik Pengukuran

Pengukuran variabel pelaksanaan studi pelayanan pengurusan akta perkawinan berdasarkan masing-masing indikator penelitian yang digunakan ditetapkan dengan ketentuan sebagai berikut:

a. **Prosedur Pelayanan, dikatakan:**

Baik : Apakah hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik dengan persentase antara 67%-100%.

Cukup baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik dengan persentase antara 34%-66%.

Kurang baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik dengan persentase antara 0%-33%.

b. **Waktu Pelayanan:**

Baik : Apakah hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik dengan persentase antara 67%-100%.

Cukup baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik dengan persentase antara 34%-66%.

Kurang baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik dengan persentase antara 0%-33%.

c. Biaya Pelayanan:

Baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 67%-100%.

Cukup baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 34%-66%.

Kurang baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 0%-33%.

d. Produk Pelayanan :

Baik :Apabila apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori Baik dengan persentase antara 67%-100%.

Cukup baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 34%-66%. Kurang baik.

Kurang baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 0%-66%.

e. Sarana dan prasana :

Baik :Apabila apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori Baik dengan persentase antara 67%-100%.

Cukup baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 34%-66%. Kurang baik.

Kurang baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 0%-66%.

f. Kompetensi Petugas pemberi pelayanan:

Baik :Apabila apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori Baik dengan persentase antara 67%-100%.

Cukup baik :Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baikDengan persentase antara 34%-66%.

Kurang baik : Apabila hasil rata-rata penilaian responden pada kategori baik Dengan persentase antara 0%-66%.