

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan pelayanan, kedudukan dan peranan pemerintah sangat penting dan menentukan. Oleh karena itu pemerintah harus mampu secara optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan untuk dapat memberikan pelayanan yang prima dan memuaskan masyarakat. Menurut strong pemerintahan dalam arti luas 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, ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam penyelenggaraan kepentingan negara, dalam Syafiie. (2001 : 22).

Pemerintah menurut Syafiie dan Azikin adalah sekelompok orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (ekskusi) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengkoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dan masyarakat, antar departement dan unit dalam tubuh pemerintah itu sendiri. Sedangkan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin

bidang legislasi, yudikasi, dan eksekusi dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antara yang memerintah dan yang diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan, dalam Rahman (2009 : 2).

Menurut Rasyid tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah modern dengan kata lain, pada hakikatnya adalah pelayanan masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. (dalam Labolo, 2008 : 25).

Rosanthal mendefinisikan ilmu pemerintahan diartikan sebagai ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, dalam syafiie (2007 : 34). Sedangkan Ndraha (2003 :6) mendefinisikan pengertian Pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang diperintah.

Dalam buku Ndraha tahun 2005 hal 30sesuai dengan konsep yang ditawarkan beliau dalam pemerintahan baru ada 9 (sembilan) sasaran pengembangan pemikiran dirumuskan:

- a. Yang diperintah sebagai suatu fakta sosial
- b. Kebutuhan tuntutan yang diperintah jasa publik dan layanan sipil
- c. Pemerintah sebagai proses perubahan
- d. Pemerintahan sebagai lembaga sosial

- e. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah adalah hubungan pemerintah
- f. Wewenang, kewajiban dan tanggungjawab pemerintah
- g. Bagaimana membangun wewenang, kewajiban dan memikul tanggungjawab
- h. Bagaimana menjalankan pemerintahan.

Menurut Kansil (2003 : 189) agar ketatalaksanaan tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturan, yakni :

- a. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku ;
- b. Kejelasan wewenang, tugas dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat prinsip koordinasi;
- c. Tertulis;
- d. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan;
- e. Kesederhanaan/ tidak berbelit-belit.

Mengenai kualitas aparatur pemerintahan daerah yang handal dan berbobot, Menurut Kristiadi memberikan tolak ukur peniliannya dengan cara memberikan ciri-ciri di dalam melakukan tugas-tugasnya sebagai aparatur pemerintah, yaitu :

1. Tanggung gugat, yaitu berkenaan dengan meningkatnya kesadaran tentang keinginan dari aparatur negara untuk memberikan pertanggungjawaban (*accountability*), dan kewenangan memegang tanggung gugat. Dalam hal ini aparatur pemerintahan harus bertindak, tetapi dalam cara bertindak disebut harus dapat bertanggungjawabkan kewenangan.

2. Transparan (keterbukaan), yaitu bertalian dengan keinginan menyelenggarakan administrasi negara yang terbuka dan mudah dijabarkan yang berlandaskan susunan konstitusional dan keabsahannya.
3. Efisien dan efektif, yaitu berhubungan dengan kemampuan yang tinggi untuk mengoptimalkan kemanfaatan segala sumber daya dan dana yang tersedia dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan.
4. Pertanggungjawaban, yaitu ikut serta menciptakan suatu kondisi masyarakat dimana masyarakat dan aparatur negara yang melaksanakan tugas membeikan dukungan kepada kelembagaan masyarakat tentang hasil-hasil dari tugas sosialnya.
5. Partisipasif, yaitu jaminan bahwa perorangan, kelompok atau satuan masyarakat di dalam masyarakat keseluruhan telah terlibat, baik secara langsung maupun secara tidak langsung dalam menyatakan keinginan-keinginan dan harapan-harapan mereka terhadap pemerintah.
6. Keadilan, yaitu berkaitan dengan suatu jaminan bahwa terdapat keadilan dan pendistribusian yang cukup atas sumber-sumber bagi mereka yang berhak menerimanya.
7. Bersih, dalam arti perilaku seluruh apatur negara dapat dipertanggungjawabkan, baik dilihat dari segi peraturan perundang-undangan, moral, serta sikap tindak-tindaknya dalam melaksanakan tugasnya.

2. Konsep Otonomi Desa

Menurut Widjaja (2003: 165) menyatakan bahwa Otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama 20 lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Pengakuan otonomi di desa, Taliziduhu Ndraha (1997:12) menjelaskan sebagai berikut :

- a. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada “kemurahan hati” pemerintah dapat semakin berkurang.
- b. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan. Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya

yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut.

Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa. Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia.

Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (Widjaja, 2003: 166).

Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnyabukanberdasarkan penyerahanwewenang dari Pemerintah. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat. Prinsip-prinsip praktek politik demokratis dapat dimulai dari

kehidupan politik di desa. Unsur-unsur esensial demokrasi dapat diterjemahkan dalam pranata kehidupan politik di level pemerintahan formal paling kecil tersebut. Menurut Robert Dahl, terdapat tiga prinsip utama pelaksanaan demokrasi, yakni; Kompetisi, Partisipasi, dan Kebebasan politik dan sipil.

3. Konsep Desa

Desa, menurut definisi universal, adalah sebuah tempat/kawasan permukiman di area perdesaan (rural).Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratifIndonesia dibawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa. Desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri

Desa merupakan satuan pemerintahan terkecil yang melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat.Desda juga merupakan wadah partisipasi rakyat dalam aktivitas politik dan pemerintahan.Desda seharusnya merupakan media interaksi politik yang simpel dan dengan demikian sangat potensial untuk dijadikan cerminan kehidupan demokrasi dalam suatu masyarakat negara.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Desa secara etimologi berasal daribahasa Sanssekerta, desa yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Istilah desa hanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa misalnya di Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi, sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beranekaragam,sesuai dengan asal mula terbentuknya area desa tersebut, baik berdasarkan pada prinsip-prinsip

ikatan genealogis, atau ikatan teritorial, dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu (semisal desa petani atau desa nelayan, atau desa penambang emas) dan sebagainya.

Desa sebagai sebuah identitas budaya, ekonomi dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan sesudahnya, diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu melainkan sebagai sebuah unit teritorial yang dihuni oleh sekumpulan orang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom/ berdiri sendiri (kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri).

Pembagian daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul yang bersifat istimewa. Negara kesatuan RI menghormati kedudukan daerah-daerah yang bersifat istimewa tersebut dengan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak asal usul daerah tersebut. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbedadengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota.

4. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok orang dan/ organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan (Pasalong, 2007 : 128). Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasi sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 (dalam Ratminto dan Atik, 2008 : 24) standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2. Waktu Penyelesaian

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

3. Biaya Pelayanan

Biaya/ tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberi pelayanan

4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Sebagaimana telah di ubah dari Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menjadi PERMENPAN Nomor 15 Tahun 2014 dalam menyusun, menetapkan dan menerapkan standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip:

1. Sederhana

Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.

2. Konsistensi

Dalam penyusunan dan penerapan standar pelayanan harus memperhatikan ketetapan dalam mentaati waktu, prosedur, persyaratan, dan penetapan biaya yang terjangkau.

3. Partisipatif

Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.

4. Akuntabel

Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan secara konsisten kepada pihak yang berkepentingan.

5. Berkesinambungan

Standar pelayanan harus dapat berlaku sesuai perkembangan kebijakan dan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan.

6. Transparansi

Harus dapat dengan mudah diakses dan diketahui oleh seluruh masyarakat.

7. Keadilan

Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

Menurut Keputusan PERMENPAN Nomor 15 Tahun 2014 standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi :

a. Persyaratan Pelayanan

adalah Identifikasi kebutuhan/kelengkapan yang harus dipenuhi oleh masyarakat untuk menjalankan sistem, mekanisme, dan prosedur agar menghasilkan suatu produk.

b. Sistem, Mekanisme, dan Prosedur Pelayanan

adalah Identifikasi aktivitasnya, dan urutan/langkah kegiatan pelayanannya, dimulai sejak kegiatan diawal melayani ketika masyarakat datang sampai selesai menerima pelayanan.

c. Jangka Waktu Pelayanan

adalah proses penyelesaian memerlukan waktu beberapa menit/jam.

d. Biaya/Tarif Pelayanan

adalah Identifikasi beberapa biaya/tarif yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk memperoleh produk pelayanan

e. Produk Pelayanan

adalah Identifikasi produk yang diselenggarakan atau dihasilkan dan yang diberikan kepada masyarakat atau instansi lain.

f. Penanganan pengaduan, saran dan masukan Pelayanan

adalah Identifikasi bagaimana kondisi pengelolaan pengaduan, saran dan masukan saat ini.

Menurut Rahardjo Adisasmita, Standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Prosedur pelayanan harus dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan publik, termasuk pengaduan sehingga tidak terjadi permasalahan dikemudian hari. Prosedur pelayanan harus ditetapkan melalui standar pelayanan minimal, sehingga pihak penerima pelayanan dapat memahami mekanismenya.

2. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan

permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan. Semakin cepat waktu penyelesaian pelayanan, maka akan semakin meningkatkan kepercayaan masyarakat akan pelayanan yang diberikan.

3. Produk Pelayanan

Produk pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Hasil pelayanan akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan harus dipahami secara baik, sehingga memang membutuhkan sosialisasi kepada masyarakat.

4. Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Biaya pelayanan termasuk rinciannya harus ditentukan secara konsisten dan tidak boleh ada diskriminasi, sebab akan menimbulkan ketidakpercayaan penerima pelayanan kepada pemberi pelayanan. Biaya pelayanan ini harus jelas pada setiap jasa pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat, sehingga tidak menimbulkan kecemasan, khususnya kepada pihak atau masyarakat yang kurang mampu.

5. Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik sangat menentukan dan menunjang keberhasilan penyelenggaraan pelayanan.

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan merupakan salah satu dari standar pelayanan publik. kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan agar pelayanan yang diberikan bermutu.

Selanjutnya menurut Wasistiono bahwa, memberikan pelayanan kepadamasyarakat adalah tugas pokok pemerintah yang terpenting. Oleh sebab itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*) Wasistiono (2003 : 41).

Menurut Sampara Lukman, dalam Lijan Poltak Sinambela, 2006 : 4, Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan publik diartikan pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Disamping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat non diskriminatif sebagaimana dimaksud oleh dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan warga Negara tanpa membeda-membedakan asal usul, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti

setiap warganegara diperlukan secara sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrasi publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme. (AG. Suharsono, dalam Agus Dwiyanto : 2005).

Pelayanan publik 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 upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (KEP.MENPAN No. 15 Tahun 2014). Pelayanan pada dasarnya adalah suatu tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain dan bersifat tidak kasat mata (*intangible*) serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Pelayanan merupakan salah satu produk organisasi berupa jasa, sehingga pada dasarnya pelayanan tidak kasat mata, diraba, dan dimiliki; sekalipun demikian, dalam kehidupan organisasi fungsi pelayanan memiliki nilai strategis dibandingkan dengan fungsi organisasi lainnya. Ini karena fungsi pelayanan sangat berpotensi dalam menentukan kelanggengan, perkembangan, dan keunggulan bersaing organisasi dimasa yang akan datang.

Menurut Kasmir pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan. (dalam Pasolongan, 2007 : 133). Selanjutnya Moenir (2006 : 47) menyatakan bahwa kualitas pelayanan yang baik adalah:

1. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan
2. Mendapatkan pelayanan yang wajar
3. Mendapatkan pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
4. Mendapatkan perilaku yang jujur dan terus terang

Keempat itulah yang menjadi dambaan setiap orang berurusan dengan badan atau instansi yang bertugas melayani masyarakat, sehingga dapat berdampak positif dalam meningkatkan minat masyarakat dalam pengurusan pelayanan tersebut. Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi lebih berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat, dalam Lijan Poltak Sinambela (2006 : 42).

Menurut Hanif Nurcholis (2005 : 175) Pelayanan Publik adalah Pelayanan yang diberikan oleh Negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah itu masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa. Pelayanan publik perlu dilihat sebagai usaha pemenuhan kebutuhan dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam hal ini penyelenggaraan pelayanan publik tidak hanya yang diselenggarakan oleh

pemerintah semata tetapi juga oleh penyelenggara swasta.

Pada saat ini persoalan yang dihadapi begitu mendesak, masyarakat mulai tidak sabar atau mulai cemas dengan mutu pelayanan aparatur pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh pemerintah lebih buruk dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta, masyarakat mulai mempertanyakan apakah pemerintah mampu menyelenggarakan pemerintahan dan atau memberikan pelayanan yang bermutu kepada masyarakat.

Sudah sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik tersebut. Reformasi paradigma pelayanan publik ini adalah penggeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat sebagai pengguna. Dengan begitu, tak ada pintu masuk alternatif untuk memulai perbaikan pelayanan publik selain sesegera mungkin mendengarkan suara publik itu sendiri. Inilah yang akan menjadi jalan bagi peningkatan partisipasi masyarakat di bidang pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang buruk di Indonesia selama ini telah menjadi rahasia umum bagi setiap masyarakat sebagai penerima layanan, ungkapan ini tidaklah berlebihan ketika melihat fakta bahwa hak sipil warga sering dilanggar dalam proses pengurusan identitas penduduk seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP). Pembuatan KTP yang seharusnya mudah, dipersulit dengan banyaknya meja dan rangkaian prosedur yang harus dilalui. Keluhan-keluhan seperti inilah yang sering muncul dari masyarakat dalam penyelenggaraan

pelayanan publik terutama dari rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik masih diwarnai oleh pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli), merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Di mana hal ini juga sebagai akibat dari berbagai permasalahan pelayanan publik yang belum dirasakan oleh rakyat. Di samping itu, ada kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik di mana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki “uang“, dengan sangat mudah mendapatkan segala yang diinginkan. Untuk itu, apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang bersifat berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Birokrasi pada pemerintahan sebagai penyelenggara pelayanan publik sering atau selalu dikeluhkan karena tidak efisien dan efektif, birokrasi sering kali dianggap tidak mampu melakukan hal-hal yang sesuai dan tepat, serta sering birokrasi dalam pelayanan publik itu sangat merugikan masyarakat sebagai konsumennya. Hal ini sangat memerlukan perhatian yang besar, seharusnya birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu memudahkan masyarakat

menerima setiap pelayanan yang diperlukannya, seharusnya pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan terhadap masyarakat itu mempermudahkannya, bukan mempersulit.

Penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik, pemerintahan yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik dengan baik pula, sebaliknya pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak dapat terselenggara dengan baik. Dalam hal ini juga pemerintah diperbolehkan untuk melakukan intervensi dalam kehidupan masyarakat dengan konsep negara kesejahteraan (*welvaartstaat*) melalui instrumen hukum yang mendukungnya, hal ini boleh dilakukan agar dapat terlaksananya pelayanan publik dengan baik serta terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat. Sebagai konsumen dalam pelayanan publik *welvaartstaat* ini sangat berkaitan dengan kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara dalam pelayanan publik.

Sistem pemerintahan yang baik adalah partisipasi, yang menyatakan semua institusi *governance* memiliki suara dalam pembuatan keputusan, hal ini merupakan landasan legitimasi dalam sistem demokrasi, *good governance* memiliki kerangka pemikiran yang sejalan dengan demokrasi dimana pemerintahan dijalankan sepenuhnya untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Pemerintah yang demokratis tentu akan mengutamakan kepentingan rakyat, sehingga dalam pemerintahan yang

demokratis tersebut penyediaan kebutuhan dan pelayanan publik merupakan hal yang paling diutamakan dan merupakan ciri utama dari *good governance*.

Pelayanan publik merupakan program nasional untuk memperbaiki fungsi pelayanan publik, pelayanan publik diartikan sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat. Pelayanan publik dibatasi pada pengertian pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan aparat pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik merupakan sarana pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat untuk kesejahteraan sosial. Sehingga perlu memperhatikan nilai-nilai, sistem kepercayaan, religi, kearifan lokal serta keterlibatan masyarakat. Perhatian terhadap beberapa aspek ini memberikan jaminan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan merupakan ekspresi kebutuhan sosial masyarakat. Dalam konteks itu, ada jaminan bahwa pelayanan publik yang diberikan akan membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, masyarakat akan merasa memiliki pelayanan publik tersebut sehingga pelaksanaannya diterima dan didukung penuh oleh masyarakat.

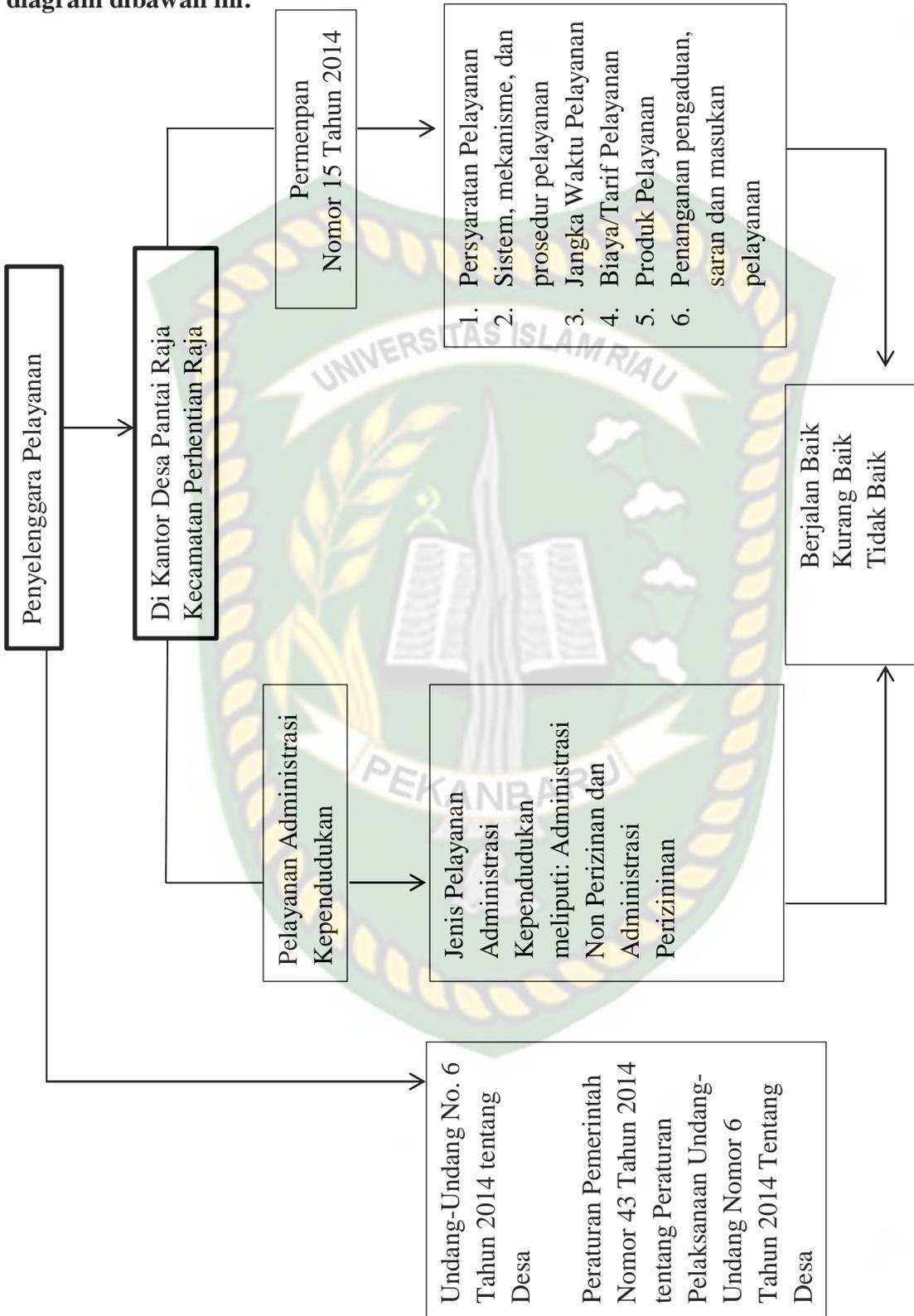
Citra layanan publik di Indonesia, dari dahulu hingga kini, lebih dominan sisi gelapnya ketimbang sisi terangnya, selain mekanisme birokrasi yang bertele-tele ditambah dengan petugas birokrasi yang tidak profesional. Sudah tidak asing kalau layanan publik di Indonesia dicitrakan sebagai salah satu sumber korupsi dan sangat beralasan kalau *World Bank*, dalam *World Development Report 2004*,

memberikan stigma bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro, alias membebani publik (masyarakat). Jadi sangat dibutuhkan peningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta memberi perlindungan bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah. Secara konstitusional, juga merupakan kewajiban negara melayani warga negaranya untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan publik.

B. Kerangka Pikir

Dalam pelaksanaan pelayanan publik tentu saja tidak berjalan tanpa adanya komponen-komponen yang merupakan suatu dasar dalam keberhasilan pelayanan tersebut. Oleh sebab itu dengan adanya standar pelayanan yang ditetapkan, maka pelaksanaan pelayanan pengurusan Administrasi Kependudukan di desa yang terdiri dari prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana serta kompetensi petugas dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat secara baik.

Gambar II. 1. Adapun kerangka pikir tersebut dapat dijelaskan melalui diagram dibawah ini:



Sumber: Modifikasi Penelitian Tahun 2017

C. Konsep Operasional

Konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu. Penggunaan konsep ini diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan salah satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu sama lainnya. Sebagaimana uraian pada kerangka pemikiran diatas, penulis mencoba mengkombinasikan konsep teori beberapa pakar dan menurut ketentuan yang berlaku dan yang berkaitan dengan penelitian ini yang menjadi variable penelitian:

1. Kantor Desa adalah tempat bertugasnya kepala desa dan seluruh jajarannya serta tempat melaksanakan kegiatan perangkat desa.
2. Administrasi Kependudukan adalah Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi penduduk serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik, pemerintahan dan pembangunan.
3. Kualitas Pelayanan adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan.
4. Pelayanan adalah merupakan suatu kondisi dinamis yang berpengaruh dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Jenis administrasikependudukan di Pemerintah Kecamatan Perhentian Raja meliputi duabagian yaitu Administrasi non Perizinan dan perizinan. Berikut jenis administrasi non perizinan yaitu:

1. Kartu Tanda Penduduk

2. Kartu Keluarga
3. Pengesahan Surat Pengantar Keterangan Izin Tinggal Terbatas (KITAS)
4. Pengesahan Surat Pengantar Keterangan Izin Tinggal Sementara
5. Surat Keterangan Pindah Datang
6. Surat Keterangan Pindah Pergi
7. Pengesahan Surat Keterangan Domisili untuk Organisasi
8. Pengesahan Surat Domisili untuk Perorangan

Selanjutnya yang disebut administrasi perizinan diantaranya yaitu:

1. Pengesahan Formulir Permohonan SPPL(Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantuan Lingkungan Hidup)
2. Pengesahan Formulir Ijin Gangguan Baru
3. Pengesahan Formulir Permohonan Penggantian Ijin Gangguan
4. Pengesahan Permohonan IMB
5. Pengesahan Surat Pengantar Ijin Keramaian

D. Operasional Variabel

Operasional adalah suatu defenisi yang diberikan kepada suatu variabel dengan cara memberikan arti atau mendeskripsikan (penggambaran) kegiatan atau memberikan suatu operasional (pekerjaan) yang diperlukan untuk mengukur variabel tersebut.

Sedangkan variabel adalah konstruk yang sifat-sifatnya sudah diberi nilai-nilai dalam bentuk bilangan, atau konsep yang mempunyai dua nilai atau lebih pada suatu kontinum.

Tabel II.1. Operasional Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar

| Konsep | Variabel | Indikator | Item-item yang dinilai | Skala Ukuran |
|---|--------------------|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Pelayanan publicadalah 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 upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan | Kualitas pelayanan | 1. Persyaratan pelayanan 2. Sistem, mekanism edan prosedur pelayanan 3. Waktu penyelesaian 4. Biaya atau tarif pelayanan | a. Jelasnya Persyaratan b. Persyaratan Teknis c. Persyaratan Administratif a. Jelasnya Prosedur b. Jelasnya Proses c. Jelasnya Aturan a. Lama Waktu Pelayanan b. Ketetapan Waktu Penyelesaian c. Ketetapan Waktu Penyerahan a. Pelayanan informasi b. Penetapan biaya KK c. Tanggapan biaya | Baik Cukup baik Tidak baik Baik Cukup baik Tidak baik Baik Cukup baik Tidak baik Baik Cukup baik Tidak |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|-------------------------|--|--|
| peraturan perundang-undangan. KEP.MENPAN No. 15 Tahun 2014 | | 5. Produk pelayanan | KK a. Produk pelayanan diterima dengan tepat dan benar | baik Baik Cukup baik Tidak baik |
| | | 6. Penanganan Pengaduan | a. Penyediaan kotak saran b. Nomor Telepon c. Petugas penerima pengaduan | Baik Cukup baik Tidak baik |

Sumber : Modifikasi Penulis Tahun 2017

E. Teknik Pengukuran

Dalam teknik ini dilakukan pengukuran terhadap variabel penelitian yaitu Administrasi Kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar dan pengukuran terhadap indikator penelitian ini yakni: Prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas.

Baik : Apabila jawaban responden terhadap variabel administrasi kependudukan berada pada skor 34-66%.

Cukup baik : Apabila jawaban responden terhadap variabel administrasi kependudukan berada pada skor 34-66%.

Tidak baik : Apabila jawaban responden terhadap variabel administrasi kependudukan berada pada skor 00-33%.

Sedangkan untuk pengukuran masing-masing indikator dalam variabel administrasi kependudukan tersebut sebagai berikut :

1. Dilihat dari persyaratan pelayanan, pengukurannya adalah :

Baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai RajaKecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 67-100%

Cukup baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai RajaKecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 34-66%

Tidak baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai RajaKecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 0-33%

2. Dilihat dari sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan, pengukurannya adalah :

Baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai RajaKecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 67-100%

Cukup baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa

Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar
antara 34-66%

Tidak baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 0-33%

3. Dilihat dari jangka waktu pelayanan, pengukurannya adalah :

Baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 67-100%

Cukup baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 34-66%

Tidak baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 0-33%

4. Dilihat dari biaya atau tarif pelayanan, pengukurannya adalah :

Baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di

Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 67-100%

Cukup baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 34-66%

Tidak baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 0-33%.

5. Dilihat dari produk pelayanan, pengukurannya adalah :

Baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 67-100%

Cukup baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 34-66%

Tidak baik :Apabila tanggapan responden terhadap indikator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 0-33%

6. Dilihat dari penanganan pengaduan, saran dan masukan pelayanan, pengukurannya adalah :

Baik :Apabila tanggapan responden terhadap indicator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 67-100%

Cukup baik :Apabila tanggapan responden terhadap indicator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 34-66%

Tidak baik :Apabila tanggapan responden terhadap indicator prosedur pelayanan dalam administrasi kependudukan di Kantor Desa Pantai Raja Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar antara 0-33%.