

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas.

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis merangkaikan beberapa pendapat para ahli sesuai dengan tujuan penelitian. teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian penelitian yang akan disandingkan pada permasalahan untuk memperoleh hasil yang baik.

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Menurut Ndraha (2005;6) pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Lebih lanjut Ndraha (2005;36) menyatakan pemerintahan adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang disebut dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Menurut Sedarmayanti (2004;9) Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

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

Terselenggaranya Good Governance merupakan prasyarat bagi setiap Pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan system pertanggung jawaban yang tepat dan jelas, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna,berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas korupsi, Kolusi dan Nepotisme. (Sedarnayanti,2004;11)

Istilah “Governance” tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahannya,

pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance*, *private governance*, dan lain-lain. Governance sebagai terjemahan dari pemerintahan, kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (Good Governance).

Tata pemerintahan yang baik bukan suatu hal yang baru, diberbagai pelosok Nusantara seperti di Sumatera Barat, Bali, dan banyak daerah lainnya masyarakat tradisional telah menerapkan tata pemerintahan yang baik Konsep yang kini dikemas dalam kata modern ini sejak dahulu sesungguhnya telah dijalankan di tingkat desa di hampir semua daerah di Indonesia.

Good Governance (Tata Pemerintahan yang baik) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan pemerintahan dewasa ini. Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempratekkan *good governance* (Dalam Yusri Munaf 2003:23).

Pemerintahan adalah gejala yang kompleks dan berkembang setua dunia ini. ia menjadi bermakna ketika mampu memberi arti seluas-luasnya bagi kemasyaratan banyak orang. Kondisi ini mensyaratkan agar pemerintahan dapat berkembang sebagai cara pengelolaan kehidupan bersama yang bermanfaat dan dapat diterima secara universal melalui distribusi nilai secara wajar dan merata. Dengan pemahaman itu, maka keterlibatan segenap masyarakat sebagai pemetik manfaat dalam segala proses pemerintahan diharapkan mampu melahirkan kesejahteraan yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Tanpa itu, Pemerintahan lebih terlihat sebagai segala sebaliknya. yakni dapat menimbulkan dampak buruk dan penderitaan dimana-mana.

Azas Ilmu Pemerintahan dalam buku Pengantar Ilmu Pemerintahan Inu Kencana Syafiie, adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahannya.

Ada beberapa azas pemerintahan yang perlu diketahui antara lain sebagai berikut:

- a. Azas Akif;
- b. Azas Vrij Bestuur;
- c. Azas Freies Ermessen;
- d. Azas Historis;
- e. Azas Etis;
- f. Azas Otomatis;

g. Azas *Detournement de Pouvoir*

Untuk Teknik-teknik Pemerintahan adalah berbagai pengetahuan, Kepandaian dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat di tempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa-peristiwa pemerintahan. Untuk teknik pemerintahan di Indonesia ini, sebagai berikut:

- a. Koordinasi;
- b. Partisipasi;
- c. Desentralisasi;
- d. Dekonsentrasi;
- e. Sentralisasi;
- f. Integrasi;
- g. Delegasi;

Bentuk pemerintah pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (dalam Yusri Munaf, 2015;48) mengatakan bahwa bentuk pemerintahan suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegaskan kekuasaannya atas suatu komunitas komunikasi politik.

Lembaga Administrasi Negara (2000) menyimpulkan bahwa wujud *Good Governance* sebagai penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara, sektor swasta dan



masyarakat. Dalam buku Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI) menyatakan bahwa tata pemerintahan yang baik secara tersurat maupun tersirat tertuang dalam tata nilai penyelenggaraan pemerintah Negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang meliputi prinsip-prinsip: supermasi hokum, keadilan, kesetaraan, transparansi, partisipasi, desentralisasi, kebersamaan, professional, cepat tanggap, efektif, dan efisien, berdaya saing, dan akuntabel (LAN RI, 2003: 25).

2. Konsep Manajemen Pemerintahan

Menurut Prajudi (dalam Syafiie, 2005;268), manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan daripada semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja tertentu.

Menurut Haiman (dalam Manullang, 2004;1) manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama.

Dalam menggerakkan organisasi, seorang pemimpin harus menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang baik, dimana menurut Terry dan Rue (2001;9) adalah sebagai berikut:

- a. *Planning* (Perencanaan)
- b. *Organizing* (Organisasi)
- c. *Staffing* (Kepegawaian)
- d. *Motivating* (Motivasi)

e. *Controlling* (Pengawasan)

Menurut Salam (2007;176) manajemen pemerintahan adalah upaya instansi pemerintah untuk mengelola negara agar tercapai ketertiban kesejahteraan, dan kemakmuran Negara.

Menurut Soekarno (2002;70), aktivitas manajemen dapat dipisahkan dalam aktivitas-aktivitas komponen yang meliputi:

- a. Perencanaan adalah aktivitas-aktivitas pengumpulan data dan informasi beserta pemikiran untuk menentukan apa yang hendak dicapai, dimana semuanya itu harus dijalankan, bila mana waktunya, oleh siapa-siapa saja yang harus menjalankan.
- b. Pengorganisasian, adalah tindak lanjut untuk menyambut pelaksanaan rencana yang telah ditentukan untuk dilaksanakan.
- c. Pengkoordinasian, adalah meliputi hubungan kerja sama secara teratur dan lancar dan berbagai macam aktivitas yang harus dilaksanakan.
- d. Pengendalian, adalah mengarahkan agar seluruh aktivitas ataupun usaha tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditetapkan.
- e. Pengawasan adalah suatu usaha agar semua dan keputusan yang telah dibuat dapat dikerjakan sesuai dengan apa yang direncanakan, diputuskan, dan dikomandokan.

Menurut Manullang (2004;13) pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan bila

perlu mengoreksi dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Menurut Newman (2006;420) mengatakan bahwa proses pengawasan memiliki standar 3 (tiga) langkah dasar:

- a. Standar Kedudukan pada setiap strategi
Standar Kedudukan pada setiap strategi yang digunakan dalam pelaksanaan pengawasan secara teori pada suatu pekerjaan merencanakan tujuan kepastian dalam sasaran-sasaran hasil serta harapan yang dicapai.
- b. Pemeriksaan dan laporan pekerjaan
Dalam proses pengawasan adalah membandingkan pekerjaan yang sebenarnya dengan standar-standar dan sasaran yang telah ditetapkan.
- c. Tindakan perbaikan
Tindakan perbaikan dapat dilaksanakan sebelum pengawasan yang sebenarnya dapat telaksana.

Menurut Siagian (2003;115) agar pengawasan dapat berjalan efektif dan efisien, dapat digunakan beberapa teknik pengawasan yaitu:

- a. Teknik pengawasan langsung, yaitu apabila pemimpin organisasi atau pemerintahan melakukan sendiri pengawasan terhadap kegiatan sedang dijalankan dengan beberapa bentuk seperti inspeksi langsung.

- b. Teknik pengawasan tidak langsung, yaitu pengawasan dari jarak jauh, pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh bawahannya yang berbentuk laporan tulisan dan lisan.

3. Konsep Pemerintah Daerah

Secara etimologi kata pemerintah berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan “pe” menjadi kata “pemerintah” yang berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara. Secara ilmiah, pengertian pemerintah dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu pemerintah sebagai organ (alat) negara yang menjalankan tugas (fungsi) dan perintah sebagai fungsi dari pada pemerintah. Istilah pemerintah dalam organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara dan pemerintah dalam arti sempit adalah kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif (kansil 1984;21)

Keberadaan pemerintahan daerah secara tegas dijamin dan diatur dalam Undang Undang Republik Indonesia 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada Pasal 2 menyatakan (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. (2) Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan/Desa. Ketentuan tersebut secara jelas menunjukkan bahwa di negara kita terdapat mekanisme pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan Urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah mencakup semua urusan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu kewenangan dalam bidang politik luar Pemerintah daerah dan DPRD Pemerintah daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai kedudukan yang sejajar. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah berkedudukan sebagai lembaga eksekutif di daerah yang terdiri atas kepala daerah/wakil kepala daerah dan perangkat daerah, sedangkan DPRD berkedudukan sebagai lembaga legislatif di daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pemerintahan daerah memiliki dua tingkatan, yaitu:

1. Pemerintahan daerah provinsi dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur dan perangkat daerah provinsi) dan DPRD Provinsi.
2. Pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota dan perangkat daerah kabupaten/kota) dan DPRD Kabupaten/Kota.

Menurut Taliziduhu Ndara (2003:6) 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 yang diperlukan sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu sah (legal) dalam

wilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu dan pemerintah wajib melayaninya.

Sementara Samuel Edwird Finer (dalam Inu Kencana Syafi'e,2001:46), menjelaskan bahwa pemerintah harus mempunyai kegiatan yang terus menerus (*proces*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara,metode serta sistem (*manner, menthod, and system*), dari pemerintah terhadap masyarakatnya.

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 yang (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan *civil* (sipil) tertentu, dan pemerintah wajib melayaninya.

4. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi merupakan pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan pemerintah daerah sebagai aparat pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya. Oleh sebab itu, usaha membangun keseimbangan harus diperhatikan dalam konteks hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah. Artinya daerah harus dipandang dalam dua kedudukan yaitu, sebagai organ daerah untuk melaksanakan

tugas-tugas otonomi dan sebagai agen pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.

Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara. Dengan kata lain otonomi menurut Magnar (1991:22), “memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan”. Manan (dalam Magnar, 1991:23) menjelaskan bahwa otonomi mengandung tujuan-tujuan, yaitu:

1. Pembagian dan pembatasan kekuasaan. Salah satu persoalan pokok dalam negara hukum yang demokratis, adalah bagaimana disatu pihak menjamin dan melindungi hak-hak pribadi rakyat dari kemungkinan terjadinya hal-hal yang sewenang-wenang. Dengan memberi wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti pemerintah pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada kepala daerah.
2. Efisiensi dan Efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Adalah terlalu sulit bahkan tidak mungkin untuk meletakkan dan mengharapkan Pemerintah Pusat dapat menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya terhadap segala persoalan apabila hal tersebut bersifat kedaerahan yang beraneka ragam coraknya. Oleh sebab itu untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan

kewajibannya, kepada daerah perlu diberi wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkungan rumah tangganya, diharapkan masalah-masalah yang bersifat lokal akan mendapat perhatian dan pelayanan yang wajar dan baik.

3. Pembangunan-pembangunan adalah suatu proses mobilisasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera.
4. Dengan adanya pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan dan kepentingan rumah tangga daerahnya, partisipasi rakyat dapat dibangkitkan dan pembangunan benar-benar diarahkan kepada kepentingan nyata daerah yang bersangkutan, karena merekalah yang paling mengetahui kepentingan dan kebutuhannya.

5. Konsep Pelayanan Sipil dan Pelayanan Publik

Menurut Purwodarminto (1996;31) pelayanan adalah perbuatan atau cara seseorang secara tepat dan memuaskan. Bertolak dari pengertian pelayanan tersebut, maka setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak disebut pelayanan umum. Namun tidak berarti bahwa pelayanan itu sifatnya selalu kolektif, sebab melayani hak dan kebutuhan bersama yang telah di atur, termasuk dalam pengertian pelayanan umum (Moenir,2002;12).

Timbulnya pelayanan umum disebabkan oleh adanya kepentingan umum masyarakat. Pelayanan umum itu sendiri bukanlah sasaran suatu kegiatan,

melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran suatu kegiatan melainkan merupakan suatu proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Karena pelayanan berlaku sebagai katalisator itulah maka peran pelayanan menjadi penting dalam suatu sistem kerja atau kegiatan organisasi.

Moenir (2002;12) mengatakan pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

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

Kelambanan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan ditingkat bawah. ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dan birokrasi. sudah menjadi rahasia umum bahwa dikantor-kantor pemerintah kita akan melihat banyak pegawai yang datang kekantor hanya untuk mengisi absensi, mengikuti apel pagi, apel siang, sementara pekerjaan-pekerjaan yang harus diselesaikan tidak tepat waktu.

Pelayanan yang memuaskan mengandung empat unsur yaitu :

1. Pelayanan kemudahan dalam pengurusan 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 yang sama.
4. Pelayanan yang diberikan tanpa memandang status atau kedudukan seseorang. (Syafuruddin, 1994;43)

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 dengan pelayanan yang cepat dalam artian tanpa hambatan yang kadang kala dibuat-buat oleh petugas.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa adanya gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam 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 ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dielakkan hendaknya diberitahukan sehingga orang tidak menunggu sesuatu tidak menentu.

Pelayanan Pemerintah terhadap masyarakat menurut Ateng Syafruddin (1999;43) terpenuhi apabila diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan selama masyarakat menghendaki pembuatan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan surat lainnya dikerjakan dalam waktu yang singkat dan biaya yang relatif murah serta mutu yang lebih baik, maka masyarakat akan puas. Tetapi apabila pembuatannya dikerjakan berlarut-larut dan biaya yang dikeluarkan cukup tinggi atau tidak transparan, kemudian mutu surat izin tersebut buruk dan tidak bisa dibaca, maka masyarakat tidak akan puas.

Secara normatif, tugas penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat, seperti yang dijelaskan Thoah (dalam Jiana, 2005;97) bahwa : Tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepuasan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi. Dengan demikian dapat dipahami bahwa fungsi pelayanan selalu berkaitan dengan kepentingan umum dan bukan dimaksudkan untuk orang perorangan.

6. Konsep Evaluasi Pelayanan

Istilah Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assesment*). Evaluasi kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dalam menghasilkan pelayanan publik, akuntabilitas bukan sekedar kemampuan menunjukkan bagaimana uang publik

dibelanjakan akan tetapi meliputi apakah uang tersebut dibelanjakan secara ekonomis, efektif dan efisien.

Evaluasi adalah penilaian secara sistimatis untuk melihat sejauh mana efisiensi suatu program masukan (input) untuk memaksimalkan keluaran (output), evaluasi juga digunakan untuk mencapai tujuan dari program pencapaian hasil dan kesesuaian program kebijakan dan kebutuhan masyarakat. Evaluasi juga termasuk salah satu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan.

Dilihat dari sudut pandang siklus kebijakan, evaluasi biasanya dianggap sebagai sebuah proses aktivitas yang berusaha menyoroti apa yang terjadi sesudah kebijakan publik tertentu diimplementasikan atau ditransformasikan dalam berbagai bentuk tindakan-tindakan rutin birokrasi. Saat yang tepat untuk mempertimbangkan perlunya melakukan evaluasi pada tahap menyeleksi opsi dan pada tahap mendesain program.

Suharsini Arikunto dan Cegi Safrudin Abdul Jabar (2004;13) menyatakan bahwa terdapat dua macam tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan khusus. Tujuan umum diarahkan pada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus diarahkan pada masing-masing komponen. Dalam hal tersebut keduanya menyarankan agar dapat melakukan tugasnya, maka seorang evaluator program dituntut untuk mampu mengenali komponen-komponen program.

Menurut Dunn dalam Nugroho (2004;186) kriteria dari evaluasi kebijakan publik meliputi :

1. Efektifitas

2. Kecukupan
3. Pemerataan
4. Ketepatan
5. Responsivitas

Evaluasi dimaksudkan untuk melihat dan mengukur tindakan kinerja pelaksanaan suatu kebijakan publik yang latar belakang dan alasan-alasan diambilnya suatu kebijakan, tujuan dan kinerja kebijakan yang dikembangkan dan dilaksanakan.

Dilihat dari sudut pandang siklus kebijakan, evaluasi biasanya dianggap sebagai sebuah proses aktivitas yang berusaha menyoroti apa yang terjadi sesudah kebijakan publik tertentu diimplementasikan atau ditransformasikan dalam berbagai bentuk tindakan-tindakan rutin birokrasi. Saat yang tepat untuk mempertimbangkan perlunya melakukan evaluasi pada tahap menyeleksi opsi dan pada tahap mendesain program.

7. Survei Kepuasan Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dijelaskan sebagai patokan dalam melakukan kegiatan. Standar pelayanan publik adalah spesifikasi teknis pelayanan yang digunakan sebagai patokan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal tersebut harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan

wajib ditaati bagi baik oleh pelayanan (pemerintah) maupun pengguna pelayanan (masyarakat).

Secara normatif, tugas penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat, seperti yang dijelaskan toha (dalam Jiana, 2005;97) bahwa : Tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Mengingat jenis layanan publik sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka survei Kepuasan Masyarakat bisa menjadi acuan untuk mencari pelayanan yang sesuai dengan kehendak masyarakat. Ruang Lingkup Survei Kepuasan Masyarakat yaitu:

1. Persyaratan
2. Prosedur
3. Waktu Penyelesaian
4. Biaya/Tarif
5. Penanganan Pengelolaan Pelayanan

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik dijelaskan mengenai Pelayanan Publik. Pelayanan Publik disebutkan sebagai segala kegiatan pelayanan yang

dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai jasa atas pemberian pelayanan publik.

B. Kerangka Pikiran

Dari penjelasan diatas, dapat diambil kesimpulan untuk dijadikan kerangka pikiran bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Pelayanan Penerbitan Akta Kelahiran di Kantor UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan Disdukcapil Kecamatan Bantan. Untuk lebih jelas, teori yang dijadikan indikator akan menampilkan pada gambar sebagai berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pikir





Sumber : Data Modifikasi penelitian, 2018

C. Konsep Operasional Variabel

Untuk menghindari pemahaman yang berbeda tentang konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep sebagai berikut :

1. Persyaratan

Persyaratan adalah syarat (dokumen atau barang/hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif. Cara yang dapat dilakukan dalam mengidentifikasi persyaratan pelayanan adalah dengan melihat kebutuhan-kebutuhan apa saja yang diperlukan untuk penyelesaian proses pelayanan.

2. Prosedur

Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi penerima pelayanan. Penyelenggara pelayanan wajib memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP).

3. Waktu Penyelesaian

Waktu pelayanan adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan. Proses identifikasi waktu pelayanan ini dilakukan untuk setiap jenis pelayanan. Dalam menghitung waktu, perlu betul-betul memperhatikan baik prosedur yang mengatur hubungan dengan pengguna layanan, maupun prosedur yang mengatur hubungan antar petugas.

4. Biaya/Tarif

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

Proses identifikasi biaya pelayanan juga dilakukan berdasarkan setiap tahapan dalam prosedur pelayanan. Berapa biaya yang diperlukan untuk masing-masing tahapan pelayanan.

5. Penanganan Pengelolaan Pengaduan

Organisasi penyelenggara pelayanan wajib membuat mekanisme pengelolaan pengaduan. Bentuk-bentuk pengelolaan pengaduan yang banyak digunakan antara lain: penyediaan kotak saran/kotak pengaduan, sms, portal pengaduan dalam website, dan penyediaan petugas penerima pengaduan.

D. Operasional Variabel

Untuk memudahkan arah penelitian ini yang terdiri dari satu Variabel dengan lima indikator ini, maka dilakukan operasional variabel yang tertuang pada tabel disamping ini :

Tabel II.1 : Definisi Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Skala Ukuran
<p>Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya. Moenir (2010;26)</p>	<p>Evaluasi Pelaksanaan Pelayanan</p>	1. Persyaratan	<p>a. Persyaratan sesuai dengan yang telah ditetapkan</p> <p>b. Persyaratan administrasi yang dapat dipahami masyarakat</p>	Ordinal
		2. Prosedur	<p>a. Persyaratan membebankan masyarakat</p> <p>b. Menjelaskan prosedur pembuatan akta kelahiran</p>	Ordinal
		3. Waktu Penyelesaian	<p>a. Memberitahu an selesai akta kelahiran</p> <p>b. cepat tanggap dalam melayani masyarakat</p>	Ordinal
		4. Biaya/Tarif	<p>a. menetapkan biaya</p>	Ordinal

			<p>pengurusan akta kelahiran</p> <p>b. mengetahui dengan baik biaya akta kelahiran</p>	
		5. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan	<p>a. petugas khusus pengaduan terhadap pelayanan</p> <p>b. memberitahukan prosedur pengelolaan pengaduan pelayanan</p>	Ordinal

E. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui Evaluasi Pelaksanaan Pelayanan Penerbitan Akta Kelahiran Di UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan, maka dilakukan pengukuran terhadap masing-masing indikator sebagai berikut :

Baik: Apabila Persyaratan,Prosedur,Waktu Penyelesaian,Biaya/Tarif, Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan berada pada nilai $\geq 67-100\%$

Baik : Apabila Persyaratan,Prosedur,Waktu Penyelesaian,Biaya/Tarif,Penanganan Pengaduan,Saran,dan Masukan berada pada nilai

≥ 67-100%

Cukup Baik : Apabila Persyaratan,Prosedur,Waktu Penyelesaian,Biaya/Tarif, Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan berada pada nilai 34-66%

Tidak Baik : Apabila Persyaratan,Prosedur,Waktu Penyelesaian,Biaya/Tarif, Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan berada pada nilai $\geq 1-33\%$

a. Persyaratan dikatakan :

Baik : Pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan pelayanan Persyaratan yang sama dengan baik atau berada $\geq 67-100\%$

Cukup Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan biaya pelayanan yang sama dengan baik atau berada 34-66%

Tidak Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis memberikan pelayanan Persyaratan yang sama dengan baik atau berada $\geq 1-33\%$

b. Prosedur Pelayanan dikatakan :

Baik : pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bengkalis memberikan Prosedur pelayanan menjangkau semua masyarakat atau berada $\geq 67-100\%$

Cukup Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Prosedur pelayanan menjangkau semua masyarakat atau berada 43-66%

Tidak Baik : Pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan produk pelayanan menjangkau semua masyarakat atau berada $\leq 1-33\%$

c. Waktu Penyelesaian dikatakan :

Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan Waktu Penyelesaian pelayanan menjangkau semua masyarakat atau berada $\geq 67-100\%$

Cukup Baik : pegawai UPT Kecamatan Bengkalis dan UPT Kecamatan Bantan Waktu Penyelesaian pelayanan menjangkau semua masyarakat atau berada 43-66%

Tidak Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Waktu Penyelesaian menjangkau semua masyarakat atau berada $\leq 1-33\%$

d. Biaya/Tarif dikatakan :

Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Biaya/Tarif dengan baik atau berada $> 67-100\%$

Cukup Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Biaya/Tarif dengan baik atau berada 34-66%

Tidak Baik : Pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Biaya/Tarif dengan baik atau berada $\leq 1-33\%$

e. Penanganan Pengelolaan Pengaduan dikatakan :

Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Penanganan Pengelolaan

Pengaduan dengan baik atau berada $\geq 67-100\%$

Cukup Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan memberikan Penanganan Pengelolaan Pengaduan dengan baik dengan baik atau berada 34-66%

Tidak Baik : pegawai UPT Disdukcapil Kecamatan Bengkalis dan UPT Disdukcapil Kecamatan Bantan berkompentensi dengan baik atau berada $\leq 1-33\%$

