

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi kepustakaan

Dalam penelitian ini penulis akan mengemukakan beberapa teori yang penulis anggap relevan dengan permasalahan didalam penelitian ini adapun yang dimaksud dengan birokrasi asal kata dari kata Biro (Bereu) yang berarti kantor ataupun dinas dan kata Kreasi (Craasi , Kratie) yang kekuasaan.dengan demikian birokrasi dalam ilmu pemerintahan berarti organisasi atau kantor pemerintah yang mempunyai kekuasaan.

1. Konsep pemerintahan

Ndraha (2003:32) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan setiap orang akan jasa Public dan layan Civil dalam hubungan pemerintahan (sehingga dapat diterima) pada saat yang dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Menurut Syafiie, (2007:36) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legisasi,eksekutif, dan yudikatif dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta antar yang memerintah serta dengan yang diperintah.

Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mengeluti studi tentang kerja internal dan eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum (Rosenthal dalam Syafiie,1994:34)

Ilmu pemerintahan adalah suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas,berhubungan dengan keserasian

kedalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat lebih jauh ditegaskan pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya.(Musaneff,1992:8).

Ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana lembaga/dinas pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik secara internal maupun keluar terhadap para warganya (Brasz dalam Syafiie,1994:35).

Sedangkan pemerintahan adalah upaya suatu negara atau wilayah untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan bagi pelaksanaan pembangunan dan pemerintah diharapkan dapat terlaksana dengan kualitas dan kemampuan dari penyelenggaraan tersebut,selain pelaksanaan tugas pemerintahan umum yang ada maka pemerintahan kecamatan juga melaksanakan tugas umum yang ada.(Musaneff,1998:8)

Menurut Awang dan Mendra Wijaya (2012:6) mendefinisikan bahwa pemerintahan adalah sebuah badan yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan public dan gerakan kekuasaan eksekutif,politik dan berdaulat melalui adat istiadat,institusi dan hukum dalam sebuah negara,pemerintahan adalah organ yang berwenang dan memproses peleyanan public,baik warga negaraasing maupun siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah di wilayah indonesia.

Pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan,setiap anggota masyarakat yang bersangkutan

menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah.(Awang dan Mendra wijaya,2012:6)

Sedangkan menurut Labolo (2006:14) tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakikatnya pelayanan pada masyarakat,pemerintah diadakan bukan untuk dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat menciptakan kondisi yang meyakinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai tujuan bersama

Sedangkan pemerintah menurut Surianigrat (1992:10-11) adalah kelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau cara memerintah.

Sedangkan menurut Ndraha (2003:5) pemerintah adalah suatu sistem multi proses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang di perintah akan jasa publik dan layanan civil.menurut Ndraha (2003:63) pemerintah (*government*)adalahinteraksiantartigaSubkultur,Subkulturekonomi(SKE),Subkultur kekuasaan(SKK),dan Subkultur pelanggan (SKP).

Dalam bahasa Inggris, pemerintah disebut *government* (latingubernare greekkybernan,artinya toaster, mengemudikan atau mengendalikan sehingga lambang pemerintahan itu berbentuk kapal.pemerintahan adalah gejala social artinya terjadi didalam hubungan antar individu maupun antar kelompok dalam proses interaksi social(Ndraha,2011:6-7)

Menurut Salam (2008:32) pemerintah adalah sekelompok orang yang diberi sesuatu kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengarturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antara individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintah dengan pihak swasta, pihak swasta dengan individu untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidupnya sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah pemerintah berdasarkan apa tugas yang dilaksanakan.

Menurut Sedarmayanti,(2004:35),pemerintah atau (*government*) adalah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintah negara,negara bagian atau negara kota dan sebaliknya.sedangkan kepemimpinan atau (*governance*) adalah tindakan dari kegiatan penyelenggara pemerintah

Mengenai definisi pemerintahan itu sendiri menurut Syafiie (2007:10) menyebutkan pemerintah adalah:

Kelompok orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan suatu (eksekusi)atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengoordinasikan.memimpin dalam hubungan antara dirinya dan masyarakat antara 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,antara lembaga serta antara yang memerintah dan yang diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan.

Menurut Iver dalam Syafie (2005:22) pemerintahan adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.

Dalam melaksanakan sistem pemerintah di Indonesia yang berlandaskan demokrasi, pemerintah tidak dapat berjalan sendiri tanpa ada dukungan dari masyarakat oleh sebab itu pemerintah dalam hal ini memiliki 3 fungsi yang harus dijalankan oleh pemerintah. Rasyid (1997:14) mengemukakan 3 (tiga) fungsi tersebut di Indonesia adalah:

1. Fungsi pengaturan yang dijalankan oleh MPR, Presiden dan DPR. MPR membuat dan merubah UUD, membuat ketetapan-ketetapan MPR dan keputusan-keputusan MPR. Presiden bersama-sama DPR membuat Undang-undang sementara Presiden dapat membuat peraturan pemerintah, peraturan pemerintah pengamatai Undang-undang yang kedudukannya setara dengan Undang-undang tapi harus mendapat persetujuan DPR pada sidang berikutnya dan kalau tidak disetujui maka harus dicabut. Disamping itu presiden juga mempunyai hak untuk membuat keputusan presiden dan intruksi presiden.
2. Fungsi pemberdayaan yang dijalankan oleh pihak eksekutif/presiden. Lembaga ini sebagai pemegang wewenang untuk melaksanakan kebijakan yang ada dapat secara langsung mendorong pemberdayaan masyarakat. Meskipun demikian fungsi yang dilakukan pemerintah ini juga melibatkan MPR, terutama sekali melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada dalam GBHN dan ketetapan-ketetapan lainnya.
3. Fungsi pelayanan sebagai halnya dengan fungsi pemberdayaan, lebih banyak dilakukan oleh lembaga eksekutif/presiden. Hal ini dikarenakan lembaga ini yang secara langsung berhadapan dengan masyarakat dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diimplementasikan.

Rasyid (2002:14) mengemukakan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan adalah:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak menjadi pemberontak dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkan perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih baik.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan social.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas. menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup.

2. Konsep administrasi

Manusia dalam organisasi bertindak sebagai pelaku administrasi. Administrasi merupakan keseluruhan dari pada proses kerja sama antara manusia untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya berdasarkan suatu tingkat rasionalitas tertentu.

Administrasi menurut Reksodipawiro dalam (Widjaja, 2003:37) adalah usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara suatu fakta dengan fakta lain. Manusia sebagai makhluk sosial yang memiliki kemampuan terbatas, maka untuk mengendalikan dan memenuhi aneka ragam kebutuhannya itu suka atau tidak suka kembali dia

membutuhkan uluran tangan dari lingkungan sekitarnya termasuk manusia lain, justru itulah setiap organisasi baik organisasi pemerintah maupun swasta tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa adanya suatu proses yang mengerakkan kearah sasaran yang hendak di capai.

Sedangkan menurut Leonard D White (dalam Siswanto Sunarno 2006:50) administrasi negara adalah terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara.

3. Konsep Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dinyatakan dalam ketentuan umum bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, ada beberapa urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. urusan pemerintahan atau kewenangan daerah tersebut terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintah pilihan. dimana urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar

Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota:

1. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota

2. Urusan pemerintahan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota
3. Urusan pemerintah yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota
4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Untuk melaksanakan urusan pemerintah tersebut, maka kepada daerah dibantu oleh perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Tekhnis Daerah, kecamatan dan kelurahan. dapat diketahui bahwa salah satu perangkat daerah kabupaten/kota adalah kelurahan yang memiliki peran penting dalam mewujudkan pembangunan di daerah kelurahan.

Pemerintah kelurahan merupakan pemerintahan yang paling rendah yang berada dibawah kecamatan yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat hal ini yang kemudian menjadikan kelurahan sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan serta sebagai urusan otonomi yang dilimpahkan oleh Bupati/wali kota untuk dilaksanakan dalam wilayah kelurahan

Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan melalui pasal 5 bahwa lurah mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
2. Pemberdayaan masyarakat;
3. Pelayanan masyarakat;

4. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
5. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
6. Pembinaan lembaga kemasyarakatan

4. Konsep Evaluasi

Istilah Evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*). Pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assasement*). 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.

Pendapat Wiliam N. Dunn istilah evaluasi mempunyai arti yaitu secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberiang angka (*rating*), dan penilaian (*assasement*). Kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. (Dunn 2003:608) menurut Dunn (2003:610) kriteria evaluasi adalah sebagai berikut:

1. Efektifitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. ketepatan

pengertian diatas menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataan mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kerja adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja membantu pimpinan untuk mengambil keputusan dalam suatu kebijakan, nilai yang dihasilkan dari evaluasi membuat suatu kebijakan bermanfaat bagi pelayanan publik.

Adapun menurut Taliziduhu dalam Buku konsep administrasi dan administrasi di indonesia berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha 2005;201). Kesimpulan adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Menurut pendapat diatas, evaluasi adalah penilaian secara sistematis untuk melihat sejauh mana efesiensi suatu program masukan untuk memaksimalkan keluaran. Evaluasi juga digunakan untuk mencapai tujuan dari program pencapaian masyarakat.

Evaluasi juga termasuk salah satu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan.

Sudarwan Danin mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut yaitu:

- a. bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
- b. Bahwa penilaian merupakan inti adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
- c. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai. (Danim 2001;14).

Pendapat diatas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana, sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan didalamnya.

Evaluasi mengandung pengertian suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai dari sesuatu. Dari aspek pelaksanaan, evaluasi adalah keseluruhan kegiatan pengumpulan data atau informasi, pengolahan, penafsiran dan pertimbangan untuk membuat keputusan. Evaluasi juga dapat diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Evaluasi merupakan suatu proses yang mendasar diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. (Nurcholis, 2005:169)

Berbeda dengan analisis kebijakan (*polivy analysis*) yang memusatkan perhatian pada kemungkinan efek (*probable effects*) dari suatu kebijakan yang

sebelum efek nyata terjadi. Evaluasi kebijakan merupakan suatu analisis kebijakan yang memberi perhatian sepenuhnya pada efek/dampak yang telah benar-benar terjadi. evaluasi kinerja kebijakan merupakan penilaian yang bersifat sistematis terhadap kebijakan /program (yang dalam bentuk nyata berupa kegiatan atau sekelompok kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan pelaku lainnya) dalam rangka membuat penetapan tentang efek/dampak kebijakan/program, baik untuk jangka waktu pendek maupun jangka waktu pendek maupun jangka waktu pendek. (Mustopadidjaja,2003;152)

Adapun evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. (Winarno,2007;230)

Namun demikian, evaluasi tentang dampak kebijakan pada dasarnya hanya merupakan salah satunya saja dari apa yang bisa dilakukan oleh seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan. setidaknya ada 3 (tiga) hal yang dapat dilakukan seorang evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, ketiga hal tersebut adalah;

- a. Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan seperti misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi dan pelayanan yang disediakan.
- b. Evaluasi kebijakan barang kali mengenai kemampuan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial seperti misalnya usaha untuk mengurangi tingkat kriminalitas.

- c. Evaluasi kebijakan barang kali menyangkut kebijakan-kebijakan dalam bentuk *policy fed back*, termasuk didalamnya reaksi dan tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan. (Winarno, 2007;230-232)

Untuk melakukan evaluasi baik dengan margin kesalahan yang minimal, beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan, salah satunya adalah menurut Edward A. Suchman dalam Winarno (2007;230) mengemukakan 6 (enam) langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu;

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat kegiatan tersebut atau karena penyebab lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Menurut Santoso (2004;31) evaluasi adalah proses penilaian yang sistematis yang mencakup pemberian nilai, atribut, apresiasi dan pengenalan permasalahan serta pemberian solusi-solusi atas permasalahan yang ditemukan yang berkaitan erat dengan perencanaan yang secara utuh adalah salah satu fungsi dalam siklus manajemen apa saja yang direncanakan.

Kemudian dijelaskan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang mengukur dan memberi nilai secara objektif dan valid, dimana sebagian besar

manfaat pelayanan yang telah dicapai berdasarkan tujuan dari objek yang seharusnya diberikan dan yang nyata apakah hasil-hasil dalam pelaksanaan telah efektif dan efisien (Wiryono projudikoro,2001:71)

Tujuan evaluasi untuk perbaikan mengandung implikasi diperlukannya langkah berupa penilaian (*Judgement*) dengan kata lain, evaluasi dilakukan dalam rangka menilai tingkat efektifitas dari suatu kebijakan (*policy effectiveness*) hasil evaluasi bermanfaat dalam rangka perbaikan terhadap rumusan kebijakan dan/atau implementasi kebijakan (Mustopadidjaja.2003;153)

Tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Jadi evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutupi kekurangan. (Nugroho,2008;184)

Berdasarkan penjelasan diatas dapat dinyatakan bahwa evaluasi adalah suatu proses penilaian atau penafsiran apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan dan sejauh mana dapat dilaksanakan kebijakan tersebut.

5. Konsep Manajemen pemerintahan

Manajemen pemerintahan menyoroti perencanaan (planning) pengorganisasian (organizing),serta pengendalian (controlling) dimana manajer publik memberikan pelayanan kepada masyarakat

Manajemen pemerintahan yaitu mengelola penyelenggaraan pemerintahan secara rasional,efisien dan efektif melalui perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang optimum.

Menurut Stoner (dalam Zulkifli, 2005:28) menjelaskan batas manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pimpinan dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang telah ditetapkan.

Sedangkan fungsi manajemen memiliki hubungan dalam mewujudkan hasil tertentu melalui kegiatan orang-orang lain. Hal ini berarti bahwa SDM berperan penting dan dominan dalam manajemen (Hasibuan, 1995:15)

Menurut Gie (Dalam Zulkifli 2005:28) manajemen adalah sub konsep tata pimpinan merupakan rangkaian kegiatan penataan yang berupa pergerakan orang-orang dan pengarahan fasilitas kerja agar tujuan sama-sama tercapai

Sedangkan menurut Siagian (2007:5) manajemen adalah sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau keterampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan kegiatan orang lain. Dengan demikian manajemen merupakan inti dari administrasi karena manajemen merupakan alat utama pelaksana administrasi.

6. Konsep Pelayanan Publik

Pemahaman pelayanan pemerintahan yang disediakan oleh birokrasi merupakan wujud dari fungsi aparat birokrasi sebagai abdi masyarakat dan abdi negara. Sehingga maksud dari *public service* tersebut demi mensejahterakan masyarakat. berkaitan dengan hal tersebut, Widodo (2001:269) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau

masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Moenir (1997:16) mengatakan pelayanan pemerintahan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang/sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

Menurut Gronoos (Dalam Ratminto 2006:2) pelayanan adalah sesuatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal yang disediakan perusahaan yang pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Pada dasarnya dibentuknya pemerintahan bertujuan untuk menjaga suatu sistem. hakikatnya pemerintah modern adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Adapun pelayanan publik menurut undang-undang republik indonesia Nomor 25 Tahun 2009 pasal 1 ayat (1) bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam rangka percepatan reformasi birokrasi dibidang pelayanan publik, undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik ini lebih diperkuat dengan adanya peraturan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 tentang pedoman penilaian pelayanan publik, yang dimaksud dengan

1. *Pelayanan publik* adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik
2. *Standar pelayanan* adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggaraan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur

Menurut Sianipar (1995:5) pelayanan adalah suatu cara atau tehnik memenuhi menanggapi kepentingan kebutuhan dan keluhan orang lain sedangkan arti pelayanan masyarakat menurut Tohaha (dalam sedarmayanti,2004:8) adalah suatu usaha yang dilakukan seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.

Pada dasarnya pelayanan publik di era reformasi lebih baik dan efisien karena besarnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kota/kabupaten

untuk menyelenggarakan pemerintah daerah dan dianggap lebih memahami persoalan dan budaya masyarakat setempat. (Rusli, 2004:1)

Jadi dengan demikian pelayanan publik (masyarakat) dimulai pada usia bayi membutuhkan pencatatan dan pelayanan kesehatan yang prima, serta saat remaja membutuhkan pelayanan secara administrasi apakah untuk pelayanan kesehatan, pendidikan dan lain-lain, serta sampai usia lanjut. (Rusli 2004:3)

Untuk dapat melaksanakan tugas pelayanan masyarakat sebagaimana yang diharapkan, maka menurut Djenuri (1998:11) ada 4 (empat) hal yang perlu dimiliki oleh segenap jajaran aparatur pemerintah,yakni:

1. Harus memiliki jiwa pengabdian yang tinggi kepada masyarakat.
2. Harus aktif berbagai tantangan dan peluang serta aspirasi masyarakat untuk selanjutnya mencari berbagai pilihan jalan keluar dari pemecahannya.
3. Mempertinggi kemampuan untuk menerapkan teknik-teknik manajemen modern guna mencapai efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas-tugas pelayanan masyarakat.
4. Harus memiliki disiplin yang tinggi.

Untuk itu pelayanan yang baik dari sektor publik yang dilakukan oleh pemerintah selain memenuhi kebutuhan hajat hidup masyarakat sudah barang tentu adalah memberdayakan,serta membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintahannya.

7. Konsep kelurahan

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditepati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah, dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, ciri utama kelurahan adalah kepala kelurahannya (lurah) sebagai pegawai negeri dan tidak dipilih oleh rakyat. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota, lurah dipimpin oleh seseorang lurah.

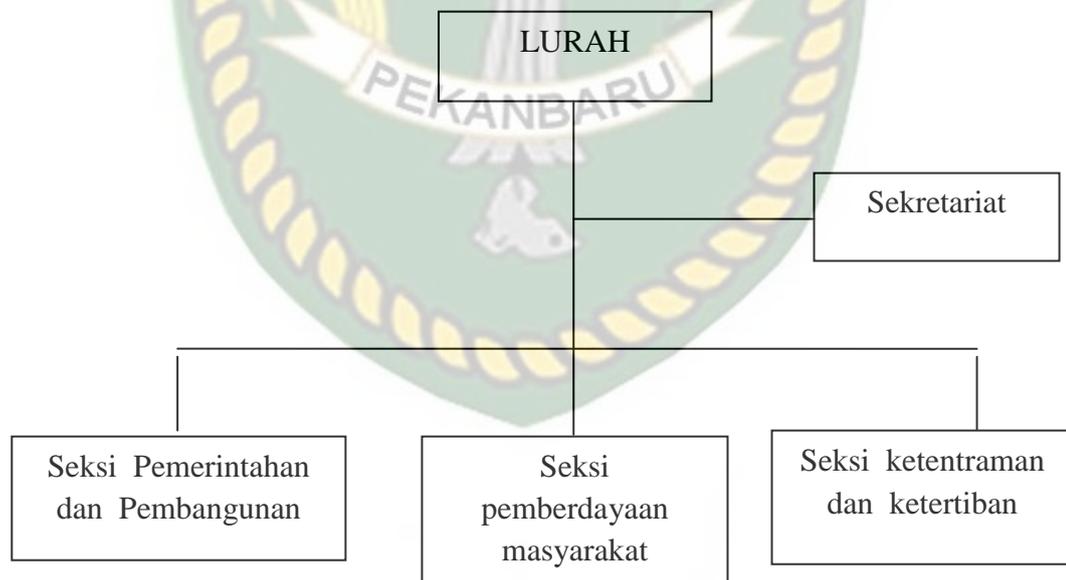
Kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan, kelurahan sebagai subsistem kabupaten atau kota merupakan pelaksanaan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan yang paling dekat bersentuhan dengan masyarakat, pembangunan komprehensif, dengan pembentukan lembaga kemasyarakatan kegiatan yang dilaksanakan diupayakan mampu memberdayakan (Empowering) masyarakat sehingga diharapkan masyarakat, dengan menitik beratkan pada “pemberdayaan masyarakat” kelurahan akan menjadi unsur pemerintahan yang berperan paling mendasar dalam memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat, dan sebaliknya menjadi fasilitator program-program pemerintah yang menjadi jawaban atas kebutuhan-kebutuhan tersebut dan meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakatnya.

Kelurahan biasanya terdapat perkotaan, perbedaan desa dan kelurahan dapat dari cara pemimpin dan pemilihannya, kepala kelurahan yang disebut dengan lurah. lurah diangkat dan dipilih oleh pemerintah. lurah adalah seorang pegawai negeri sipil (PNS) yang mampu dan cakap dalam menjalankan tugasnya. Lurah

diangkat oleh bupati/walikota atas usul kepala kecamatan dan pegawai negeri sipil yang berprestasi. Syaratnya dia harus mampu menguasai pengetahuan tentang pemerintahan. selain itu, harus memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, orang yang menjadi sebagai lurah mempunyai beberapa tugas yang harus dilaksanakan, tugas lurah bukan hanya memimpin masyarakat wilayahnya, tetapi juga masih banyak tugas yang lainnya.

Dalam melaksanakan tugasnya, lurah bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat lurah dibantu oleh beberapa perangkat kelurahan yang bertanggung jawab kepada lurah. kelurahan merupakan gabungan dari beberapa rukun warga (RW)

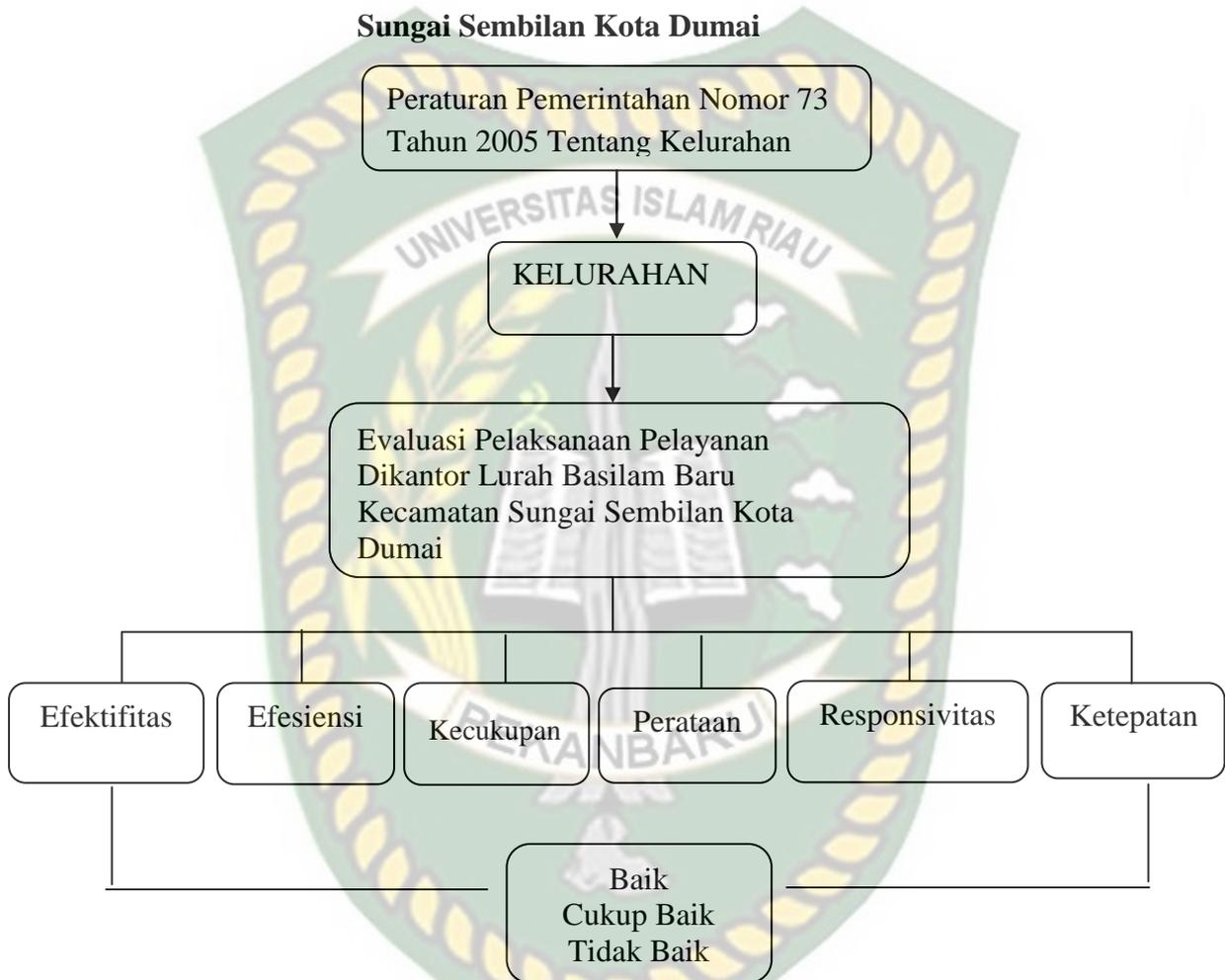
Gambar II.1: Struktur Organisasi Kelurahan



Sumber : Kantor Lurah Basilam Baru, 2018

B. Kerangka pikiran

Gambar II.2: Kerangka pikiran penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Pelayanan Dikantor Lurah Basilam Baru Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai



Sumber : Modifikasi Penelitian, Tahun 2018

C. Konsep operasional

Konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dan 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.

Sebagai mana 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 variabel penelitian adalah:

1. *Evaluasi* adalah penafsiran (appraisal) pemberian angka (Rating) dan penilaian (assessment) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.
2. *Pelayanan* adalah suatu kegiatan yang merupakan perwujudan dari tugas umum pemerintahan mengenai bidang tugas pokok, suatu instansi untuk dapat melayani kebutuhan masyarakat secara maksimal
3. *Kelurahan* merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan
4. Kelurahan dalam penelitian ini adalah kelurahan basalam baru kecamatan sungai sembilan Kota Dumai
5. *SKGR*, dalam penelitian ini adalah Surat Keterangan Ganti Rugi.
6. *Efektifitas* adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok
7. *Efisiensi* digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja di sektor publik
8. *Kecukupan* mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan.

9. *Pemerataan* yaitu keadilan atau kewajaran

10. *Responsivitas* kerelaan untuk menolong costumers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas

11. *Ketepatan* menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak

D. Operasional Variabel

Tabel II.I : Operasionalisasi Variabel Tentang Evaluasi Pelaksanaan Pelayanan dikantor Lurah Basilam Baru Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Pengukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi adalah penafsiran (appraisal),angka (rating)dan penilaian(assesment) ,kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan	Evaluasi pelaksanaan pelayanan dikantor lurah basilam baru kecamatan sungai	1. Efektivitas	1. kinerja penyelenggara pelayanan 2. Kemampuan pegawai dalam Menyenggarakan pelayanan	Baik Cukup Baik Tidak Baik

1	2	3	4	5
dalam arti satuan lainnya.dalam arti lebih spesifik,evaluasi berkenan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan (Dunn,2003:608	sembilan kota dumai	2. Efisiensi 3. Kecukupan 4. Perataan 5. Responsivi tas	1.efisien dalam pelayanan 2.Waktu penyelesaian dokumen 1.Sarana prasarana kantor yang memadai 2.Biaya 1.Merata dalam melayani masyarakat 2.Bertindak adil kepada masyarakat 1.tanggap terhadap keluhan masyarakat 2.tidak menunda pelayanan	Baik Cukup Baik Tidak Baik Baik Cukup Baik Tidak Baik Baik Cukup Baik Tidak Baik Baik Cukup Baik Tidak Baik

1	2	3	4	5
		6.ketepatan	1.ketepatan dalam melaksanakan pelayanan 2.ketepatan waktu	Baik Cukup Baik Tidak Baik

E. Teknik Pengukuran Data

Teknik pengukuran digunakan terhadap Variabel penelitian yaitu pelayanan publik dengan indikator-indikator pengukuran pelaksanaan pelayanan itu sendiri yaitu:

- Baik : jika semua indikator berada pada kategori baik pada presentase > 67%
- Cukup Baik : jika sebagian besar atau 2 dari 3 indikator variabel berada pada presentase 34% - 66%
- Tidak Baik : Apabila satu atau tidak sama sekali dari kriteria penilaian yang dilaksanakan dan atau hasil dari rekapitulasi jawaban responden dibawah 33%

Sedangkan untuk mengukur masing-masing indikator sebagai berikut:

1. Efektifitas dikatakan:

- Baik : Apabila ke 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada skala 67% - 100%

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada skala 34% - 66%

Tidak Baik : Apabila satu atau tidak satupun dari item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skala 0%- 33%

2. Efisiensi dikatakan:

Baik : Apabila ke 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada skala 67% -100%

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada skala 34% - 66%

Tidak Baik : Apabila satu atau tidak satupun dari item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skala 0% - 33%

3. Kecukupan dikatakan:

Baik : Apabila ke 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada skala 67% -100%

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada skala 34% - 66%

Tidak Baik : Apabila satu atau tidak satupun dari item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skala 0% - 33%

4. Perataan dikatakan:

Baik : Apabila ke 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada skala 67% -100%

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada skala 34% - 66%

Tidak Baik : Apabila satu atau tidak satupun dari item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skala 0% - 33%

5. Responsivitas dikatakan:

Baik : Apabila ke 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada skala 67% -100%

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada skala 34% - 66%

Tidak Baik : Apabila satu atau tidak satupun dari item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skala 0% - 33%

6. Ketepatan dikatakan:

Baik : : Apabila ke 3 item penilaian terlaksana atau tanggapan responden berada pada skala 67% -100%

Cukup Baik : Apabila 2 dari 3 item penilaian dapat dilaksanakan atau tanggapan responden berada pada skala 34% - 66%

Tidak Baik : Apabila satu atau tidak satupun dari item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skala 0% - 33%

