

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis mengutip beberapa pendapat para ahli dan teori yang sesuai dengan tujuan penelitian ini. Hal ini dimaksud untuk memudahkan penelitian untuk memecah permasalahan dan akan menjadi landasan dalam penelitian. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian yang akan dihubungkan pada permasalahan.

1. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha (2003:6), pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi didalam hubungan antara anggota masyarakat baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dan kelompok.

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (2003: 12), Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.

Selanjutnya Ndraha menjelaskan (2003:7) bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan

proses-proses pemerintahan umum, baik internal maupun eksternal. Ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Lebih lanjutnya Ndraha (2003:7) menjelaskan ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut, pertama dari sudut bagaimana seharusnya (sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan saat dibutuhkan) dan kedua adalah sudut bagaimana seadanya (pada saat dibutuhkan oleh yang yang bersangkutan, apakah ia menerima pelayanan yang diharapkan atau tidak, jadi empirik).

Menurut Yusri Munaf (2016:47), 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 Yusri Munaf (2016:48) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari proses politik, alokasi otoritatif nilai-nilai didalam sebuah masyarakat dalam penyelenggaraan sebuah Negara.

Menurut H.A. Brasz dalam Syafiie (2005:21) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja kedalam dan keluar struktur dalam proses pemerintahan umum serta ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (*eksekutif*), pengaturan

(*legislative*), kepemimpinan, koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah ataupun rakyat dengan pemerintahnya, dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari proses pemerintahan dan bagaimana pemerintahan itu bekerja serta disusun dan difungsikan dalam sistem pemerintahan umum.

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat.

Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka. Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan. Lahirnya

pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar.

Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Osborne dan David , 2000 : 13).

Osborne dan David (2000 : 192) bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan ditegaskan kembali bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum.

Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : pertama, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; kedua, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah

pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir. Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha (2000 : 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil. Sejalan dengan itu, Kaufman (dalam Thoha, 1995 : 101) menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Osborn dan David (2000 : 13) yang menyebutkan

secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Oleh Ndraha (2001 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (service), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (empowerment), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar.

Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

2. Konsep Manajemen Pemerintah

Perubahan sosial dengan berbagai kecenderungan besar secara timbal balik mempengaruhi pula manajemen yang dijalankan pada berbagai organisasi, sebab organisasi sebagai wadah kerjasama guna mencapai tujuan. Beberapa kecenderungan besar yang mewarnai gaya manajemen antara lain para anggota organisasi akan cenderung terdiri dari berbagai etnis dan kebangsaan.

Perubahan besar pada manajemen pemerintahan terjadi dengan adanya konsepsi pemikiran dari Osborne dan Gaebler (1999) yang menawarkan perlunya transformasi semangat kewirausahaan pada sektor publik. Osborne dan Gaebler mengemukakan sepuluh pokok pikiran yang intinya mengurangi peranan pemerintah dengan memberdayakan masyarakat serta menjadikan sektor pemerintah menjadi lebih efisien.

Inti pemikiran Osborne dan Gaebler ini sejalan dengan Savas dan Barzelay. Berkaitan dengan efisiensi Stewart (1997) mengemukakan bahwa kegiatan organisasi pemerintah yang baik tidak cukup hanya memenuhi criteria

2E (*efficiency dan effectiveness*) melainkan harus memenuhi kriteria 4E (*economy, Efficiency, effectiveness, equity*) artinya pemerintah tidak memperhatikan faktor efisien dan efektif di dalam menjalankan organisasinya melainkan juga perlu memperhatikan faktor ekonomis dan keadilan.

Osborne bekerjasama dengan Plastrik (2000) mengemukakan 5 strategi untuk melakukan pembaharuan pemerintahan, kelima strategi tersebut adalah :*The core Strategy, The Consequences strategy, The costumer Strategy, The control strategy, dan the culture strategy*. Ke lima strategi tersebut perlu digunakan untuk meningkatkan kinerja sektor publik agar menjadi lebih baik. Strategi tersebut sekaligus juga menunjukkan bahwa pemerintahan yang berpusat pada masyarakat (*the customer centered government*).

Dalam Wasistiono (2001) ada 5 kecenderungan berbicara tentang Manajemen pemerintahan yaitu :

1. Dilihat dari peranan pemerintah
2. Dilihat dari Misi dan Visi
3. Dilihat dari fungsi-fungsi manajemen
4. Dilihat dari fungsi organisasi
5. Dilihat dari kepemimpinannya

Di era mendatang peranan pemerintah akan semakin berkurang seiring dengan meningkatnya kedewasaan masyarakat. Pengurangan peran yang dijalankan oleh pemerintah berarti pula pengurangan jumlah pegawai. Konsep-konsep downsizing (pengurangan struktur organisasi) maupun pendekatan Zero growth (pembatasan penambahan pegawai) nampaknya akan masih tetap berlanjut. Pegawai pemerintah cenderung akan menyusut tetapi dengan kualitas yang semakin baik.

Pemerintahan yang bersih akan menjadi salah satu strategik, syarat untuk dapat memasuki percaturan internasional secara terhormat, selain syarat demokrasi dan penegakan HAM. Berkaitan dengan perubahan misi akan terjadi pula perubahan visi organisasi pemerintah. Pemerintah akan menjalankan mendekati masyarakat (*close to the customer*). Hal ini membawa konsekuensi logis akan perlunya delegasi kewenangan dari pusat kepada unit-unit bawahannya yang langsung melayani masyarakat.

Manajemen pemerintahan pada abad ke 21 akan lebih banyak menjalankan fungsi perencanaan yang bersifat strategi sedangkan fungsi yang bersifat taktis dan operasional dibuat oleh masyarakat. Untuk dapat menyusun perencanaan yang strategik organisasi pemerintah perlu didukung oleh pegawai yang memiliki wawasan luas dan jangkauan pandangan ke masa depan. Dilihat dari fungsi pengorganisasian manajemen pemerintahan masa mendatang akan lebih banyak bekerja dengan sistem jaringan (*networking*). Kerjasama lintas fungsi dan lintas unit akan lebih banyak dilakukan, dengan sendirinya hubungan kerja hirarkhie menjadi semakin berkurang..

Untuk mengimbangi perubahan sosial pada masyarakat yang bergerak dengan cepat, organisasi pemerintah cenderung akan lebih ramping bentuknya. Jenjang birokrasi akan menjadi lebih pendek sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan lebih cepat.

Peranan tenaga professional akan menjadi lebih penting, delegasi wewenang selain diberikan pada unit-unit lokal juga dilakukan antara atasan kepada bawahannya. Gaya kepemimpinan yang digunakan akan cenderung

berbentuk egaliter dan demokratis. Hubungan antara pemimpin dan pengikutnya lebih bersifat heterarkhis dari pada hirarkis. Seperti yang dikatakan oleh Clinton (dalam Wasistiono 2001) penyelenggaraan pemerintahan yang dikreasikan sebagai instrument kepentingan masyarakat kembali pada nilai-nilai fundamental.

Manajemen pemerintahan Indonesia pada abad 21 harus tetap berpegang pada nilai-nilai fundamental agar tidak kehilangan jati diri sebagai bangsa. Berbagai asas, hukum, teori maupun konsepsi pemikiran yang berlaku pada manajemen secara umum dapat pula digunakan untuk manajemen pemerintahan Indonesia dengan rambu-rambu Pancasila sebagai nilai fundamentalnya.

3. Konsep Pemerintahan Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi urusan daerah (provinsi atau kabupaten) oleh pemerintah

daerah dan DPRD. Penyelenggara Pemerintahan Daerah Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah).

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah).

Sementara itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Dengan demikian penyelenggara pemerintah daerah terdiri dari pemerintahan daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

Hak-hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut menurut

Pasal 21 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. Memilih pemimpin daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban, yaitu:

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- 8) Mengembangkan sistem jaminan social;
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- 11) Melestarikan lingkungan hidup;
- 12) Mengelola administrasi kependudukan;
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya;

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, transparan, bertanggungjawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pemerintah daerah harus memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Urusan-urusan Pemerintahan Daerah melalui sistem pemerintahan daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten) agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

Kekuasaan yang dimiliki pemerintah pusat dalam bentuk negara kesatuan sangatlah besar, oleh sebab itu bentuk negara kesatuan terkesan sentralistik. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk negara kesatuan mengadopsi model negara serikat dengan mendistribusikan sepenuhnya kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Kekuasaan di level pusat dikurangi melalui Pemerintah Daerah yang otonom sehingga kekuasaan Pemerintah yang cukup besar dikurangi melalui pendistribusian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah sebagai pelindung dan pengawas kekuasaan yang ada di daerah-daerah sehingga pusat menjalankan fungsi sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan citra negara kesatuan.

Kekuasaan negara kesatuan berada di tangan pemerintah dan di implementasikan kekuasaan menggunakan asas sentralisasi atau asas desentralisasi. Bila pilihan penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan otonomi maka semangat penyelenggaraan menggunakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas pembantuan (medebewind). Terbitnya Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 menjadi sebuah landasan yuridis bagi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah

4. Konsep Pemerintahan Desa

Undang Undang Nomor 06 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwa desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.. Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan, sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya.

Menurut Undang-undang Desa dan Peraturan Pemerintahan Kecamatan, Desa dan kelurahan disebutkan pada Pasal 12 bahwa perangkat pemerintahan desa terdiri atas sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan, serta Permendagri No. 32 tahun 2006 tentang Administrasi Desa disebutkan jenis administrasi desa terdiri dari :

1. Administrasi umum
2. Administrasi penduduk
3. Administrasi keuangan
4. Administrasi Pembangunan
5. Administrasi BPD

Dalam konteks Negara kesatuan republik Indonesia (NKRI) desa menempati struktur terendah dalam pemerintahan kita. Sebagai bagian dari struktur pemerintahan RI, Desa berada di bawah pemerintah

kabupaten. Konsekuensi yuridisnya, desa berhak menerima tugas pembantuan dari pemerintah pusat, maupun pemerintah kabupaten. Dalam ranah hukum administrasi, tugas pembantuan dimaknai sebagai penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam konteks tersebut, pemerintahan desa merupakan salah satu aspek penting pengelolaan sosial desa. Dalam pasal 201 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 pemerintahan desa dilaksanakan oleh dua institusi, yaitu kepala desa dan aparaturnya sebagai eksekutif desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selaku badan legislatif di tingkat desa, selain lembaga-lembaga kemasyarakatan desa yang juga diperkenankan oleh undang-undang tersebut.

Desa menjadi arena politik paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Di satu sisi, para perangkat Desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mempunyai daftar tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di level desa, melaksanakan program-program pembangunan, memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga.

Di sisi lain, karena dekatnya arena, secara normatif masyarakat akar-rumput sebenarnya bisa menyentuh langsung serta berpartisipasi dalam proses pemerintahan dan pembangunan di tingkat desa. Para perangkat desa selalu dikonstruksikan sebagai “pamong desa” yang diharapkan sebagai pelindung dan

pengayom wargamasyarakat. Para pamong desa beserta elitedesa lainnya dituakan, ditokohkan dan dipercaya oleh warga masyarakat untuk mengelola kehidupan publik maupun privat warga Desa. Dalam praktiknya antara warga dan pamong

Menurut Ndraha (2000:73) fungsi pemerintah paling menonjol di Negara Indonesia yang menganut sistem desentralisasi pada daerah-daerah otonom yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri adalah:

- 1) Fungsi Pengaturan yang dapat dibuktikan dengan adanya Peraturan Daerah (Perda), yaitu yang mengatur tentang kepentingan-kepentingan daerah dan termasuk ruang lingkup yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangganya sendiri.
- 2) Fungsi Pemberdayaan, yang proses berlangsungnya tidak dapat dipisahkan dengan fungsi pengaturan, baik ditingkat organisasi aparatur Pemerintah Daerah yang menghasilkan dana untuk kemandirian Pemerintah Daerah, maupun pada tingkat masyarakat dengan memberi rangsangan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.
- 3) Fungsi Pelayanan, yakni dalam memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Desa mempunyai hubungan kedekatan secara personal yang mungkin diikat dengan tali kekerabatan maupun ketetanggaan, sehingga kedua unsur itu saling menyentuh secara personal dalam wilayah yang lebih privat ketimbang publik. Batas-batas urusan privat dan publik di Desa sering kabur. Sebagai contoh, warga masyarakat menilai kinerja pamong desa tidak menggunakan kriteria modern (transparansi dan akuntabilitas), melainkan memakai kriteria tradisional dalam kerangka hubungan klien telistik, terutama kedekatan pamong dengan warga yang bisa dilihat dari kebiasaan dan kerelaan pamong untuk beranjang sana.

Jika pemerintah Desa menjadi sentrum kekuasaan politik, maka Kepala Desa (Lurah Desa) merupakan personifikasi dan representasi pemerintah

Desa. Semua perhatian di Desa ditujukan kepada Kepala Desa secara personal. “Hitam putihnya Desa ini tergantung pada lurahnya”, demikian ungkap seorang warga Desa. Kades harus mengetahui semua hajat hidup orang banyak, sekalipun hanya selembur daun yang jatuh dari pohon. Karena itu kepala Desa selalu sensitif terhadap legitimasi di mata rakyatnya. Legitimasi berarti pengakuan rakyat terhadap kekuasaan dan kewenangan kepala Desa untuk bertindak mengatur dan mengarahkan rakyat. Kepala Desa yang terpilih secara demokratis belum tentu memperoleh legitimasi terus-menerus ketika menjadi pemimpin di Desanya. Legitimasi mempunyai asal-usul dan sumbernya. Pengakuan otonomi di desa, Ndraha (2002:12) 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 sedia kala 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 tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku (

Institusi desa yang lain ialah BPD yang merupakan badan legislatif desa. BPD beranggotakan unsur masyarakat yang ditetapkan berdasarkan musyawarah mufakat dan berjumlah antara lima sampai dengan sebelas orang dengan mengacu kepada luas wilayah, jumlah penduduk dan kemampuan keuangan desa. Dalam Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa disebutkan :

1. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
2. Anggota BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh masyarakat lainnya.
3. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 (satu) masa jabatan berikutnya.

Sementara tugas dan kewenangan BPD sebagai lembaga penyalur aspirasi masyarakat bersama – sama kepala desa menetapkan peraturan desa atau biasa

disebut dengan PERDES. Secara lebih terperinci kewajiban BPD diatur dalam Undang-undang nomor 6 tahun 2014, yaitu :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa;
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. menyusun tata tertib BPD.

Berdasarkan empat kewenangan yang dimiliki desa sesungguhnya tersirat bahwa desa merupakan institusi pemerintah yang merupakan perpanjangan tangantangan dari organ pemerintah di atasnya, namun disisi lain desa sesungguhnya merupakan organ pemerintahan yang diberikan otonomi yang cukup luas. Otonomi desa tersebut tercermin dari adanya kewenangan desa terhadap urusan yang terkait dengan hak asal-usul desa, serta urusan lainnya yang diserahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

5. Konsep Pelayanan

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

Menurut Hardiyansah (2011: 11) mendefinisikan bahwa “ pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain”. Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

Pengertian pelayanan menurut Kotler dalam Litjan Poltak Sinambela, dkk (2011: 4) adalah “setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.” Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross yang dikutip oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006: 2) Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

Publik merupakan sejumlah manusia yang mempunyai pandangan berfikir yang sama dan harapan yang sama, maksudnya setiap orang mempunyai pandangan yang sama terhadap suatu hal yang bersifat umum. Sementara istilah publik berasal dari bahasa Inggris publik yang berarti umum, masyarakat, negara. Menurut Litjan Poltak Sinambella, dkk (2011: 5) “kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai”.

Menurut Inu Kencana Syafie, dkk (1999: 18) arti dari kata publik itu sendiri adalah “sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma

yang mereka miliki”. Berdasarkan Pendapat para ahli di atas mengenai publik, maka dapat disimpulkan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kepentingan dan harapan sama, yaitu kepentingan yang berhubungan dengan orang banyak.

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai pelayanan publik, maka peneliti akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pelayanan publik. Pengertian pelayanan publik telah didefinisikan oleh banyak pakar.

Salah satunya yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006: 136) mendefinisikan pelayanan publik adalah: Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, izin usaha, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin gangguan (HO), izin mengambil air tanah, berlangganan air minum, listrik dan sebagainya.

Berdasarkan Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yaitu: Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

H.A.S. Moenir (2002: 7) menyatakan: “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.”

Menurut Litjan Poltak Sinambela, dkk (2011: 5) pelayanan publik diartikan “pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang

mempunyai kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.”

Pendapat lain dari Ratminto & Atik Septi Winarsih (2006: 4) Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non- komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum) yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

a. Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat, karena masyarakat itu bersifat dinamis. Dalam hal ini pemerintah harus melakukan negosiasi dan mengkolaborasi berbagai kepentingan masyarakat. Sehingga pelayanan publik memiliki kualitas yang sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011: 6) mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:

- a. **Transparansi**
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional**
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif**
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak**
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan kewajiban**
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dikutip oleh Eny Kusdarini (2011: 190) yakni yang terdiri dari 12 asas:

- a. Asas kepentingan umum,
- b. Asas kepastian hukum,
- c. Asas kesamaan hak,
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban,
- e. Asas keprofesionalan,
- f. Asas partisipatif,
- g. Asas persamaan perlakuan/tidak deskriminatif,
- h. Asas keterbukaan,
- i. Asas akuntabilitas,
- j. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan,
- k. Asas ketepatan waktu,
- l. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Berdasarkan pengertian di atas, maka pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya: transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, fasilitas, ketepatan waktu dan kemudahan.

b. Standar Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius oleh aparatur pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Standar Pelayanan Publik Menurut Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2009, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
- b. Waktu penyelesaian

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

- c. Biaya pelayanan
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk Pelayanan
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana
Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam UU No.25 tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum
Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar.
- b. Persyaratan
Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme dan prosedur
Tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- d. Jangka waktu penyelesaian
Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. Biaya/tarif
Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. Produk pelayanan
Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- g. Sarana, prasarana, dan / atau fasilitas
Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi

- kelompok rentan.
- h. Kompetensi pelaksanaan
Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.
 - i. Pengawasan internal
Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
 - j. Penanganan pengaduan, saran dan masukan
Tata cara pelaksanaan pengamanan pengaduan dan tindak lanjut.
 - k. Jumlah pelaksana
Tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.
 - l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
 - m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan, dan
 - n. Evaluasi kinerja Pelaksana

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

c. Jenis- jenis Pelayanan

Membicarakan tentang pelayanan tidak dapat dilepaskan dengan manusia, karena pelayanan mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan hidup manusia, baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Keanekaragaman dan perbedaan kebutuhan hidup manusia menyebabkan adanya bermacam-macam

jenis pelayanan pula, dalam upaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia tersebut. Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam- macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam.

Berdasarkan keputusan MENPAN No.63/KEP/MENPAN/7/2003 dalam Ratminto & Atik Septi Winarsih (2006: 20) kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

a. Pelayanan administratif

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalny statu kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumendokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

b. Pelayanan barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

c. Pelayanan jasa

Yaitu pelayanan yang menghasikan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Selain itu, bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu :

- a. Pelayanan Pemerintahan, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.
- b. Pelayanan Pembangunan, merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lainnya.
- c. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
- d. Pelayanan Kebutuhan Pokok, merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
- e. Pelayanan Kemasyarakatan, merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan,

ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya. Secara umum fungsi sarana pelayanan antara lain :

- 1) Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu);
- 2) Meningkatkan produktivitas barang dan jasa;
- 3) Ketepatan ukuran/kualitas produk terjamin penyerahan gerak pelaku pelayanan dengan fasilitas ruangan yang cukup;
- 4) Menimbulkan rasa kenyamanan;
- 5) Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional penyelenggara.

6. Konsep Administrasi Kependudukan

Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain (Depdagri RI Dirjen Administrasi Kependudukan, 2008: 3).

Pengertian tersebut di atas berarti bahwa setiap penduduk harus di data dan ditata melalui penertiban dokumen yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil setempat agar pemerintah dapat dengan mudah memenuhi segala urusan kependudukan bila dokumen setiap penduduk dapat dikelola dengan baik dan tertib.

Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajibannya, kewajiban setiap penduduk adalah mematuhi semua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang administrasi kependudukan. Dengan memenuhi administrasi kependudukan yang dokumennya

dikeluarkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang ada di seluruh daerah yang ada di Indonesia, sedangkan hak setiap penduduk adalah untuk dilindungi dan diperlakukan secara adil dalam memenuhi semua urusan kependudukan yang telah ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan hukum yang berlaku.

Hak dan kewajiban tersebut berlaku bagi semua penduduk Indonesia yaitu warga Negara Indonesi dan warga Negara Asing yang bertempat tinggal di Indonesia Penataan administrasi direkomendasikan untuk penyelenggaraan registrasi penduduk termasuk pemberian Nomor Induk Kependudukan (NIK). Dalam pelaksanaan sistem ini, semua penduduk baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun warga Negara Asing (WNA) yang mengalami kejadian vital atau perubahan status kependudukannya harus mendaftarkan diri atau mencatatkan perubahan status tersebut kepada para petugas yang ditunjuk oleh negara.

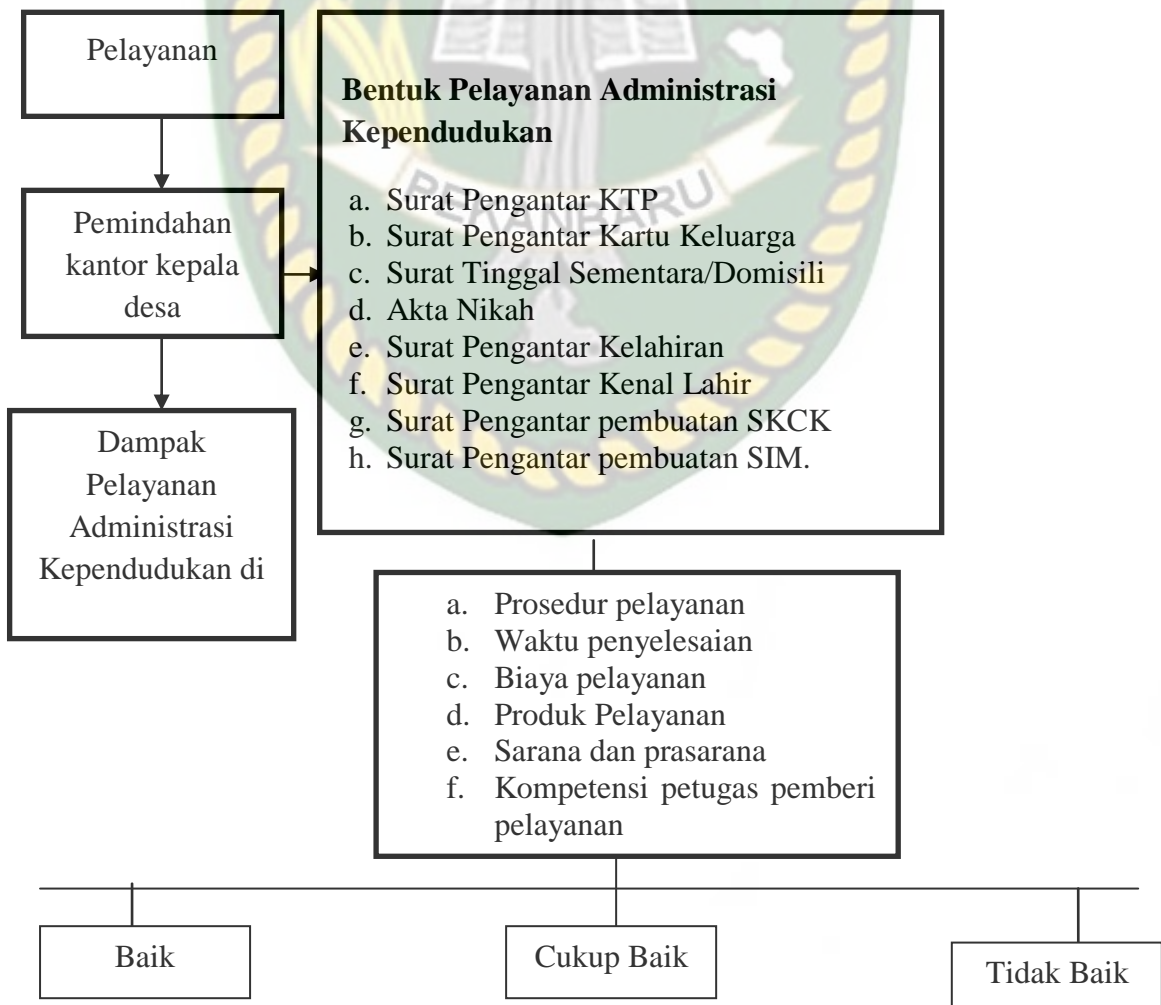
Dengan adanya sistem ini, pemerintah akan memperoleh kemudahan dalam mengatur bentuk-bentuk pelayanan publik lainnya misalnya dibidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya. Dalam peraturan pemerintah pada Undang-undang No. 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan yang dimaksud dengan Administrasi kependudukan adalah: Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui program pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain ”. Penduduk merupakan modal dasar dalam pembangunan, jumlah penduduk yang besar merupakan

potensi pembangunan yang berarti suatu daerah memiliki Sumber Daya Manusia yang cukup.

B. Kerangka Pikiran

Kerangka pikiran bertujuan untuk menggambarkan tentang keterkaitan antara variabel penelitian dengan indikator-indikator yang mempengaruhinya, yang dilandasi oleh konsep maupun teori-teori yang dianggap relevan. Adapun kerangka pikiran sebagai konsep untuk menganalisa variabel dalam penelitian ini, yang digambarkan Sebagai berikut

Gambar II.1 Kerangka Pikiran



C. Konsep Operasional

1. Analisis merupakan penganalisaan terhadap permasalahan atas dasar fakta dalam sebuah laporan yang mengarah sebab – sebabterjadinya suatu penyimpangan terhadap rencana semula.
2. Pelayanan adalah melakukan suatu kegiatan oleh aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatsesuai dengan peraturan yang ditetapkan.
3. Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi. Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain adalah terdiri atas fasilitas fisik,peralatan, personil dan komunikasi;
4. Prosedur pelayanan adalah Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
5. Waktu penyelesaian adalah Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
6. Biaya pelayanan adalah Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.
7. Produk Pelayanan adalah Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

8. Sarana dan prasarana adalah Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
9. Kompetensi petugas pemberi pelayanan adalah Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

D. Operasional Variabel

Untuk mempermudah Memahami arah Penelitian Tentang Pelayanan administrasi kependudukan pemerintahan desa, Maka dilakukan Operasional variabel sebagai berikut :



Tabel II.1 Operasional Variabel Penelitian Tentang Analisis Dampak Pelayanan Administrasi Kependudukan Pasca Pemindahan Kantor Kepala Desa Bukit Pedusunan Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi.

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
H.A.S. Moenir (2002: 7) menyatakan: "Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu"	Dampak Pelayanan administrasi kependudukan Pemerintahan Desa Bukit Pedusunan Kecamatan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi	a. Prosedur pelayanan	1. Sosialisasi pelayanan 2. Prosedurnya jelas 3. Tepat sasaran	Baik Cukup Baik Tidak Baik
		b. Waktu penyelesaian	1. Waktu pengurusan yang cepat 2. Waktu pengurusan yang jelas	Baik Cukup Baik Tidak Baik
		c. Biaya pelayanan	1. Adanya sosialisasi biaya 2. Tidak memberatkan	Baik Cukup Baik Tidak Baik
		d. Produk Pelayan	1. Kepuasan terhadap produk pelayanan 2. Adanya sosialisasi mengenai produk pelayanan	Baik Cukup Baik Tidak Baik
		e. Sarana dan prasarana	1. Kelengkapan sarana dan prasarana 2. Pengelolaan sarana dan prasarana 3. Adanya perbaikan sarana dan prasarana	Baik Cukup Baik Tidak Baik

		f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan	1. Cekatan/tanggap 2. Ramah 3. Kejelasan memberikan informasi	Baik Cukup Baik Tidak Baik
--	--	---	---	----------------------------------

E. Teknik Pengukuran

Analisis pelayanan administrasi kependudukan pemerintahan desa Bukit Pedusunan Kecamatan Kuantan Mudik Kabupaten Kuantan Singingi di lakukan :

Baik : Apabila ke-6 sub indikator pelayanan pemerintahan desa yang ditetapkan berada pada kategori baik

Cukup Baik : Apabila 3-5 dari sub indikator pelayanan pemerintah desa berada pada kategori baik

Tidak Baik : Apabila 1-2 atau tidak ada satupun indikator berada pada kategori baik

Adapun ukuran yang diberikan kepada masing - masing indikator adalah sebagai berikut :

a. Prosedur penyelesaian

Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor > 67 %.

Cukup Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau

jawaban responden berada pada skor 34 % - 66 %.

Kurang Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor \leq 33 %.

b. Waktu penyelesaian

Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor $>$ 67 %.

Cukup Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor 34 % - 66 %.

Kurang Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor \leq 33 %.

c. Biaya Pelayanan

Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor $>$ 67 %.

Cukup Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor 34 % - 66 %.

Kurang Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor \leq 33 %.

d. Produk Pelayanan

Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor $>$ 67 %.

Cukup Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor 34 % - 66 %.

Kurang Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor \leq 33 %.

e. Sarana dan Prasarana

Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor $>$ 67 %.

Kurang Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor 34 % - 66 %.

Tidak Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor \leq 33 %.

f. Kompetensi pemberi pelayanan

Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor $>$ 67 %.

Cukup Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor 34 % - 66 %.

Kurang Baik Apabila item penilaian dapat dilaksanakan atau jawaban responden berada pada skor \leq 33 %.