

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Konsep Teori

Untuk mempermudah dan mewujudkan hal-hal yang telah dijadikan sebagai tujuan penelitian, diperlukan kajian kepustakaan yang bertitik tolak dari pemahaman terhadap konsep-konsep dan teori-teori yang berhubungan dengan implementasi kebijakan publik dan upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sehingga dampak dan perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan akan muncul, dan akan dapat menjelaskan dan menjawab pertanyaan penelitian melalui variabel dan indikator yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Kajian kepustakaan ditujukan untuk mempertajam rumusan masalah itu sendiri, walaupun masalah bersumber dari data-data yang didapat. Selain itu, kajian kepustakaan mengarahkan serta membimbing peneliti untuk membentuk kategori substantive walaupun perlu diingat bahwa kategori substantive bersumber dari data. Kajian kepustakaan dari peneliti adalah menjaga agar dalam merumuskan masalah, disertai dengan kajian kepustakaan yang relevan.

Menurut Musanef dalam Syafiie ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut¹:

1. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan

¹Syafiie Inu Kencana, 2007. *Ilmu Pemerintahan Edisi Revisi*, Bandung, Mandar Maju. Hal 32.

antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas itu, atau;

2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum, sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan ke dalam dan ke luar, atau;
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintahan dan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau
4. Ilmu yang diterapkan dan membedakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara;

Rosenthal dalam Syafii mendefinisikan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang kinerja internal dan eksternal dari struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum².

Menurut Brasz dalam Syafii pengertian ilmu pemerintahan diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang cara bagaimana

²Ibid.

lembaga/dinas pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun terhadap para warganya³.

Departemen Dalam Negeri mendefinisikan pemerintahan sebagai kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Definisi tersebut dibuat menurut pendekatan normatif. Lembaganya dulu (lembaga itu *normative* dan *given*, yaitu pemerintah), baru kegiatannya yang disebut pemerintahan. *Kybernology* (ilmu pemerintahan paradigma baru) menggunakan pendekatan empirik. Nilai pemerintahan diidentifikasi jasa publik dan layanan *civil* dulu, provindingnya disebut pemerintahan dan yang menjalankan *provider* disebut pemerintah⁴.

Dalam ilmu pemerintahan, pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara, dan menjalankan pemerintahan disebut pemerintah, secara umum tugas-tugas pokok pemerintah menurut Rasyid antara lain adalah sebagai berikut⁵:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan di dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dan mencegah terjadinya keributan antar masyarakat, menjamin perubahan aparatur yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

³Ibid.

⁴Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta, Rineka Cipta. Hal.180.

⁵Rasyid, M. Ryass, 1997. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yasrif Watampone. Hal. 13.

- c. Peraturan yang adil pada setiap warga masyarakat tanpa membedakan statusapapun yang melatar belakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidangyang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau akanlebih baik dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
- g. Menerapkan kebljakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Ndraha mendefinisikan pengertian pemerintahan adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan pada saat diperlukan sesuai dengan tuntunan yang diperintah⁶.

Lebih lanjut Ndraha⁷ 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 Suryaningrat dalam Zulwendri pemerintahan adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintah yang adil dan dalam pemerintahan yang demografi. Sedangkan pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan kekuasaan atau dengan kata lain, pemerintahan adalah sekelompok

⁶Ibid.

⁷Ndraha, 2005. *Kybernologi Beberapa Konstruksi Utama*, Tangerang Banten, SiraoCredentiaCenter. Hal. 36.

individu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan⁸.

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Secara etimologi pemerintahan dapat diartikan ; 1) Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh (dari pihak yaitu yang memerintah dan yang diperintah), 2) Pemerintah (Pe) berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah, 3) Pemerintahan (akhiran an) berarti perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut. Selanjutnya bila di lihat dari aspek stastistika“ pemerintahan adalah lembaga atau badan-badan public yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara. Kemudian dilihat dari aspek dinamika“pemerintahan”diartikan sebagai lembaga atau badan-badan publik didalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara adalah interaksi antar Subkultur Ekonomi (SKE), Subkultur Kekuasaan (SKK), dan Subkultur Sosial (SKS)⁹ dan interaksi tersebut menghasilkan kinerja pemerintahan. jika kinerja pemerintahan berkualitas (good), maka pemerintahan yang bersangkutan disebut good governance, interaksi tersebut akan terjadi berulang-ulang dan terjadi dimana-mana antar subkultur masyarakat yang ada dengan membentuk berbagai fenomna pemerintahan.

Menurud syafhendry (2008 : 261) mengatakan bahwa pemerintah baik pusat maupun daerah mempunyai fungsi utama dalam negoisasi dan menggali

⁸Zulwendri, 2009. *Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Di Desa Perhentian LuasKecamatan LogosTanah Darat Kabupaten Kuantan Singing (Studi Tentang Pelayanan Pemerintahan)*.hal. 15.

⁹ Ndraha, Taliziduhu, GBPP Kybernology & Kepamongpraajaan, Sirao Credentia Center, Jakarta, 2009, hal. 13.

berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas yang ada dalam memberikan pelayanan, baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik, pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan memberikan perlindungan kepada masyarakat¹⁰.

Menurut ganier Rochman yang dikutip widodo, joko bahwa konsep “governance” melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara, sehinggah pihak-pihak yang terkitab jugasangat luas. Governance adalah mekanisme pengolahan sumber ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.¹¹

Pintodalam Nisjar, S karhi mengatakan bahwa governance adalah praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan pemerintah dalam pengolahan urusanpemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi secara khususnya.¹² Sementara itu, lemnaga administrasi negara mengartikan governance sebagai proses menyelenggarakan kekuasaan negara dalam melakukan penyediaan *public goods* dan *services*, lebih lanjut ditegaskan apabila dilihat dari aspek fungsional, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya yang telah digariskan atau sebaliknya.¹³

¹⁰ Syafhendry, Jurnal ilmu-ilmu sosial, Vol 1 No. 2:261-262, 2008, Pekanbaru

¹¹ Widodo, Joko Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Surabaya, 2001, hal. 18

¹² Nisjar, S, Karhi, Beberapa Catatan Tentang Good Governance, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol.1 NO.2 tahun 1997, hal.119

¹³ Lembaga Administarasi Negara (LAN), Akuntabilitas dan Good Governance, Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Jakarta,2000, hal. 1

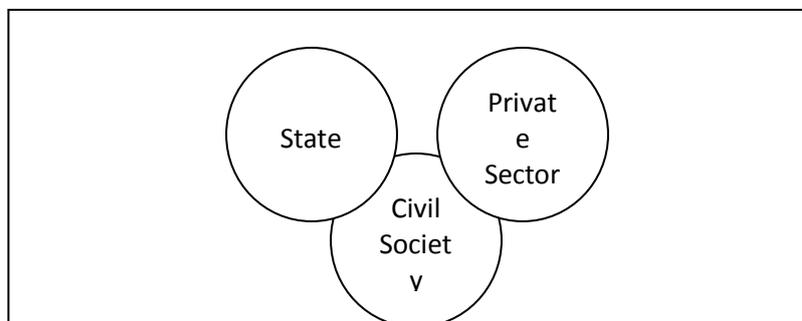
Unsur utama (domains) yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) menurut UNDP dalam dalam Administrasi Negara terdiri dari 3 (tiga) komponen yakni :

- a. *The state* pada masa yang akan datang mempunyai tugas penting yakni menciptakan lingkungan politik guna mewujudkan pembangunan manusia yang berkelanjutan, sekaligus meredefinisikan peran pemerintah dalam integrasi sosial ekonomi, melindungi lingkungan, kemiskinan, menyediakan infrastruktur, desentralisasi dan demokratisasi pemerintah, memperkuat finansial dan kapasitas administrasi Pemerintah Daerah. Disamping itu pemerintah perlu memperdayakan masyarakat yang menghendaki pemberian layanan, penyediaan kesempatan yang sama secara ekonomi dan politik. Pemberdayaan tersebut akan terwujud apabila diciptakan suatu lingkungan yang kondusif dengan sistem dan fungsi yang berjalan sesuai dengan peraturan yang jelas.
- b. *The Private* sektor akan memiliki peranan penting karena lebih berorientasi kepada pendekatan pasar dalam pembangunan ekonomi serta berkaitan dengan penciptaan kondisi dimana produksi barang dan jasa (*good and services*) dalam lingkungan yang kondusif untuk melakukan aktifitasnya dengan lingkup kerja “incentives dan rewards” secara ekonomi, bagi individu dan organisasi yang memiliki kinerja baik.
- c. Civil Society Organizations merupakan wadah yang memfasilitasi interaksi sosial dan politik yang dapat memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktifitas sosial, ekonomi dan politik sekaligus

melakukan *check and balances* kekuasaan pemerintah dan memberikan kontribusi yang memperkuat unsur (komponen) lainnya. Civil society juga merupakan penyalur partisipasi masyarakat dalam aktifitas sosial dan ekonomi kemudian mengorganisir mereka kedalam suatu kelompok yang potensial yang memonitor lingkungan, kelangkaan akan sumber, dan kekejaman sosial lalu memberikan kontribusi terhadap pembangunan melalui distribusi yang merata dalam masyarakat dan menciptakan kesempatan baru individu guna memperbaiki standart hidup mereka. Hal terpenting lainnya adalah harapan yang akan mempengaruhi penerapan kebijakan publik, serta sebagai sarana yang melindungi (*protecting*) dan memperkuat kultur, keyakinan agama dan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.¹⁴

Hubungan ketiga komponen tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) dapat digambarkan sebagai berikut :

Hubungan Antar Stakeholders Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan



Gambar 1 :

¹⁴ *Ibid* , Hal.6

Sumber : Lembaga Administrasi Negara, Akuntabilitas dan Good Governance,
2000 : 6

Berdasarkan uraian diatas, dapatlah disimpulkan bahawa wujud dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergian” interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain (State, Private, and Society) sebagaimana dikemukakan diatas.

2.1.2 Konsep Organisasi Pemerintahan

Sebelum membahas masalah organisasi pemerintahan terlebih dahulu perlu dibahas tentang masalah organisasi. Organisasi itu sangatlah penting dalam kehidupan kita dan meresap dalam kehidupan bermasyarakat, karena dalam kenyataannya sebagian besar orang hidup dalam organisasi dan menghabiskan waktu hidup mereka sebagai anggota organisasi (sosial, pekerjaan, sekolah, dan sebagainya). Memang kadang kala kita melihat organisasi itu dapat dijalankan dengan lancar, efisien, cepat dan tanggap terhadap kebutuhan manusia dan kadang kala juga dapat menjengkelkan atau membingungkan kita. Namun organisasi itu setidak-tidaknya dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif jika kemampuan *technical skill* dan manajerial *skill* dapat diterapkan dengan baik menjadi satu kesatuan yang solid yakni kerjasama yang baik untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Dessler, organisasi dapat diartikan sebagai sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, dimana tiap-tiap pekerjaan tersebut telah disusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada organisasi tersebut

masing-masing personal yang terlibat didalamnya diberi tugas, wewenang dan tanggung jawab yang dikordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama.¹⁵

Gibson dkk, mengatajan bahwa organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil tertentu yang tidak mungkin dilakukan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri.¹⁶Selanjutnya menurut Hamim bahwa organisasi dan manajemen ikut berpengaruh terhadap keberhasilan pembangunan daerah, seperti halnya yang di katakan oleh Max Webber definisi tentang organisasi terdiri atas seorang pemimpin, suatu staf administrasi dan masa anggota-anggotanya. Yang paling penting dari peraturan dasar ini adalah peraturan yang membagiakan otoritas suatu konsep yang harus dibedakan dari kekuasaan semata-mata untuk melaksanakan kehendak seseorang., karena otoritas didasarkan atas keyakinan seperti itu. Pertama otoritas kharismatik, kedua otoritas tradisional, ketiga bahwa perintah-perintah didasarkan kewajiban didalam suatu kitab peraturan yang mencakup baik atasan maupun bawahan dan juga atasan-atasannya dan bawahan-bawahan disebut otoritas legal rasional. Ini adalah otoritas yang terdapat dalam suatu organisasi modern.¹⁷

¹⁵Steers, Rhicard M., 1985, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta. Hal. 116

¹⁶Winardi, 2007, *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*, PT Grafindo Persadam, Jakarta, Hal. 13

¹⁷ Sufian Hamim dan Adnan Indra Muchlis, 2005, *Organisasi dan Manajemen*, Multigrafindo, Jakarta. Hal. 47

Organisasi biasanya ditegakkan pada landasan administratif, staf administratif bertanggung jawab terhadap pemeliharaan organisasi. Organisasi seperti itu biasa disebut birokrasi. Organisasi yang dibentuk menurut cara-cara birokrasi mempunyai sifat-sifat tipe ideal yaitu :

a. suatu pengaturan fungsi resmi yang secara terus-menerus diatur menurut peraturan.

b. suatu bidang keahlian tertentu, yang meliputi :

- bidang kewajiban melaksanakan fungsi yang sudah ditandai bagian dari pembagian pekerjaan yang sistematis.
- Ketetapan mengenai otoritas yang perlu dimiliki seseorang yang menduduki suatu jabatan untuk melaksanakan fungsi-fungsi itu.

c. organisasi kepegawaian menuruti prinsip hirarki, artinya pegawai rendah

mendapat pengawasan dan mendapatkan supervisi dari seseorang yang lebih tinggi.

d. peraturan-peraturan yang mengatur seorang pegawai dapat merupakan peraturan atau norma yang bersifat teknis.

e. dalam tipe rasional hal itu merupakan masalah prinsip bahwa para staf administratif harus sepenuhnya harus terpisah dari kepemilikan alat-alat produksi atau administrasi.

2.1.3. Pelayanan Publik

Definisi dari pelayanan terpusat pada pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketetapan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Sebelum membahas tentang kualitas pelayanan, perlu diketahui terlebih dahulu tentang pelayanan tersebut.

Langka-langkah dalam proses pembahasan standar pelayanan, dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Persiapan pembentukan forum pembahasan, antara lain di dahului oleh pesertadari unsur masyarakat dan pihak terkait, yang akan di ikut sertakan dalam forum pembahasan rancangan standar pelayanan penunjukan dan proses seleksinya di dilakukan oleh pihak penyelenggara.
2. Menetapkan calon anggota forum pembahasan rancangan standar pelayanan dari unsur masyarakat dan pihak terkait. Untuk tertibnya perlu diseleksi dengan kriteria yang ditentukan sesuai kebutuhan dan kondisi yang ada.
3. Penentuan jumlah peserta Forum pembahasan standar pelayanan dari unsur masyarakat dan pihak terkait, sesuai kebutuhan keterwakilan dan keterkaitan dengan jenis pelayanan yang akan dibahas standar pelayanannya, atau sebaiknya jumlah tidak lebih dari 5 (lima) orang. Kemudian dari peserta perwakilan unsur masyarakat digabung dengan Tim Penyusun Rancangan Standar Pelayanan, bersama-sama untuk melakukan pembahasan rancangan standar pelayanan.
4. Proses pembahasan rancangan standar pelayanan harus dilakukan sampai diperoleh kesepakatan antara penyelenggara layanan dengan pihak terkait yang terlibat dalam diskusi pembahasan.
5. Namun dengan pertimbangan untuk mempercepat proses penyusunan standar pelayanan, agar disepakati batasan periode pembahasan diupayakan dilakukan paling banyak 3 (tiga) kali untuk kemudian diambil kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

6. Hasil pembahasan rancangan standar pelayanan harus dibuat atau dituangkan dalam Berita Acara Penyusunan Standar Pelayanan, dengan dilampiri daftar peserta rapat, sebagai bukti telah dilakukan diskusi dengan mengikutsertakan masyarakat.

Jasa publik dibedakan dengan jasa pasar. Jasa pasar pada hakekatnya dapat diperjual belikan sesuai dengan mekanisme pasar. Jasa publik berkembang sejak munculnya paham *the right to welfare* dan *welfare state*. Publik menyangkut masyarakat secara keseluruhan. Sedangkan jasa publik merupakan produk yang menyangkut kebutuhan hidup banyak orang, seperti air minum, jalan raya, telkom, listrik yang produksinya dikontrol pemerintah, karena itu pemenuhannya harus diproses secara istimewa¹⁸.

Pelayanan publik menurut Munir (dalam Sumaryadi, 2013:70) adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Pelayanan menurut Pasolong (2010:28) pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan.

Definisi pelayanan menurut Ivancevich, Skinner dan Crosby yaitu : produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan (dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2012:2). Dari definisi diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa ciri

¹⁸ Sumaryadi, Bayu, 1978, Pengantar ilmu pemerintahan, Kujang Press, Bandung.

pokok pelayanan adalah tidak kasat mata dan melibatkan upaya manusia (pegawai) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan/instansi penyelenggaraan pelayanan.

Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen yang dilayani yang bersifat tidak berwujud dan tidak dimiliki. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Norman mengenai karakteristik tentang pelayanan, yakni sebagai berikut:

- a. Pelayanan bersifat tidak diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
- b. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial.
- c. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi ditempat yang sama (dalam Sutopo dan Adi Suryanto, 2009:8).

Menurut Sianipar (1995:5) pelayanan adalah suatu cara atau teknik memenuhi, menanggapi kepentingan, kebutuhan dan keluhan orang lain. Menurut Djaenuri (1998:15) pelayanan adalah suatu kegiatan yang merupakan perwujudan dari tugas umum pemerintahan mengenai bidang tugas pokok suatu instansi untuk dapat melayani kebutuhan masyarakat secara maksimal¹⁹. Pelayanan menurut Sedarmayanti (2009:243) berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi negara. Pelayanan menurut

¹⁹ Sianipar, J.P.G. 1995, *Manajemen Pelayanan masyarakat*, Jakarta, LAN RI Edisi ke – 2.

Albrecht adalah suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis (dalam Sedarmayanti, 2009:243). Thoha (dalam Sedarmayanti, 2009:243) pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan²⁰. Pelayanan publik menurut Hardiansyah (2011:12) sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

Berdasarkan fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan umum (publik) terdapat 3 fungsi pelayanan, yaitu *environmental service, development service, protective service*. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah juga dapat dibedakan berdasarkan siapa yang dapat menikmati atau memperoleh dampak dari suatu layanan, baik seseorang secara individu maupun kelompok atau kolektif. Untuk itu perlu disampaikan bahwa konsep barang layanan pada dasarnya terdiri dari jenis barang layanan privat (*private goods*) dan barang layanan yang dinikmati secara kolektif (*publik goods*) dalam Sutopo dan Adi Suryanto (2009:9).

2.1.4. Jenis Pelayanan

²⁰ Sedarmayanti, 2009, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik), Bandung, Refika Aditama.

Definisi pelayanan publik menurut Kepmen PAN Nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu (1) pelayanan administratif, (2) pelayanan barang, (3) pelayanan jasa. Jenis pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Misalnya berupa pelayanan sertifikat tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, Akta Kematian, Akta Kelahiran, NTCR). Jenis pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung dalam suatu sistem. Misalnya jenis pelayanan air bersih, listrik dan pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran. Sesungguhnya menjadi produk dari organisasi pemerintahan adalah pelayanan masyarakat (*public service*). Pelayanan tersebut diberikan untuk memenuhi hak masyarakat, baik itu merupakan layanan civil maupun layanan publik. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu

hak.Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal.

2.1.5. Ukuran Pelayanan

Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2004 menetapkan 14 unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), ke 14 unsur tersebut adalah :

- a. Prosedur pelayanan
- b. Persyaratan pelayanan
- c. Kejelasan petugas pelayanan
- d. Kedisiplinan petugas
- e. Tanggung jawab petugas pelayanan
- f. Kemampuan petugas pemberi pelayanan
- h. Kecepatan pelayanan
- i. Keadilan mendapatkan pelayanan
- j. Kesopanan dan keramahan petugas
- k. Kewajiban biaya pelayanan
- l. Kepastian biaya pelayanan
- m. Kepastian jadwal pelayanan
- n. Kenyamanan lingkungan
- o. Keamanan pelayanan dalam Pasolong (2010:137)

Ciri – ciri atribut yang ikut menentukan pelayanan publik menurut Tjiptono, antara lain adalah :

- a. Ketetapan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses, ketetapan waktu penyelesaian.
- b. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan, biaya pelayanan yang sesuai dengan ketentuan.
- c. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, memberikan informasi yang jelas, bersifat transparan/terbuka, bertutur akta yang sopan dan ramah.
- d. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyak petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer.
- e. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi,, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain.
- f. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain (dalam Hardiansyah, 2011:40).

2.1.6. Azas Umum Pemerintahan yang Baik

Selanjutnya menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah yang menyebutkan bahwa kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara terdiri atas :

- a. Kepastian Hukum, asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

- b. Tertib Penyelenggara Negara, tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Kepentingan Umum, asas tersebut merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Keterbukaan, asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia.
- e. Proporsionalitas, asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Profesionalitas, asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Efisiensi, asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. Efektivitas, asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- j. Keadilan, asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.²¹

2.1.7. Teori Pelayanan Publik

²¹ **Loc. Cit. Hlm. 3**

Fungsi utama birokrasi pemerintahan adalah memberikan pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Sebagai salah satu fungsi birokrasi pemerintahan maka pelayanan publik merupakan syarat penting untuk mengukur tingkat keberhasilan kinerja suatu pemerintahan daerah. 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.²²

Pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus dan menyelesaikan keperluan/kebutuhan individu/seseorang/sekelompok orang, artinya objek yang dilayani adalah individu, pribadi dan kelompok organisasi.²³

Konsep pelayanan dapat diberikan pengertian sebagai proses menunjuk kepada segala pencapaian tujuan tertentu.²⁴

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.²⁵

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

²² Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

²³ Rewansyah, 2012. *Kepemimpinan dalam pelayanan publik*, Jakarta, Rizki Grafis, hlm. 52

²⁴ Op. Cit, Luthans

²⁵ Sinambela, dkk. 2011. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 5

Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁶

Konsep pelayanan mengandung bermacam-macam arti meliputi rupa-rupa kegiatan dan dipakai untuk berbagai bidang studi. Sejauh ini penamaan bahasa Indonesia katap pelayanan dalam bahasa Inggris ada dua istilah yaitu *administering* dalam *administration* dan *servicing* dalam *servicing* dalam servis (*public servis* dan *civil servis*) dalam konsep *administration* lebih menunjukkan sistem (struktur) dan proses ketimbang substansi kebutuhan manusia dan publik, sedangkan konsep servis sebaliknya merupakan hasil kerja produk. Layanan sebagai keluaran pelayanan mengandung dua arti : sebagai jasa (komoditi dalam arti luas) dan sebagai seni (cara). Komoditi dalam arti luas meliputi komoditi yang diperjual belikan di pasar maupun yang tidak diperjual belikan.

Pengelompokan pelayanan publik membedakan antara pelayanan civil dan pelayanan publik. Layanan dari suatu kewajiban, misalnya : layanan pemberian akte kelahiran, KTP, paspor, ijin-ijin, surat keterangan kematian dan lain-lain. Layanan civil tidak diperjual-belikan (diperdagangkan) di pasar, penyediaannya di monopoli dan merupakan kewajiban pemerintah serta tidak diprivatisasikan. Sedangkan layanan publik adalah kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang dengan dibebani suatu kewajiban (membayar) harga tertentu untuk mendapatkannya seperti : layanan air bersih, listrik, layanan pendidikan dan

²⁶Ratminto, 2005. *Manajemen Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Belajar, hlm. 4

pelatihan, kesehatan, transportasi atau angkutan, layanan kebersihan dan lain-lain. Layanan publik pada dasarnya bukanlah monopoli pemerintah, dapat diperdagangkan di pasar dan dapat diprivatisasikan.

Menguraikan karakteristik civil services (*The Nature of Civil Service Activity*) adalah sebagai berikut :

- a. *The Urgency of State Service*(pentingnya pelayanan negara terhadap warga negara)
- b. *Large Scale Organization*(organisasi skala besar yang didasarkan pada kebijakan publik pada tingkat makro)
- c. *Monopoly and No price*(dimonopoli oleh Negara atau pemerintah dan tidak dijual belikan di pasar, biaya tidak dibebankan kepada konsumen dan tidak dapat dirprivatisasikan)
- d. *Equality of Treatment* (perlakuan yang sama terhadap setiap warga Negara)
- e. *Limited Enterprise*(badan usaha terbatas dimana para pegawai negeri sebagai abdi masyarakat)
- f. *Public Accountability* (pertanggung jawaban kepada publiknya yang dalam warga Negara masyarakat sebagai konsumen)
- g. *Establishment or Hierarchy* (*civil servis* berbentuk sebagai sebuah badan pemerintahan)
- h. *Grading or Its Members*(pengelompokan dan klarifikasi (*civil servis*))
- i. *Directness of Government* (pelayanan yang dikendalikan langsung oleh pemerintah)
- j. *Lack of Ruthlessness*(pelayanan yang tulus dalam suasana kebersamaan)
- k. *Anony and Impartiality* (tidak bersifat pribadi dan tidak memihak)

Pemerintah tidak dibangun untuk melayani kebutuhan dirinya sendiri, tetapi bertujuan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dapat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama. Dengan begitu pelayanan publik (public services) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dalam memberikan layanan dan di samping itu juga sebagai abdi negara dalam melaksanakan tugas negara untuk memberikan pelayanan pada warga negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat dari suatu negara yang menganut ideologi Negara Kesejahteraan (*welfare state*).²⁷

2.1.8. Konsep Manajemen Pelayanan Publik

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *menagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Sedangkan secara terminologis para pakar mendefinisikan manajemen secara beragam, diantaranya:

Menurut Follet dalam Wijayanti mengartikan manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain.²⁸ Menurut Stoner dalam Wijayanti manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber

²⁷ Achmad, 2010. *Teori-Teori Mutakhir Administrasi Publik*, Yogyakarta, Rangkang Education, hlm. 178

²⁸ Wijayanti, Irine Diana Sari, 2008. *Manajemen*. Mitra Cendikia Press, Yogyakarta, Hal. 1

daya-sumber daya manusia organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.²⁹

Selanjutnya menurut Gulick dalam Wijayanti mendefinisikan manajemen sebagai suatu bidang ilmu pengetahuan (*science*) yang berusaha secara sistematis untuk memahami mengapa dan bagaimana manusia bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan dan membuat sistem ini lebih bermanfaat bagi kemanusiaan.³⁰

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen pada hakikatnya adalah suatu seni untuk mengatur (*managing*) orang-orang untuk melakukan suatu pekerjaan. Dengan demikian manajemen merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan organisasi melalui proses perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

Berkaitan dengan upaya peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan publik, maka diperlukan suatu aktivitas manajemen. Aktivitas manajemen adalah aktivitas yang dilakukan oleh manajer yang mampu mengubah rencana menjadi kenyataan, apakah rencana itu berupa rencana produksi atau rencana dalam bentuk sikap dan perbuatan.³¹

Keban memberi definisi bahwa manajemen publik itu secara khusus lebih ditunjukkan pada manajemen instansi pemerintah. Untuk itu dapat dipahami

²⁹ **Ibid.**

³⁰ **Ibid.**

³¹ **Moenir, H.A.S. 2010. Ibid, Hal. 164**

bahwa manajemen publik merupakan ranah pemerintah dalam mengatur sumber daya yang ada untuk mencapai dan efisiensi dan efektivitas.³²

Menurut Samuel dalam Keban, mengemukakan bahwa “Manajemen publik adalah suatu studi *interdisipliner* dari aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organization*, dan *controlling* di satu sisi, dengan sumber daya manusia (SDM), keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain.”³³

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa manajemen pelayanan publik adalah suatu kinerja yang kompleks dari pemerintah dan pegawainya untuk melakukan berbagai bentuk pelayanan. Untuk itu pemerintah perlu mengatur berbagai sumber daya yang ada agar dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien mungkin guna memenuhi kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan. Pelayanan pemerintah di sini tidak didasarkan pada profit semata (keuntungan) tetapi lebih mengarah kepada pelayanan yang membantu masyarakat mendapatkan pelayanan yang mudah dan murah tetapi berkualitas. Karena dalam hal ini pemerintah sebagai penyedia kebutuhan pelayanan publik. Orientasi baru dalam manajemen pelayanan publik harus dikembangkan. Rutinitas dan keseragaman yang selama ini menjadi karakteristik manajemen pelayanan publik harus ditinggalkan karena tidak mampu membuat pelayanan publik menjadi responsif terhadap kebutuhan pelayanan yang berbeda-beda. Manajemen pelayanan yang seperti itu terbukti tidak mampu melindungi

³² Keban, Yermias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*.

³³ *Ibid.*

akses kelompok marjinal terhadap pelayanan publik. Nilai-nilai, seperti pluralisme, kreativitas, dan keadilan perlu diinjeksikan dalam manajemen pelayanan publik agar pelayanan publik menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan warganya yang beranekaragam.³⁴

2.1.9. Konsep Kebijakan

Konsep kebijakan merupakan salah satu aspek yang akan dibahas dalam penelitian ini, dikarenakan kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses pelaksanaan kebijakan publik, sebagaimana yang dikemukakan Grindle dalam Darmin Sudarwan berpendapat bahwa, kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ia menyangkut konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.³⁵

Penetapan suatu kebijakan pemerintah terhadap berbagai permasalahan dan tuntutan masyarakat, bukanlah terjadi secara alami, atau sebagai suatu yang terjadi karena proses perkembangan yang normal, melainkan dibuat oleh pembuat kebijakan (policy makers). Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh James E. Anderson dalam Dunn, William N, mengatakan bahwa “merumuskan

³⁴ Dwiyanto, Agus. 2012. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta. Hal. 173

³⁵ Darmin, Sudarwan, *Pengantar Studi Penelitian Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal. 19

kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atas serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.³⁶

Konsep diatas menunjukkan bahwa suatu kebijakan yang ditetapkan pemerintah merupakan suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu, dalam arti kata penetapan suatu kebijakan didasarkan berbagai pertimbangan dengan memperhatikan aspek-aspek yang nantinya terkait atas kebijakan yang ditetapkan. Hal ini juga sesuai dengan yang dikemukakan oleh Carl Friedrich dalam Dunn, William N, yang mengatakan bahwa kebijaksanaan ialah suatu tindakan mengarah pada tujuan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu terhadap peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.³⁷

Selanjutnya dalam suatu kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah secara hakiki sebagaimana dikatakan oleh James E. Anderson dalam Dunn, William N, bahwa merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah dan persoalan tertentu yang dihadapi.³⁸

Pemerintah sebagai pembuat kebijaksanaan dituntut untuk memiliki kepekaan dan selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat, agar benar-benar dapat berfungsi sebagai abdi masyarakat yang didasarkan pada etika

³⁶ **Dunn, William N, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gajah Mada Press, Yogyakarta, 2000, hal. 21**

³⁷ **Ibid. hal. 24**

³⁸ **Dunn, William N, Op.Cit hal. 24**

profesionalnya. Dengan demikian maka ukuran yang dapat dipakai untuk menyatakan apakah birokrasi publik itu sudah menjalankan kepentingan publik atau belum dapat dilihat dari keputusan yang dibuat atau dirumuskan apakah sesuai atau bertentangan dengan kepentingan publik.

Selanjutnya pula, adalah kaitannya dengan pembuatan suatu kebijakan dari pemerintah agar mencapai tujuan dari kebijaksanaan, maka pemerintah dituntut untuk mampu mengimplementasikan secara nyata dalam arti kata aparatur pemerintah mampu melaksanakan atas kebijakan yang telah ditetapkan. Hal ini sebagaimana dikatakan oleh Udoji bahwa pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting, bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Sedangkan Wahab, Solichin Abd, mengatakan bahwa “Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan berupa sekedar impian atau rencaran yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”.³⁹

2.1.10. Konsep Manajemen Pemerintahan

Menurut Syafiie, 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.⁴⁰

³⁹ Wahab, Solichin Abd, *Analisa Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal. 8

⁴⁰ Syafiie, Inu Kencana, 2003. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Mandar Maju, Bandung, hlm. 268.

Menurut Manullang, manajemen adalah fungsi untuk mencapai sesuatu kegiatan orang lain dan mengawasi usaha-usaha individu untuk mencapai tujuan bersama.⁴¹

Terry mendefinisikan manajemen dalam bukunya *Principles of Management* yaitu “Suatu proses yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”. Dari definisi Terry itulah kita bisa melihat fungsi manajemen menurutnya. Berikut ini adalah fungsi manajemen menurut Terry⁴²:

- a. Perencanaan (*planning*) yaitu sebagai dasar pemikiran dari tujuan dan penyusunan langkah-langkah yang akan dipakai untuk mencapai tujuan. Merencanakan berarti mempersiapkan segala kebutuhan, memperhitungkan matang-matang apa saja yang menjadi kendala, dan merumuskan bentuk pelaksanaan kegiatan yang bermaksud untuk mencapai tujuan.
- b. Pengorganisasian (*organization*) yaitu sebagai cara untuk mengumpulkan orang-orang dan menempatkan mereka menurut kemampuan dan keahliannya dalam pekerjaan yang sudah direncanakan.
- c. Penggerakan (*actuating*) yaitu untuk menggerakkan organisasi agar berjalan sesuai dengan pembagian kerja masing-masing serta menggerakkan seluruh sumber daya yang ada dalam organisasi agar pekerjaan atau kegiatan yang dilakukan bisa berjalan sesuai rencana dan bisa mencapai tujuan.

⁴¹Manullang, 2004, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta, hlm. 42

⁴²Terry, George R. dan Rue, Leslie W., 2001. *Dasar-dasar Manajemen*, PT. Bumi Aksara. Jakarta, hlm 9.

- d. Pengawasan (*controlling*) yaitu untuk mengawasi apakah gerakan dari organisasi ini sudah sesuai dengan rencana atau belum. Serta mengawasipenggunaan sumber daya dalam organisasi agar bisa terpakai secara efektif dan efisien tanpa ada yang melenceng dari rencana.

Hakikat dari fungsi manajemen dari Terry adalah apa yang direncanakan, itu yang akan dicapai. Maka itu fungsi perencanaan harus dilakukan sebaik mungkin agar dalam proses pelaksanaannya bisa berjalan dengan baik serta segala kekurangan bisa diatasi. Sebelum kita melakukan perencanaan, ada baiknya rumuskan dulu tujuan yang akan dicapai.

2.2. Ulasan Karya

Tabel 2.1: Penelitian Terdahulu Yang Relevan Dengan Judul Penelitian Tentang Analisis Pelayanan Kependudukan Pasca Pemekaran Kelurahan MentangorKecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru

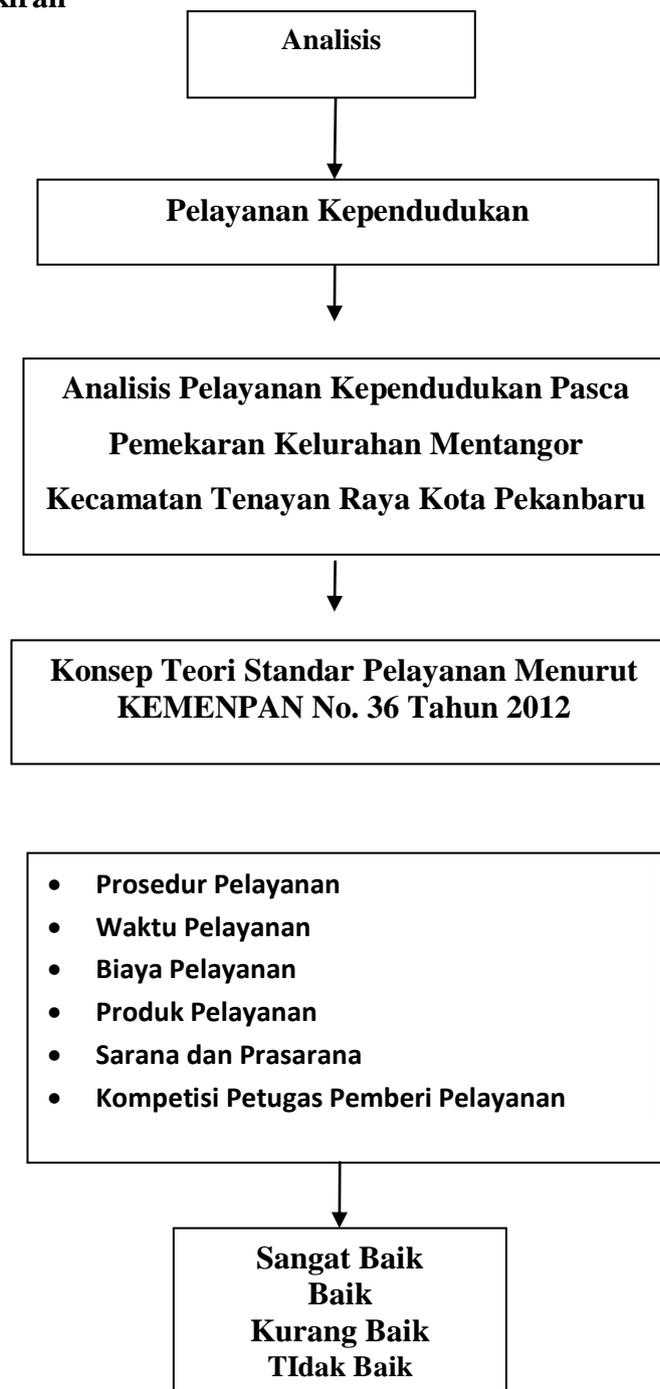
Nama Peneliti	Judul/Tahun	Persamaan	Perbedaan
1. Matnuril	Implementasi program pengentasan kemiskinan (pentaskin) di kelurahan meranti pandak kecamatan rumbai pesisir kota pekanbaru	a. Sama – sama membahas kelurahan b. sama- sama kuantitatif	a. Tahun 2014 b.Program pengentasan kemiskinan c. Informan d.Lokasi rumbai pesisir

2. Nurzerwan	Evaluasi program usaha ekonomi kelurahan simpan pinjam di kelurahan bansal aceh kecamatan sungai sembilan kota dumai tahun 2013	a. Sama – sama membahas kelurahan b. sama-sama kuantitatif	a. Tahun 2013 b. Program usaha ekonomi kelurahan simpan pinjam di kelurahan c. Lokasi kelurahan bangkal aceh
3. Zakaria	Evaluasi musyawarah pembangunan (musrenbang) di kelurahan laksamana kecamatan dumai kota dumai pada tahun 2014	a. sama – sama kelurahan b. sama-sama kuantitatif	a. Tahun 2014 b. Musyawarah perencanaan pembangunan c. Kelurahan laksamana

Sumber : Olahan Penulis 2017

Dari beberapa penelitian diatas yang mengkaji tentang kelurahan, maka penulis berusaha menarik kesimpulan dalam pelayanan administrasi kependudukan. Dimana pelayanan administrasi kependudukan ialah tujuan dari sebuah kelurahan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat di semua bidang. Yang mana dalam beberapa penelitian diatas sama halnya dengan pola pikir penulis yakni bertujuan mensejahterakan masyarakat kelurahan.

2.3. Kerangka Pemikiran



Gambar. 3 Kerangka Pemikiran

Sumber : Modifikasi Penulis 2017

2.4. Konsep Operasional

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi dalam bukunya *Metode Penelitian Survey* berpendapat bahwa Konsep Operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya atau petunjuk mengukur variabel.⁴³ Dalam penelitian ini Konsep Operasional dimaksudkan untuk memberikan kepastian dalam memberikan penafsiran terhadap beberapa peristilahan yang ada dalam penelitian ini agar lebih fokus dan konsisten terhadap judul dan permasalahan yang diteliti, yaitu:

- a. Prosedur Pelayanan
- b. Waktu Pelayanan
- c. Biaya Pelayanan
- d. Produk Pelayanan
- c. Sarana dan Prasarana
- d. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Supaya terciptanya nilai keseragaman penafsiran serta untuk mempermudah dalam penelitian ini, maka dapat didefinisikan secara umum indikator-indikatornya sebagai berikut :

- a. Prosedur pelayanan adalah pelayanan yang diberikan dan diterima mengenai pengaduan pelayanan.
- b. Waktu pelayanan adalah bahwa setiap proses pelayanan ditentukan waktu proses penyelesaiannya dan harus sesuai dengan jadwal atau peraturan yang menentukan.

⁴³Masri Singarimbun & Sofian Effendi, *Metode Penelitian S-urvai*, LP3ES: Jakarta, 1989, hal. 35

- c. Biaya pelayanan adalah bahwa setiap proses pelayanan ada pembayaran biaya proses penyelesaiannya dan harus sesuai dengan jadwal atau peraturan yang menentukan.
- d. Produk pelayanan adalah hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana adalah penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaraan pelayanan publik.
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan ada kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

2.5. Teknik Pengukuran

Pengukuran pada pelayanan Kependudukan Pasca Pemekaran Kelurahan Mentangor Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru yang menjadi variabel penelitian telah ditetapkan ukurannya sebagai berikut:

- a. Sangat Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.
- b. Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 50%-74%.
- c. Kurang Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden berkisar 26%-49%.
- d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

Sebagai ukuran untuk masing-masing indikator variabel maka penelitian menetapkan sebagai berikut :

2.5.1. Prosedur pelayanan

a. Sangat Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.

b. Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden lebih dari 50-74%.

c. Kurang Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden berkisar 26%-49%.

d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

2.5.2. Waktu Pelayanan

a. Sangat Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.

b. Baik: Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total

persentase dari jawaban responden lebih dari 50-74%.

- c. Kurang Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden berkisar 26%-49%.
- d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

2.5.3. Biaya Pelayanan

- a. Sangat Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.
- b. Baik: Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 50-74%.
- c. Kurang Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden berkisar 26%-49%.
- d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

2.5.4. Produk Pelayanan

- a. Sangat Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.

- b. Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 50-74%.
- c. Kurang Baik: Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden berkisar 26%-49%.
- d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

2.5.5..Sarana dan Prasarana

- a. Sangat Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.
- b. Baik: Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 50-74%.
- c. Kurang Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden berkisar 26%-49%.
- d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

2.5.6.Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

- a. Sangat Baik: Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 75%-100%.
- b. Baik: Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden lebih dari 50-74%.
- c. Kurang Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dair jawaban responden berkisar 26%-49%.
- d. Tidak Baik : Setiap keseluruhan indikator variabel penelitian mencapai total persentase dari jawaban responden Cuma 0%-25% saja.

2.6. Operasional Variabel

Tabel 2.1 : Analisis Pelayanan Kependudukan Pasca Pemekaran Kelurahan Mentangor Kecamatan Tenayan Raya Kota Pekanbaru

Konsep Variabel	Variabel	Indikator	Item Pertanyaan	Penilaian
<u>Pelayanan</u> adalah Suatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang tidak kasat mata (tidak	Pelayanan kependudukan	1. Prosedur	<ul style="list-style-type: none"> Tata cara pelayanan Mengenaipenanganan pelayanan 	1. Baik 2. Cukup Baik 3.Kurang Baik
		2. Waktu	<ul style="list-style-type: none"> Tentang ketepatan waktu penyelesaian Tidak membedakan masyarakat dalam pengurusan 	1. Baik 2. Cukup Baik 3.Kurang Baik

<p>dapat diraba), yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan (Ratminto 2008:2)</p>	<p>3. Biaya</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengenaibiaya penerbitan • Biaya dalam menjalankan perda 	<p>1. Baik 2. Cukup Baik 3. Kurang Baik</p>
	<p>4. Produk</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil pelayanan • Mengenai produk pelayanan 	<p>1. Baik 2. Cukup Baik 3. Kurang Baik</p>
	<p>5. Sarana dan Prasarana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mengenai ruang tunggu • Mengenai peralatan kerja 	<p>1. Baik 2. Cukup Baik 3. Kurang Baik</p>
	<p>6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan petugas • Mengenai pegawai yang melayani 	<p>1. Baik 2. Cukup Baik 3. Kurang Baik</p>

--	--	--	--	--

Sumber Data Olahan Penelitian 2017