

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1.1. Konsep Pemerintahan dan Organisasi

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana seunit wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami serba kekacauan. Keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok lain. Dalam perkembangannya kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan penyelamatan masyarakat. Kelompok tersebut pada akhirnya menjadi kelompok minoritas yang memiliki otoritas tak terbatas dengan tujuan yang dapat mereka lakukan atas nama kelompok mayoritas (rakyat) atau bahkan atas keinginan atau kehendak mereka sendiri.¹

Kelompok tersebut kemudian menjadi pihak yang mengklaim diri sebagai satu-satunya yang paling berhak memerintah atau “Pemerintah”. Pemerintah kemudian diartikan sebagai kelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan/*exercising power* (*The International Encyklopedia Of Social Science*). Aktivitas Pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan Negara kemudian menjadi kewenangan utama, baik secara internal maupun eksternal.

Dalam keadaan demikian Max Weber menyimpulkan bahwa Pemerintah tidak lain merupakan apapun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu wilayah tertentu. Atas *eksklusifisme* tersebut seunit Pemerintahan memiliki paling tidak tiga hal pokok yaitu *pertama*, memiliki angkatan perang mempertahankan Negeranya dari serangan dan invansi Negara iain. *Kedua*, Pemerintahan harus memiliki suatu Lembaga yang bertanggung

¹Labolo Muhadam, 2011. *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangannya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal.25

jawab secara Legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan Pemerintahan, dan *Ketiga*, Pemerintah harus memiliki kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu Negara.²

Dikatakan juga bahwa Pemerintah adalah seunit gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan Negara. Kendati demikian beberapa pakar menganggap bahwa apa yang menjadi persyaratan awal pengertian di atas tentang kekuatan militer tidaklah selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang yang sekian banyak dipersiapkan oleh suatu organisasi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama menyangkut urusan umum kemasyarakatan cukuplah menjadi syarat dalam pengorganisasian kekuatan.³ Dalam keseluruhan tersebut Pemerintah merupakan satuan yang paling umum untuk melakukan tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem serta mempertahankan monopoli praktis lewat kekuasaan secara paksa. Cenderung melihat kondisi tersebut sebagai suatu gejala kekuasaan semata, sehingga Pemerintah dipandang sah dalam melakukan intervensi secara monopoli sebagai bentuk tanggung jawab terhadap kepentingan umum.⁴

Disatu kedudukan Pemerintahan sebagai seunit organisasi dari kelompok orang yang memiliki kekuasaan, dimana melalui kekuasaan tadi manusia dapat diperintah. Bahkan ia juga melihat Pemerintahan sebagai seunit Perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada. Pengembangan lebih lanjut atas konsep Pemerintahan sesungguhnya lahir dari pendekatan oleh banyak filosof politik sebelumnya sebab bagaimanapun dapat dipahami bahwa konsep Pemerintahan dengan segala kelebihan maupun kekurangannya tetap diakui merupakan bagian dari kajian ilmu politik pada skala makro.⁵

Berhubungan dengan itu dalam pandangan politik Pemerintah dipahami sebagai bagian dari tiga cabang kekuasaan sebagaimana yang dikembangkan lewat *Trias Politica* oleh

²Ibid, hal.27

³Ibid, hal.27

⁴Ibid, hal.28

⁵Ibid, hal.28

Montesquie. Selain legislatif dan yudikatif cabang eksekutif dianggap sebagai pengertian Pemerintahan dalam arti sempit. Pengkhususan tersebut mengandung konsekuensi atas pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana proses Pemerintahan dalam arti sempit tadi dapat bekerja secara efektif di tengah-tengah masyarakat persoalan ini tak kurang telah merangsang sekelompok sarjana dibidang Administrasi Negara untuk menguraikan bagaimana konsep Pemerintahan sebagai ilmu dapat bekerja melalui Lembaga-Lembaga yang ada selaku pelaksana setiap keputusan politik.⁶

Organisasi menurut berasal dari kata “*organism*” yaitu struktur dengan bagian yang demikian diintegrasikan hingga hubungan mereka satu sama lain dipengaruhi oleh hubungan mereka dengan keseluruhan hubungan mereka. Jadi organisasi terdiri dari dua bagian pokok, yaitu bagian-bagian dan hubungan-hubungan. Dimana organisasi bukanlah sekedar kumpulan orang dan bukan sekedar pembagian kerja hanyalah salah satu asas organisasi. Sedangkan pembagian kerja lebih tepat dinamakan pengorganisasian.⁷

Organisasi merupakan struktur hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang, formal dan kebiasaan dalam suatu sistem administrasi. Rancangan struktur yang baik akan tergambar kegiatan sekaligus *monitoring efektifitas* dan perhatian terhadap manfaat struktur tersebut. Hal kritis untuk diketahui dalam merancang struktur organisasi adalah diketahuinya kekuatan dan kelemahan yang ada secara jujur. Tahu dan jelas apa yang diketahui, maka akan jelas usaha apa yang perlu dilakukan agar menjadi lebih tahu.⁸

Organisasi dalam arti dinamis adalah suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, penetapan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan hubungan antara unsur-unsur organisasi sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja

⁶Ibid, hal.28

⁷Terry dalam Anwar Hanim,2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Gelora madani Pres hal.24

⁸Ibid, hal.13

bersama-sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan.⁹Intinya pekerjaan lebih difokuskan pada dasar-dasar pekerjaannya, bukan orang-orang yang melaksanakannya, adapun orang-orang merupakan pihak yang ditugaskan atau ditunjuk untuk menjalankan setiap pekerjaan yang telah dibagi-bagi tersebut, agar lebih spesifik atau lebih sederhana dan detail. Menyatakan organisasi sebagai tata hubungan antara orang-orang untuk dapat memungkinkan terciptanya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab. Pembagian tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepada semua anggota organisasi akan meningkatkan *produktifitas*, efisiensi dan *efektifitas* organisasi. Yang mana organisasi memiliki keanekaragaman yang nantinya akan memberikan dampak bagi organisasi tersebut. Adapun dampaknya dapat bersifat positif dan negatif. *Heterogenitas positif* merupakan sumber keunggulan kompetitif yang menunjang efisiensi organisasi.

Sedangkan *heterogenitas negatif* merupakan sumber konflik bagi organisasi dan akan melemahkan organisasi.¹⁰Organisasi merupakan suatu proses penggabungan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh orang-orang atau kelompok-kelompok yang diperlukan untuk pelaksanaannya itu, sehingga kewajiban yang dilaksanakan demikian itu memberikan saluran-saluran yang terbaik bagi penyelenggaraan usaha yang efisien, teratur, positif dan terkoordinasikan.¹¹

Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen terlihat apabila bergerak tidaknya organisasi kearah pencapaian tujuan sangat tergantung atas sumber daya manusia yang dimiliki oleh suatu organisasi dalam menggerakkan organisasi kearah yang telah ditentukan, sehingga tujuan bersama yang ingin dicapai dapat terwujud sesuai dengan yang diinginkan.

1.2. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

⁹Manulang dalam Hasibuan, Malayu, SP. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta Bumi Aksara hal.24

¹⁰Gaus dalam Prayudi, 2001. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia hal.13

¹¹Priffner dan Lone dalam Hamin Anwar, 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Glora Madani Press hal.44

Istilah desentralisasi dan otonomi daerah dalam konteks bahasan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan atau ketatanegaraan sering digunakan secara campur-aduk (*interchangeably*). Kedua istilah ini secara praktis penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi. Desentralisasi telah lama dianut di Negara Indonesia. Secara historis asas desentralisasi itu telah dilaksanakan sejak zaman Hindia Belanda (*Decentralisatie Wet*) tahun 1903. Secara empiris asas tersebut selalu diselenggarakan bersama asas sentralisasi, *kedua* asas tersebut tidak bersifat dikotomi merupakan kontinum.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan selama ini terjadi kecenderungan ke arah sentralisasi.¹²Bahkan sebelum kemerdekaan sudah banyak pula peraturan yang dibuat untuk mengatur mengenai persoalan Pemerintahan di Daerah dan persoalan yang berkaitan dengan desentralisasi.¹³Bila ditelusuri kembali dinamika perkembangan konsep desentralisasi, maka akan terlihat dengan jelas bahwa perjalanannya, ia tidak pernah luput dari kritik, atau bahkan melahirkan polemik antara pihak yang pro dan kontra atas konsep desentralisasi itu sendiri. Perdebatan pada tataran konseptual tersebut, tidak saja telah berimplikasi pada semakin berkembangnya konsep desentralisasi, tetapi juga telah memunculkan kerumitan-kerumitan tertentu dalam memahami konsep itu sendiri.

Kecenderungan ini terlihat semakin nyata sejak dekade 1970-an, ketika kajian tentang desentralisasi sudah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi Negara, tetapi juga menarik perhatian disiplin ilmu-ilmu lain.¹⁴Desentralisasi dapat dibagi menjadi empat jenis, antara lain:¹⁵

1. Desentralisasi Politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada Warga Negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.

¹²H.A.W Widjaja, dalam Awang Azam, *Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. ALAF RIAU: Pekanbaru, 2011. hal.19

¹³Ibid

¹⁴Ibid, hlm 23

¹⁵Ibid, hal.29

2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan kewenangan yang dimaksud untuk mendistribusikan kewenangan, tanggungjawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Desentralisasi administrasi pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk yaitu:
 - a. Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan Pemerintahan Pusat di daerah.
 - b. Pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi regular yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan Perundang-Undangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).
 - c. Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat Pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas Pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat.
3. Desentralisasi Fiskal (*fiscal decentralization*), merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari Pemerintah Pusat.
4. Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari Pemerintah kepada Sektor Swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.

Pada dasarnya tujuan penyelenggaraan asas desentralisasi, antara lain sebagai berikut:¹⁶

1. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan *efektivitas* penyelenggaraan Pemerintahan.
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di Daerah.
3. Dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan atau integrasi Nasional.
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang dimulai dari Daerah.
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan Pemerintahan.
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan Pemerintahan.
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di Daerah.
8. Guna mewujudkan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Desentralisasi merupakan penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan

¹⁶Syaukani, dkk, dalam Awang Azam, *Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, 2011, hal.30

Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷

Adapun Urusan Pemerintahan yang dimaksud tersebut, sebagaimana dijelaskan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, meliputi;¹⁸

- 1) Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan *Absolute*, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.
- 2) Urusan Pemerintahan *Absolute* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- 3) Urusan Pemerintahan Konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
- 4) Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- 5) Urusan Pemerintahan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Untuk Urusan Pemerintahan *Absolute* meliputi: meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dalam hal pelaksanaan urusan tersebut, Pemerintah Pusat:¹⁹

- a. Melaksanakan sendiri; atau
- b. Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan azas dekonsentrasi.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren meliputi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib merupakan Urusan Pemerintahan yang terdiri atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.²⁰ Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar tersebut meliputi:²¹

- a. Pendidikan

¹⁷Ketentuan Umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸Ibid, Pasal 9 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5)

¹⁹Ibid, Pasal 10

²⁰Ibid, Pasal 11

²¹Ibid, Pasal 12 Ayat (1)

- b. Kesehatan
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
- d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman
- e. Ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. Sosial.

Sedangkan untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:²²

- a. Tenaga Kerja
- b. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan Hidup
- f. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
- g. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- h. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan Informatika
- k. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
- l. Penanaman Modal
- m. Kepemudaan dan Olahraga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan

Untuk urusan pilihan pula meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.²³

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 9 Ayat (1) di atas, selain Urusan Pemerintahan *Absolute* dan Urusan Pemerintahan Konkuren, Urusan Pemerintahan juga dapat dipilah berupa Urusan Pemerintahan Umum. Pasal 25 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Umum meliputi:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa

²² Ibid, Pasal 12 Ayat (2)

²³ Ibid, Pasal 12 Ayat (3)

- 3) Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional.
- 4) Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- 5) Koordinasi pelaksanaan tugas administrasi Pemerintahan yang ada di wilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- 6) Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila: dan
- 7) Pelaksanaan semua urusan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Selanjutnya dalam hal pelaksanaan Desentralisasi perlunya dilakukan Penataan Daerah.²⁴

Penataan Daerah sebagaimana dimaksud, ditujukan untuk:²⁵

- a. Mewujudkan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- b. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. Meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan;
- e. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Jadi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, menjelaskan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, peningkatan daya saing Daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu Daerah, serta meningkatkan *efisiensi* dan *efektifitas* Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, keanekaragaman Daerah, serasi peluang dan tantangan global dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya otonomi daerah berdasarkan Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Pemerintah Daerah Otonom dapat dengan cepat merespon tuntutan masyarakat Daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan Peraturan Daerah (Perda) sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan

²⁴ Ibid, Pasal 31. hal.46

²⁵ Ibid, Pasal 31 Ayat (2)

otonomi daerah pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat akan dapat berjalan dengan cepat dan berkualitas karena Pemerintah Daerah dianggap yang paling mengetahui apa yang menjadi kebutuhan warganya.

1.3. Konsep Pelayanan Publik

1.3.1. Defenisi Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Wasistiono²⁶ pelayanan publik adalah sebagai pemberian jasa yang diberikan oleh suatu organisasi (Perusahaan, Pemerintah, Swasta) kepada publiknya dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Sedangkan menurut Pamudji²⁷ konsep pelayanan publik diturunkan dari makna *public service* yang berarti: “berbagai aktivitas yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa”. Pelayanan publik dapat juga diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah di adakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan

²⁶Saleh, 2010, hal.24

²⁷Napitupulu, 2007, hal.165

bersama.²⁸Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi Negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (Warga Negara) dari suatu Negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat.²⁹Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga Negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada Pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh Pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.³⁰Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas

²⁸Rasyid, 1998.

²⁹Thoha, (dalam Widodo, 2001)

³⁰Effendi, (dalam Widodo, 2001)

manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri. Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (Aparatur Pemerintah).

Dengan ciri sebagai berikut:

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
3. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan;
 - b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
 - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
4. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
5. Efisiensi, mengandung arti :
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
 - b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi Pemerintah lain yang terkait.
6. Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
7. Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani;
8. Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas , birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang *fleksibel kolaboratis* dan *dialogis* dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja

yang *realistik pragmatis*.³¹Dengan *revitalitas* birokrasi publik (terutama Aparatur Pemerintah Daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh Pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*). Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana Pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, *efektif, efisien* dan *akuntabel* kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, Pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan Pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun Pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa Pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada Pihak Swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara Pemerintah dengan Swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara Pemerintah dengan Swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler.

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka Pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni,

³¹Thoha, (dalam Widodo, 2001)

khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada Swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran Pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur Pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi Aparat Negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur Pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana Pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana Negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994), adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi. Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (publik-umum). Senada dengan itu, pelayanan publik³² adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dalam versi Pemerintah, definisi pelayanan publik dikemukakan dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Berkaitan dengan pelayanan masyarakat, dalam menyongsong era globalisasi, Pemerintah harus mempersiapkan seluruh Aparatnya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan sopan santun dalam melayani masyarakat. Kemampuan aparat pelayanan dalam menghayati sopan santun ini merupakan syarat mutlak untuk menjaga citra instansinya.

Oleh karena itu perlu dijaga agar jangan sampai terjadi hal-hal yang bisa menyinggung perasaan masyarakat yang dilayaninya. Setiap orang menginginkan jasa pelayanan yang diterima dan yang dirasakan sesuai dengan harapannya. Secara umum masyarakat menginginkan pelayanan yang sama dari apartur Pemerintah, sebab warga Negara yang mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum berhak mendapatkan pelayanan yang sama. Pelayanan yang bersahabat dan profesional sudah menjadi suatu syarat yang harus dipenuhi oleh para penyelenggara pekerjaan Administrasi Negara. Pemahaman pelayanan Pemerintahan yang disediakan oleh birokrasi merupakan wujud dari fungsi aparat birokrasi sebagai abdi

³²Moenir (1992)

masyarakat dan abdi Negara. Sehingga maksud dari *public service* tersebut demi mensejahterakan rakyat. Berkaitan dengan hal tersebut, Widodo mengartikan pelayanan *publik* sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan.

Moenir mengatakan pelayanan Pemerintahan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang/sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang sesuai haknya.³³Pengertian kualitas ternyata banyak mengandung makna/definisi, seperti yang pernah dikatakan oleh Juran bahwa, kualitas sebagai suatu kecocokan untuk memakai pemakaian (*fitnes or use*), yang menekankan orientasi pada pemenuhan harap pelanggan.

Sementara Deming mengatakan bahwa, kualitas merupakan suatu tingkat yang diprediksi dari keseragaman dan ketergantungan pada biaya yang rendah dan sesuai dengan pasar.³⁴Menurut Parasuraman mendefinisikan kualitas pelayanan (*Service quality*) sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan pelanggan atas pelayanan yang mereka terima atau mereka peroleh.³⁵Dengan demikian, kualitas pelayanan dapat diketahui jika kenyataan melebihi apa yang diharapkan oleh pelanggan itu kepuasan dalam menerima pelayanan. Harapan untuk mendapat pelayanan yang lebih baik seringkali tidak terpenuhi oleh pihak pemberi pelayanan. Pelayanan timbul karena adanya kepentingan masyarakat. Pelayanan bukanlah sasaran suatu kegiatan melainkan suatu proses untuk mencapai sasaran tertentu yang telah ditetapkan. Menurut Sianipar, pelayanan adalah suatu cara atau teknik memenuhi, menanggapi kepentingan, kebutuhan dan keluhan orang lain.³⁶

Sedangkan arti pelayan masyarakat menurut Thoha adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan

³³Moenir, 2006, Organisasi dalam Pemerintahan, Jakarta. Erlangga, hal.16.

³⁴Tjiptono, Fandi 2001, *Pelayanan Jasa*, Andi Ofset Jakarta. hal.12.

³⁵Parasuraman A. 1998, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta, Bumi Aksara, hal.147.

³⁶Sianipar, J.P.G. 1995. *Manajemen Pelayanan Masyarakat*. Jakarta, LAN-RI Edisi ke-2, hal.5.

kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.³⁷ Menurut Djaenuri, pelayanan adalah suatu kegiatan yang merupakan pewujudan dari tugas umum Pemerintahan mengenai tugas pokok suatu instansi untuk dapat melayani kebutuhan masyarakat secara maksimal. Pengertian lain juga dikemukakan oleh Taliziduhu dalam Djaenuri, yaitu mengatakan bahwa pelayanan adalah terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak.³⁸ Pada dasarnya pelayanan publik di era reformasi diharapkan lebih baik dan efisien karena besarnya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Kota/Kabupaten untuk menyelenggarakan Pemerintah Daerah di daerah dan dianggap lebih memahami persoalan dan budaya masyarakat setempat.³⁹

Jadi dengan demikian pelayanan publik (masyarakat) di mulai pada usia bayi yaitu yang membutuhkan pencatatan dan pelayanan kesehatan yang prima, serta saat remaja membutuhkan pelayanan secara administrative apakah untuk pelayanan kesehatan, pendidikan dan lain-lain, serta sampai usia lanjut.⁴⁰

Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, karenanya pelayanan sangat dibutuhkan dalam segala dimensi kehidupan. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Pengertian publik dalam rangkaian kata *public policy* memiliki tiga konotasi, yaitu Pemerintah, masyarakat, dan umum. Hal ini dapat dilihat dalam dimensi subjek, kebijakan public adalah kebijakan dari Pemerintah, sehingga salah satu ciri kebijakan adalah “*what government do or not to do.*”⁴¹

³⁷Sedarmayati, 2004, *Good Government (Kepemerintahan yang Baik) Bagian kedua Membangun sistim manajemen kinerja guna meningkatkan produktivitas menuju good government (kepemerintahan yang baik)*. Bandung, CV. Mandar Maju, hal.84.

³⁸Djaenuri, 1998, *Teori Pengembangan dan Filosof Kepemimpinan Kerja*, Jakarta Bharata, hal.15.

³⁹Rusli Budiman, 2004, *Pelayanan Publik di era reformasi*, Teropong, Bandung. hal.1.

⁴⁰*Ibid*, hal.3.

⁴¹Said Zainal Abidin, *Kebijakan Publik*, Salemba Humanika, Jakarta, 2012, hal.7.

Jadi dalam pelayanan Pemerintah, rasa puas masyarakat terpenuhi bila apa yang diberikan oleh Pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan selama ini, ketika masyarakat menghadaki penyuluhan pertanian, pembuatan kartu tanda penduduk, izin mengemudi, izin mendirikan bangunan, akte kelahiran, akte nikah dan lain-lain, dikerjakan dalam waktu yang singkat, dengan biaya yang relatif murah dan mutu yang lebih baik, maka bila yang mereka terima adalah pembuatannya dikerjakan berlarut-larut, biaya yang dikeluarkan cukup tinggi dan tidak transparan kemudian mutu surat izin tersebut buruk, tidak bisa dibaca, salah tanggal dan nama, keliru lokasi, penjelasan penyuluhan pertanian tidak mampu menanggulangi musibah yang terjadi pada para petani, maka masyarakat tidak puas.

Dengan demikian, pelayanan dalam Pemerintahan sama dengan apa yang diinginkan oleh rakyat dengan apa yang diberikan oleh Pemerintah, jadi kalau rakyat menginginkan pelayanan itu dengan biaya murah, dengan waktu pengerjaan cepat dan dengan mutu yang bagus maka Pemerintah tidak seharusnya mengeluarkan berbagai surat izin seperti SIM, KTP, IMB, Akte Kelahiran dengan biaya mahal, pekerjaan yang tidak pernah selesai dan mutu yang buruk.⁴²

Dalam pelayanan publik, perbuatan melanggar moral atau etika sulit ditelusuri dan dipersoalkan karena adanya kebiasaan masyarakat kita melarang orang “membuka rahasia” atau mengancam mereka yang mengadu. Sementara itu, kita juga menghadapi tantangan ke depan semakin berat karena standard penilaian etika pelayanan terus berubah sesuai perkembangan paradigmanya. Dan secara substantif, kita juga tidak mudah mencapai kedewasaan dan otonomi beretika karena penuh dengan dilema. Karena itu, dapat dipastikan bahwa pelanggaran moral atau etika dalam pelayanan publik di Indonesia akan terus meningkat.

Setiap masyarakat atau bangsa pasti mempunyai pegangan moral yang menjadi landasan sikap, perilaku dan perbuatan mereka untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Dengan

⁴²Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hal.134.

pegangan moral itu mana yang baik dan mana yang buruk, benar dan salah serta mana yang dianggap ideal dan tidak. Oleh karena itu dimana pun kita bermasyarakat, berbangsa dan bernegara peranan etika tidak mungkin dikesampingkan. Semua Warga Negara berkepentingan dengan etika.

Eksistensi pelayanan berkaitan erat dengan kebutuhan dan kepentingan. Adanya pelayanan karena seseorang dalam memenuhi kepentingannya seringkali tidak dapat dilakukan sendiri melainkan memerlukan bantuan berupa perbuatan orang lain. Luthans mengemukakan bahwa pelayanan sebagai proses adalah kegiatan yang dilakukan oleh organisasi untuk mencapai tujuan. Menurut De Vrye pelayanan adalah pekerjaan untuk menjadi berguna. Dalam konteks hubungan Pemerintah dengan masyarakat, menurut Saefullah, pelayanan publik (*public service*) adalah pelayanan yang diberikan pada masyarakat umum yang menjadi Warga Negara atau secara sah menjadi Penduduk Negara yang bersangkutan.⁴³

Pelayanan berkenaan usaha Pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang menjamin bahwa warga masyarakat dapat melaksanakan kehidupan mereka secara wajar, dan ditujukan juga untuk membangun dan memelihara keadilan dalam masyarakat. Lebih lanjut, Rasyid mengatakan bahwa⁴⁴ Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama. Birokrasi Pemerintahan berkewajiban untuk memberikan layanan publik yang baik dan profesional. Dalam kaitan itu, Pamudji mengartikan pelayanan publik adalah sebagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Selanjutnya menurut Djaenuri pelayanan masyarakat adalah “Suatu kegiatan yang merupakan perwujudan dari tugas

⁴³Rasyid, 1997, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Jakarta : PT. Yarsif Watampone, hal.116.

⁴⁴Ibid, hal.139.

umum Pemerintahan mengenai bidang tugas pokok suatu instansi untuk dapat melayani kebutuhan masyarakat secara maksimal.”⁴⁵

Dengan demikian, penyediaan jasa publik termasuk kebutuhan air minum, selain dapat dilakukan oleh Pemerintah, juga dapat dilakukan oleh Badan-Badan Swasta dengan pengaturan dan pengawasan dari Pemerintah. Namun demikian keterlibatan Pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik masih sangat diperlukan jika mekanisme pasar tidak dipakai untuk memberi pelayanan kepada masyarakat secara efisien. Dalam hal ini Albrecht menekankan bahwa ciri organisasi publik yaitu: (1) harus memiliki susunan strategi pelayanan yang baik; (2) orang-orang ditahap operasional yang memiliki orientasi yang tinggi kepada pelanggan; dan (3) sistem yang tidak menyulitkan kepada pelanggannya. Dalam perkembangan konsep pelayanan, seiring dengan reformasi di sektor publik atau Pemerintahan yang mulai mengadopsi pendekatan pelayanan yang dilakukan di Sektor Privat atau bisnis dalam rangka kompetisi untuk memberikan yang terbaik kepada masyarakat.

Masyarakat mulai ditempatkan bukan hanya sebagai penerima pelayanan mengikuti kemauan yang memberi pelayanan, tetapi masyarakat ditempatkan sebagai pelanggan atau konsumen, yang menjadi penentu kualitas pelayanan yang diberikan. Dalam kaitan itu, pelayanan menurut Davidow dan Utthal adalah⁴⁶*Effort of any kind of heightening customer satisfaction (whatever enhances customer satisfaction). Good service to customer is represent ace in the hole to win business. Important so its service to customer so that there is expression of Customer is King , Customer Is Key, Customer Is Number One.*

Dari pendapat itu dapat ditarik makna bahwa pelayanan yang baik kepada pelanggan adalah merupakan senjata ampuh untuk memenangkan bisnis. Karena pentingnya pelayanan kepada pelanggan Davidow dan Utthal mengungkapkan dan menempatkan pelanggan sebagai

⁴⁵Djaenuri,1999, *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta: IIP-Press. hal.15.

⁴⁶Davidow dan Utthal, 1989, hal.19

raja, pelanggan sebagai kunci dan pelanggan sebagai yang nomor satu, dalam hal pemberian pelayanan. Hubungannya dengan hal itu, maka diskusi tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan 4 (empat) unsur yang terkait, yaitu : *Pertama*, adalah pihak Pemerintah atau birokrasi yang melayani; *Kedua*, adalah pihak masyarakat yang dilayani; *Ketiga*, terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani, hubungan ini sangat menentukan tingkatan tingkatan pelayanan Pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat; *Keempat*, adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat, seperti: politik, sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya.

Berdasarkan berbagai batasan konsep tersebut, menunjukkan bahwa pelayanan publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan Pemerintahan dan pembangunan. Sebagaimana diketahui, birokrasi atau administrasi publik memiliki kewenangan bebas untuk bertindak dalam rangka memberikan pelayanan umum serta menciptakan kesejahteraan masyarakat Untuk itu, kepada birokrasi diberikan kekuasaan regulatif, yakni tindakan hukum yang sah untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen yang disebut kebijakan publik.

1.3.2. Asas-Asas Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, terdapat beberapa asas-asas pelayanan publik, antara lain sebagai berikut:

1. Kepentingan umum, yaitu; asas pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
2. Kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
3. Kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
4. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
5. Keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.

6. Partisipatif, yaitu Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu Setiap Warga Negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
8. Keterbukaan, yaitu Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9. Akuntabilitas, yaitu Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
11. Ketepatan waktu, yaitu Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

1.3.3. Prinsip Pelayanan Publik

Dalam penyusunan, penetapan, dan penerapan Standar Pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip:⁴⁷

1. Sederhana. Standar Pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2. Partisipatif. Penyusunan Standar Pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan.
3. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam Standar Pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
4. Berkelanjutan. Standar Pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan.
5. Transparansi. Standar Pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6. Keadilan. Standar Pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis, dan perbedaan kapabilitas fisik dan mental.

1.3.4. Komponen Standar Pelayanan Publik

Komponen Standar Pelayanan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan,⁴⁸ dalam peraturan ini dibedakan komponen standar pelayanan dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

⁴⁷Ibid, Bab II Pengertian dan Prinsip Penyusunan Standar Pelayanan, hal.5

⁴⁸Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan, Bab III Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan Hal 6

1. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) meliputi:

- a. Persyaratan
- b. Sistem, mekanisme, dan prosedur
- c. Jangka waktu pelayanan
- d. Biaya/tarif
- e. Produk pelayanan
- f. Penanganan pengaduan, saran dan masukan

2. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan di internal organisasi (*manufacturing*) meliputi:

- a. Dasar hukum
- b. Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas
- c. Kompetensi pelaksana
- d. Pengawasan internal
- e. Jumlah pelaksana
- f. Jaminan pelayanan
- g. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
- h. Evaluasi kinerja pelaksana

Bagian ini menjadi fokus perhatian dalam penyusunan dikarenakan pada komponen ini pihak penyelenggara pelayanan berhubungan dengan pengguna pelayanan. Komponen Standar Pelayanan pada bagian ini wajib dipublikasikan. Sedangkan untuk Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan pengelolaan internal pelayanan proses pengembangan dan penyusunannya diserahkan pada masing-masing organisasi penyelenggara pelayanan. Komponen ini menjadi bagian yang perlu diinformasikan pada saat proses pembahasan dengan masyarakat.

1.3.5. Jenis Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik dikelompokkan dalam beberapa jenis yang didasarkan pada cirri-ciri dan sifat-sifat kegiatan dalam proses pelayanan serta produk pelayanan yang dihasilkan. Jenis-jenis pelayanan itu sebagai berikut:

1. Pelayanan Administratif, yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan

kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, izin-izin, rekomendasi, keterangan tertulis, pembayaran pajak, dan lain-lainnya. Contoh jenis pelayanan ini adalah pelayanan sertifikat tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, akta kelahiran/kematian).

2. Pelayanan Barang, yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung sebagai unit atau sebagai individual dalam satu system. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penerimanya. Contoh pelayanan ini adalah pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon
3. Pelayanan Jasa, yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa penyediaan sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu system pengoperasian tertentu dan pasti, produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Contoh jenis pelayanan ini adalah pelayanan angkutan darat, laut, dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadaman kebakaran.

Pelayanan publik sebagaimana disebutkan tadi diberikan kepada masyarakat manakala memenuhi persyaratan tertentu. Persyaratan itu biasanya berbentuk dokumen-dokumen, formulir-formulir, biaya. Pelayanan publik di Indonesia sebagian besar dilakukan melalui mekanisme tatap muka langsung.

Operasionalisasi pelayanan publik pada umumnya dilaksanakan oleh jajaran birokrasi paling depan yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Jumlah jajaran unit pelayanan ini dipastikan cukup banyak dan tersebar di berbagai lokasi. Dalam hal ini standarisasi pelayanan menjai aspek penting agar pelayanan di satu tempat dengan tempat layanan lainnya tidak terlalu berbeda.

1.3.6. Kewajiban Penyelenggara Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, dalam melaksanakan pelayanan publik, penyelenggara berkewajiban:

1. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan
2. Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan
3. Menempatkan pelaksana yang kompeten
4. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai

5. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik
6. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standard pelayanan
7. Berpartisipasi aktif dan mematuhi Peraturan Perundang-Undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik
8. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang di selenggarakan.
9. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya
10. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik
11. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan
12. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga Negara atau instansi Pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

1.4. Konsep Sistem

Menurut Syamsi⁴⁹ sistem adalah sekumpulan kegiatan yang terdiri dari sub- subsistem yang saling berinteraksi satu dengan lainnya dan berproses untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Menurut Kast⁵⁰ sistem adalah suatu penggabungan, pernyataan dari dua atau lebih bagian-bagian, komponen- komponen, atau sub- sub sistem yang interdependen, dan ditandai oleh batas- batas yang jelas dari lingkungan supra sistemnya. Selanjutnya Menurut Mcleod dan Schell seunit sistem yang baik memiliki karakteristik sebagai berikut:⁵¹

1. *Fleksibel*, walaupun sistem yang efektif adalah sistem yang terstruktur dan terorganisir dengan baik, namun sebaiknya cukup fleksibel agar lebih mudah disesuaikan dengan keadaan yang sering berubah
2. Mudah diadaptasikan, sistem yang baik juga harus cepat dan mudah diadaptasikan dengan kondisi baru tanpa mengubah sistem yang lama maupun mengganggu fungsi utamanya
3. Sistematis, agar berfungsi secara efektif, hendaknya sistem yang ada bersifat logis dan sistematis, yaitu sistem yang dibuat tidak akan mempersulit aktivitas pekerjaan yang telah ada
4. Fungsional, sistem yang efektif harus dapat membantu mencapai tujuan yang telah ditentukan
5. Sederhana, seunit sistem seharusnya lebih sederhana sehingga lebih mudah dipahami dan dilaksanakan
6. Pemanfaatan sumber daya yang optimal, sistem yang dirancang dengan baik akan menjadikan penggunaan sumber daya yang dimiliki organisasi dapat dioptimalkan pemanfaatannya

⁴⁹Syamsi, 2004, hal.16

⁵⁰Ibid, hal.17

⁵¹Sukoco, 2007, hal.32

Secara umum, menurut Laudon seunit sistem yang ideal memiliki unsur sebagai berikut:⁵²

1. *Input*, aliran sistem dimulai oleh input dari berbagai jenis sumber daya. Di dalam area kerja, jenis input yang biasa dijumpai adalah data, informasi, dan material yang diperoleh baik dari dalam maupun dari luar organisasi. Tentunya kelancaran aliran input ini akan ditunjang oleh keterampilan dan pengetahuan karyawan, serta peralatan kantor yang memadai guna menjalankan metode dan prosedur dalam sistem. Dalam beberapa instansi, output dari satu sistem menjadi input untuk sistem yang lain
2. *Processing*, perubahan dari input menjadi output yang diinginkan dilakukan pada saat pemrosesan yang melibatkan metode dan prosedur dalam sistem. Biasanya, aktifitas ini akan secara otomatis mengklasifikasikan, mengonservasikan, menganalisis, serta memperoleh kembali data atau informasi yang dibutuhkan
3. *Output*, setelah melalui pemrosesan input akan menjadi output, berupa informasi pada seunit kertas atau dokumen yang tersimpan secara elektronik. Output ini akan didistribusikan kepada bagian atau pegawai yang membutuhkan. Untuk itu, kualitas output mempunyai dampak yang signifikan terhadap kinerja bagian yang berkaitan, karena bisa jadi output pada suatu subsistem (departemen atau bagian) tertentu merupakan input dari sistem (departemen atau bagian) lain
4. *Feedback*, pemberian umpan balik mutlak diperlukan oleh seunit sistem, karena hal itu akan membantu organisasi untuk mengevaluasi dan memperbaiki sistem yang ada sekarang menjadi lebih baik lagi.
5. Pengawasan, seperti halnya elemen sistem yang lain pengawasan juga memiliki dimensi internal dan eksternal. Dimensi internal tersebut adalah kebijakan perusahaan dan prosedur sistem yang harus ditaati. Dimensi eksternal melibatkan Negara, peraturan Pemerintah, dan regulasi yang berdampak pada kebijakan sistem begitu juga etika, dan pertimbangan moral.

1.5. Konsep Prosedur

Prosedur adalah suatu rangkaian metode yang telah menjadi pola tetap dalam melakukan suatu pekerjaan yang merupakan suatu kebulatan.⁵³ Pada hakikatnya prosedur itu diterapkan bagi pekerjaan yang terjadi berulang-ulang. Sehingga untuk tahun-tahun berikutnya tidak akan mengalami hambatan dan segala sesuatunya diharapkan dapat berjalan lancar. Dalam prosedur biasanya dicantumkan batas waktu untuk setiap langkah, sehingga prosedur itu akan berjalan sesuai dengan batas waktu yang sudah ditetapkan.

Selain itu, suatu prosedur mempunyai ciri yang bersifat stabil di satu pihak dan *fleksibel* di lain pihak. Ini kelihatan saling bertentangan. Di sini ada sebagian dari langkah yang

⁵²Ibid, Sukoco, hal.32

⁵³Syamsi, 2004, hal.16

bagaimanapun harus diikuti sepenuhnya akan tetapi ada juga sebagiann kecil langkah yang bisa luwes cara penerapannya dengan melihat situasi dan kondisinya. Secara umum dikatakan, bahwa sasaran yang stabil akan menjadikan prosedur yang stabil juga. Sebaliknya apabila sasarannya berubah maka prosedur pelaksanaannya juga akan ikut berubah.

Adanya kemungkinan prosedur yang telah berlaku lama itu pada suatu ketika akan tidak cocok lagi untuk dipertahankan. Oleh karena itu, secara berkala perlu diadakan evaluasi terhadap prosedur yang berlaku, apakah masih sesuai atau tidak. Apabila tidak sesuai lagi dicari apa sebabnya dan dimana letak penyebabnya. Jika telah ditemukan penyebabnya maka harus dianalisis lebih lanjut untuk kemudian dibetulkan dan dicoba dulu. Apabila telah yakin bahwa prosedur yang telah diubah itu cocok, barulah diterapkan secara resmi.

1.6. Konsep Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengandalkan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Karena itu bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah satu yang benar tetapi lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan. Kata mengawasi dapat diartikan sebagai melihat dan memperhatikan. Sedangkan kata kendali diartikan kekang, pengendalian berarti pengeangan, dan kata pengendali diberi arti pemimpin atau orang yang mengendalikan.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata "*controlling*" yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah

dan meluruskannya menuju arah yang benar.⁵⁴Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan.⁵⁵Jadi, kegiatan pengawasan akan menghasilkan pengetahuan tentang objek pengawasan, sedangkan hasil dari suatu pengendalian adalah tindakan yang searah dan sesuai dengan apa yang dikehendaki subjek pengendali.

Soekarno mendefinisikan pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana⁵⁶. Dari rumusan tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Sedangkan Sarwoto mendefinisikan pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki⁵⁷

Pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan manajer untuk mengusahakan pekerjaan-pekerjaan agar terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Artinya subyek yang melakukan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer. Selain itu, standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sujamto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut:⁵⁸

Terry mengemukakan *Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed result in keeping with the plan.* (Pengawasan adalah untuk

⁵⁴Situmorang, V, M., Juhir, J., 1998, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah (Cetakan II)*, Jakarta, Rineka Cipta, hal.18.

⁵⁵Sujamto, 1986, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan (cetakan II)*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 24.

⁵⁶Situmorang, V, M., Juhir, J., Op.cit, hal. 20.

⁵⁷Ibid, hal. 18.

⁵⁸Sujamto, Op. Cit, hal.17-18.

menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana). Sedangkan Newman, mengemukakan *Control is assurance that the performance to plan*. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana).

Secara yuridis, pengertian pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.⁵⁹

Pengertian pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 dan Permendagri No. 23 Tahun 2007 pada dasarnya tidak ada perbedaan, karena Permendagri tersebut merupakan ketentuan teknis operasional dari Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 yang mengatur mengenai tata cara pelaksanaan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Namun dalam penelitian ini pendekatan pengertian pengawasan yang dipakai adalah pengertian yuridis formal sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2007. Isu reformasi sangat mempengaruhi citra lembaga pengawasan untuk mejadi lebih baik. Seiring dengan tuntutan masyarakat diperlukan perubahan diperlukan perubahan terhadap sistem pengawasan dan audit Pemerintah. Sejalan dengan kebijakan otonomi daerah dan tuntutan penataan administrasi yang baik, Pemerintah bertekad melakukan perbaikan sistem pengawasan dan audit sektor publik, dengan maksud untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang.⁶⁰

⁵⁹Penjelasan Pasal Pasal 1 Angka (4) PP Nomor 79 Tahun 2005 Jo Pasal 1 Angka (1) Permendagri Nomor 23 Tahun 2007 .

⁶⁰Anonim, 2010, *Sistem informasi pengawasan penyelenggaraan pemerintah daerah secara nasional*, Bandung, Fokusmedia, hal. 7.

Pengawasan pada hakikatnya merupakan salah satu fungsi yang sangat vital dalam Pemerintahan. Dalam konsep manajemen Pemerintahan menurut Terry sebagaimana dikutip Inu menjelaskan bahwa “*Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling performance to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources*” (manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan dan sumber lainnya).⁶¹

Menurut Salim perubahan sistem Pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dan dengan berlakunya sistem ekonomi daerah ternyata tidak selalu membawa dampak positif. Dengan perubahan tersebut pengawasan terhadap pengelolaan keuangan di daerah justru memegang peranan penting. Maraknya kepala daerah dan anggota legislatif yang tersangkut kasus korupsi akibat fungsi pengawasan kurang *greget*-nya. Menurutnya, pengawasan harus bisa efektif dalam sistem manapun, karena prinsip-prinsip pengawasan tidak akan berubah.⁶² Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam Undang-Undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan. Dengan demikian pengawasan terhadap Pemerintahan Daerah dalam sistem Pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk mengekang dan membatasi.

Pengawasan dan pemeriksaan dimaksudkan untuk mendukung upaya Pemerintah, sebagai berikut:⁶³

⁶¹Syafi'ie, I. K., Birokrasi, Op.cit, hal 101

⁶²Emil Salim dalam Warta Pengawasan “*Memangun Good Governance Menuju Clean Government*” Edisi September 2010, hal. 34.

⁶³Nurrachmad, M, 2011, *Buku Pintar Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Jakarta, Visimedia, hal. 154.

1. Meningkatkan kinerja aparatur Pemerintah, mewujudkan aparatur yang profesional, bersih dan bertanggung jawab.
2. Memberantas penyalahgunaan wewenang dan praktek KKN.
3. Menegakkan peraturan yang berlaku dan mengamankan keuangan Negara.

Secara umum maksud dan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diselenggarakan supaya apa yang telah direncanakan dapat terlaksana sebagaimana yang dikehendaki. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau tidak. Oleh karena itu pengawasan diadakan dengan maksud:⁶⁴

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbul kesalahan baru;
3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standar.

Menurut White, bahwa maksud pengawasan itu adalah⁶⁵ :

1. Untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan dari rakyat;
2. Untuk melindungi Hak Asasi Manusia yang telah dijamin oleh undang-undang dari pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan.

Sedangkan Arifin mengatakan,⁶⁶ maksud diadakan pengawasan adalah:

1. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
2. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
3. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
4. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

⁶⁴Situmorang, V, M., Juhir, J., Op.cit, hal. 22.

⁶⁵Ibid, hal. 22.

⁶⁶Ibid

Dari rumusan yang dikemukakan para sarjana tersebut, dapat diketahui bahwa pengawasan merupakan instrumen atau alat yang diadakan atau dilaksanakan dengan maksud untuk mengetahui kendala, hambatan serta untuk menghindari kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurang dan kelalaian-kelalaian dalam penyelenggaraan Pemerintahan, sehingga maksud dan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam penyelenggaraan Pemerintahan sungguh-sungguh dapat diwujudkan.

1.7. Konsep Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

1.7.1. Definisi Izin Mendirikan Bangunan

Menurut Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, Izin mendirikan bangunan, yang selanjutnya disingkat IMB adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperbaiki, rehabilitasi, merenovasi, memperluas, mengurangi, merawat bangunan, dan/atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Menurut Susanta (2009:6), izin mendirikan bangunan (IMB) adalah izin yang diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada pribadi, sekelompok orang atau badan untuk membangun dalam rangka pemanfaatan ruang sesuai dengan izin yang diberikan karena telah memenuhi ketentuan dari berbagai aspek, baik pertanahan, teknis, perencanaan serta lingkungan.

Sedangkan menurut Dwi (2008:11), Izin mendirikan bangunan atau lebih sering dikenal IMB adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan membangun yang dapat diterbitkan apabila rencana bangunan dinilai telah sesuai dengan ketentuan yang meliputi aspek pertanahan, aspek planologis (perencanaan), aspek teknis, aspek kesehatan, aspek kenyamanan, dan aspek lingkungan. Sebelum memulai mendirikan bangunan, bangunan sebaiknya memiliki kepastian hukum atas kelayakan, kenyamanan, keamanan, sesuai dengan fungsinya. Ternyata, Izin Mendirikan Bangunan tidak hanya diperlukan untuk mendirikan

bangunan baru saja, tetapi juga dibutuhkan untuk membongkar, merenovasi, menambah, mengubah, atau memperbaiki yang mengubah bentuk atau struktur bangunan.

1.7.2. Maksud Pemberian Izin Mendirikan Bangunan

Adapun pemberian Izin Mendirikan Bangunan yang di dimaksudkan dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Pembinaan
Pembangunan seunit bangunan memerlukan pembinaan. IMB dimaksudkan agar Lembaga yang berwenang dapat membina orang atau badan yang bermaksud membangun agar dapat membangun dengan benar dan menghasilkan bangunan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
2. Pengaturan
Bangunan-bangunan perlu diatur. Pengaturan bertujuan agar menghasilkan sesuatu yang teratur. Pembangunan perlu memperhatikan peraturan-peraturan yang berlaku. Jarak dari jalan ke bangunan, luas ruang terbuka, dan lain-lain perlu diatur. Tanpa pengaturan, bangunan-bangunan akan semakin semrawut dan tidak memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku.
3. Pengendalian
Pembangunan perlu dikendalikan. Tanpa pengendalian bangunan bisa muncul di mana-mana seperti jamur tanpa memperhatikan peraturan yang berlaku. Lahan yang dimaksudkan menjadi taman bisa saja diubah menjadi rumah tanpa pengendalian. Selain itu laju pembangunan perlu diperhatikan. Pembangunan yang begitu pesat juga bisa membawa dampak buruk bagi lingkungan.
4. Pengawasan atas kegiatan mendirikan bangunan oleh orang pribadi atau Badan
Izin mendirikan bangunan juga dimaksudkan agar segala kegiatan pembangunan sudah disetujui oleh lembaga yang berwenang dan mematuhi semua peraturan yang berlaku. Jadi, rencana pembangunan perlu disetujui terlebih dahulu sebelum bisa diwujudkan.

1.7.3. Persyaratan dan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 7 Tahun 2012 tentang izin mendirikan bangunan, adapun persyaratan dan tata cara pengajuan izin mendirikan bangunan adalah :

1. Persyaratan Administrasi
 - a. Mengisi formulir dan mengajukan Surat Permohonan IMB
 - b. Foto copy bukti kepemilikan tanah disertai gambar situasi tanah yang dikeluarkan oleh BPN
 - c. Foto copy Kartu Tanda Penduduk yang masih berlaku
 - d. Foto copy bukti pembayaran pajak PBB

- e. Arahan perencanaan (*advis planning*)
- f. Gambar rencana bangunan yang telah ditandatangani oleh perencana dan telah diasistensi
- g. Surat kuasa untuk pemohon yang mendirikan bangunan bukan di atas tanah miliknya
- h. Izin prinsip bagi bangunan yang disyaratkan
- i. Rekomendasi dari instansi terkait bagi bangunan yang disyaratkan
- j. Dokumen AMDAL atau UKL-UPL bagi bangunan yang disyaratkan
- k. Surat pernyataan persetujuan dari masyarakat sekitar yang diketahui oleh pejabat setempat bagi bangunan tower, futsal, industri dan bangunan lainnya yang menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat sekitar.

2. Persyaratan Teknis

- a. Peta orientasi lokasi bangunan
- b. Tata letak bangunan
- c. Gambar arsitektur bangunan yang terdiri dari:
 - 1) Denah tiap lantai bangunan
 - 2) Tampak depan bangunan
 - 3) Tampak samping kiri bangunan
 - 4) Tampak samping kanan bangunan
 - 5) Tampak belakang bangunan
- d. Gambar struktur dan konstruksi bangunan beserta perhitungannya yang terdiri dari
 - 1) Potongan
 - 2) Detail (pondasi, kolom, balok, plat lantai dan atap)
- e. Gambar instalasi dan kelengkapan bangunan beserta perhitungannya yang terdiri dari:
 - 1) Septik tank
 - 2) Sumur resapan
 - 3) Penangkal petir
 - 4) Jaringan drainase
 - 5) Dll
- f. Gambar fasilitas pendukung kegiatan beserta perhitungannya yang terdiri dari:
 - a) Ruang parkir
 - b) Fasilitas sosial
 - c) Taman/penghijauan
 - d) Dll

1.8. Konsep Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Ada beberapa definisi terkait konsep retribusi izin mendirikan bangunan, antara lain sebagai berikut:

1. Dengan nama retribusi izin mendirikan bangunan dipungut retribusi atas pelayanan pemberian izin mendirikan bangunan
2. Objek retribusi izin mendirikan bangunan adalah pemberian izin untuk mendirikan suatu bangunan
3. Pemberian izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi kegiatan peninjauan desain dan pemantauan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana teknis bangunan dan rencana tata ruang, dengan tetap memperhatikan koefisien dasar bangunan (KDB), koefisien luas bangunan (KLB), koefisien ketinggian bangunan (KKB), dan

pengawasan penggunaan bangunan yang meliputi pemeriksaan dalam rangka memenuhi syarat keselamatan bagi yang menempati bangunan tersebut

4. Tidak termasuk objek retribusi IMB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pemberian izin untuk bangunan milik Pemerintah maupun Pemerintah kota
5. Subjek retribusi meliputi orang pribadi atau badan yang memperoleh pelayanan IMB
6. Retribusi bangunan gedung baru dihitung berdasarkan luas bangunan dikalikan dengan indeks fungsi bangunan dikalikan indeks kelas jalan dikalikan indeks kelas wilayah dikalikan indeks lantai dikalikan indeks pemanesasi bangunan dikali harga stuan retribusi per meter persegi.
7. Besarnya indeks fungsi bangunan adalah:
 - a. Fungsi hunian :
 - 1) Rumah tempat tinggal perorangan dengan indeks 1,00 (satu koma nol nol)
 - 2) Rumah tempat tinggal komersil dengan indeks 1,40 (satu koma empat nol)
 - 3) Rumah tempat tinggal usaha dengan indeks 1,60 (satu koma enam nol)
 - b. Fungsi keagamaan dengan indeks 0,00 (nol koma nol nol)
 - c. Fungsi usaha:
 - 1) Kantor (swasta) dengan indeks 1,90 (satu koma sembilan nol)
 - 2) Perdagangan/pertokoan dengan indeks 1,90 (satu koma Sembilan nol)
 - 3) Industry/gudang dengan indeks 2,30 (dua koma tiga nol)
 - 4) Hotel/penginapan/wisma dengan indeks 2,10 (dua koma satu nol)
 - d. Fungsi sosial budaya (swasta) dengan indeks 1,20 (satu koma dua nol)
 - e. Fungsi khusus dengan indeks 2,50 (dua koma lima nol)
 - f. Bangunan gedung milik Negara/Pemerintah dengan indeks 0,00 (nol koma nol nol).
8. Besarnya indeks menurut kelas jalan adalah:
 - a. Kelas jalan arteri dengan 1,50 (satu koma lima nol)
 - b. Kelas jalan kolektor dengan indeks 1,25 (satu koma dua lima)
 - c. Kelas jalan local dengan indeks 1,00 (satu koma nol nol)
 - d. Kelas jalan lingkungan dengan indeks 1,00 (satu koma nol nol)
9. Kelas jalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Walikota
10. Besarnya indeks menurut wilayah adalah:
 - a. Wilayah pusat kota dengan indeks 1,25 (satu koma dua lima)
 - b. Wilayah transisi kota dengan indeks 1,15 (satu koma satu lima)
 - c. Wilayah pinggiran kota dengan indeks 1,00 (satu koma nol nol)
11. Wilayah pusat kota, wilayah transisi dan wilayah pinggiran kota sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Walikota
12. Besarnya indeks lantai bangunan adalah:
 - a. Berlantai 1 dengan indeks 1,00 (satu koma nol nol)
 - b. Berlantai 2 dan lantai basement dengan indeks 1,15 (satu koma satu lima)
 - c. Berlantai 3 dengan indeks 1,25 (satu koma dua lima)
 - d. Berlantai 4 dengan indeks 1,35 (satu koma tiga lima)
 - e. Berlantai 5 dan seterusnya dengan indeks 1,50 (satu koma lima nol)
13. Besarnya indeks permanensi bangunan adalah:
 - a. Bangunan permanen dengan indeks 1,00 (satu koma nol nol)
 - b. Bangunan semi permanen dengan indeks 0,70 (nol koma tujuh nol)
 - c. Bangunan darurat/semesta dengan indeks 0,40 (nol koma empat nol)
14. Untuk bangunan gedung yang tidak dapat atau sulit dihitung luasnya dikenakan retribusi sebesar 2% (dua perseratus) dari biaya pembuatan bangunan gedung sesuai nilai kontrak.

1.9. Konsep Penolakan Permohonan Izin Mendirikan Bangunan

Permohonan Izin Mendirikan Bangunan ditolak jika:

1. Tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan.
2. Bertentangan dengan rencana tata ruang kota, bila:
 - a. Bangunan yang direncanakan tidak sesuai dengan peruntukan tanah di lokasi yang dimaksud.
 - b. Di atas persil yang dimohon rencana jalan/pelebaran sehingga sisa luas tanah tidak dapat dibangun sesuai dengan persyaratan peruntukan. Bangunan yang dimohon tidak sesuai ketentuan teknis lainnya.
3. Mengganggu dan mengakibatkan kerusakan terhadap kelestarian, keserasian, dan keseimbangan lingkungan.
4. Bertentangan dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
5. Bangunan dapat dibongkar apabila:
 - a. Pelaksanaan mendirikan bangunan bertentangan, tidak sesuai atau menyimpang dari izin yang telah diberikan.
 - b. Pelaksanaan mendirikan bangunan tidak memiliki izin.

1.10. Perizinan Terkait dengan Izin Mendirikan Bangunan

Proses penerbitan izin mendirikan bangunan memerlukan waktu untuk pemeriksaan dan penelitian baik administratif maupun teknis. Dalam penerbitannya diperlukan beberapa perizinan yang terkait dengan IMB (Dwi, 2008: 17), antara lain :

1. Izin Pendahuluan, antara lain :
 - a. Izin Pendahuluan Persiapan, yaitu izin untuk melakukan kegiatan pelaksanaan pagar proyek, bangsal kerja, pematangan tanah, pembongkaran bangunan. Bangunan-bangunan dan untuk pemancangan pertama
 - b. Izin Pendahuluan Pondasi, yaitu izin untuk melakukan kegiatan pekerja pondasi
 - c. Izin Pendahuluan Struktur, yaitu izin melakukan kegiatan pelaksanaan struktur bangunan/bangunan- bangunan
 - d. Izin Pendahuluan Menyeluruh, yaitu izin untuk melakukan kegiatan pelaksanaan bangunan/bangunan- bangunan sampai selesai.
2. Izin Peruntukkan Lahan (IPL)
Yaitu izin yang diterbitkan pada seseorang sebagai bukti kepemilikan hak mempergunakan lahan yang ada sesuai dengan perundangan dan tata letak kawasan yang berlaku.
3. Surat Izin Peruntukkan dan Penggunaan Tanah (SIPPT)
Yaitu izin tentang persetujuan sebidang tanah yang terletak pada jalur jalan utama.
4. Surat Persetujuan Prinsip Pembebasan Lokasi/ Lahan (SP3L)
Yaitu sejenis surat persetujuan prinsip pembebasan seunit lokasi atau lahan atau sebidang tanah untuk bangunan fisik.
5. Izin Penggunaan Lahan (IPB)
6. Izin Pengeringan Lahan/ Izin Perubahan Penggunaan Lahan.

1.11. Ulasan Karya

Berdasarkan hasil telaah kepustakaan yang telah dilakukan, ada beberapa hasil ulasan karya yang berhubungan dengan penelitian ini yaitu:

1. Penelitian yang dilakukan oleh **A. Nurhidayah 2014**, dengan judul **“Akuntabilitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Di Kota Makassar”**. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Pemerintah Kota Makassar belum akuntabel dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa yang berdasarkan pada acuan pelayanan belum berorientasi sepenuhnya kepada pengguna jasa dalam memperoleh pelayanan. Oleh karena itu, perlu kiranya Pemerintah meningkatkan transparansi dan akuntabel dalam pelayanan terutama pada biaya pelayanan dan lamanya proses pelayanan yang dikeluhkan masyarakat pengguna jasa.
2. Penelitian yang dilakukan oleh **Christy Marintan Sitorus 2013**, dengan judul **“Peranan Dinas Tata Ruang Dan Tata Bangunan Kota Medan (Studi Tentang Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan Di Kecamatan Medan Johor)”**. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peranan Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Kota Medan dalam memberikan pelayanan izin mendirikan bangunan belum dapat dikatakan berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari masih adanya penempatan pegawai DTRB Kota Medan yang tidak sesuai dengan kemampuannya, sarana dan prasarana pendukung kerja pegawai yang masih belum memadai. Serta kurangnya sosialisasi yang dilakukan kepada masyarakat membuat kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur dan persyaratan IMB yang diminta, sehingga pengurusan perizinan mendirikan bangunan membutuhkan waktu yang lama. Tetapi DTRB berusaha untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yang terlihat adanya program IMB Keliling yang dikhususkan untuk daerah yang memiliki akses yang jauh ke Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan.

Namun demikian, secara teoritis ulasan karya memiliki hubungan atau relevansi dengan penelitian ini, yang dapat dijadikan sebagai acuan teori umum dalam melakukan penelitian ini, karena kajiannya sama-sama membahas mengenai Izin Mendirikan Bangunan.

1.12. Kerangka Pemikiran



Gambar II.1 Kerangka Pemikiran

Sumber: Data Olahan Penulis Tahun 2016.

1.13. Konsep Operasional

Konsep adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak mengenai kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi perhatian ilmu sosial.⁶⁷ Untuk menghindari batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep, guna menghindari adanya salah pengertian maka konsep operasional yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

⁶⁷Singarimbun, 2008, hal.33

1. Pelayanan Publik adalah adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, tanpa berorientasi pada aspek keuntungan.
2. Izin Mendirikan Bangunan adalah surat izin untuk mendirikan bangunan yang meliputi kegiatan penelitian tata letak dan desain bangunan, pengawasan pelaksanaan pembangunannya agar tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku.
3. Dinas Tata Ruang dan Bangunan dalam Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan Di Kota Pekanbaru adalah suatu Dinas/Badan yang bertugas dalam penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain pelayanan izin mendirikan bangunan di Kota Pekanbaru, yang meliputi:
 - a. Kegiatan penelitian tata letak dan desain bangunan
 - b. Pengawasan pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan rencana tata ruang yang berlaku.
 - c. Pemberian pelayanan sesuai dengan prosedur dan persyaratan izin mendirikan bangunan yang ditentukan oleh Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan.

Konsep operasional di atas juga untuk menghindari kesalahpahaman dalam pengertian konsep operasional tersebut dengan permasalahan yang sedang penulis teliti, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan konsep di bawah ini:

1. Persyaratan adalah syarat (dokumen) yang harus dipenuhi dalam pengurusan izin, baik persyaratan teknis maupun administratif. Persyaratan pelayanan merupakan suatu tuntutan yang harus dipenuhi, dalam proses pelayanan sesuai dengan ketentuan.. Persyaratan pelayanan dapat berupa dokumen, tergantung kebutuhan masing-masing jenis pelayanan.

2. Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dilakukan dalam pelayanan izin mendirikan bangunan. Prosedur pelayanan merupakan proses yang harus dilalui seorang pelanggan untuk mendapatkan pelayanan yang diperlukan.
3. Jangka waktu pelayanan adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan. Kemudian waktu-waktu yang diperlukan dalam setiap proses pelayanan (dari tahap awal sampai akhir) dijumlahkan untuk mengetahui keseluruhan waktu yang dibutuhkan.
4. Biaya/tarif adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
5. Produk pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan dapat berupa penyediaan barang, jasa dan/atau produk administrasi yang diberikan dan diterima pengguna layanan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
6. Penanganan pengaduan dan saran. Organisasi penyelenggara pelayanan wajib membuat mekanisme pengelolaan pengaduan. Bentuk-bentuk pengelolaan pengaduan yang banyak digunakan antara lain: penyediaan kotak saran/kotak pengaduan, sms, portal pengaduan dalam *website*, dan penyediaan petugas penerima pengaduan. Untuk mempermudah penanganan pengaduan, perlu dibuatkan prosedur pengelolaan pengaduan. Dalam mekanisme pengaduan harus diinformasikan secara jelas nama petugas, nomor telepon, alamat *email*, dan alamat kantor yang dapat dihubungi. Selain itu perlu juga mengatur mekanisme pengaduan apabila terdapat permasalahan yang tidak dapat diselesaikan di dalam internal organisasi penyelenggara. Hal-hal lebih rinci terkait pengelolaan pengaduan ini dilakukan sebagaimana peraturan terkait yang berlaku.

1.14. Operasional Variabel

Table II.1.Operasional Variabel

Konsep	Variabel	Indikator
(1)	(2)	(3)
Izin Mendirikan Bangunan	1. Persyaratan merupakan syarat (dokumen) yang harus dipenuhi dalam pengurusan izin, baik persyaratan teknis maupun administratif	1. Jenis persyaratan yang diperlukan dalam setiap tahapan dari masing-masing jenis pelayanan. 2. Bentuk persyaratan yang diperlukan dalam setiap tahapan dari masing-masing jenis pelayanan.
	2. Prosedur merupakan tata cara pelayanan yang dilakukan dalam pelayanan izin mendirikan bangunan.	1. Tata cara pelayanan yang dilakukan bagi penerima pelayanan 2. Tahapan proses pelayanan sebagai bahan penyusunan Standar Operasional Prosedur.
	3. Jangka Waktu Pelayanan	1. Kepastian jangka waktu penyelesaian pelayanan izin mendirikan bangunan 2. Waktu-waktu yang diperlukan dalam setiap proses pelayanan (dari tahap awal sampai akhir) dijumlahkan untuk mengetahui keseluruhan waktu yang dibutuhkan.
	4. Biaya/Tarif	1. Jumlah biaya yang dibebankan ke pelanggan dari setiap jenis pelayanan (untuk pelayanan yang dipungut biaya); 2. Jumlah biaya yang dibebankan kepada unit pengelola pelayanan; dan
(1)	(2)	(3)
		3. Kejelasan Informasi berapa besaran biaya pelayanan
	5. Produk Pelayanan	1. Daftar pelayanan yang diberikan gratis kepada pelanggan (apabila terdapat jenis pelayanan yang gratis). 2. Pelayanan dapat berupa penyediaan barang dan jasa 3. Produk administrasi yang diberikan dan diterima pengguna layanan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan.
	6. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan	1. Bentuk-bentuk pengelolaan seperti penyediaan kotak saran/kotak pengaduan, sms, portal pengaduan dalam <i>website</i> , dan penyediaan petugas penerima pengaduan. 2. Prosedur pengelolaan pengaduan

		3. Mekanisme pengaduan harus diinformasikan secara jelas seperti nama petugas, nomor telepon, alamat <i>email</i> , dan alamat kantor yang dapat dihubungi
--	--	--

Sumber: *Data Olahan Penulis Tahun 2016*



Dokumen ini adalah Arsip Miik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau