

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. KAJIAN PUSTAKA

Pemerintahan merupakan sesuatu yang pasti ada dalam suatu kelompok manusia atau yang disebut organisasi. Kita pun hidup dalam suatu masyarakat yang memiliki bentuk organisasi masyarakat yang terkait dengan pemerintahan. Misalnya saja dari segi kebudayaan kebudayaan umum pemerintah dan lembaga organisasi lain di Indonesia adalah ramah tamah dan suka berbasa basi, serta menjunjung tinggi nilai kebersamaan atau kelompok, lain halnya dengan orang barat yang tanpa basa basi dan bersifat individualis kebudayaan. Tidak berbeda dengan budaya pemerintah yang mempengaruhi masyarakatnya, maka budaya organisasi juga akan mempengaruhi sikap dan perilaku semua anggota organisasi tersebut. Budaya yang kuat dalam organisasi dapat memberikan paksaan atau dorongan kepada para anggotanya untuk bertindak atau berperilaku sesuai dengan yang diharapkan organisasi. Dengan adanya ketaatan atas aturan dan juga kebijakan pemerintah tersebut maka diharapkan bisa mengoptimalkan kinerja dan pelayanan dimasyarakat untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Huseini¹² menggambarkan bahwa organisasi memiliki sifat yang abstrak, sulit dilihat namun bisa dirasakan eksistensinya. Pakar yang lain, yaitu LF Urwick, menjelaskan bahwa organisasi dipandang sebagai sesuatu yang lebih dari sekedar alat untuk menyediakan barang dan jasa. Organisasi merupakan suatu alat yang diciptakan oleh manusia untuk mencapai atau mewujudkan berbagai macam tujuan manusia dalam mempertahankan hidupnya.

Lebih lanjut Stephen .Robbin¹³ mendefenisikan organisasi sebagai suatu kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relatif dapat

¹² Huseini, et. al, *Teori organisasi; Suatu Pendekatan Makro*, PAU-IS-UI, 1987, hal 3

¹³ Robbin, Stephen P, *Perilaku Organisasi* Pearson Education Asia Ltd. Dan PT Prehalindo, Jakarta, 2001, h.56

diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Oleh karena itu organisasi adalah suatu unit yang terdiri dari orang atau kelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi orang-orang yang berada dalam organisasi tidak timbul begitu saja namun telah dipikirkan terlebih dahulu. Secara eksplisit, Robbin menyatakan bahwa dalam organisasi diperlukan suatu kebutuhan untuk mengkoordinasikan pola interaksi manusia yang ada didalamnya.

Dengan demikian organisasi juga dapat dibedakan berdasarkan pendekatan analisisnya yaitu pendekatan struktural dan pendekatan behaviorial atau perilaku. Pendekatan struktural menyoroti organisasi sebagai wadah sehingga dapat dikatakan pendekatan ini melihat organisasi sebagai sesuatu yang statis. Organisasi disini diartikan sebagai tempat penyelenggaraan berbagai kegiatan dengan penggambaran yang jelas tentang hirarki kedudukan, jabatan serta jaringan saluran wewenang dan pertanggung jawaban.

Pendekatan perilaku menyoroti organisasi sebagai suatu organisasi yang bersifat dinamis yang dapat juga dikatakan bahwa organisasi merupakan proses kerja sama yang serasi antara orang-orang di dalam perwadhahan yang sistematis, formal dan hierarkial yang berpikir dan bertindak seirama demi tercapainya tujuan secara efektif dan efisien.

Tujuan organisasi akan berdampak pada suatu kebutuhan-kebutuhan tertentu yang menjadi kewajiban organisasi. kebutuhan-kebutuhan tersebut antara lain:¹⁴

1. Kebutuhan - kebutuhan yang ingin dipenuhi baik yang bersifat kongkrit atau dapat dilihat dan dipegang maupun yang sifatnya abstrak seperti faktor psikologis misalnya kebahagiaan, kesenangan dan lain-lain
2. Penyelenggaraan tugas pokok organisasi yang bentuk, sifat dan jenisnya berorientasi pada pencapaian tujuan

¹⁴Ibid,h.67

3. Kegiatan manajemen dalam organisasi yang diantaranya penyusunan uraian tugas fungsional dari satuan kerja dalam organisasi
4. Terbentuknya struktur organisasi.
5. Sekelompok orang atau sumber daya manusia dalam satuan-satuan kerja dimana orang perorang tersebut memiliki tugas, tanggung jawab dan wewenang terhadap jalannya roda organisasi.
6. Sarana dan prasarana kerja yang memadai, dan
7. Interaksi antara organisasi dengan lingkungannya.

Berpijak pada sejumlah rumusan teoritis organisasi, maka dapat diambil benang merah pengertian, dimana organisasi secara umum dimaknai sebagai wadah serta proses kerja sama sejumlah manusia yang terikat dalam hubungan formal dalam rangka hierarki untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan

Organisasi pemerintahan menurut “Graham”, menunjukkan pemahaman organisasi pemerintahan dipandang dari struktur organisasi, pada umumnya hirarkhi sangat tinggi, bahkan puncak tertinggi dengan yang paling bawah, boleh jadi tidak saling mengenal dan dekat, komunikasi sangat di batasi pada umumnya hanya dua tingkatan ke bawah.¹⁵

Hubungan atau komunikasi dalam pemerintahan seperti yang di sebutkan merupakan persoalan yang cukup kompleks. Sangat dimungkinkan komunikasi dari atas turun kebawah bisa terjadi gap komunikasi sehingga tidak jarang terjadi bias informasi pada level dibawah. Oleh sebab itu kegagalan kebijakan dilapangan sering terjadi karena terjadi mis komunikasi. Ketika pasca otonomi daerah yang sudah berjalan dua belas (12) tahun, persoalan organisasi pemerintahan daerah masih terus dilakukan penyempurnaan beberapa kali.

¹⁵Istianto Bambang. 2011. Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik, Mitra Wacana Media. Jakarta.hal:54

Menurut Graham dan Hays,¹⁶ organisasi pemerintahan ada 6 bagian atau tingkatan yaitu:

1. Pusat Otoritas.
2. Politik Eksekutif
3. Eksekutif Manager
4. Manajemen Menengah
5. Supervisor
6. Dukungan dan layanan Personel

2.1.1 Konsep Pemerintahan

Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Teknik-teknik pemerintahan adalah berbagai pengetahuan, kepandaian dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat ditempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa-peristiwa pemerintahan. Untuk teknik pemerintahan di Indonesia ada beberapa teknik yaitu : Diferensiasi, Integrasi, Sentralisasi, Desentralisasi, Konsentrasi, Dekonsentrasi, Delegasi, Perwakilan, Pembantuan, Kooperasi, Koordinasi, dan Partisipasi.¹⁷

Ilmu Pemerintahan merupakan suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas berhubungan dengan keserasian kedalam hubungan antara dinas itu dengan lingkungan sekitarnya (masyarakat). Sedangkan pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya.¹⁸

Ilmu pemerintahan dapat di definisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan tiap orang akan jasa public dan layanan sipil dalam

¹⁶Graham, Belase Cole Jr and Steven W. Hays, *Management function and public Administration*, POSDCORB Revisited (Ott, Steven J et al.). 1991. h. 17

¹⁷Inu Kencana Syafi'i. 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama, hal: 48

¹⁸Musanef. 1982. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Gunung Agung; Jakarta, hal: 6

hubungan pemerintahan, sehingga dapat diterima saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.¹⁹

Menurut Poelje, Ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.²⁰

Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat, dipeleajari dan diajarkan, memiliki objek, baik objek materia maupun forma, universal sifatnya, sistematis serta spesifik (khas).

Menurut C.F.Strong²¹ pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut R.Mac Iver²² pemerintahan itu adalah suatu organisasi dari orang orang yang mempunyai kekuasaan...bagaimana manusia itu diperintah.

Menurut Merriam²³ tujuan Pemerintahan meliputi External Security, Internal order, Justice, General Welfare dan Freedom.

¹⁹Ibid, hal 7

²⁰Inu Kencana Syafi'ie, op.cit, hal; 21

²¹C.F.Strong *Modern Political Constitution*,sidgwick & Jackson Ltd.London,1960,hal 6

²²R.Mac Iver,*The web of Government*,The Mac Millan Company Ltd,New York,1947

²³Charles Merriam, *Systimmatic politics* ,University of Chicago Press,1957,hlm 31-84

Tugas-tugas pokok pemerintahan dan tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.²⁴

Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.²⁵

2.1.2 Konsep Pemerintahan Daerah

Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 angka 2 dan 3 dijelaskan bahwa:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

²⁴Ryas Rasyid. 2002. *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT Mutiara Sumber Widia: Jakarta. Hal; 14

²⁵Talizuduhu Ndraha. 2008. *Kybeenerlogi Sebuah Methamorphosis*. Sirao Credentia Center; Tangerang. Hal ; 67

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 59 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

“ Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota.”

Kemudian dalam Undang-Undang yang sama dalam pasal 208 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

“ Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi oleh pegawai aparatur sipil Negara.”

Menurut Widjaja, dalam menghadapi perkembangan keadaan baik didalam maupun luar negeri serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁶

Berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah²⁷:

1. Penyelenggaraan otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah di dasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

²⁶HAW. Widjaja. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 36

²⁷Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang kewenangan Daerah

3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas berada pada daerah tingkat Kabupaten dan kota, sedangkan pada tingkat propinsi otonomi terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjaga hubungan yang serasi antar pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam wilayah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
6. Kawasan khusus yang di bina oleh pemerintah seperti atau pihak lain seperti Badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan wisata dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
7. Pelaksanaan otonomi daerah lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai fungsi legilasi, fungsi pengawas maupun sebagai fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
8. Pelaksanaan Dekosentrasi di letakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan di mungkinkan tidak hanya dari pemerintah daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999, dilakukan perubahan mendasar pendekatan penyusunan organisasi pemerintah Daerah. Di dalam pasal 60 Undang-Undang tersebut dikemukakan bahwa pembentukan perangkat daerah di dasarkan pada kebutuhan Daerah.

Dengan demikian tidak ada lagi bentuk susunan dan kedudukan organisasi pemerintah Daerah yang serba seragam seperti selama ini terjadi. Hal tersebut di pertegas lagi di dalam pasal 2 ayat (1) PP Nomor 84 Tahun 2000 mengatakan bahwa bentuk susunan Daerah di dasarkan pertimbangan:

1. kewenangan pemerintahan yang di miliki Daerah
2. karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah
3. kemampuan Keuangan Daerah
4. ketersediaan sumber daya aparatur
5. Pengembangan pola kerja sama antar Daerah dan/atau dengan pihak

Ketiga.

Berbicara mengenai kewenangan pemerintahan, hal tersebut tidak terlepas dari pasal 7 ayat (1) Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 yang merugikan pengakuan dari pemerintahan pusat kepada Daerah. Untuk pemerintah Propinsi, kewenangan tersebut kemudian diatur di dalam pasal 59 Undang-undang nomor 23 Tahun 2014.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah menyelenggarakan beberapa hal yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah.

2.1.3 Konsep Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan keistimewaan, dan ke khasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945, diuraikan mengenai Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

“ Oleh karena negara Indonesia itu suatu “eeneidsstaat”, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungan yang bersifat “staat” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.”

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 angka 2 dan 3 dijelaskan bahwa:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsure penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”

Daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Adapun ciri-ciri pemerintahan daerah:

1. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri.
2. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya adalah pegawai pemerintahan daerah.
3. Penanganan segala urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri.

4. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah dalam hubungan pengawasan.
5. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 59 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

“ Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk daerah provinsi disebut Gubernur, untuk daerah kabupaten disebut Bupati, dan untuk daerah kota disebut Walikota.”

Kemudian dalam Undang-Undang yang sama dalam pasal 208 ayat 1, dan 2 dijelaskan bahwa:

“ Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi oleh pegawai aparatur sipil Negara.”

Kemudian dalam Pasal 209 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan pula bahwa :

- (1) Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:
 - a. sekretariat daerah;
 - b. sekretariat DPRD;
 - c. inspektorat;
 - d. dinas; dan
 - e. badan.
- (2) Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:
 - a. sekretariat daerah;
 - b. sekretariat DPRD;
 - c. inspektorat;
 - d. dinas;
 - e. badan; dan
 - f. Kecamatan.
- (3) Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) selain melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan.

Menurut B.N.Marbun²⁸ dalam bukunya kamus politik mengatakan bahwa Sentralisasi yang pahamnya kita kenal dengan sentralisme adalah pola kenegaraan yang memusatkan seluruh pengambilan keputusan politik, ekonomi, sosial disatu pusat.

Berdasarkan definisi diatas bisa kita interpretasikan bahwa sentralisasi itu adalah bahwa seluruh decision (keputusan/kebijakan) dikeluarkan oleh pusat, Daerah tinggal menunggu intruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut Undang-Undang. menurut ekonomi manajemen Sentralisasi adalah memusatkan semua wewenang kepada sejumlah kecil manager atau yang berada disuatu puncak pada sebuah struktur organisasi

Sentralisasi banyak digunakan pemerintah sebelum otonomi daerah, kelemahan sistem Sentralisasi adalah dimana sebuah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama.

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manager atau orang-orang pada level bawah pada suatu organisasi. pada sistem pemerintahan terbaru tidak lagi menerapkan sistem pemerintahan sentralisasi, melainkan sistem otonomi Daerah yang memberikan wewenang kepada pemerintah Daerah untuk mengambil kebijakan yang tadinya diputuskan seluruhnya oleh pemerintah pusat.

Kelebihan sistem ini adalah sebagian keputusan dan kebijakan yang ada di daerah dapat di putuskan di daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat. Namun kekurangan dari sistem ini adalah pada daerah khusus, euforia yang berlebihan dimana wewenang itu hanya menguntungkan pihak tertentu atau golongan serta di pergunakan untuk mengeruk keuntungan para oknum atau pribadi. Hal ini terjadi karena sulit dikontrol oleh pemerintah pusat

²⁸B.N.Marbun, Kamus Politik, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), hal 498

2.1.4 Konsep peranan

Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu system. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil. Peran adalah bentuk dari perilaku yang diharapkan dari seseorang pada situasi sosial tertentu.²⁹

Makna peran, menurut Suhardono, dapat dijelaskan melalui beberapa cara, yaitu:

pertama penjelasan historis. Menurut penjelasan historis, konsep peran semula dipinjam dari kalangan yang memiliki hubungan erat dengan drama atau teater yang hidup subur pada zaman Yunani Kuno atau Romawi. Dalam hal ini, peran berarti katakter yang disandang atau dibawakan oleh seorang aktor dalam sebuah pentas dengan lakon tertentu. *Kedua*, pengertian peran menurut ilmu sosial. Peran dalam ilmu sosial berarti suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu posisi dalam struktur sosial tertentu. Dengan menduduki jabatan tertentu, seseorang dapat memainkan fungsinya karena posisi yang didudukinya tersebut.

Pengertian peran dalam kelompok pertama di atas merupakan pengertian yang dikembangkan oleh paham strukturalis di mana lebih berkaitan antara peran-peran sebagai unit kultural yang mengacu kepada hak dan kewajiban yang secara normatif telah dicanangkan oleh sistem budaya. Sedangkan pengertian peran dalam kelompok dua adalah paham interaksionis, karena lebih memperlihatkan konotasi aktif dinamis dari fenomena peran. Seseorang dikatakan menjalankan peran manakala ia menjalankan hak dan kewajiban yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari status yang disandangnya. Setiap status sosial terkait dengan satu atau lebih peran sosial.

Menurut Horton dan Hunt, peran (*role*) adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki suatu status³⁰. Berbagai peran yang tergabung dan terkait pada satu status ini oleh Merton [1968] dinamakan perangkat peran (*role set*).

²⁹Kozier Barbara. *Fundamental of Nursing: Concepts, Process and Practice*. 7th Edition. New Jersey. 2004, hal. 21

³⁰Horton, Paul B., dan Chester L. Hunt. 1993. *Sosiologi, Jilid 1 Edisi Keenam, (Alih Bahasa: Aminuddin Ram, Tita Sobari)*. Jakarta: Penerbit Erlangga, hlm.129-130.

Dalam kerangka besar, organisasi masyarakat, atau yang disebut sebagai struktur sosial, ditentukan oleh hakikat (*nature*) dari peran-peran ini, hubungan antara peran-peran tersebut, serta distribusi sumberdaya yang langka di antara orang-orang yang memainkannya. Masyarakat yang berbeda merumuskan, mengorganisasikan, dan memberi imbalan (*reward*) terhadap aktivitas-aktivitas mereka dengan cara yang berbeda, sehingga setiap masyarakat memiliki struktur sosial yang berbeda pula.

Bila yang diartikan dengan peran adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang dalam suatu status tertentu, maka perilaku peran adalah perilaku yang sesungguhnya dari orang yang melakukan peran tersebut. Perilaku peran mungkin berbeda dari perilaku yang diharapkan karena beberapa alasan.

Sedangkan, Abu Ahmadi mendefinisikan peran sebagai suatu kompleks pengharapan manusia terhadap caranya individu harus bersikap dan berbuat dalam situasi tertentu berdasarkan status dan fungsi sosialnya.³¹ Meninjau kembali penjelasan tentang peran secara historis, Bilton, et al.³² menyatakan;

peran sosial mirip dengan peran yang dimainkan seorang actor, maksudnya orang yang memiliki posisi-posisi atau status-status tertentu dalam masyarakat diharapkan untuk berperilaku dalam cara-cara tertentu yang bisa diprediksikan, seolah-olah sejumlah "naskah" (scripts) sudah disiapkan untuk mereka. Namun harapan-harapan yang terkait dengan peran-peran ini tidak hanya bersifat satu-arah. Seseorang tidak hanya diharapkan memainkan suatu peran dengan cara-cara khas tertentu, namun orang itu sendiri juga mengharapkan orang lain untuk berperilaku dengan cara-cara tertentu terhadap dirinya. Seorang dokter dapat menanyakan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat sangat pribadi kepada pasien dan mengharapkan pasiennya menjawab dengan jujur. Sebaliknya si pasien mengharapkan dokter untuk merahasiakan dan tidak menyebarkan informasi yang bersifat pribadi ini ke pihak lain.

Jadi peran sosial itu melibatkan situasi saling-mengharapkan (*mutual-expectations*). Peran sosial karena itu bukanlah semata-mata cara orang berperilaku yang bisa diawasi, tetapi juga menyangkut cara berperilaku yang dipikirkan seharusnya dilakukan orang bersangkutan. Gagasan-gagasan tentang apa yang seharusnya dilakukan orang, tentang perilaku apa yang "pantas" atau "layak", ini dinamakan norma.

³¹Ahmadi, Abu. 1982. Psikologi Sosial. Surabaya: Penerbit PT. Bina Ilmu, hlm. 50.

³²Bilton, Tony, Kevin Bonnet, Philip Jones, Michelle Stanworth, Ken Sheard, dan Andrew Webster. 1981. *Introductory Sociology*. Hong Kong: The Macmillan Press, Ltd., hlm.18.

Harapan-harapan terpenting yang melingkupi peran sosial bukanlah sekadar pernyataan-pernyataan tentang apa yang sebenarnya terjadi, tentang apa yang akan dilakukan seseorang, di luar kebiasaan, dan seterusnya, tapi norma-norma yang menggaris bawahi segala sesuatu, di mana seseorang yang memiliki status diwajibkan untuk menjalankannya. Jadi, peran-peran itu secara normatif dirumuskan, sedangkan harapan-harapan itu adalah tentang pola perilaku ideal, terhadap mana perilaku yang sebenarnya hanya bisa mendekati.

Dalam kaitannya dengan peran yang harus dilakukan, tidak semuanya mampu untuk menjalankan peran yang melekat dalam dirinya. Oleh karena itu, tidak jarang terjadi kurang berhasil dalam menjalankan perannya. Dalam ilmu sosial, ketidak berhasilan ini terwujud dalam *role conflict* dan *role strain*.

Role Conflict Setiap orang memainkan sejumlah peran yang berbeda, dan kadang-kadang peran-peran tersebut membawa harapan-harapan yang bertentangan. Menurut Hendropuspito, konflik peran (*role conflict*) sering terjadi pada orang yang memegang sejumlah peran yang berbeda macamnya, kalau peran-peran itu mempunyai pola kelakuan yang saling berlawanan meski subjek atau sasaran yang dituju sama³³. Dengan kata lain, bentrokan peranan terjadi kalau untuk menaati suatu pola, seseorang harus melanggar pola lain. Setidaknya ada dua macam konflik peran. Yakni, konflik antara berbagai peran yang berbeda, dan konflik dalam satu peran tunggal. *Pertama*, satu atau lebih peran (apakah itu peran independen atau bagian-bagian dari seperangkat peran) mungkin menimbulkan kewajiban-kewajiban yang bertentangan bagi seseorang. *Kedua*, dalam peran tunggal mungkin ada konflik inheren.

Role Strain adanya harapan-harapan yang bertentangan dalam satu peran yang sama ini dinamakan *role strain*. Satu hal yang menyebabkan terjadinya *role strain* adalah karena peran apapun sering menuntut adanya interaksi dengan berbagai status lain yang berbeda.

³³Hendropuspito, D., OC. 1989. Sosiologi Sistemik. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, hlm. 105-107.

Sampai tingkatan tertentu, masing-masing interaksi ini merumuskan peran yang berbeda, karena membawa harapan-harapan yang berbeda pula. Maka, apa yang tampak sebagai satu peran tunggal mungkin dalam sejumlah aspek sebenarnya adalah beberapa peran.

Menurut Horton dan Hunt³⁴ [1993],

seseorang mungkin tidak memandang suatu peran dengan cara yang sama sebagaimana orang lain memandangnya. Sifat kepribadian seseorang mempengaruhi bagaimana orang itu merasakan peran tersebut. Tidak semua orang yang mengisi suatu peran merasa sama terikatnya kepada peran tersebut, karena hal ini dapat bertentangan dengan peran lainnya. Semua faktor ini terpadu sedemikian rupa, sehingga tidak ada dua individu yang memerankan satu peran tertentu dengan cara yang benar-benar sama.

Ada beberapa proses yang umum untuk memperkecil ketegangan peran dan melindungi diri dari rasa bersalah. Lanjut Horton dan Hunt;

Pertama, rasionalisasi, yakni suatu proses defensif untuk mendefinisikan kembali suatu situasi yang menyakitkan dengan istilah-istilah yang secara sosial dan pribadi dapat diterima. Rasionalisasi menutupi kenyataan konflik peran, yang mencegah kesadaran bahwa ada konflik. Misalnya, orang yang percaya bahwa "semua manusia sederajat" tapi tetap merasa tidak berdosa memiliki budak, dengan dalih bahwa budak bukanlah "manusia" tetapi "benda milik." *Kedua*, pengkotakan (*compartmentalization*), yakni memperkecil ketegangan peran dengan memagari peran seseorang dalam kotak-kotak kehidupan yang terpisah, sehingga seseorang hanya menanggapi seperangkat tuntutan peran pada satu waktu tertentu. Misalnya, seorang politisi yang di acara seminar bicara berapi-api tentang pembelaan kepentingan rakyat, tapi di kantornya sendiri ia terus melakukan korupsi dan merugikan kepentingan rakyat. *Ketiga*, adjudikasi (*adjudication*), yakni prosedur yang resmi untuk mengalihkan penyelesaian konflik peran yang sulit kepada pihak ketiga, sehingga seseorang merasa bebas dari tanggung jawab dan dosa. *Keempat*, kadang-kadang orang membuat pemisahan secara sadar antara peranan dan "kedirian" (*self*), sehingga konflik antara peran dan kedirian dapat muncul sebagai satu bentuk dari konflik peran.

Bila orang menampilkan peran yang tidak disukai, mereka kadang-kadang mengatakan bahwa mereka hanya menjalankan apa yang harus mereka perbuat. Sehingga secara tak langsung mereka mengatakan, karakter mereka yang sesungguhnya tidak dapat disamakan dengan tindakan-tindakan mereka itu. Konflik-konflik nyata antara peran dan kedirian itu dapat dianalisis dengan konsep jarak peran (*role distance*) yang dikembangkan Erving Goffman. "Jarak peran" diartikan sebagai suatu kesan yang ditonjolkan oleh individu bahwa ia tidak terlibat sepenuhnya atau tidak menerima definisi situasi yang tercermin dalam

³⁴Horton, Paul B., dan Chester L. Hunt . Loc Cit.

penampilan perannya. Ia melakukan komunikasi-komunikasi yang tidak sesuai dengan sifat dari peranannya untuk menunjukkan bahwa ia lebih dari sekadar peran yang dimainkannya. Penyatuan diri terhadap peran tidak dilihat dari sikap seseorang terhadap perannya, tetapi dari tindakan nyata yang dilakukannya. Seorang individu menyatu dengan perannya bila ia menunjukkan semua kemampuan yang diperlukan dan secara penuh melibatkan diri dalam penampilan peran tersebut.

Peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan.³⁵

Analisis terhadap perilaku peranan dapat dilakukan melalui tiga pendekatan yaitu :

- a. Ketentuan peranan
- b. Gambaran peranan
- c. Harapan peranan

Ketentuan peranan adalah pernyataan formal dan terbuka tentang perilaku yang harus ditampilkan oleh seseorang dalam membawa perannya. Gambaran peranan adalah suatu gambaran tentang perilaku yang secara aktual ditampilkan seseorang dalam membawakan perannya. Dari berbagai pengertian tersebut dapat ditarik kesimpulan mengenai pengertian peranan dalam hal ini peran pemerintah dalam melaksanakan fungsi dan tujuannya dalam pelayanan, pembangunan, pemberdaya, dan pengatur masyarakat.

Seperti dikemukakan Soerjono Soekanto bahwa peranan adalah merupakan aspek dinamis dari kedudukan apabila seseorang melaksanakan hal-hal serta kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia telah melakukan sebuah peranan.³⁶

Pembedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan, keduanya tak dapat dipisahkan-pisahkan karena yang satu tergantung pada

³⁵Soerjono Soekanto. 1982. *Memperkenalkan Sosiologi*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada

³⁶Soerjono Soekanto. 1990. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.hal;268

yang lainnya dan sebaliknya. Tak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Sebagaimana halnya dengan kedudukan, peranan juga mempunyai dua arti.³⁷

Istilah peran merupakan terjemahan dari kata “*function*”, “*job*”, atau “*work*”, Rustandi menyimpulkan bahwa peran pemimpin menurut teori klasik meliputi :³⁸

1. Perencanaan
2. Pengorganisasian
3. Pengendalian

Sedangkan Thoha menyatakan bahwa peran adalah suatu rangkaian perilaku yang teratur yang ditimbulkan karena adanya suatu kantor yang sudah dikenal, oleh karena peran yang dimaksud disini menyangkut suatu jabatan dan jabatan ini berisikan seperangkat tugas, wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab yang lazimnya dalam suatu organisasi formil, semua ini tersimpul dalam suatu uraian pekerjaan (*job deskription*), maka setiap organisasi formil pada umumnya berusaha mengembangkan suatu job deskription untuk menjelaskan secara lebih terperinci tentang tugas, wewenang, hak, dan tanggung jawab kepada masing-masing orang yang telah ditentukan untuk menduduki jabatan tersebut.³⁹

Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri, dan sebagai suatu proses. Jadi, seseorang menduduki suatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. Peranan mungkin mencakup tiga hal, yaitu sebagai berikut :⁴⁰

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

³⁷*ibid.* hlm.114

³⁸Ahmad Rustandi. 1985. *Gaya Kepemimpinan-Pendekatan bakat Situasional*. Bandung. PT Armico. hal;47

³⁹Miftah Thoha.1999. *Perilaku Organisasi –konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada

⁴⁰*ibid*

- b. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Tugas dan Fungsi Dinas Perhubungan Kota Dumai dapat berdasar Peraturan Daerah No 20 tahun 2008.

Tugas dan Fungsi Bidang Perhubungan Darat

Bidang Perhubungan Darat mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan kebijakan, koordinasi, pembinaan, bimbingan, penyelenggaraan, pengaturan dan pengendalian kegiatan pemerintahan, pembangunan, pelayanan publik, perizinan, retribusi dan standarisasi pelayanan, pengelolaan data dan informasi serta penyelenggaraan edukasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan bidang perhubungan darat, bidang perhubungan darat terdiri dari :

- a. Seksi Angkutan

Seksi Angkutan mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan koordinasi, pembinaan, bimbingan, pengaturan, pengendalian pemberian izin angkutan orang dan barang, manajemen angkutan orang dan barang, penetapan tarif angkutan orang dan barang, penyelenggaraan angkutan lebaran, angkutan natal dan Tahun baru, serta pembinaan bengkel umum dan karoseri kendaraan umum dan karoseri kendaraan bermotor.

Berdasarkan Peraturan Walikota Dumai Nomor 20 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Kepala Seksi Angkutan Dinas Perhubungan Kota Dumai pada Pasal 16 yaitu sebagai berikut :

1. Mengeluarkan/menerbitkan izin usaha angkutan umum.
2. Mengeluarkan/menerbitkan izin usaha angkutan pariwisata.

3. Mengeluarkan/menerbitkan izin usaha angkutan barang.
4. Mengeluarkan/menerbitkan izin usaha bengkel umum kendaraan bermotor.
5. Mengeluarkan/menerbitkan izin usaha mendirikan pendidikan dan pelatihan mengemudi.
6. Menyusun bahan penetapan jaringan trayek angkutan kota, bus kota, angkutan perkotaan, dan angkutan khusus dalam wilayah kota.
7. Menyusun bahan penetapan kebutuhan kendaraan untuk melayani trayek angkutan kota, bus kota, angkutan perkotaan dan angkutan khusus.
8. Mengeluarkan atau menerbitkan izin trayek angkutan kota, bus kota, angkutan perkotaan, dan angkutan khusus beserta kartu pengawasnya.
9. Menyusun bahan penetapan wilayah operasi angkutan taksi dalam wilayah kota.
10. Menyusun bahan penetapan kebutuhan kendaraan angkutan taksi dalam wilayah kota.
11. Mengeluarkan/menerbitkan izin operasi angkutan taksi dalam wilayah kota dan kartu pengawasannya.
12. Mengeluarkan/menerbitkan rekomendasi izin angkutan sewa.
13. Menyusun bahan penetapan wilayah operasi becak dalam wilayah kota.
14. Menyusun bahan penetapan kebutuhan becak dalam wilayah kota.
15. Mengeluarkan/menerbitkan izin operasi becak beserta kartu pengawasannya.
16. Menyusun bahan penetapan tarif penumpang kelas ekonomi angkutan kota, bus kota, angkutan perkotaan, dan angkutan khusus.
17. Menyusun bahan penetapan tarif angkutan taksi.
18. Mengeluarkan atau menerbitkan rekomendasi izin trayek angkutan antar kota dalam propinsi (AKDP).
19. Mengeluarkan/menerbitkan izin trayek angkutan khusus yang terdiri dari angkutan karyawan, angkutan sekolah, angkutan pemuat moda (angkutan khusus pelabuhan, angkutan khusus bandara, dan mobil service perusahaan, angkutan/perusahaan pelayaran).
20. Mengeluarkan/menerbitkan kartu kendali angkutan barang.
21. Mengeluarkan /menerbitkan izin pool dan/atau loket penjualan tiket angkutan antar kota dan angkutan sewa yang berada di luar terminal penumpang.
22. Mengeluarkan/menerbitkan izin dispensasi pengangkutan orang dengan menggunakan mobil barang.
23. Melakukan penyiapan bahan koordinasi penyelenggaraan angkutan Lebaran, angkutan Natal dan Tahun Baru, serta angkuta haji.
24. Melakukan penyiapan bahan koordinasi penyelenggaraan lomba pemilihan awak kendaraan umum teladan (AKUT).
25. Melakukan edukasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan angkutan orang dan barang di jalan.
26. Melakukan pemungutan retribusi terhadap pelayanan publik dan perizinan yang diterbitkan
27. Menyusun bahan penetapan standar pelayanan minimum terhadap pelayanan publik dan perizinan yang diterbitkan.
28. Melakukan inventarisasi permasalahan-permasalahan dalam lingkup tugasnya dan menyusun bahan petunjuk pemecahan masalah.
29. Melakukan pencatatan, pengolahan, analisis dan evaluasi terhadap data yang dikumpulkan dalam lingkup tugasnya.
30. Menyusun bahan dan menyampaikan laporan tertulis secara periodik atas pelaksanaan tugasnya.

31. Melakukan koordinasi dengan unit kerja/instansi terkait sesuai dengan bidang tugasnya dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas.
32. Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan sesuai dengan lingkup tugasnya.

Kewenangan Kepala Bidang Darat dan Kepala Seksi Angkutan :

1. Penetapan rencana umum jaringan trayek perkotaan dalam 1 (satu) daerah Kota Dumai.
2. Penetapan rencana umum jaringan umum trayek angkutan kota yang menghubungkan 1 (satu) daerah Kota Dumai.
3. Penetapan wilayah operasi angkutan orang dengan menggunakan angkutan kota dalam kawasan perkotaan yang wilayah operasinya berada dalam daerah Kota Dumai.
4. Penerbitan izin penyelenggaraan angkutan orang dalam trayek perkotaan 1 (satu) daerah Kota Dumai.
5. Penerbitan izin penyelenggaraan angkutan kota kawasan tertentu yang wilayah operasinya berada dalam daerah Kota Dumai.
6. Penyediaan angkutan umum untuk jasa angkutan orang dalam daerah Kota Dumai.
7. Penetapan kawasan perkotaan untuk pelayanan angkutan perkotaan dalam 1 (satu) daerah di Kota Dumai.

2.1.5 Konsep Pelayanan Publik

Secara Etimologis, pelayanan berasal dari kata “layan” yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang di perlukan seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: perihal/cara melayani; Servis/jasa; Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Pengertian pelayanan (service) menurut *American Marketing Association*, seperti di kutip oleh Donald⁴¹, bahwa Pelayanan pada dasarnya merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak terwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, Proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik. Lovelock⁴² “Service” adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya Service merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Menurut Gronroos, Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi layanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan⁴³.

Defenisi yang sangat simpel diberikan oleh Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby, pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.”⁴⁴

Moenir mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung⁴⁵. Warella menyebutkan pelayanan adalah sebagai suatu perbuatan (*deed*), suatu kinerja (*performance*) atau suatu usaha (*effort*)⁴⁶.

Pelayanan publik menurut Sinambela adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun

⁴¹Donald, Tahun, 1984, hal, 22, *Kualitas Pelayanan Publik*

⁴²Ibid

⁴³Gronroos, Tahun 1990, hal, 27, *Manajemen Pelayanan* (Ratminto dan Atik Septi Winarsi)

⁴⁴Ivancevich dan kawan-kawan. 1997. *Manajemen pelayanan* (Ratminto dan Atik septi Winarsih). Hal: 448

⁴⁵H.A.S Moenir, 1986, *Kepemimpinan Kerja: Peranan, teknik dan keberhasilannya*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 16

⁴⁶Y Warella, 2004, *Administrasi Publik dan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, MAP UNDIP, Semarang, hal. 18

hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik⁴⁷. Kurniawan mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan⁴⁸. Definisi pelayanan menurut Kepmen PAN Nomor 63 Tahun 2004 adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan suatu kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia layanan adalah menolong atau menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain. Menurut Moenir bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain dan diterima langsung⁴⁹. Masyarakat sebagai pengguna atau konsumen pada hakikatnya mengharapkan suatu pelayanan yang baik dan berkualitas prima dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan pemerintah. Oleh karena itu, hal ini haruslah menjadi komitmen dari organisasi birokrasi pemerintah, yang bermakna keberpihakan birokrasi pemerintahan dipihak masyarakat. Pelayanan yang berkualitas merupakan pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan atau pengguna jasa yang dalam hal ini adalah masyarakat.

Menurut Satya⁵⁰ bahwa:

ada 3 (tiga) hal pokok bagi terpenuhinya pelayanan yang baik, yakni:

1. Pendekatan sikap yang berkualitas dengan kepedulian kepada masyarakat
2. Upaya untuk melayani masyarakat dengan tindakan terbaik
3. Memiliki tujuan untuk memuaskan masyarakat dengan berorientasi pada standar pelayanan tertentu

⁴⁷Lijan Sinambela Poltak, dkk, 2006, *Reformasi pelayanan Publik: Teori, Kebijakan dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 5

⁴⁸Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Pembauran, Yogyakarta, hal.6

⁴⁹H.A.S Moenir, 1992, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 8

⁵⁰Boby satya, 2005, *Stratategi Pelayanan Prima dalam Meningkatkan Prestasi Kerja dan Memenangkan Hati Publik*, BiPro, Pekanbaru, hal. 1

Sedangkan menurut Syafie, dari aktivitas pelayanan yang diberikan pemerintah yang diharapkan masyarakat dari pelayanan tersebut adalah, biaya relatif harus lebih rendah, waktu untuk mengerjakan lebih cepat, dan mutu yang diberikan relatif lebih bagus⁵¹.

Menurut Ndraha⁵²;

Layanan dapat diartikan sebagai produk dan dapat juga diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan *provider* dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya. Jika barang dan jasa dianggap sebagai produk komoditi, maka perdagangannya disertai dengan layanan sebagai cara atau sebagai alat. Apakah perbedaaan antara jasan dengan layanan? Jasa adalah produk yang ditawarkan oleh provider dan konsumen harus menyesuaikan diri dengan tawaran itu. Sedangkan layanan adalah produk yang disediakan oleh *provider*; *provider* harus menyesuaikan diri dengan kondisi atau tuntutan konsumen. Layanan sebagai cara atau alat pendukung produk itulah yang membuat barang, jasa-pasar dan jasa publik menjadi sangat kompetitif, lebih-lebih di pasar bebas atau terbuka.

Istilah *civil* berasal dari kata latin *civil* (kata sifat), yaitu segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari-hari warga negara diluar urusan militer dan ibadah. *Civil service* semula diartikan sebagai suatu cabang *public service*, menyangkut semua fungsi pemerintahan diluar *armedservices*. Seiring dengan perkembangan masyarakat ilmu pengetahuan, setiap disiplin memakai konsep-konsep itu dalam konteks yang berbeda-beda pula. Layanan *civil* mempunyai content yang luas

Manullang, mendefenisikan manajemen adalah Seni dan Ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.”⁵³

Sementara itu Gibson, Donelly dan Ivancevich, mendefenisikan manajemen adalah sebagai suatu proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengoordinasikan berbagai aktivitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri.⁵⁴

⁵¹Inu Kencana Syafie, 2004, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hal. 100

⁵²Taliziduhu Ndraha, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru I)*, Rineka cipta, Jakarta, hal. 46-47

⁵³Manullang. 1985. *Manajemen pelayanan* (Ratminto dan Atik Septik Winarsih). Hal;17

⁵⁴Gibson dan kawan-kawan, 1996. *Manajemen Pelayanan*. (Ratminto dan Atik Septik Winarsih).hal 2

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 yang dimaksud dengan 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 publik⁵⁵.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna yaitu:

1. Perihal atau cara melayani
2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang).
3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Menurut Parasuraman, Siklus jasa yang berkualitas dapat didayagunakan dengan mengidentifikasi bentuk kepuasan pengguna layanan antara lain adalah:⁵⁶

1. Aspek *tangible*; kualitas pelayanan yang berupa tampilan fisik yang kasat mata, dengan indikatornya yang meliputi sarana parkir, ruang tunggu, komputerisasi, jumlah pegawai, media informasi pengurusan, media informasi keluhan, dan jarak ke tempat layanan.
2. Aspek *reliability*, kemampuan untuk mewujudkan janji dan kehandalan dalam menyediakan layanan yang terpercaya, meliputi proses waktu penyelesaian layanan dan proses waktu pelayanan keluhan.
3. Aspek *responsiveness*, ketanggapan dan kesanggupan dalam membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. Aspek *assurance*, kemampuan untuk memberikan jaminan dan kemampuan petugas dalam menyakinkan kepercayaan masyarakat.

⁵⁵Undang-Undang, Nomor 25 Tahun 2009, Tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat 1

⁵⁶Savas, Op.cit, 1987, h.41-50

5. Aspek *empathy*, kemampuan memahami kebutuhan pelanggan serta tegas dan perhatian terhadap konsumen.

Pelayanan publik menurut Sadu Wasistiono adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.⁵⁷

Lebih lanjut Sadu⁵⁸ Wasistiono, menjelaskan bahwa ada enam alasan mengapa pemerintahan harus memahami dan *committed* terhadap pentingnya manajemen pelayanan publik yaitu:

1. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli sehingga tidak terdapat iklim kompetisi di dalamnya. Padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
2. Dalam menjalankan kegiatannya aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan dari pada kekuatan pasar ataupun kebutuhan konsumen;
3. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke samping maupun ke atas. Hal ini disebabkan karena belum adanya tolak ukur kinerja setiap instansi pemerintah yang di bakukan secara nasional berdasarkan standar yang dapat diterima secara umum.
4. Dalam aktivitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan “*etic*” yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) dari pada pandangan “*emic*” yakni pandangan dari mereka yang menerima jasa layanan pemerintah;

⁵⁷DR. Bambang Istianto HP.M, *Si pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik Manajemen*, Mitra Wacana Media Dengan STIAMI .Jakarta

⁵⁸Ibid, h.16

5. Kesadaran anggota masyarakat akan hak dan kewajiban sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja layanan yang diberikan oleh instansi pemerintah, Terlebih lagi, apabila layanan yang di berikan Cuma-Cuma;
6. Penyelenggaraan pemerintah yang tidak demokratis dan cenderung represif seperti yang selama ini dipraktekkan, selalu berupaya menekan adanya kontrol sosial masyarakat.

Syakuri⁵⁹, menjelaskan bahwa untuk mendapatkan eksekutif daerah yang mampu menampilkan kinerja yang optimal diperlukan empat persyaratan yaitu:

1. Kapasitas SDM yang memadai. Kemampuan pengetahuan, keterampilan dan pengalaman serta didukung oleh sikap mental, moral, loyalitas dan dedikasi dari eksekutif akan sangat mendukung bagi terwujudnya kinerja eksekutif daerah yang optimal.
2. Rekrutmen yang baik. Untuk mendapatkan eksekutif yang *qualified* diperlukan suatu mekanisme dan proses rekrutmen yang tertata dengan baik dan benar;
3. Pembinaan yang memadai, untuk meningkatkan kinerja eksekutif maka perlu adanya upaya pembinaan untuk meningkatkan kapasitasnya secara berencana dan berkelanjutan
4. Pengawasan masyarakat. Pengawasan masyarakat baik oleh lembaga perwakilan rakyat, maupun media massa, LSM dan masyarakat secara langsung perlu dilaksanakan dan ditingkatkan secara terus menerus.

Dengan demikian, Pelayanan publik Menurut Thoha⁶⁰, dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah

⁵⁹.,Syakuri,HR,*Peningkatan Kinerja Eksekutif dan Implementasi Otonomi Daerah*,Semarang,2002,h.8

⁶⁰Thoha,Tahun 2001,hal,41,*Kualitas Pelayanan publik*

ditetapkan. 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.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 sebagai berikut:⁶¹

1. Transparansi (bersifat terbuka). Mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas (Dapat dipertanggung jawabkan) Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional (sesuai dengan kondisi) Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi di dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan

⁶¹Keputusan menteri pendayagunaan Aparatur Negara No 63 Tahun 2004

publik yang dimaksud adalah berdasarkan Keputusan Menteri Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2. Waktu penyelesaian

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

3. Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Kualitas pelayanan publik menurut Ibrahim, adalah kualitas pelayanan yang merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian

pelayanan publik tersebut⁶². Ciri-ciri atau atribut yang dapat menentukan kualitas pelayanan publik antara lain menurut Tjiptono adalah:

1. Ketepatan waktu pelayanan
2. Akurasi pelayanan
3. Kesopanan dan keramahan
4. Kemudahan mendapat pelayanan
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan.

Berdasarkan uraian diatas tersebut, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau dengan persyaratan atau kebutuhan. Pada hakekatnya pelayanan umum itu adalah:

1. Meningkatkan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah di bidang pelayanan umum
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga berdaya guna dan berhasil guna
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

⁶²Ibrahim,2008,hal 22,(Dr,Hardiansyah,Msi.Kualitas Pelayanan Publik.)

B. Gambar 1.2 : KERANGKA PEMIKIRAN

