

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### 2.1. Konsep Peranan

Setiap manusia dalam kehidupannya masing-masing memiliki peran dan fungsi dalam menjalankan kehidupan sosialnya. Dalam melaksanakan perannya, setiap manusia memiliki cara atau sikap yang berbeda-beda. Hal ini sangat dipengaruhi oleh latar belakang kehidupan sosialnya.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia menyebutkan pengertian peran sebagai berikut :

- a. Peran adalah pemain yang diandaikan dalam sandiwara maka ia adalah pemain sandiwara atau pemain utama.
- b. Peran adalah bagian yang dimainkan oleh seorang pemain dalam sandiwara, ia berusaha bermain dengan baik dalam semua peran yang diberikan
- c. Peran adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.

Mengenai peranan ini, Horoepoetri, Arimbi dan Santosa, mengemukakan beberapa dimensi peran sebagai berikut<sup>11</sup> :

- a. Peran sebagai suatu kebijakan. Penganut paham ini berpendapat bahwa peran merupakan suatu kebijaksanaan yang tepat dan baik dilaksanakan
- b. Peran sebagai strategi. Penganut paham ini mendalikan bahwa peran merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat (*public*

---

<sup>11</sup> Syarifin, Jubaedah Dedah. 2006. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. CV.Pustaka Setia, Bandung, hal : 57

*support*). Pendapat ini didasarkan pada suatu paham bahwa keputusan dan kepedulian masyarakat pada tiap tingkatan keputusan didokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut memiliki kredibilitas.

- c. Peran sebagai alat komunikasi. Peran didayagunakan sebagai instrumen atau alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini dilandaskan oleh suatu pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan preferensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai, guna mewujudkan keputusan yang responsif dan responsibel.
- d. Peran sebagai alat penyelesaian sengketa. Peran didayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi dan meredam konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat-pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi persepsi ini ialah bertukar pikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan (*mistrust*) dan kerancuan (*biases*).
- e. Peran sebagai terapi. Menurut persepsi ini, peran dilakukan sebagai upaya “mengobati” masalah masalah psikologis masyarakat seperti halnya perasaan ketidakberdayaan (*sense of powerlessness*), tidak percaya diri dan perasaan bahwa diri mereka bukan komponen penting dalam masyarakat.

Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan (status) terhadap sesuatu. Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.<sup>12</sup>

Analisis terhadap perilaku peranan dapat dilakukan melalui tiga pendekatan, yaitu ketentuan peranan, gambaran peranan dan harapan peranan. Ketentuan peranan adalah pernyataan formal dan terbuka tentang perilaku yang harus ditampilkan 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, pemberdayaan, dan pengaturan masyarakat. Seperti yang telah dikemukakan oleh Sarjono Sukanto bahwa peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan apabila seseorang melaksanakan hak-hak serta kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia telah melakukan sebuah peranan.

## **2.2. Konsep Pemerintah**

### **2.2.1 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan**

Pemerintah (*Government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani, *Kubernan* atau *nakoda kapal*. artinya, menatap ke depan. Lalu “memerintah” berarti melihat ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat Negara.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (*di*

<sup>12</sup> Suharto, Edi. 2006. *Membangun Masyarakat memberdayakan Rakyat*. PT. Refika Aditama, Bandung, hal : 237

*namika*), *structural fungsioanal*, dan dari segi *tugas dan kewenangan (fungsi)*. Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar Negara, mengenai rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi *structural fungsional*. Pemerintah berarti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.<sup>13</sup>

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi perintah, dan ketiga ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Kata perintah itu sendiri, paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut: (1) Ada dua pihak yang terlibat; (2) Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah; (3) Yang kedua pihak yang diperintah yaitu rakyat; dan (4) Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan<sup>14</sup>.

Menurut Strong, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu pertama harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus memiliki kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus memiliki

<sup>13</sup> Ramlan Surbakti., 1999, *Memahami Ilmu Politik*, Cetakan 4, PT. Grasindo, Jakarta, hal : 168

<sup>14</sup> Syafiie, Inu Kencana, *Manajemen Pemerintahan*. Pustaka Reka Cipta, Bandung, 2011 , hal : 5

kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan negara<sup>15</sup>.

Menurut Iver pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan, bagaimana manusia itu bisa diperintah<sup>16</sup>.

Menurut Finer, pemerintahan harus mempunya kegiatan terus menerus (*prosecc*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlansung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta system (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya<sup>17</sup>.

Bahawa berjalannya suatu pemerintahan disebabkan oleh adanya hubungan antara dua pihak yaitu pihak penyelenggara pemerintahan dan pihak yang menerima hasil penyelenggaraan yakni masyarakat. Dengan demikian perlu adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat agar penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara berjalan dengan damai.

Secara umum, pemerintahan dapat didefenisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang diwilayah tertentu<sup>18</sup>.

Ilmu pemerintahan banyak dipengaruhi oleh kondisi global dan tidak lepas dari hantaman teknologi informasi dan komunikasi yang melejit tanpa batas ruang dan waktu sehingga ruang lingkup urusan pemerintahan menjadi semakin melebar

<sup>15</sup> Syafie, Inu Kencana. Manajemen Pemerintahan. PT.Perca, Jakarta, 2007, hal : 17

<sup>16</sup> Ibid. 2007, hal : 18

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Sumaryadi, I Nyoman, 2010, Sosiologi Pemerintahan, Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, Bogor, hal :16

dan hampir sulit untuk dieliminasi secara *rigid* karena sangat beragam dan kompleks<sup>19</sup>.

Dunn dalam tulisan Rasyid, menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi setiap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik didalam lingkungan Negara maupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya<sup>20</sup>.

Tujuan pemerintah dicapai melalui sistem yang lazim disebut sistem pemerintahan. Salah satu sistem pemerintahan adalah sistem desentralisasi. Berdasarkan sistem ini, melalui *public choice* dan *state policy*, negara menyerahkan sebagian kekuasaan substansial dan prosedural negara yang disebut kewenangan untuk mengatur dan mengurus (mengelola, melindungi, dan memenuhi kebutuhan) rumah tangga masyarakat itu sendiri kepada masyarakat tertentu, karena masyarakat yang bersangkutan dianggap mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya, atau supaya pada suatu saat (mengelola) masyarakat itu mampu mengelola rumah tangganya sendiri (otonom), dan isi rumah tangga (hal-hal yang diatur dan diurus) daerah otonom disebut otonomi daerah<sup>21</sup>. Masyarakat itu disebut Masyarakat Berotonomi Daerah. Pada saat masyarakat itu menerima otonomi (wewenang) kemampuan nyata (untuk mengatur dan

---

<sup>19</sup> Hasan, Erliana, Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian Ilmu Pemerintahan. 2011, Ghalia Indonesia, hal : 156

<sup>20</sup> Rasyid, Ryas, et al, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. 2007, Pustaka pelajar, Jakarta, hal : 223

<sup>21</sup> Ndraha, Taliziduhu, Kybernologi Sebuah Methamorphosis. 2008, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 69

mengurus rumah tangga sendiri) masih berada pada pihak lain (Negara, Pusat, daerah induk/asal/lama)<sup>22</sup>.

Otonomi daerah adalah modal (*input*), yang melalui pemerintahan daerah berproses, sehingga pada suatu saat masyarakat yang bersangkutan (berotonomi) sungguh-sungguh menjadi daerah otonom (*output*), (seharusnya) di dalam kerangka Bhineka Tunggal Ika<sup>23</sup>.

Seiring dengan adanya perubahan tersebut diatas dan menguatkan semangat otonomi, pemerintah daerah mendapatkan otoritas yang lebih besar untuk meningkatkan kinerjanya. Dampak dari perubahan ini adalah, terjadinya pola hubungan baru antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Di satu sisi pemerintah pusat berharap agar daerah makin akuntabel, ekonomis, efisien, dan disisi lain pemerintah juga perlu mengakomodasikan tuntutan dan kebutuhan masyarakat lokal<sup>24</sup>.

### 2.2.2. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan

<sup>22</sup> Ndraha, Taliziduhu, Dari Pemikiran Kualitatif Constructivist Menuju Birokrasi Kybernologi. 2011, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 89

<sup>23</sup> Ndraha, Taliziduhu, Kybernologi & Metodologi: Metodologi Ilmu Pemerintahan. 2010, Sirou crednetia center, Tangerang, hal : 162

<sup>24</sup> Suprianto, Budi, Manajemen Pemerintahan. 2009, CV. Media Berlian, hal : 300

bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat. Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak social tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.<sup>25</sup>

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu system ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama<sup>26</sup>. Osborne dan Gaebler bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya

---

<sup>25</sup> Rasyid, Ryas, et al, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. 2007, Pustaka pelajar, Jakarta, hal : 11

<sup>26</sup> Ibid, hal : 13

dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.<sup>27</sup>

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.<sup>28</sup>

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

---

<sup>27</sup> Ibid, hal : 192

<sup>28</sup> Ibid, Rasyid, 2007, hal : 52

memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*.<sup>29</sup>

Sejalan dengan itu, Kaufman menyebutkan bahwa tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.<sup>30</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup: *Pertama*, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan. *Kedua*, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai. *Ketiga*, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. *Keempat*, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-

---

<sup>29</sup> Ibid, Ndraha, 2008, hal : 70

<sup>30</sup> Ibid, Rasyid, 2007, hal : 12

bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. *Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan sebagainya.<sup>31</sup>

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahakan keadilan dalam masyarakat pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>32</sup>

Oleh Ndraha, fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu, *Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. *Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.<sup>33</sup>

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang

---

<sup>31</sup> Ibid, Rasyid, 2007, hal : 13

<sup>32</sup> Ibid, Rasyid, 2007, hal : 50

<sup>33</sup> Ibid, Ndraha, 2008, hal : 85

memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

### 2.3. Pemerintahan Desa / Kelurahan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, desa diartikan sebagai ;

1. Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan, kampung, dusun;
2. Udik atau dusun (dalam arti daerah pedalam sebagai lawan kota);
3. Tempat, tanah, dan daerah.

Dari pengertian ini, maka desa memiliki beberapa karakteristik, yaitu: (1) desa merupakan suatu lokasi pemukiman di luar kota sekaligus bukan kota; (2) desa merupakan suatu komunitas yang homogen; dan (3) desa menunjukkan suatu sifat dari lokasi sebagai akibat dari posisinya yang berbeda di pedalaman. Desa lebih sering diperlawankan dengan kota. Menurut S. Wojowasito, rural diartikan dari desa, seperti di desa, sedangkan urban diartikan dari perdesaan, bukan desa (*village*), dan urban diterjemahkan menjadi perkotaan, juga bukan kota (*town, city*). Hal ini didasarkan pada konsep rural dan urban lebih menunjuk kepada karakteristik masyarakatnya, sedangkan *village, town, dan city* lebih mengacu kepada suatu unit teritorial. Dari pendapat tersebut, maka pengertian desa dapat dilihat aspek wilayah kemasyaratan, dengan penjelasan:

- a) Dari aspek wilayah teritorial, *village*, *town*, dan *city* sebagai sesuatu unit teritorial-administratif atau berkaitan dengan kekotaprajaan (*municipality*). Dalam kaitan ini, suatu daerah dan komunitas pedesaan (*rural area and community*) dapat mencakup sejumlah desa (*village*). Demikian pula urban, bukan hanya sebagai sebuah kota (*town atau city*) dalam arti suatu kotapraja atau kotamadya, melainkan termasuk daerah-daerah di luar batas resmi kota tersebut yang masyarakatnya memiliki cara hidup kota.
- b) Dari aspek kemasyarakatan (komunitas), desa (*village*) sebagai tempat pemukiman para petani, terlepas dari ukuran besar kecilnya, tetapi juga terdapat desa-desa perdagangan dimana terdapat sejumlah orang dari desa itu yang memiliki mata pencaharian dalam bidang perdagangan (non pertanian), yang masih dikelola secara tradisional. Sedangkan, kota kecil (*town*), didefinisikan sebagai suatu pemukiman perkotaan yang mendominasi lingkungan perdesaan dalam berbagai segi, tetapi kota kecil bukanlah sekedar desa yang besar.<sup>34</sup>

Adapun desa dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2008 bahwa:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan di daerah Kabupaten”.

<sup>34</sup> Wojowasito, S., 1972, *Pengantar sintaksis Indonesia: (dasar<sup>2</sup> ilmu kalimat Indonesia)*, Jakarta Hasta, Jakarta

Sedangkan menurut Sutardjo Kartohadikusuma, mengemukakan bahwa desa adalah suatu kesatuan hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat pemerintahan tersendiri.<sup>35</sup>

Adapun mengenai kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

#### **2.4. Konsep Pelayanan Publik (Grass Root Service)**

##### **2.4.1. Pengertian Pelayanan**

Istilah pelayanan berasal dari kata “layan” yang artinya menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>36</sup> Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Kartohadikusumo, Soetardjo, 1994, *Desa*, Sumur Bandung, Bandung

<sup>36</sup> Sinambela, L.P., 2010, *Reformasi Pelayanan Publik; Teori, Kebijakan dan Implementasi*, cetakan kelima, PT. Bumi Aksara, Jakarta, hal :3

<sup>37</sup> Moenir, H.A.S. 2002. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal : 16-17

Membicarakan pelayanan berarti membicarakan suatu proses kegiatan yang konotasinya lebih kepada hal yang abstrak (Intangible). Pelayanan adalah merupakan suatu proses, proses tersebut menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, yang kemudian diberikan kepada pelanggan.

Harbani Pasolong memaparkan bahwa pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Hasibuan mendefinisikan pelayanan sebagai kegiatan pemberian jasa dari satu pihak ke pihak lain, dimana pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan secara ramah tamah dan dengan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan bagi yang menerima.<sup>38</sup>

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman mengemukakan, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>39</sup>

Selanjutnya Sampara Lukman pelayanan merupakan suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>40</sup>

Sedangkan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos dalam Ratminto yaitu pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hak lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi

<sup>38</sup> Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, hal : 4

<sup>39</sup> Lukman, Sampara, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, hal :8

<sup>40</sup> Ibid, Lukman, Sampara, 2000, hal : 5

pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.<sup>41</sup>

Dalam pengertian lain, pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh organisasi dalam masyarakat.<sup>42</sup>

Menurut Ahmad Batinggi terdapat tiga jenis layanan yang bisa dilakukan oleh siapapun, yaitu :<sup>43</sup>

1. Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas - petugas di bidang Hubungan Masyarakat ( HUMAS ), bidang layanan Informasi, dan bidangbidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar supaya layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat - syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu:

- a. Memahami masalah - masalah yang termasuk ke dalam bidang tugasnya.
- b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan, dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- c. Bertingkah laku sopan dan ramah

2. Layanan dengan tulisan

---

<sup>41</sup> Ratminto & Atik, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal : 2

<sup>42</sup> Moenir, H. A. S. 1995. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Jakarta Bumi. Aksara, hal : 27

<sup>43</sup> Batinggi, Ahmad, 1998, *Manajemen Pelayanan Umum*, Bahan Kuliah STIA LAN, hal : 21

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas. Sistem layanan pada abad Informasi ini menggunakan sistem layanan jarak jauh dalam bentuk tulisan.

Layanan tulisan ini terdiri dari 2 (dua) golongan yaitu, berupa petunjuk Informasi dan yang sejenis ditujukan kepada orang - orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga pemerintah. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atau permohonan laporan, pemberian/ penyerahan, pemberitahuan dan sebagainya. Adapun kegunaannya yaitu :

- a. Memudahkan bagi semua pihak yang berkepentingan.
  - b. Menghindari orang yang banyak bertanya kepada petugas
  - c. Mamperlancar urusan dan menghemat waktu bagi kedua pihak, baik petugas maupun pihak yang memerlukan pelayanan.
  - d. Menuntun orang ke arah yang tepat
3. Layanan dengan perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh petugas-petugas yang memiliki faktor keahlian dan ketrampilan. Dalam kenyataan sehari - sehari layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering digabung. Hal ini disebabkan karena hubungan pelayanan secara umum banyak dilakukan secara lisan kecuali khusus melalui hubungan tulis yang disebabkan oleh faktor jarak.

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan melalui hubungan antara penerima dan pemberi

pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

#### 2.4.2. Pengertian Publik (Umum)

Istilah publik berasal dari bahas Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Padanan kata yang tepat digunakan adalah praja yang sebenarnya bermakna rakyat sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat.<sup>44</sup>

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka publik dapat didefinisikan sebagai masyarakat luas atau umum.

#### 2.4.3. Pengertian Pelayanan Publik

Istilah pelayanan umum di Indonesia seringkali diidentikkan dengan pelayanan publik sebagai terjemahan dari *pubic service*. Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perizinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Menurut KEP. MEN .PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, definisi pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan

---

<sup>44</sup> Lijan, Poltak Sinambela dkk , 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, hal : 5

kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, didaerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>45</sup>

Menurut Batinggi, pelayanan publik dapat diartikan sebagai perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat atau khalayak umum. Dengan demikian, kewajiban pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara.<sup>46</sup>

Agung kurniawan dalam Harbani Pasolong, 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 ditetapkan.<sup>47</sup>

Sedangkan menurut Sadu Wasistiono dalam Handayani, pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah ataupun pihak swasta kepada

---

<sup>45</sup> Ibid, Ratminto & Atik, 2005, hal : 5

<sup>46</sup> Ibid, Batinggi, Ahmad, 1998, hal : 12

<sup>47</sup> Ibid, Pasolong, Harbani, 2007, hal : 128

masyarakat dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.<sup>48</sup>

Menurut pasal 1 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan 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.

Sedangkan menurut AG. Subarsono seperti yang dikutip oleh Agus Dwiyanto pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan KTP, akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat.<sup>49</sup>

Sedangkan menurut Moenir pengertian pelayanan umum adalah Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak.<sup>50</sup>

Berdasarkan pemaparan yang dikemukakan di atas, maka pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan

---

<sup>48</sup> Handayani, Soewarno. (1994). *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. CV.Haji Masagung, Jakarta, hal : 54

<sup>49</sup> Dwiyanto, Agus, 2005, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada, Yogyakarta, hal : 141

<sup>50</sup> Moenir, H.A.S. 2002. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal : 12

Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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.<sup>51</sup>

Secara operasional, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu; pertama, pelayanan publik yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya; kedua, pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan yang meliputi kartu penduduk dan surat-surat lainnya.<sup>52</sup>

#### **2.4.4. Azas Pelayanan Publik**

Menurut Pasal 4 UU No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengemukakan asas-asas pelayanan publik adalah:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;

---

<sup>51</sup> Sumaryadi, I Nyoman., 2010, *Sosiologi Pemerintahan*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal : 70

<sup>52</sup> Ibid, Sumaryadi, I Nyoman, 2010, hal : 70-71

- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan;

#### **2.4.5. Standar Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan komponen standar pelayanan sekurangkurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum;
- b. Persyaratan;
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur;
- d. Jangka waktu penyelesaian;
- e. Biaya/tarif;
- f. Produk pelayanan;
- g. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas;

- h. Kompetensi pelaksana;
- i. Pengawasan internal;
- j. Penanganan pengaduan, saran,dan masukan;
- k. Jumlah pelaksanan;
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keraguan, dan;
- n. Evaluasi kinerja pelaksana.

#### **2.4.6. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima. Aparat pelayanan hendaknya memahami variable-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor public SESPANAS LAN. Variabel dimaksud adalah:<sup>53</sup>

- a. Pemerintahan yang bertugas melayani
- b. Masyarakat yang dilayani pemerintah
- c. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik
- d. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih
- e. *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan

---

<sup>53</sup> Ibid, Lijan, Poltak Sinambela dkk , 2006, hal : 8

- f. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat
- g. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat
- h. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, apakah masing-masing telah menjalankan fungsi mereka.

Variabel pelayanan prima di sektor publik seperti di atas dapat diimplementasikan apabila aparat pelayanan berhasil menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Agar kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan utama terpenuhi, aparatur pelayanan dituntut untuk mengetahui dengan pasti siapa pelanggannya. Kepuasan pelanggan yang dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan.<sup>54</sup>

#### **2.4.7. Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Penyelenggaraan pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Dalam Pasal 14 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan penyelenggara memiliki hak:

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;
- b. Melakukan kerjasama;
- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;

---

<sup>54</sup> Ibid, Lijan, Poltak Sinambela dkk , 2006, hal : 8

- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 15 UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik penyelenggaran berkewajiban:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan public yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;
- f. Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;
- g. Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- h. Memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i. Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;
- j. Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;

- k. Memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l. Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah
- m. Suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **2.4.8. Indikator Kinerja Pelayanan Publik**

Adapun indikator kinerja pelayanan publik adalah :

1. Keterbukaan  
Indikator keterbukaan ini hanya terdapat dalam Kepmen PAN RI No. 58/2002. Indikator ini selanjutnya dibagi dalam 3 sub indikator, yaitu keterbukaan prosedur pelayanan, keterbukaan persyaratan pelayanan, dan keterbukaan biaya pelayanan
2. Kemudahan  
Indikator kemudahan ini terdapat dalam dua Kepmen PAN, yaitu Kepmen PAN No. 63/2003 dan Kepmen PAN RI No. 25/2004, yang berkaitan dengan kemudahan alur pelayanan. Selain itu juga terdapat dalam servqual for citizen (NPS). Hasil gabungan tersebut melahirkan 3 sub indikator, yaitu kemudahan alur pelayanan, kemudahan memperoleh pelayanan dan kemudahan mengakses tempat pelayanan.

### 3. Kepastian

Indikator kepastian ini terdapat dalam ketiga Kepmen PAN RI dan juga servqual serta servqual for citizen. Hasil gabungan dari ketiga Kepmen PAN dan servqual tersebut melahirkan 4 sub indikator, yaitu kepastian biaya pelayanan, kepastian waktu pelayanan, ketepatan waktu penyelesaian sesuai standar dan kepastian (kejelasan) satuan/petugas yang memberikan pelayanan

### 4. Keadilan

Indikator keadilan ini terdapat dalam Kepmen PAN No. 25/2004. Selain itu juga terdapat dalam servqual for citizen (NPS). Variabel ini hanya berkaitan dengan satu hal yaitu adil atau perlakuan yang sama ketika menerima pelayanan.

### 5. Profesionalisme Petugas

Indikator ini terdapat dalam tiga Kepmen PAN, yaitu Kepmen PAN No. 58/2002, Kepmen PAN No. 63/2003 dan Kepmen PAN No. 25/2004. Selain itu juga terdapat dalam servqual Zeithml, dkk dan servqual for citizen (NPS). Hasil gabungan dari servqual dan Kepmen PAN untuk dimensi ini melahirkan 6 sub indikator, yaitu kedisiplinan petugas, tanggung jawab petugas, kemampuan petugas, kecepatan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas serta kejujuran petugas (tidak pungli).

### 6. Sarana dan Fasilitas

Indikator ini terdapat tiga Kepmen PAN, yaitu Kepmen PAN No. 58/2002, Kepmen PAN No. 63/2003 dan Kepmen PAN No.25/2004. Selain itu juga

terdapat dalam servqual dari Zeithaml, dkk. Hasil gabungan dari servqual dan Kepmen PAN melahirkan 3 sub indikator, yaitu ketersediaan sarana dan fasilitas, kenyamanan yang dirasakan dan ketersediaan fasilitas penunjang

7. Keamanan.

Indikator ini terdapat dalam dua Kepmen PAN, yaitu Kepmen PAN No. 63/2003 dan Kepmen PAN No. 25/2004. Selain itu juga terdapat dalam servqual for citizen (NPS). Hasil gabungan melahirkan 2 sub indikator, yaitu keamanan lingkungan dan sarana serta perasaan aman dalam pelayanan

8. Kompensasi.

Indikator ini tidak terdapat baik dalam servqual maupun Kepmen PAN. Indikator ini hanya terdapat dalam ukuran pelayanan publik di Amerika Serikat saat Presiden Clinton berkuasa. Indikator ini dikembangkan dalam 2 sub indikator, yaitu ketersediaan kompensasi dan kepuasan yang dirasakan

9. Sistem Penanganan Keluhan.

Indikator ini tidak terdapat dalam servqual. Indikator ini terdapat dalam ukuran pelayanan publik di Amerika Serikat saat Presiden Clinton berkuasa dan juga terdapat dalam Kepmen PAN No. 63/2003. Indikator ini selanjutnya dikembangkan dalam 2 sub indikator, yaitu ketersediaan sistem penanganan keluhan dan kepuasan yang dirasakan

#### **2.4.9. Faktor Pendukung Pelayanan Publik**

Pelayanan tidak terlepas dari faktor-faktor pendukung pelayanan umum yang penting peranannya. Menurut Moenir ada enam faktor yang dapat mendukung pelayanan umum, yaitu<sup>55</sup>:

1. Faktor kesadaran, yaitu kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum
2. Faktor aturan, yaitu aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan
3. Faktor organisasi, yaitu organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan
4. Faktor pendapatan, yaitu pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum
5. Faktor keterampilan petugas
6. Faktor sarana dalam peaksanaan tugas pelayanan.

Dari keenam faktor itu masing-masing mempunyai peranan yang berbeda tetapi saling berpengaruh satu sama lainnya dan secara bersama-sama pula akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara baik, berupa pelayanan verbal, pelayanan tulisan atau pelayanan dalam bentuk gerakan/tindakan dengan atau tanpa peralatan.

#### **2.5. Konsep Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)**

Munculnya kebutuhan akan pelayanan publik yang “bersih” membuat Pemerintah merasa perlu untuk membuat peraturan yang dapat digunakan sebagai

---

<sup>55</sup> Ibid, Moenir,H.A.S. 2002, hal : 88

acuan Pemerintah di bawahnya dengan harapan pelayanan publik yang diberikan dapat sesuai dengan apa yang diharapkan.

Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). PATEN dimaksudkan untuk mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan bagi masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Sedangkan tujuan dari adanya kebijakan PATEN adalah untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) disebutkan bahwa Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat.

Kemudian dalam Pasal 3 peraturan yang sama menyebutkan pula bahwa maksud penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Dan Pasal 4 menyatakan pula PATEN mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dalam

Pasal 5 menyebutkan pula bahwa Kecamatan sebagai penyelenggara PATEN harus memenuhi syarat :

- a. Substantif ;
- b. Administratif ; dan
- c. Teknis.

Khususnya huruf a Pasal 5 di atas diatur dalam Pasal 8 peraturan yang sama yaitu :

- (1) Persyaratan administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b, meliputi:
  - a. standar pelayanan; dan
  - b. uraian tugas personil kecamatan.
- (2) Standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, meliputi:
  - a. jenis pelayanan;
  - b. persyaratan pelayanan;
  - c. proses/prosedur pelayanan;
  - d. pejabat yang bertanggungjawab terhadap pelayanan;
  - e. waktu pelayanan; dan
  - f. biaya pelayanan.
- (3) Standar pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.
- (4) Uraian tugas personil kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, diatur dengan Peraturan Bupati/Walikota.

## **2.6. Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP)**

### **2.6.1. Pengertian e-KTP**

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, Kartu Tanda Penduduk Elektronik, selanjutnya disingkat e-KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksanaan yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kartu Tanda Penduduk dapat dikatakan sebagai dokumen sekuriti yang harus dimiliki oleh setiap warga Negara Indonesia (WNI) ataupun warga Negara asing (WNA) yang tinggal dan menetap di Indonesia sebagai tanda bukti diri atau legitimasi, sehingga pengelolaannya perlu diatur secara terpadu.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, yang dimaksud dengan e-KTP adalah Elektronik –Kartu Tanda Pengenal merupakan Kartu Tanda Penduduk yang dibuat secara elektronik, dalam artian baik dari segi fisik maupun penggunaan berfungsi secara komputerisasi.

Menurut Permendagri Nomor 9 tahun 2011 tentang pedoman penerbitan Kartu Tanda Penduduk berbasis Nomor induk Kependudukan secara nasional dalam pasal 1 ayat (9) menjelaskan tentang KTP berbasis NIK secara nasional yang selanjutnya disebut KTP Elektronik adalah KTP yang memiliki spesifikasi dan format KTP Nasional dengan sistem pengamanan khusus yang berlaku sebagai identitas resmi yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/ Kota.

Jadi yang dimaksud dengan e-KTP ialah Kartu Tanda Penduduk yang dibuat secara elektronik yang berfungsi secara komputerisasi dan memiliki spesifikasi dan Format KTP Nasional yang dilindungi dengan sistem pengamanan khusus sebagai

identitas resmi penduduk yang diterbitkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota.

### 2.6.2. Fungsi dan Manfaat Penggunaan E-KTP

Menurut Oktaf (2011:2), ada beberapa fungsi dan manfaat dari penggunaan e-KTP, diantaranya :

- a. e-KTP merupakan langkah strategis menuju tertib administrasi kependudukan yang mengamanatkan adanya identitas tunggal bagi setiap penduduk dan terbangunnya basis data kependudukan yang lengkap dan akurat.
- b. Mencegah adanya pemalsuan.
- c. Mencegah adanya penggunaan penggunaan KTP.
- d. Kebutuhan untuk mewujudkan keamanan negara.
- e. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- f. Bisa digunakan berbagai kegiatan yang sudah diberlakukan.
- g. Kartu bukti tanda penduduk Indonesia
- h. Dapat dipakai sebagai kartu suara dalam pemilu, pilkada dan lain-lain
- i. Pengidentifikasian untuk memecahkan suatu perkara kejahatan yang sulit seperti terorisme, pembobolan bank via ATM, pemilikan KTP ganda, dan lain-lain membuat pengembangana teknologi identifikasi semakin diperlukan.
- j. Lebih awet penggunaanya sampai 10 tahun.<sup>56</sup>

Sedangkan sedangkan kementerian dalam negeri indonesia melalui direktorat jendral kependudukan dan pencatatan sipil menambahkan manfaat e-KTP bagi masyarakat , bangsa dan negara yakni diataranya sebagai berikut :

<sup>56</sup> Masrin, 2013, *Studi Tentang Pelayanan Pembuatan KTP Elektronik (E-KTP) Di Kantor Kecamatan Samarinda Ulu Kota Samarinda*, eJournal Pemerintahan Integratif, 2013, 1 (1) : 68-81

- a. Untuk mencegah dan menutup peluang adanya KTP ganda dan KTP palsu sehingga memberikan rasa aman dan kepastian hukum
- b. Untuk mendukung terwujudnya database kependudukan yang akurat, khususnya yang berkaitan dengan data penduduk wajib KTP Yang identik dengan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4), sehingga DPT pemilu yang selama ini sering bermasalah tidak akan terjadi.
- c. Dapat mendukung peningkatan keamanan negara sebagai dampak positif dari tertutupnya peluang KTP ganda dan KTP palsu, dimana selama ini para pelaku kriminal termasuk teroris selalu menggunakan KTP ganda dan KTP palsu.
- d. Bahwa e-KTP merupakan KTP Nasional yang sudah memenuhi semua ketentuan yang di atur dalam UU No.23 Tahun 2006 dan perpres No.26 Tahun 2009, sehingga berlaku secara Nasional ,dengan demikian mempermudah masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dari lembaga pemerintahan dan swasta, karena tidak lagi memerlukan KTP setempat.<sup>57</sup>

Menurut Permendagri Nomor 9 Tahun 2011 tentang pedoman penerbitan kartu tanda penduduk berbasis Nomor Induk kependudukan secara Nasional dalam pasal 2 ayat (1) menjelaskan tujuan pemerintahan menerbitkan KTP Elektronik untuk mewujudkan kepemilikan satu KTP untuk satu penduduk yang memiliki kode keamanan dan rekaman elektronik data kependudukan yang berbasis NIK secara Nasional.

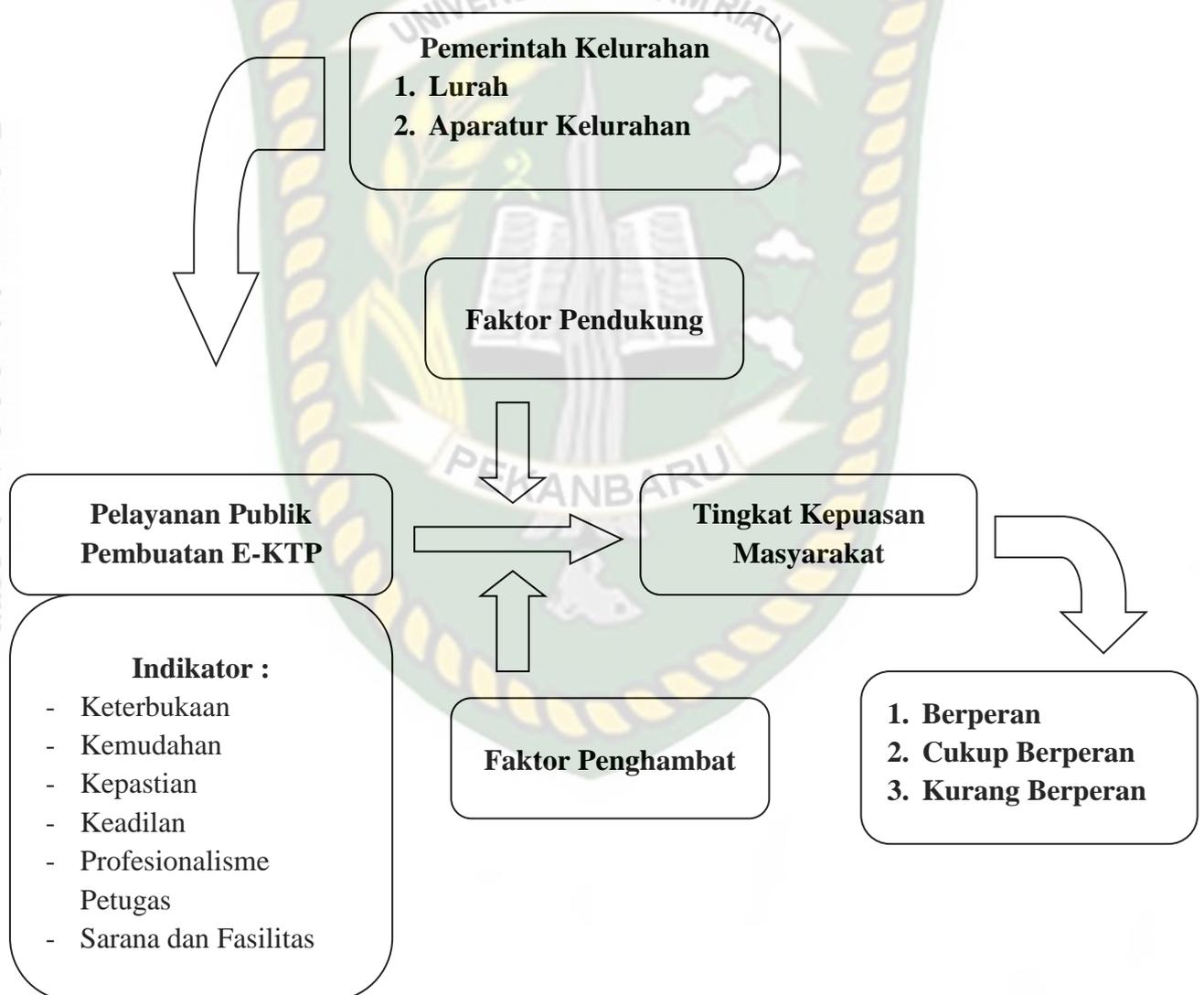
Jadi, ada beberapa manfaat dari menggunakan e-KTP , di antaranya dapat menciptakan basis data kependudukan yang lengkap dan akurat, sehingga mampu

---

<sup>57</sup> Ibid

mencegah adanya penduduk yang memiliki KTP lebih dari satu atau ganda , dan dapat di pakai sebagai kartu suara dalam pemilu,pilkada,dan lain-lain serta mampu untuk mengidentifikasi atau memecahkan suatu perkara kejahatan yang sulit seperti tindak pidana terorisme, pembobolan bank via ATM , dan tindak pidana lainnya.

## 2.7. Kerangka Pemikiran



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan kerangka pemikiran pada gambar 2.1 dapat dilihat bahwa peranan pemerintah Kelurahan dalam pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP diharapkan dapat memberikan tingkat kepuasan masyarakat akan layanan yang diberikan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan. Hal itu dapat menjelaskan peranan pemerintah Kelurahan akan pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP yang diberikan. Kemudian dalam perjalanannya, pemberian pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP kepada masyarakat tidaklah selalu berjalan mulus dan sempurna, untuk itu dilihat apa yang menjadi faktor penghambat dari pemberian pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP.

## **2.8. Konsep Operasional**

Untuk menjelaskan (mendeskripsikan) tentang variabel dan indikator penelitian serta untuk memberi suatu pemahaman, agar memudahkan penelitian, maka perlu adanya beberapa batasan penelitian dan fokus penelitian ini yang dioperasionalkan melalui indikator sebagai berikut :

- a. Peran adalah pelaksanaan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukan, dimana dalam penelitian peran mengacu pada pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Seungai Sembilan Kota Dumai dalam pemberian pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP sesuai dengan indikator pelayanan.
- b. Pemerintah adalah Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai yang terdiri atas aparatur pemerintah Kelurahan.
- c. Pelayanan Publik (Umum) Pembuatan E-KTP adalah bentuk jasa pelayanan pembuatan kartu identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang

diterbitkan oleh Instansi Pelaksanaan yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dengan hanya memperhatikan 6 (enam) indikator yaitu : keterbukaan, kemudahan, kepastian, keadilan, profesionalisme petugas, sarana dan fasilitas.

## 2.9. Operasional Variabel

**Tabel 2.1. Operasionalisasi Variabel**

Konsep	variabel	Indikator	Item yang dinilai	Penilaian
Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (KEP. MEN .PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003)	Peran Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai Dalam Pelayanan Publik (Umum) Pembuatan E-KTP	1. Keterbukaan  2. Kemudahan  3. Kepastian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keterbukaan prosedur pelayanan,</li> <li>- Keterbukaan persyaratan pelayanan, dan</li> <li>- Keterbukaan biaya pelayanan</li> <li>- Kemudahan alur pelayanan,</li> <li>- Kemudahan memperoleh pelayanan dan</li> <li>- Kemudahan mengakses tempat pelayanan</li> <li>- Kepastian biaya pelayanan,</li> <li>- Kepastian waktu pelayanan,</li> <li>- Ketepatan waktu penyelesaian sesuai standar dan</li> <li>- Kepastian (kejelasan) satuan/petugas yang memberikan pelayanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Berperan</li> <li>- Cukup Berperan</li> <li>- Kurang Berperan</li> </ul>

Konsep	variabel	Indikator	Item yang dinilai	Penilaian
		4. Keadilan	- Perlakuan yang sama ketika menerima pelayanan	- Berperan - Cukup Berperan - Kurang Berperan
		5. Profesionalitas Petugas	- Kedisiplinan petugas, - Tanggung jawab petugas, - Kemampuan petugas, - Kecepatan pelayanan, - Kesopanan dan keramahan petugas serta - Kejujuran petugas (tidak pungli)	
		6. Sarana dan Fasilitas	- Ketersediaan sarana dan fasilitas, - Kenyamanan yang dirasakan	

Sumber : Modifikasi Penelitian 2015

## 2.10. Penilaian

Penilaian hasil penelitian yang dilakukan pada Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai terhadap Peran Pemerintah Kelurahan Dalam Pelayanan Publik (Umum) pembuatan E-KTP di bagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu :

### 1. Berperan

Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai berperan Dalam Pelayanan Publik (Umum) pembuatan E-KTP, jika seluruh item yang dinilai terlaksana dengan baik.

2. Cukup Berperan

Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai cukup berperan Dalam Pelayanan Publik (Umum) pembuatan E-KTP, jika hampr seluruh item yang dinilai terlaksana dengan baik atau lebih dari 50% item yang dinilai sudah terlaksana dengan baik.

3. Kurang Berperan

Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai kurang berperan Dalam Pelayanan Publik (Umum) pembuatan E-KTP, jika kurang dari 50% item yang dinilai terlaksana dengan baik.

