

## BAB II

### LANDASAN TEORITIS

#### 2.1 Uraian Teori

Pada bab ini penulis akan mengemukakan beberapa teori yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Teori-teori yang akan digunakan dalam menjawab permasalahan :

##### 2.1.1 Pengertian Sistem

1. Menurut Pamudji sistem adalah satu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh ( Pamudji dalam Syafiie, 2003).
2. Menurut Prajudi sistem adalah suatu jaringan dari prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan (Prajudi dalam Syafiie, 2003).
3. Menurut Poerwadarminta sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat atau sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud (Poerwadarminta dalam Syafiie, 2003).
4. Menurut Sumantri sistem adalah sekelompok bagian-bagian yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud, apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidaknya sistem yang sudah terwujud akan mendapat gangguan (Sumantri dalam Syafiie, 2003).

5. Menurut Musanef sistem adalah suatu sarana yang menguasai keadaan dan pekerjaan agar dalam menjalankan tugas dapat teratur (Musanef dalam Syafiie, 2003).

### **2.1.2 Pengertian Pemerintahan**

Pemerintahan adalah ilmu pemerintahan yang mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin dengan sebaik baiknya (Van Poelje dalam dianchocho, 2013). Selain pendapat di atas ada beberapa pendapat lain yang dikemukakan oleh para ahli lainnya di antaranya.

Pemerintahan adalah organisasi dari Negara, yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya (Sayre dalam Dianchoco,2013).

Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan ke luar (Strong dalam Dianchocho, 2013)

Pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan bagaimana manusia itu bisa diperintah (Iver dalam Dianchocho, 2013).

Pemerintahan dalam arti luas merupakan semua aparatur/alat perlengkapan Negara dalam rangka menjalankan segala tugas dan kewenangan/kekuasaan Negara, baik kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Pemerintahan dalam arti sempit, yaitu aparatur/alat kelengkapan Negara yang hanya mempunyai tugas dan kewenangan kekuasaan eksekutif saja yaitu Presiden beserta pembantunya.

### 2.1.2.1 Sistem pemerintahan

1. Sistem pemerintahan predensial adalah kabinet yang menteri-menterinya bertanggung jawab kepada presiden. Agar para menteri tidak berlindung di bawah kekuasaan presiden apabila melakukan kesalahan maka antara badan legislatif (parlemen) dengan badan eksekutif (presiden dan menteri) harus saling mengawasi dengan ketat (*checking power with power*).
2. Sistem pemerintahan parlementer adalah kabinet yang para menteri masing-masing bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini karena parlemen memilih menteri-menteri yang tepat, begitu juga perdana menteri.
3. Sistem pemerintahan campuran adalah kabinet yang presidennya tidak hendak kehilangan kekuasaan ketika anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah. Oleh karena itu, yang jatuh hanya perdana menteri dan menteri-menterinya, tetapi presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.
4. Sistem pemerintahan komunis adalah kabinet yang baik kepala pemerintahannya maupun kepala pemerintahan dijabat secara *ex officio* oleh pimpinan partai komunis, mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan daerah.

### 2.1.2.2 Bentuk Pemerintahan

Indonesia menerapkan bentuk pemerintahan republik konstitusional sebagai bentuk pemerintahan. Dalam konstitusi Indonesia Undang-undang Dasar 1945 pasal 1 ayat(1) disebutkan "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik".

Bentuk pemerintahan Republik sebenarnya masih dapat dibedakan menjadi republik absolut, republik parlementer dan republik konstitusional. Bentuk Pemerintahan Republik Konstitusional yang diterapkan di Indonesia memiliki ciri pemerintahan dipegang oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan yang dibatasi oleh konstitusi (UUD). Pasal 4 ayat(1) UUD 1945 dijelaskan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Presiden dibantu oleh wakil presiden saat menjalankan tugas dan kewajiban.

Di negara yang menggunakan bentuk Pemerintahan Republik konstitusional, kekuasaan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tidak diwariskan. Terdapat masa jabatan tertentu dan ketika masa jabatan tersebut habis, untuk menentukan presiden selanjutnya dilakukan melalui cara tertentu sesuai konstitusi yang berlaku.

Di Indonesia cara memilih presiden adalah secara langsung melalui Pemilihan Umum (PEMILU). Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan yang diusung partai politik atau koalisi parpol.

Presiden dibatasi oleh UUD 1945 sebagai konstitusi yang menjadi landasan utama menjalankan pemerintahan. UUD adalah sebuah kontrak sosial

antara rakyat dan penguasa. UUD mengatur pembagian kekuasaan, menjalankan kekuasaan, hak dan kewajiban, dan aturan lain tentang kehidupan bernegara.

### 2.1.3 Evaluasi

Evaluasi adalah proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karena itu, kita harus (1) membuat sebuah skema umum penilaian dan (2) membuat seperangkat instrument yang meliputi parameter dan indikator. Skema umum penilaian adalah keempat aspek tersebut yaitu *input*, *proses*, *output*, dan *outcomes*.

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*).

Ada beberapa macam evaluasi menurut (Borus:1972, dalam Fadillah Putera, 2001), antara lain :

1. Evaluasi politik, adalah bagaimana menilai berbagai substansi kebijakan ketika diformulasikan.
2. Evaluasi proses, adalah kegiatan untuk melakukan penilaian terhadap proses pelaksanaan kebijakan, dengan tujuan menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam

formulasi kebijakan, menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi risiko yang lebih besar, melakukan tindakan modifikasi terhadap

kebijakan. Evaluasi pada dasarnya adalah suatu proses pengukuran dan perbandingan hasil-hasil kegiatan operasional yang nyata dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai menurut target dan standar yang telah ditetapkan.

Fungsi evaluasi menurut (Dunn dalam Mangkunegara, 2005).

1. Memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya.

Alasan pentingnya sebuah Evaluasi :

- a. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuan.
- b. Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
- c. Memenuhi aspek akuntabilitas publik.
- d. Menunjukkan kepada stakeholder manfaat dari suatu evaluasi
- e. Agar tidak melakukan kesalahan yang sama.

Menurut Finance (1994:4 dalam badjuri dan Yuwono; 2002:135) ada empat tipe evaluasi, yaitu :

1. Evaluasi kecocokan (*appropriateness*), yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang ditetapkan tersebut memang cocok untuk

dipertahankan,perluah diganti dengan kebijakan lain, dan apakah kebijakan ini cocok dilakukan oleh pemerintah daerah bukan oleh swasta.

2. Evaluasi efektivitas, yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuannya.
3. Evaluasi efisiensi, yaitu melakukan penilaian berdasarkan tolak ukur ekonomis yaitu seberapa jauh tingkat manfaat dibandingkan dengan biaya dan sumber daya yang dikeluarkan.
4. Evaluasi meta, yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri. Apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang sudah professional? Apakah evaluasi dilakukan tersebut sensitive terhadap kondisi sosial ,cultural, dan lingkungan? Apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial?

Evaluasi/penilaian kinerja adalah suatu proses yang digunakan pimpinan untuk menentukan apakah seorang karyawan melakukan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya (Mangkunegara, 2005:9).

Penilaian pegawai merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penafsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa objek orang ataupun sesuatu (barang) (Mangkunegara, 2000:9).

Evaluasi kinerja adalah penilaian pelaksanaan tugas (*performance*) seseorang atau sekelompok orang atau unit kerja organisasi atau perusahaan (Payaman Simanjuntak, 2005:105).

Dengan demikian, evaluasi kinerja dapat dikatakan sebagai suatu sistem dan cara penilaian pencapaian hasil kerja individu pegawai, unit kerja maupun organisasi secara keseluruhan. Dan evaluasi kinerja merupakan sistem formal yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja pegawai secara periodik yang ditentukan oleh organisasi.

Evaluasi kinerja mempunyai tujuan antara lain (Ivanceich, dalam Surya Dharma, 2012:14-15):

1. Pengembangan

Dapat digunakan untuk menentukan pegawai yang *detraining* dan membantu evaluasi *training*. Dan juga dapat membantu pelaksanaan konseling antara atasan dan bawahan sehingga dapat diacapai usaha-usaha pemecahan masalah yang dihadapi pegawai.

2. Pemberian reward

Dapat digunakan untuk proses penentuan kenaikan gaji, insentif dan promosi. Berbagai organisasi juga menggunakan untuk memberhentikan pegawai.

3. Motivasi

Dapat digunakan untuk memotivasi pegawai, mengembangkan inisiatif, rasa tanggung jawab sehingga mereka terdorong untuk meningkatkan kinerjanya

#### 4. Perencanaan SDM

Dapat bermanfaat bagi pengembangan keahlian dan keterampilan serta perencanaan SDM.

#### 5. Kompensasi

Dapat memberikan informasi yang digunakan untuk menentukan apa yang harus diberikan kepada pegawai yang berkinerja tinggi atau rendah dan bagaimana prinsip pemberian kompensasi yang adil.

#### 6. Komunikasi

Evaluasi merupakan dasar untuk komunikasi yang berkelanjutan antara atasan dan bawahan menyangkut kinerja pegawai.

Tujuan dari evaluasi kinerja menurut (James dalam Mangkunegara, 2005) adalah :

1. Mengidentifikasi kemampuan dan kekuatan karyawan
2. Mengidentifikasi potensi perkembangan karyawan
3. Untuk memberikan informasi bagi perkembangan karyawan
4. Untuk membuat organisasi lebih produktif
5. Untuk memberikan data bagi kompensasi karyawan yang sesuai
6. Untuk memproteksi organisasi dari tuntutan hukum perburuhan.

Tujuan dari evaluasi kinerja menurut Mangkunegara (2005:10) adalah untuk :

1. Meningkatkan saling pengertian di antara karyawan tentang persyaratan kinerja

2. Mencatat dan mengakui hasil kerja seorang karyawan, sehingga mereka termotivasi untuk berbuat yang lebih baik, atau sekurang-kurangnya berprestasi sama dengan prestasi yang terdahulu
3. Memberikan peluang kepada karyawan untuk mendiskusikan keinginan dan aspirasinya dan meningkatkan kepedulian terhadap karir atau terhadap pekerjaan yang diembannya sekarang
4. Mendefinisikan atau merumuskan kembali sasaran masa depan, sehingga karyawan termotivasi untuk berprestasi sesuai potensinya
5. Memeriksa rencana pelaksanaan dan pengembangan yang sesuai dengan kebutuhan pelatihan, khususnya rencana diklat, dan kemudian menyetujui rencana itu jika tidak ada hal-hal yang ingin diubah.

#### Pendekatan Evaluasi

Di dalam melakukan evaluasi terhadap suatu program, dapat digunakan sejumlah pendekatan yang berbeda yang tentunya akan mempengaruhi indikator yang digunakan, antara lain :

1. Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang diacu

Pendekatan berdasarkan sistem nilai yang mengacu pada pendapat (Dunn dalam Mulyadi, 2015) yang membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga bagian antara lain:

a. Evaluasi semu

Adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik).

b. Evaluasi formal

Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat.

Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu, namun perbedaan disini ialah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program dan wawancara. Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluative yang paling sering digunakan adalah efektifitas dan efisiensi.

2. Pendekatan berdasarkan dasar Evaluasi

*a. Before as after comparison* (perbandingan antara sebelum dan sesudah)

Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk satu

komunitas yang sama dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah adanya intervensi.

*b. With vs without comparisons* (perbandingan antara dengan atau tanpa intervensi) Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain hanya berlaku untuk lebih dari satu komunitas (>1) dengan membandingkan antara komunitas yang diberi intervensi dengan komunitas yang tidak diberi intervensi dalam waktu yang bersamaan.

*c. Actual vs planned performance comparisons* (perbandingan antara kenyataan dengan rencana) Karakteristik dari pendekatan jenis ini antara lain membandingkan antara rencana dengan kenyataan di lapangan (sesuai atau tidak)

*d. Experimental (controlled) models* Karakteristik dari pendekatan ini adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang memiliki standar ketat. Dampaknya dilihat dari proses dan hasil kegiatan tersebut.

*e. Quasi experimental (uncontrolled) models* Karakteristik dari pendekatan ini adalah melihat dampak dari perubahan kebijakan/*policy* terhadap suatu kegiatan yang tidak memiliki standar. Dampaknya dilihat hanya berdasarkan hasilnya saja, sedangkan prosesnya diabaikan

*f. Efisiensi penggunaan dana (cost Oriented Approach) Cost Oriented Approach* terbagi tiga yaitu *ex-ante evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan sebelum kegiatan tersebut dilaksanakan. *On-going Evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan saat kegiatan tersebut sedang berjalan. *Ex-post evaluation* adalah evaluasi yang dilakukan setelah kegiatan tersebut selesai.

### 3. Pendekatan berdasarkan kriteria Evaluasi

Pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi terbagi atas 6 indikator, yaitu:

#### 1. Efektivitas

Penilaian terhadap efektivitas ditujukan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu

#### 2. Efisiensi

Penilaian terhadap efisiensi ditujukan untuk menjawab pengorbanan yang minim (usaha minimal) untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, rasio, keuntungan dan manfaat.

#### 3. *Adequacy*/ketetapan dalam menjawab masalah Penilaian terhadap *adequacy* ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah.

#### 4. *Equity*/pemerataan Penilaian terhadap *equity* ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional untuk aktor-aktor yang terlibat.

#### 5. *Responsiveness*/Penilaian terhadap *responsiveness* ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/kegiatan/kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/keinginan dari target grup.

#### 6. *Appropriateness*/ketepatangunaan Penilaian terhadap ketepatangunaan ditujukan untuk mengetahui kegiatan/rencana/kebijaksanaan tersebut memberikan hasil/keuntungan dan manfaat kepada target grup. Standar tingkat keuntungan dan manfaat sangat relatif sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada target grup tersebut.

#### 2.1.4 Kinerja

Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Para atasan atau manajer sering tidak memperhatikan kecuali sudah amat buruk atau segala sesuatu jadi serba salah. Terlalu sering manajer tidak mengetahui betapa buruknya kinerja telah merosot sehingga perusahaan / instansi menghadapi krisis yang serius. Kesan – kesan buruk organisasi yang mendalam berakibat dan mengabaikan tanda – tanda peringatan adanya kinerja yang merosot.

Kinerja sebagai berikut : *“performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during time period.* Prestasi atau kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu (Ruky dalam Diah, 2014).

*Job performance* adalah hasil dari pekerjaan yang terkait dengan tujuan organisasi, efisiensi dan kinerja keefektifan kinerja lainnya (Gibson dalam Diah, 2014).

Kinerja adalah penampilan hasil kerja personil maupun dalam suatu organisasi. Penampilan hasil karya tidak terbatas kepada personil yang memangku jabatan fungsional maupun struktural tetapi juga kepada keseluruhan jajaran personil di dalam organisasi (Lyas dalam Diah, 2014)

Kinerja adalah tingkat pencapaian hasil atas pelaksanaan tugas tertentu. Kinerja perusahaan adalah tingkat pencapaian hasil dalam rangka mewujudkan

tujuan perusahaan. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing-masing individu dan kelompok kerja di perusahaan tersebut (Simanjuntak, 2005).

Kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang bersifat konkret, dapat diamati, dan dapat diukur. Jika kita mengenal tiga macam tujuan, yaitu tujuan organisasi, tujuan unit, dan tujuan pegawai, maka kita juga mengenal tiga macam kinerja, yaitu kinerja organisasi, kinerja unit, dan kinerja pegawai (Irawan dalam Diah, 2014).

Kinerja (prestasi kerja) karyawan adalah prestasi aktual karyawan dibandingkan dengan prestasi yang diharapkan dari karyawan. Prestasi kerja yang diharapkan adalah prestasi standar yang disusun sebagai acuan sehingga dapat melihat kinerja karyawan sesuai dengan posisinya dibandingkan dengan standar yang dibuat. Selain itu dapat juga dilihat kinerja dari karyawan tersebut terhadap karyawan lainnya (Dessler dalam Diah, 2014).

Kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya” (Ambar dalam Mulyadi, 2015).

Kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu” (Maluyu dalam Mulyadi, 2015).

Kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang, kinerja adalah suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum ketrampilan” (Jhon dalam Mulyadi, 2015).

Kinerja adalah menilai bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditentukan” (Barry dalam Mulyadi, 2015).

Kinerja adalah :“merupakan perilaku yang nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan perannya dalam perusahaan” (Veizal dalam Deddy, 2015).

Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan karyawan” (Robert dalam Deddy, 2015).

Kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seorang atau suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan (John dalam Mulyadi, 2015).

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam rencana strategis suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu (Mahsum dalam Mulyadi, 2015).

Ada 5 indikator yang bisa digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik menurut (Dwiyanto dalam Diah, 2014) yaitu sebagai berikut :

## 1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas selanjutnya mengalami pengembangan yang lebih luas lagi dengan berorientasi pada hasil. Konsep baru ini di kembangkan oleh general *Accounting Office (GAO)*.

## 2. Kualitas pelayanan

Isu mengenai kualitas pelayanan cenderung semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik.

## 3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

## 4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun *implisit*.

#### 5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dalam kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

#### 2.1.5 Pemerintahan Daerah

Setelah pemerintahan orde baru berhasil melakukan konsolidasi kekuasaan yang mulai dilaksanakan sejak tahun 1968 di samping agenda pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas utama pemerintah, secara perlahan agenda-agenda lainnya mulai dicanangkan, termasuk dalam bidang pemerintahan daerah. Undang-undang No.18 tahun 1965 dirasakan tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan keadaan.

Kehidupan politik pada waktu itu, apalagi sarat dengan jargon-jargon yang ditawarkan oleh politik masa demokrasi terpimpin. Oleh karena itu, kehendak untuk membentuk sebuah undang-undang baru yang mengatur pemerintahan daerah tidak dapat diabaikan lagi. Dengan usaha-usaha yang sangat intensif dan sekalipun membutuhkan waktu yang cukup lama, Menteri dalam Negeri, Amir Mahmud, pada waktu itu berhasil menyakinkan DPR untuk mewujudkan sebuah

undang-undang yang baru, yaitu Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di Daerah. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dimulai yang sarat dengan sentralisasi kekuasaan yang dibungkus dengan dekonsentrasi. Konfigurasi politik orde baru yang otoritarian melahirkan Undang-Undang pemerintahan daerah seperti itu.

Undang-undang No.5 tahun 1974 meninggalkan prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Dalam penjelasan dari undang-undang tersebut dinyatakan bahwa “istilah seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan oleh garis-garis Besar Haluan Negara”. Sementara itu dalam GBHN dinyatakan bahwa otonomi daerah :

1. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
2. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan.
3. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Pemerintahan Daerah menurut pasal 1 huruf d UU No. 32 Tahun 1999 diartikan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 dalam pasal 1 angka 2, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dan DPRD menurut

asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan RI.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota dan perangkat daerah.

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut: “pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan.

Fungsi Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah:

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Ada beberapa karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-undang ini, antara lain:

Pertama, wilayah Negara dibagi ke dalam daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas antara daerah otonom dengan daerah administratif, tetapi kenyataan sebuah wilayah pemerintahan mempunyai sebagai wilayah administratif yang merupakan representasi dari kepentingan pemerintah pusat yang ada di daerah. Prinsip ini diwujudkan sebagai refleksi dari prinsip dekonsentrasi yang diselenggarakan sekaligus dengan desentralisasi.

Kedua, pemerintahan daerah diselenggarakan secara bertingkat, yaitu daerah tingkat I, daerah tingkat II sebagai daerah otonom, dan kemudian wilayah administrative berupa provinsi, kanupaten/kotamadya dan kecamatan. Daerah otonom tingkat yang lebih tinggi berhak memberikan pengawasan terhadap daerah yang lebih rendah. Hubungan antara daerah tingkat I dengan tingkat II bersifat hirarkis di dalam hampir semua aspek pemerintahan, terutama yang menyangkut

kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dalam pasal 11 dinyatakan pula bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat II.

Akan tetapi, keberadaan pasal ini sama sekali tidak ada artinya karena adanya sistem otonomi yang bersifat hirarkis yang pada dasarnya bertentangan dengan makna otonomi itu sendiri, apalagi DPRD yang merupakan lembaga legislasi di daerah dan yang menjadi penjelmaan kepentingan masyarakat daerah memainkan peranan yang sangat minimal dengan sistem yang hirarkis ini. Jadi sebenarnya, UU ini mengandung prinsip-prinsip yang bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Dengan adanya DPRD maka diharapkan demokrasi dapat diwujudkan, tetapi dengan sistem otonomi yang bertingkat dan hirarkis dengan sendirinya akan menafikan demokrasi itu sendiri. Belum lagi peranan-peranan yang dimainkan oleh pemerintah di Jakarta sangat eksekutif atau berlebih-lebihan.

Ketiga, dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) baik tingkat I maupun tingkat II dan kotamadya merupakan bagian dari pemerintah daerah. Hal itu dinyatakan dengan jelas dalam pasal 13 ayat (1) UU No. 5 tahun 1974 yang berbunyi “pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah”. Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan pemerintahan daerah di Indonesia karena umumnya DPRD terpisah dari pemerintah daerah.

Memang, UU ini tidak memberikan tempat yang terhormat kepada DPRD dan hal itu diperlihatkan dengan lemahnya kemandirian sebuah lembaga legislative yang seharusnya menjadi pilar utama bagi demokrasi pada suatu pemerintahan Negara. Semua peraturan daerah yang telah dibuat oleh DPRD harus disahkan oleh pejabat yang berwenang (pasal 28) yang dalam hal ini Menteri

dalam negeri untuk perda daerah tingkat I dan gubernur/kepala daerah tingkat I untuk perda yang dibuat oleh DPRD Tingkat II.

Keempat, peranan menteri dalam negeri dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dikatakan bersifat sangat eksekutif atau berlebihan-lebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap daerah. Hal itu diperlihatkan dalam pasal 67 dari UU tersebut yang menyatakan “menteri dalam negeri melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah untuk mencapai hasil guna yang sebesar-besarnya, baik mengenai urusan rumah tangga daerah maupun mengenai urusan tugas pembantuan”.

Jelas ini merupakan suatu pengebirian yang sangat mencolok dari makna otonomi dan desentralisasi dalam kehidupan politik dan pemerintahan daerah. Menteri dalam Negeri dapat melakukan apa saja dalam menafikan kebijaksanaan daerah yang dianggap dan dirasakan olehnya dalam rangka peningkatan hasil guna dalam pemerintahan. Ini juga merupakan perwujudan yang sangat konkrit dari dominannya sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masa pemerintahan orde baru yang berjalan selama tiga puluh tahun lebih, sekalipun UU ini baru berlaku pada tahun 1974.

Istilah pembinaan ini dapat bermakna apa saja sesuai dengan interpretasi menteri dalam negeri pada suatu kurun waktu tertentu yang pada akhirnya menafikan hak dari masyarakat di daerah. Hal itu menjadi bertambah kompleks lagi dengan adanya pengawasan yang dilakukan pemerintah daerah yang

dikategorikan ke dalam pengawasan *preventif*, *repressif* dan pengawasan umum yang juga dapat dimanipulasi atas nama kepentingan pemerintah pusat di Jakarta.

Kelima, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada kepala wilayah ketimbang kepada kepala daerah.

Negara Indonesia di samping terdiri dari daerah otonom juga terdiri dari wilayah administratif. Daerah otonom dipimpin oleh kepala daerah tingkat I dan kepala daerah tingkat II, sementara itu untuk wilayah administratif diberi nama provinsi yang di pimpin oleh seorang Gubernur. Kemudian provinsi dibagi habis ke dalam kabupaten dan kotamadya yang dipimpin oleh bupati dan walikota. Selain itu, kabupaten dan kotamadya dibagi pula ke dalam kecamatan-kecamatan yang dipimpin oleh Camat.

Seorang kepala wilayah merupakan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah, yang merupakan *representasi* dari semua kepentingan pusat di daerah. Aparat ini bertanggung jawab sepenuhnya kepada presiden melalui menteri dalam Negeri untuk Gubernur, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada Gubernur (pasal 78). Dengan demikian, pejabat pemerintahan yang merupakan kepala wilayah dapat menafikan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas nama pemerintah pusat.

Dinyatakan pula bahwa “kepala wilayah sebagai kepala pemerintahan adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang” (pasal 80).

Pasal ini menjadikan Gubernur, Bupati, Walikota dan bahkan Camat merupakan penguasa yang sama sekali tidak terkontrol kekuasaannya kecuali oleh pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Kedudukan politik yang sangat besar bagi kepala wilayah ini menjadikan elemen-elemen yang lain dalam sebuah pemerintahan dapat dinafikan keberadaannya. Pasal 81 menguraikan secara terperinci kekuasaan dari kepala wilayah ini.

Wewenang, tugas dan kewajiban kepala Wilayah adalah :

1. Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemerintah.
2. Melaksanakan segala uruha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi, Negara dan politik dalam Negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
3. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi vertical dan instansi-instansi vertical dengan dinas-dinas daerah., baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
4. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan peraturan daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah.

6. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau atas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepadanya.
7. Melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Keenam, keuangan daerah, sebagaimana umumnya dengan undang-undang terdahulu, diatur secara umum saja. Keuangan daerah bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan daerah, dan lain-lain hasil usaha daerah yang sah. Daerah juga mendapat bantuan dari pemerintah pusat berupa “pemberian pemerintahan”, sebuah istilah yang menandakan kemurahan hati pemerintah di Jakarta, bukan sebagai sebuah kewajiban dari pusat sebagai imbalan dilaksanakannya tugas-tugas pemerintahan di daerah yang seharusnya dilaksanakan oleh pusat.

Daerah sama sekali tidak memiliki keleluasaan dalam mengali sumber daya keuangan dengan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah. Sumber daya alam seperti hutan, pertambangan, gas alam, dan mineral sepenuhnya diatur dan dikuasai oleh pemerintah pusat, sementara daerah hanya menerima sekedar imbalan yang ditentukan oleh pemerintah.

#### Konsep dasar Pemerintahan Daerah

1. Sentralisasi adalah pemusatan kewenangan politik dan administrasi di tangan Pemerintah Pusat, yaitu Presiden dan para Menteri
2. Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan politik dan administrasi oleh jenjang Pemerintahan Pusat kepada Pemerintahan Daerah.

3. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administrasi dari Pemerintah Pusat kepada pejabatnya di wilayah Negara atau wilayah administratif.

4. Tugas pembantuan adalah pemberian tugas oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya tentang urusan yang menjadi kewenangannya kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah disertain anggarannya yang pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang diberi tugas.

#### Kekuasaan Pemerintah Daerah

Sebagaimana pemerintah daerah di mana pun, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah mempunyai kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tersebut. Pada dasarnya daerah mempunyai dua macam kekuasaan atau kewenangan, yaitu:

1. Otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
2. *Medebewind*, yaitu hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan tersebut.

#### 2.1.5.1 Kecamatan

Camat adalah kepala kecamatan, kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, status kecamatan sesuai dengan UU NO.22 tahun 1999 jo UU No.32/2004 bukan lagi sebagai wilayah administrasi tapi

sebagai wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, camat adalah perangkat daerah kabupaten dan atau/ daerah kota bukan sebagai kepala wilayah. Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Camat diangkat oleh bupati atau walikota atas usul sekretaris daerah. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani urusan otonomi daerah. Di samping menangani urusan-urusan otonomi daerah camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi :

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketemtraman dan ketertiban umum.
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundangan.
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan sarana dan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan.
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

### **2.1.5.2 Kelurahan**

Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/daerah kota di bawah kecamatan. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh kepala kelurahan. Pembentukan kelurahan ditetapkan dengan peraturan daerah.

Lurah diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat oleh bupati/walikota atas usul camat. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota.

Selain tugas berdasarkan pelimpahan dari bupati/walikota, lurah mempunyai tugas pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, dan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. Dalam melaksanakan tugasnya lurah bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat.

Menurut peraturan pemerintah republic Indonesia No 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No 6 Tahun 2014 pasal 23 ayat (3) tentang pengisian jabatan lurah dan perangkat kelurahan sebagaimana berasal dari pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **1. Ciri – ciri kelurahan**

- a. berada di kecamatan kota/ibu kota kabupaten/kota madya
- b. merupakan satuan perangkat kerja daerah
- c. pendanaan jadi satu dalam APBD

- d. tidak ada otonomi
- e. tidak ada demokrasi dalam pemilihan lurah, lurah dipilih oleh bupati/walikota melalui sekretaris daerah
- f. bersifat administrative
- g. bukan bagian dari otonomi desa

## **2. fungsi kelurahan**

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
- b. pemberdayaan masyarakat
- c. pelayanan masyarakat
- d. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- f. pembinaan lembaga kemasyarakatan

## **3. Perangkat Kelurahan**

kelurahan terdiri dari lurah dan perangkat kelurahan, perangkat kelurahan terdiri dari sekretaris kelurahan dan seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi serta jabatan fungsional.

## **4. Status jabatan Lurah**

Lurah memiliki status jabatan sebagai perangkat pemerintahan kabupaten/kota yang melakukan tugas di kelurahan yang di pimpinnya.

## **5. Status kepegawaian Lurah**

Lurah memiliki status kepegawaian sebagai PNS (pegawai Negeri Sipil)

## **6. Proses pengangkatan lurah**

Lurah dipilih berdasarkan pilihan bupati/walikota.

## **7. Pembiayaan pembangunan kelurahan**

Dana yang digunakan untuk pembiayaan adalah berasal dari APBD (anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten/kota yang dialokasikan sebagaimana perangkat daerah ataupun dari bantuan pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan bantuan pihak ketiga serta sumber-sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

### **2.1.6 Pelayanan publik**

Pelayanan dalam pemerintahan adalah sama apa yang diinginkan oleh rakyat dengan apa yang diberikan oleh pemerintah, jadi kalau rakyat menginginkan pelayanan itu dengan biaya murah, dengan waktu pengerjaan cepat dan dengan mutu yang bagus maka pemerintah tidak seharusnya mengeluarkan berbagai surat izin seperti SIM, KTP, IMB, akte kelahiran dengan biaya mahal, pengerjaan yang tidak pernah selesai dan mutu yang buruk.

Tetapi sudah barang tentu tidak seluruh permintaan masyarakat harus dilayani seperti keinginan untuk hidup bebas, pernikahan sejenis, prostitusi, perjudian dan lain-lain dekadensi moral, karena akan menimbulkan yang namanya fasiq. Jadi pelayanan hanya boleh ditujukan kepada masyarakat yang baik dan benar agar positif akhirnya misalnya pemerintah membuat departemen sosial untuk melayani anak yatim piatu, orang tua jompo dan para gelandangan yang tidak memiliki rumah (tuna wisma)

Pelayanan masyarakat sering disebut juga pelayanan umum/publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu yang memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan tertentu (Miftah Thoha, 2001).

Pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah (Dadang dalam Miftah, 2014).

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara atau hasil pekerjaan melayani.

Pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan atau mengurus keperluan seseorang atau kelompok orang (Sianipar dalam Diah, 2014).

Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya (Moenir dalam Diah, 2014).

Pelayanan umum adalah segala bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan (Anonim dalam Diah, 2014).

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 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 ialah “semua kegiatan yang pemenuhannya harus dijamin, diatur, dan diawali oleh pemerintah, karena diperlukan untuk pewujudan dan perkembangan kesaling-ketergantungan sosial, dan pada hakikatnya, perwujudannya sulit terlaksana tanpa campur tangan kekuatan pemerintah (Libois dalam Diah, 2014).

Pelayanan publik ialah lembaga rakyat yang memberi pelayanan kepada warga Negara, memperjuangkan kepentingan kolektif, dan menerima tanggung jawab untuk memberi hasil (Bowman dalam Diah, 2014).

Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Joko dalam Sadhana, 2010).

Menurut Undang-Undang No 25 tahun 2009 tentang 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

Pelayanan publik ialah segala sesuatu yang disediakan oleh pemerintah atau swasta karena umumnya masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, kecuali secara kolektif dalam rangka memenuhi kesejahteraan sosial seluruh masyarakat (Lonsdake dalam Sadhana, 2010).

Pelayanan publik adalah sebagai kegiatan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Sinambela dalam dalam Diah, 2014).

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa (Pamudji dalam Diah, 2014).

Ada empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu (Bharata dalam Diha, 2014).

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen atau *customer* yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jasa layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.

4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standart kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

#### Macam-Macam dan Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pelayanan publik 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 ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid dalam Diah, 2014).

Kewajiban Pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga Negara ataupun memberikan pelayanan kepada warga negara yang memenuhi kewajibannya terhadap Negara. Kewajiban pemerintah, maupun hak setiap warga Negara pada umumnya disebutkan dalam konstitusi suatu Negara.

Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik (*publik services*) oleh

birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat. Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam.

Ada beberapa jenis pelayanan umum atau publik antara lain :

#### 1. Pelayanan administratif

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte kelahiran Akte kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan bermotor (STNK), Ijin mendirikan Bangunan (IMB), Paspor. Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

#### 2. Pelayanan barang

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

#### 3. Pelayanan jasa

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

Disamping itu untuk menciptakan kegiatan pelayanan publik yang berkualitas, maka Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara menerbitkan keputusan No. 63/KEP / M.PAN / 7 /2003 mengenai pola penyelenggaraan pelayanan publik, yang antara lain :

1. Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2. Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3. Terpadu

- a. Terpadu satu atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.

Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatukan.

- b. Terpadu satu pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

- c. Gugus tugas

Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu. Pelayanan publik yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa Pelayanan mendapatkan prioritas utama.

Dengan demikian, pengguna jasa diletakkan di pusat yang mendapat dukungan dari :

1. Sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa.
2. Kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan.
3. Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa.

Tuntutan masyarakat pada Era Reformasi terhadap pelayanan publik yang berkualitas akan semakin menguat. Oleh karena itu, kredibilitas pemerintah sangat ditentukan oleh kemampuannya mengatasi berbagai permasalahan di atas sehingga mampu menyediakan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya. Dari sisi mikro, hal-hal yang dapat diajukan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Penetapan Standar Pelayanan, yaitu standar pelayanan memiliki arti yang sangat penting dalam pelayanan publik, standar pelayanan merupakan suatu komitmen penyelenggara pelayanan untuk

menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas tertentu yang ditentukan atas dasar perpaduan harapan-harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Penetapan standar pelayanan yang dilakukan melalui proses identifikasi jenis pelayanan, identifikasi pelanggan, identifikasi harapan pelanggan, perumusan visi dan misi pelayanan, analisis proses dan prosedur, sarana dan prasarana, waktu dan biaya pelayanan. Proses ini tidak hanya akan memberikan informasi mengenai standar pelayanan yang harus ditetapkan, tetapi juga informasi mengenai kelembagaan yang mampu mendukung terselenggaranya proses manajemen yang menghasilkan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Informasi lain yang juga dihasilkan adalah informasi mengenai kuantitas dan kompetensi-kompetensi sumber daya manusia yang dibutuhkan serta distribusinya beban tugas pelayanan yang akan ditanganinya.

2. Pengembangan *survey* kepuasan Pelanggan, yaitu untuk memastikan bahwa proses pelayanan dapat berjalan secara konsisten diperlukan adanya *standard operating procedures*. Dengan adanya SOP, maka proses pengolahan yang dilakukan secara internal dalam unit pelayanan dapat berjalan sesuai dengan acuan yang jelas, sehingga dapat berjalan secara konsisten.
3. Pengembangan *survey* kepuasan pelanggan, yaitu untuk menjaga kepuasan masyarakat, maka perlu dikembangkan suatu mekanisme penilaian kepuasan masyarakat atas pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konsep manajemen

pelayanan, kepuasan pelanggan dapat dicapai apabila produk pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu, *survey* kepuasan pelanggan memiliki arti penting dalam upaya peningkatan pelayanan publik.

4. Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan, yaitu pengaduan masyarakat merupakan satu sumber informasi bagi upaya-upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk secara konsisten menjaga pelayanan yang dihasilkannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Oleh karena itu perlu didesain suatu sistem pengelolaan pengaduan yang secara dapat efektif dan efisien mengolah berbagai pengaduan masyarakat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan.

Fitzsimmons, Zeithaml, dan Bitner yang dikutip oleh Tjiptono, ada 5 indikator mengenai pelayanan publik, yaitu:

*Reliability* (keandalan) yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar. *Tangibles* (bukti langsung) yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya; *responsiveness* (daya tanggap) yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat; *assurance* (jaminan) yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, dan empati yang ditandai tingkat kemampuan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Menurut Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990) dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2010), mengemukakan 5 indikator pelayanan yang terdiri dari :

1. *Tangible* atau ketampakan fisik, artinya pelayanan yang diberikan diwujudkan dalam bentuk tampakan fisik seperti gedung, peralatan, pegawai dan fasilitas-fasilitas layanan lainnya.
2. *Reliability* atau reliabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong customers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
4. *Assurance* atau kepastian adalah pelayanan harus diberikan secara pasti.
5. *Empathy* atau adanya perlakuan dan perhatian yang diberikan pemerintah kepada masyarakat.

Beberapa prinsip untuk menyiapkan kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh (Lovelock dalam Diah, 2014).

1. Handal, yaitu kemampuan untuk membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki ketergantungan.
2. Pertanggung jawaban, yaitu rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.
3. Empati, yaitu tingkat perhatian perorangan pada pelanggan.

Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990, dalam Dwiyanto, 2012:53) mengemukakan bahwa kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang bersifat fisik, seperti :

1. Tersedianya gedung pelayanan yang *representatif*
2. Fasilitas pelayanan berupa, televisi, ruang tunggu yang nyaman
3. Peralatan pendukung yang memiliki teknologi yang canggih, misalnya komputer.
4. Penampilan aparat yang menarik di mata pengguna jasa, seperti seragam.
5. Fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Asas-Asas Pelayanan Publik Menurut (Ibrahim, dalam Diah, 2014).

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan (mestinya juga dengan penuh empati dalam pelayanannya).
4. Pelayanan publik yang diselenggarakannya oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban

“memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada lima karakteristik yang membedakan jenis pelayanan publik dengan pelayanan lainnya yaitu:

1. Adaptif

Derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.

2. Posisi tawar pengguna/konsumen

Semakin tinggi posisi tawar pengguna maka akan semakin tinggi pula peluang untuk permintaan pelayanan yang lebih.

3. Tipe pasar

Menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada dan hubungannya dengan pengguna lain.

4. Lokus kontrol

Menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atau penyelenggara pelayanan .

5. Sifat pelayanan

Menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang baik akan menjelaskan secara teoritis pertautan antara variabel yang akan diteliti. Jadi secara teoritis perlu dijelaskan hubungan antara variabel independen dan dependen. Bila dalam penelitian ini variabel moderator dan intervening, maka perlu juga dijelaskan mengapa variabel itu ikut dilibatkan dalam penelitian.

Oleh karena itu pada penyusunan paradigma penelitian harus berdasarkan pada kerangka pemikiran. Secara garis besar kerangka pemikiran penulisan skripsi ini adalah, Kelurahan Kenangan sebagai instansi pemerintahan yang melayani masyarakat, diharapkan mampu memberikan pelayanan bagi masyarakat melalui pelayanan yang prima serta diharapkan mampu menciptakan citra yang baik sebagai abdi masyarakat.

Bagan 1 Kerangka Pemikiran

