

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Implementasi**

Secara konsepsi disiplin keilmuan, pelaksanaan kebijakan lebih di kenal sebagai bentuk implementasi kebijakan (kebijaksanaan) sebagai mana di ungkapkan oleh Wahab (1991:51) yang menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa memahami dengan senyatanya terjadi suatu program dinyatakan berlaku di rumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Implementasi adalah aktifitas-aktifitas yang di lakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan keanekaragaman program yang di maksudkan dalam sesuatu kebijakan. Ini adalah suatu proses kebijakan, yang amat sulit untuk menentukan hasil dari kebijakan tertentu.

Secara tegas Edwards III (1980: 1) menyatakan *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out succesfully*. Melalui implementasi yang efektif sebuah kebijakan dapat berhasil mencapai tujuannya. Dikemukakan Nugroho (2011: 625) bahwa implementasi menyumbang 60% keberhasilan dari sebuah kebijakan, perencanaan 20% dan 20% lagi sisanya

adalah pengendalian implementasi. Perencanaan atas sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik, namun sebaik apapun sebuah kebijakan jika implementasinya tidak konsisten dengan konsep maka kebijakan yang baik tersebut tidak akan memiliki makna.

Banyak peneliti yang menemukan bahwa dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi antara 10 – 20%. Dari sini dapat dilihat bahwa konsistensi implementasi dari konsep memiliki arti yang penting karena dapat menentukan keberhasilan perencanaan mencapai tujuannya. Jadi semakin konsisten implementasi dengan perencanaannya maka implementasi tersebut semakin efektif.

Menurut deLeon, pada tahun 2000-an, studi tentang implementasi kebijakan secara intelektual berada di ujung buntu (*the study of policy implementation has reached an intellectual dead end*). (Nugroho, 2011: 626-627).

Selanjutnya para ilmuwan kebijakan telah membuat beberapa model implementasi kebijakan untuk memudahkan implementasi yang efektif. Di dalam model digambarkan faktor-faktor serta pola hubungannya yang dapat mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Berikut adalah contoh model implementasi yang dapat digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan. Contoh yang disajikan sebagai pembandingan dengan model implementasi yang akan digunakan sebagai landasan analisis implementasi penelitian ini.

*Model Van Meter dan Van Horn.* Model implementasi kebijakan yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter

dengan Carl Van Horn. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut: (1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi; (2) Karakteristik agen pelaksana/implementor; (3) Kondisi ekonomi, sosial dan politik, (4) Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor.

*Model Mazmanian dan Sabatier.* Menurut Mazmanian dan Sabatier, terdapat tiga faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Tiga faktor tersebut adalah ; a. kemudahan suatu masalah untuk dikendalikan (*tractability of the problem*), b. kemampuan menyusun rencana implementasi kebijakan (*ability of policy decision to structure implementasi*), dan c. variabel non hukum yang mempengaruhi implementasi kebijakan (*non-statutory variables affecting implementation*). (1983 : 20-39)

Agar implementasi kebijakan berjalan secara efektif, harus berpijak pada prinsip-prinsip implementasi. Nugroho (2011: 650-652) mengemukakan ada 5 tepat untuk prinsip-prinsip pokok yang harus dipenuhi dalam implementasi kebijakan, yaitu: (1) tepat kebijakan, meliputi tepat fungsi, tepat rumusan dan tepat pembuat kebijakan; (2) tepat pelaksana kebijakan, meliputi untuk kebijakan yang bersifat monopoli atau derajat politik keamanan yang tinggi dilaksanakan oleh pemerintah, untuk kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah bersama masyarakat, untuk kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat diserahkan kepada masyarakat; (3)

tepat target, meliputi apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan?, apakah target siap diintervensi?, apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru /memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya?; (4) tepat lingkungan, meliputi lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait; lingkungan eksternal kebijakan meliputi *public opinion*, *interpretive institutions* dan *individuals*; (5) tepat proses, meliputi *policy acceptance* (memahami kebijakan), *policy adoption* (menerima kebijakan), dan *strategic readiness* (siap melaksanakan atau siap menjadi bagian dari kebijakan). Kelima tepat tersebut perlu didukung oleh politik, strategik dan teknis.

*Model Edwards III.* Di dalam modelnya, Edwards menyarankan untuk memperhatikan 4 isu penting, yaitu: (1) *communication* (komunikasi); (2) *resource* (sumberdaya); (3) *disposition or attitudes* (disposisi/sikap); dan (4) *bureaucratic structures* (struktur birokrasi). *Communication*, berkenaan dengan bagaimana sebuah kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. *Resources*, berkenaan dengan kecakapan sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan publik untuk mengimplementasikan kebijakan secara efektif. *Disposition*, berkenaan dengan kesediaan dan komitmen dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan. *Bureaucratic structures* berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi pelaksana implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi diharapkan dapat menciptakan hubungan koordinasi dan

kerjasama yang baik antar pelaksana dari tingkat atas sampai ke tingkat bawah.

Stich dan Eagle (2005) juga mengungkapkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses implementasi. Menurutnya ketetlibatan masyarakat harus di pahami lebih dari sekedar adanya kebutuhan dan tuntutan demokrasi. Keterlibatan masyarakat memiliki makna yang lebih tinggi, yaitu sebagai media pembelajaran bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Menurut Grindle (1980:7) implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat di teliti pada tingkat program tertentu, serta proses implementasi baru akan di mulai apabila tujuan dan sasaran telah di tetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah di salurkan untuk mencapai sasaran.

Patton dan Sawichi dalam Tangkilisan (2003:29) menyatakan bahwa “implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, di mana pada posisi ini eksekutif mengatur cara mengornisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah di seleksi.”

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa program adalah unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi karna dalam program tersebut telah di muat berbagai aspek antara lain:

1. Adanya tujuan yang ingin di capai.
2. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang harus di pegang dan prosedur yang harus di lalui.
3. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus di lalui.

4. Adanya perkiraan anggaran yang di butuhkan.

5. Adanya strategi dalam pelaksanaan.

Kegagalan atau keberhasilan implementasi juga dapat di lihat dari kemampuan pembuat kebijakan dalam mengoperasionalkan program-program. Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam pelaksanaannya. Ada banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Implementasi dari suatu program melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan untuk mempengaruhi perilaku birokrat pelaksanaan agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran.

Menurut Wahab (1997:45) implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, implementasi tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran-penjabaran keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu. Ini menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa dan memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Menurut Pressman Dan Wildavski Dalam Wahab (1991:13) implementasi kebijakan publik adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang di perintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah system dan mengembangkan sebuah program control yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah di ditetapkan (pengantar analisis kebijakan negara).

Menurut Majone dalam Wahab (1991:116) implementasi kebijakan publik adalah cara pada individu dan organisasi memandang realitas dan bagaimana organisasi berinteraksi dengan organisasi lain guna mencapai tujuan-tujuannya.

Secara garis besar dapat di katakan Wahab (1991:123) bahwa fungsi implementasi kebijakan adalah suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan agar diwujudkan sebagai “out come” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang di lakukan pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan yang dalam ilmu kebijakan negara tersebut “*policy delivery system* (system penyapaian/penerusan kebijakan Negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta di arahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan saranya yang di kehendaki.

Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu. Pengertian yang demikian ini merupakan pengertian yang sederhana, tetapi dengan kesederhanaan rumusan tidak berarti bahwa implementasi kebijaksanaan adalah merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah.

Tetapi pelaksanaanya menuntut adanya syarat antara lain, adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan prganisasional. Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan, dan memerlukan dua macam tindakan yang berurutan, *Pertama*, merumuskan tindakan apa yang harus dilakukan. *Kedua*, melaksanakan tindakan apa yang dirumuskan tadi.

Persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan menurut Darwin (1998 : 29), setidaknya terdapat empat hal penting dalam proses implementasi kebijakan, yaitu pendayagunaan sumber, pelibatan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, menejemen program, penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Anderson di dalam Wibawa (1992: 19), mengemukakan Implementasi kebijakan adalah merupakan tahapan dari proses kebijaksanaan. Anderson menetapkan bahwa implementasi pelaksanaan/kebijakan merupakan penerapan kebijaksanaan atau mesin administratif pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah politik. Menurut konsep klasik, perangkat administratif hanyalah perangkat pemerintah yang bertanggung jawab untuk mengimpelentasikan kebijaksanaan. Tetapi tidak begitu konteks apabila dilihat lebih alanjut dilapangan, pendapat ini tidak seluruhnya benar. Disamping sebagai implementor, borokrasi pemerintah juga memegang fungsi sebagi politisi, hal tersebut dapat dilihat dari semakin dominannya birokrat dalam perumusan kebijakan.

Proses implementasi baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang bersifat umum telah diperinci, program aksi telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan tersebut.

Menurut Abdullah (1998 : 43), Ada tiga komponen penting dalam implementasi suatu kebijaksanaan yang harus selalu ada yaitu :

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan.

- b. Target Group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- c. Unsur pelaksanaan (implementors), baik organisasi maupun perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
- d. Fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijaksanaan negara diwujudkan sebagai outcome atau hasil akhir. Implementasi mencakup apa yang dalam ilmu kebijaksanaan disebut dengan *policy delivery system* atau sistem penyampaian kebijaksanaan.

Sedangkan Tangkilisan (2003:2), mengatakan implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legeslatif pendekatan implementasi kebijakan.

Dapat kita simpulkan bahwa implementasi kebijakan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan kebijakan.

### **2.1.1. Permasalahan Dalam Proses Implementasi**

Telah di kemukakan di atas bahwa proses implementasi merupakan proses yang rumit dan kompleks, hal ini di pahami karena proses implementasi melibatkan interaksi banyak variable sekaligus merumuskan mekanisme *delivery activities*. Kompleksitas implementasi tidak jarang memunculkan sejumlah permasalahan.

Edward III (1980) mengidentifikasi ada empat *critical factor* yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi. Keempat factor tersebut adalah : komunikasi, sumberdaya, deposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi.

Makinde (2005) mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam proses implementasi di Negara berkembang kasus pertama tentang permasalahan implementasi tersebut di peroleh dari hasil penelituanannya di nigeria berdasarkan data yang di perolehnya, ke gagalan implementasi di sebabkan antara lain oleh :

1. Kelompok sasaran (*target beneficiaries*) tidak terlibat dalam implementasi program
2. Program yang di implementasikan tidak di pertimbangkan kondisi lingkungan social, ekonomi, dan politik.
3. Adanya korupsi
4. Sumberdaya manusia yang kapasitasnya rendah, serta
5. Tidak adanya koordinasi yang monitoring.

Di Indonesia sendiri telah banyak contoh kegagalan implementasi kebijakan maupun pergram, kegagalan implementasi yang terjadi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan kegagalan yang di temukan di Negara lain. Setidaknya ada enam paktor yang jadi penentu berhasil atau tidaknyasuatu peruses implementasi.

1. Kualitas kebijakan itu sendiri, kualitas di sini menyangkut banyak hal seperti : kejelasan tujuan, kejelasan implementor, atau penanggung jawab implementasi dan lainnya.

2. Kecukupan input kebijakan (terutama anggaran). Suatu program atau kebijakan tidak akan dapat mencapai tujuan atau sasaran tanpa dukungan anggaran yang memadai.
3. Ketepatan instrument yang di pakai untuk mencapai tujuan kebijakan (pelayanan, subsidi, hibah, dan lainnya). Dengan analogi suatu penyakit, maka untuk penyembuhannya di perlukan obat yang tepat. Demikian juga persoalan public yang ingin di pecahkan oleh suatu kebijakan juga memerlukan intrumens yang tepat.
4. Kapasitas implementor (struktur organisasi, dukungan SDM, koordinasi, pengawasan, dan sebagainya). struktur organisasi yang terlalu hirarkis tentu akan menghambat proses implementasi.
5. Karakteristik dan dukiungankelompok sasaran (apakah kelompok sasaran adalah individu atau kelompok , laki laki atau perempuan terdidik atau tidak). Karakteristik kelompok sasaran tersebut sangat berpengaruh terhadap dukungan kelompok sasaran terhadap peruses implementasi
6. Kondisi lingkungan geografi, social, ekonomi, dan politik dimana impletasi tersebut di lakukan. Kebijakan yang berkualitas tidak akan berhasil ketika diimplemntasikan dalam situasi dan kondisi lingkungan yang tidak kondusip terhadap upaya pencapaian tujuan kebijakan.

## **2.2. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang di cita-citakan. jika cita-cita bangsa indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah

seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan kata lain kebijakan publik adalah hal-hal yang di putuskan pemerintah untuk di kerjakan dan hal-hal yang di putuskan pemerintah untuk tidak di kerjakan.

Dengan mengacu pada konsep kebijakan yang dikemukakan oleh James Anderson bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2002: 16), maka dapat diketahui bahwa kebijakan (dalam hal ini berarti kebijakan publik) timbul karena adanya suatu masalah yang berkaitan dengan publik. Adapun kata “publik”, menurut Thomas Dye, mengandung tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum (Abidin, 2004: 22). Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (Winarno, 2002: 27). Setelah sebuah kebijakan publik dibuat atau dirumuskan, baik menyangkut program maupun kegiatan-kegiatan, maka tahapan selanjutnya adalah tindakan pelaksanaan atau implementasi. Sebab kebijakan publik yang tidak diimplementasikan hanya menjadi sebatas kumpulan aturan-aturan pemerintah yang tidak berfungsi sama sekali.

Menurut Dye (1976 : 1), kebijakan publik dapat di artikan sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut dan apa akibat dari tindakan tersebut.

Pengertian ini sebagai mana pernah di nyatakan oleh Menurut Dye (1976 : 25) ketika membahas hal yang berkaitan dengan kebijakan publik, para akedemisi ilmu kebijakan publik selalu menitik beratkan pada faktor

“pemerintah” (government). Maksudnya adalah kebijakan publik itu merupakan fungsi utama dari setiap pemerintah dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat umum (publik).

Menurut Dye (1976 : 87), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah; Apapun yang di pilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”.

Machiavelli dalam wayni (1997:27) berpendapat bahwa makna kebijakan adalah strategi untuk mencapai tujuan, dalam hal ini tidak menjadi soal apakah kebijakan ini benar atau salah sebab yang penting pada akhir nya adalah kebijakan mana yang akan di laksanakan. Didalam terdapat satu-satu nya sumber rill letimigasi yakni efektifitas

Menurut Dunn (2003 : 21), mengatakan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Menurut Lase (2007:26), memberikan batasan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan pada saat subjek atau suatu tantangan atau suatu krisis.

Menurut Sooly (2007:09) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-

hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mencapai sasaran yang diinginkan

Dari beberapa defenisi kebijakan publik di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

- a. Keputusan atau aksi bersama yang dibuat oleh pemilik wewenang (pemerintah);
- b. Berorientasi pada kepentingan publik dengan dipertimbangkan secara matang terlebih dahulu baik buruknya dampak yang ditimbulkan;
- c. Untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;
- d. Aksi pemerintah dalam mengatasi masalah dengan memperhatikan untuk siapa, untuk apa, kapan dan bagaimana?

Kebijakan selain dibuat tersendiri oleh lembaga legislatif maupun eksekutif, ada juga kebijakan yang merupakan gabungan antara keduanya yaitu yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif, di Indonesia produk kebijakan publik yang dibuat oleh kerjasama kedua lembaga ini adalah Undang-Undang di tingkat nasional dan Peraturan daerah di tingkat Provinsi, Kabupaten, dan Kota.

### **2.2.1 Mekanisme Kebijakan publik**

Suatu kebijakan publik memiliki suatu mekanisme yang sistematis, yang harus dilakukan secara tahap demi tahap untuk mendapatkan suatu kebijakan publik yang sesuai dengan isu atau masalah publik yang ada. Tahap – tahap kebijakan publik menurut Dunn (2003: 40) adalah sebagai berikut.

Sistematika/Mekanisme kebijakan publik dimaksud adalah :

- a. Terdapat isu atau masalah publik, disebut isu apabila masalahnya bersifat strategis, yakni mendasar dan menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, biasanya berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang per orang dan memang harus diselesaikan;
- b. Isu ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan suatu kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pemimpin negara;
- c. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat, atau pemerintahan bersama-sama dengan masyarakat;
- d. Namun didalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula;
- e. Implementasi kebijakan bermuara kepada output yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh masyarakat;
- f. Didalam jangka panjang kebijakan tersebut menghasilkan outcome dalam bentuk impact kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

### 2.2.2 Unsur – Unsur Kebijakan

Menurut Duun (2003:42) Sebagai suatu sistem yang terdiri atas sub-sistem atau elemen, komposisi dari suatu kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif, dari proses kebijakan dan struktur kebijakan. Dari sisi proses kebijakan, terdapat tahap-tahap sebagai berikut: identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi, kebijakan.

Dilihat dari segi struktur terdapat lima unsur kebijakan yaitu: *pertama*, tujuan kebijakan. Telah difahami bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Dengan demikian tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Namun demikian tidak semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu.

Unsur *kedua*, masalah. Masalah atau yang sering disebut dengan isu sangat lah penting bagi suatu kebijakan. Kesalahan dalam menentukan suatu masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dari seluruh proses kebijakan.

Unsur *ketiga*, demand. Demand atau yang disebut tuntutan atau tantangan atau sebuah kritik seperti halnya partisipasi pada umumnya. Tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal tergantung pada urgensi suatu tuntutan.

Unsur *keempat*, dampak atau outcomes. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan. Sesuai dengan ciri kebijakan yang dapat bersifat positif dan negatif, dampak yang ditimbulkan juga dapat bersifat positif atau negatif. Berapa besar dampak yang terjadi susah diperhitungkan, hal ini disebabkan antara lain karena : (1) tidak

tersedianya informasi yang cukup. Mungkin data yang tersedia dilapangan ada pada tingkat lokal, tetapi tidak pada tingkat instansi atau daerah; (2) dalam bidang sosial, pengaruh dari suatu kebijakan susah dipisahkan dari pengaruh kebijakan lainnya: (3) proses berjalannya pengaruh dari suatu kebijakan dibidang sosial susah diamati, proses tersebut berbeda dalam setiap masyarakat dan tiap sektor.

Unsur *kelima*, sarana, atau alat kebijakan. Suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana dimaksud. Beberapa dari sarana ini antara lain: kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri.

### **2.2.3. Analisa Kebijakan**

Perbedaan analisa kebijakan dengan perumusan, impelentasi dengan evaluasi kebijakan adalah analisa kebijakan merupakan kegiatan pokok dalam perumusan kebijakan karena ia memberikan pijakan awal mengapa sebuah kebijakan harus dibuat. Dunn (2003:50) mendefinisikan kebijakan sebagai sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menerapkan berbagai metode penyelidikan dalam konteks argumentasi dan debat publik untuk menciptakan secara kritis serta mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

### **2.2.4 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan publik**

Mazmin dan Edward dalam Wahab (1991 : 148 ) mengidentifikasi 4 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan :

- a. komunikasi ( communicatin )

pelaksanaan kebijakan untuk memahami fungsi dan tugas nya. Implementasi di tuntut dapat secara konsisten dan konsekuen berbuat dan bertindak sesuai apa yang menjadi tujuan yang ada.

b. Resouces ( sumber daya )

Implementasi kebijakan tidak akan terlaksana sebagaimana yang di harapkan jika kekurangan sumber daya, bai itu yang menyangkut sumber daya manusia, dana dan fasilitas lain nya.

c. Sikap Implentator ( dispositions )

Implementasi Kebijakan akan terlaksana dengan baik apabila implementator nya bersikap baik dan bersungguh – sungguh dan penuh rasa bertanggung jawab dalam pelaksanaannya.

d. Struktur Birokrasi ( Bureaucratic Structur )

Meskipun sumber daya sudah tersedia, Implementator sudah tau apa yang harus di lakukan atau memahami fungsi dan tugas nya, namun plaksana juga masi di hadapkan pada struktur birokrasi yang berkaitan dengan implementasi kebijakan tersebut.

### **2.3 Pengertian Pelayanan**

Kehidupan bermasyarakat sangat berkaitan dengan bagaimana kita mendapatkan kebutuhan hidup dengan tingkat kepuasan yang tinggi. Maka untuk mendapat kepuasan tersebut, salah satunya adalah bagaimana seseorang dapat memberikan pelayanan yang diharapkan semua orang, baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan yang diberikan terkadang bisa berbentuk jasa maupun non jasa.

Menurut Amin ( 2008 : 64 ) Pelayanan pada dasarnya adalah usaha untuk membantu mengurus apa yang diperlukan masyarakat atau pelanggan pada umumnya. Pelayanan kepada masyarakat itu pada dasarnya merupakan kegiatan yang sifatnya “ *non profit*”, yang ditawarkan oleh unit-unit pelayanan pemerintahan kepada masyarakat yang bersifat tidak terwujud

terwujud dan tidak dapat dimiliki, hanya dapat dirasakan manfaatnya oleh konsumen/masyarakat dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para petugas /penyelenggara dan unit-unit organisasi pelayanan yang dibentuk untuk itu.

Selain itu, E. Lukman S (2000 : 82), Memberikan pengertian pelayanan masyarakat sebagai pengabdian serta pelayanan diberikan dengan teguh syarat-syarat efisiensi, efektifitas, ekonomis, serta manajemen yang baik dalam pelayanan masyarakat dengan baik dan memuaskan. Yogi dan ikhsan (2006 : 23), Mengatakan bahwa pelayanan adalah jenis bidang usaha yang dikelola pemerintah dan ditujukan untuk melayani kepentingan masyarakat dan mempunyai fungsi sosial, tanpa berorientasi kepada aspek keuntungan. Sedangkan definisi pelayanan itu sendiri menurut Soemartono (2007 : 91), Adalah suatu kegiatan dari suatu organisasi yang dilakukan untuk mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat / pelanggan. Dalam konteks ini pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan masyarakat (publik service) merupakan bantuan atau pertolongan yang diberikan kepada masyarakat baik secara material maupun non material.

Suparlan (1993 : 91), mendefinisikan pelayanan adalah usaha untuk memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materiil maupun non materiil agar orang lain dapat mengatasi masalah sendiri.

Sumartono (2007 : 56), Pelayanan yng dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan sekurang-kurangnya mengandung 5 unsur pokok yaitu:

- a) Terdapat pelayanan yang merata dan sama. Tidak ada deskriminasi dalam pelayanan yang diberikan oleh aparat terhadap seemua masyarakat. Pelayanan tidak menganaktirikan dan menganakemaskan keluarga, pangkat, suku bangsa sesama agama diperlakukan sama tanpa memandang status ekonomi. Hal ini membutuhkan kejujuran saling menghargai.
- b) Pelayanan yang diberikan harus tepat waktunya, pelayanan oleh aparat dengan mengulur waktu dengan berbagai alasan merupakan tindakan yang dapat mengecewakan dan menjengkelkan pelanggan, sehingga pelayanan yang diberikan dapat memmerikan ketidakpuasan bagi pelanggan.
- c) Pelayanan harus merupakan pelayanan yang berkesinambungan. Dalam hal ini berarti pemerintah harus selalu siap untuk memberikan pelayanan kepada yang membutuhkan pelayanan.
- d) Pelayanan yang diberikan memenuhi jumlah barang dan jasa.
- e) Pelayanan merupakan pelayanan yang selalu meningkatkan kualitas dan penampilannya.

Kumorotomo (2005:156), mendefenisikan pelayanan adalah suatu pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat oleh pemerintah maupun pihak lain yang memberikan kebutuhan tersebut.

Sedangkan menurut Moenir (2002:16), pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Manusia yang

merupakan bagian dari suatu masyarakat, berusaha memenuhi kebutuhannya melalui aktivitas.:

Menurut Nugroho (2003:271), tugas pelayanan adalah tugas memberikan pelayanan kepada umum tanpa membeda-bedakan dan diberikan secara Cuma-Cuma atau dengan biaya sedemikian rupa sehingga semua kelompok mampu menjangkaunya.

### **2.3.1 Acuan Pelayanan**

Pelayanan publik akan mempunyai akuntabilitas yang tinggi, apabila acuan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut selalu berorientasi kepada masyarakat pengguna jasa. Kepuasan masyarakat pengguna jasa harus mendapat perhatian yang lebih dalam setiap penyelenggaraan pelayanan publik, karena masyarakat pengguna jasa adalah yang sebenarnya berkuasa di dalam negara ini, yang membiayai pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan ini melalui pajak yang mereka bayar. Makanya mereka berhak memperoleh pelayanan yang terbaik dari pelayannya, yaitu birokrasi. Untuk itu acuan penyelenggaraan pelayanan publik yang dibuat oleh birokrasi harus memperhatikan kondisi masyarakat setempat.

### **2.3.2 Solusi Pelayanan**

Berbagai keterbatasan yang ada pada masyarakat saat ini dapat menjadi hambatan bagi mereka dalam mencari pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. hambatan tersebut bisa saja dalam bentuk memahami aturan-aturan yang telah ditetapkan atau prosedur pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel adalah pelayanan yang memberikan solusi atau jalan keluar bagi masyarakat apabila masyarakat tersebut mengalami kesulitan dalam memahami aturan-aturan atau prosedur pelayanan yang diterapkan. Solusi atau jalan keluar yang diberikan adalah solusi yang terbaik bagi masyarakat pengguna jasa yang dilakukan secara tulus (tanpa syarat) dan bukan sebaliknya bersyarat sehingga pelayanan menjadi sangat kompleks dan ruwet.

Birokrasi pada dasarnya adalah pelayan masyarakat, sehingga sudah menjadi kewajiban bagi seorang pelayan untuk melayani dan membantu tuannya dalam mengatasi kesulitan yang dihadapi tuannya.

### **2.3.3 Prioritas Terhadap Kepentingan Publik**

Pelayanan publik yang akuntabel adalah pelayanan yang menempatkan kepentingan masyarakat pengguna jasa sebagai prioritas utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Berbagai sumber daya yang dimiliki oleh organisasi harus digunakan dan diprioritaskan untuk memenuhi kepentingan masyarakat pengguna jasa. Dengan memberikan prioritas pada pemenuhan kepentingan masyarakat pengguna jasa di atas kepentingan yang lain berarti birokrasi telah memberikan penghargaan terhadap eksistensi masyarakat sebagai pengguna jasa.

### **2.3.4 Pengertian Pelayanan Publik**

UU 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 adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk pelayanan barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah dipusat, didaerah, dan dilingkuangan BUMN atau BUMD, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Menurut Saefullah (1999 : 68), Pelayanan Publik (Umum) adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan.

Dalam hal pelayanan publik, istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian publik yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholis (2005 : 125), Mengartikan publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan pikir, perasaan, harapan, sikap serta tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Pelayanan publik yang lebih spesifik dapat dikutip dari Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993, kemudian diganti dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, Mendefenisikan pelayanan umum atau publik adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan baik pusat maupun daerah, dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka upaya pemenuhan

kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permintaan pelayanan publik terus meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya. Hal tersebut terkait dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk, meningkatnya kebutuhan, semakin beragamnya lapangan pekerjaan dan semakin bertumbuhnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik bukan hanya sekedar merupakan persoalan administratif saja, tetapi lebih tinggi dari itu yaitu pemenuhan keinginan dari publik.

Menurut Inu Kencana (1999 : 39), Publik adalah masyarakat umum itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator, tetapi juga sekaligus kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya. Sementara Widodo (2001 : 14), Bahwa pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan kepada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Maka dari defenisi ini dapat disimpulkan bahwa fungsi pelayanan publik merupakan salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah, baik ditingkat pusat maupun daerah. Berdasarkan adanya kebutuhan dan kondisi kekinian yang semakin berkembang berikut beberapa prinsip dalm penyelenggaraan pelayanan yaitu:

- a. Kesederhanaan. Produk pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

- b. Kejelasan. Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal : persyaratan dan administratif pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian kebutuhan atau persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- c. Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

Dengan melihat beberapa prinsip yang tertera diatas, dapat dikatakan bahwa pelayanan pada masyarakat ditafsirkan sebagai tanggung jawab pemerintah atas kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan publik atau masyarakat, sehingga kegiatan tersebut mengandung adanya unsur-unsur perhatian dan keadilan serta kesiapan dari aparat pelaksana dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya. Untuk itu tentunya memerlukan keterampilan, kecakapan, kemandirian atau keahlian dan semangat kerja yang tinggi sehingga pelayanan yang diberikan dapat memberikan kepuasan pada masyarakat yang dilayani dalam keperluan administrasi tertentu.

Pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi yang bergerak dibidang pelayanan kepada masyarakat banyak dipengaruhi oleh faktor sumber daya yang tersedia. Pelayanan yang diharapkan tentunya pelayanan yang dapat memberikan rasa puas bagi si penerima tersebut. Seafullah (1999 : 33), Pelayanan yang baik

kepada pelanggan sama pentingnya dengan menghasilkan produk yang bermutu saja, tanpa diikuti pelayanan yang baik akan percuma.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas setidaknya para pelayan publik harus :

- a. Mengetahui kebutuhan yang dilayani.
- b. Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan (kinerja).
- c. Memantau dan mengukur kinerja.

Selain sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar pelayanan publik dikatakan efektif, maka dalam memberikan pelayanan publik seharusnya :

- a. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnya sederhana).
- b. Mendapatkan pelayanan yang wajar.
- c. Mendapatkan pelayanan yang sama dan tanpa pilih kasih.
- d. Mendapatkan perlakuan jujur dan terus terang (transparansi).

Jadi pelayanan publik adalah perbuatan, tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengurus/memenuhi hal-hal yang diperlukan masyarakat/ khalayak umum pada suatu instansi sesuai kebutuhannya dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan oleh penyelenggara.

Maka dengan pengertian-pengertian diatas dapat dipahami bahwa sebuah pelayanan publik dapat dikatakan efektif jika pelaksanaan pelayanan dapat dilakukan dengan tepat, cepat dan benar, bermanfaat, mencapai tujuan sesuai tujuan organisasi pelayanan itu sendiri.

### **2.3.5 Unsur-unsur dasar pelayanan publik**

Menurut Kumorotomo (2005:127) ada terdapat unsur dasar pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- c. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Dalam melakukan pelayanan publik ada 7 (tujuh) hal yang harus dihindari oleh pemerintah, ketidaktahuan pemerintah akan hal ini menyebabkan timbulnya jurang pemisah antara masyarakat dengan pemerintahnya, yaitu :

- 1) Apatis;
- 2) Menolak berurusan
- 3) Bersikap dingin
- 4) Memandang rendah
- 5) Bekerja bagaikan robot

- 6) Terlalu ketat pada prosedur
- 7) Seringnya melempar urusan ke pihak lain

### **2.3.6 Faktor - Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan**

Ratminto dan Atik (2005 : 24), menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan yaitu :

- a. Faktor prosedur pelayanan. Faktor prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Faktor waktu penyelesaian. Faktor yang ditetapkan saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Faktor biaya pelayanan. Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Faktor produk pelayanan. Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Faktor sarana dan prasarana. Faktor sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Faktor kompetensi petugas pemberi pelayanan. Faktor kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

### **2.3.7 Masalah – Masalah Dalam Pelayanan**

Dalam melaksanakan fungsinya didalam pelayanan, pemerintah masih memiliki masalah-masalah yang klasik yang disebabkan oleh terbatasnya jangkauan struktur pemerintah dan aparatur itu sendiri. Dalam hubungan ini

Effendi dkk (2000 : 108), Menyebutkan kelemahan pemerintah dalam mengadakan pelayanan disebabkan oleh dua hal yaitu :

- a. Asas keterjangkauan, meliputi hal-hal yang menyangkut keterbatasan struktur pemerintah tidak mampu menjangkau seluruh kebutuhan dan tuntutan masyarakat dalam hal menyediakan fasilitas-fasilitas dan jasa-jasa tertentu yang diperlukan, misalnya pelayanan kesehatan tidak dapat dibangun pada beberapa pelosok desa.
- b. Asas pemerataan, berkaitan dengan kemampuan struktur pemerintah dan aparaturnya. Akan tetapi pada umumnya asas pemerataan ini lebih baik berperan dalam aparatur.

#### **2.3.8 Bentuk – Bentuk Pelayanan**

Menurut Moenir (1992 : 190), Pelayanan umumnya dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari tiga macam yaitu :

- a. Layanan melalui lisan, yaitu layanan yang dilakukan dibidang humas, layanan informasi dari bidang-bidang lainnya yang tugasnya membrikan keterangan kepada siapapun yang memerlukan.
- b. Layanan tulisan, yaitu layanan yang diberikan dalam bentuk terbatas. Layanan ini terdiri dari dua jenis yakni : petunjuk yang harus dan perlu diketahui umum dan ditunjukkan kepada orang-orang yang berkepentingan, bentuk surat menyurat yang merupakan reaksi tertulis atau permohonan laporan, keluhan, pemberitahuan dan lainnya.

- c. Layanan bentuk perbuatan, yaitu pelayanan yang diberikan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan bukan sekedar kesanggupan dan penjelasan secara lisan

Sementara Moenir (1992 : 41), Mengemukakan hal yang sama dalam masalah kepuasan dalam pelayanan masyarakat. Menurut beliau bahwa masyarakat sebagai pihak yang ingin memperoleh pelayanan yang baik dalam memuaskan, maka harus mendapatkan pelayanan berupa :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang-kadang dibuat.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu.
3. Mendapat perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang bulu.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena sesuatu masalah yang tidak dapat dijelaskan hendaknya diberitahukan.

Tentunya *keempat* faktor diatas yang senantiasa menjadi harapan orang dan masyarakat saat berurusan dengan badan atau instansi yang bertugas melayani keperluan masyarakat.

Menurut Widjaja (1989 : 273), Mengemukakan pendapatnya tentang pelayanan, bahwa publik service atau pelayanan pada masyarakat adalah pengabdian yang melukiskan kesediaan berkorban untuk negara dan masyarakat.

Syahril (1991 :156), Mengatakan bahwa pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat mengandung tiga unsur yaitu :

1. Terdapatnya pelayanan yang sama dan rata, tidak adanya diskriminasi yang diberikan aparat kepada semua masyarakat. Pelayanan tidak menganaktirikan dan menganakemaskan keluarga, pangkat, suku, bangsa, agama dan tanpa memandang status ekonomi. Hal ini membutuhkan kejujuran dan tenggang rasa.
2. Pelayanan yang diberikan harus tepat waktu. Pelayanan yang diberikan oleh aparat dengan mengukur waktu dengan berbagai alasan merupakan tindakan yang dapat mengecewakan masyarakat. Pelayanan yang diberikan harus tepat waktu. Pelayanan yang diberikan oleh aparat dengan mengulur waktu dengan berbagai alasan merupakan tindakan yang dapat mengecewakan masyarakat. Mereka yang membutuhkan secepat mungkin diselesaikan akan mengeluh kalau tidak segera dilayani. Lagipula jika mereka mengulur waktu tentunya merupakan beban untuk tahap selanjutnya, karena berbarengan dengan semakin banyaknya tugas yang harus diselesaikan.
3. Pelayanan harus merupakan pelayanan yang berkesinambungan. Hal ini berarti aparat harus selalu siap untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan bantuan diluar jam dinas.

### **2.3.9 Sasaran Pelayanan**

Menurut Inu Kencana (1999:34), menyebutkan adanya sasaran pelayanan yaitu sebagai berikut :

#### 1). Layanan

Dalam hal ini agar layanan dapat memuaskan kepada orang yang dilayani, maka seorang pegawai harus memenuhi syarat :

- a) Tingkah laku yang sopan.
  - b) Cara menyampaikan sesuatu berkaitan dengan apa yang diminta masyarakat.
  - c) Waktu penyampaian yang tepat.
  - d) Ramah tamah.
- 2). Produk, dapat berbentuk Barang dan Jasa

Meskipun sasaran pelayanan itu sederhana tetapi mencapainya diperlukan kesungguhannya dan syarat-syarat yang seringkali tidak mudah dilakukan. Hal ini berkaitan dengan masalah kepuasan yang tidak dapat diukur dengan pasti, yang hanya dapat dikenali dari beberapa sudut. Seperti dimaklumi bahwa kepuasan manusia sangat berbeda satu dengan lain terhadap suatu hal tertentu. Dalam hal ini hubungan dengan pelayanan umum pengenalan kepuasan seseorang dalam hal ini pihak yang memperoleh layanan untuk mendapatkan haknya, ada semavam ukuran yang umum tetapi relatif, yaitu apabila seseorang dapat menerima perlakuan dan hasil berupa hak dengan kegembiraan dan keikhlasan

### **2.3.10 Penilaian Kualitas Pelayanan**

Jenis kualitas yang di gunakan untuk menilai kualitas jasa menurut Rangkuti (2003:28) adalah (1) kualitas teknik (*outcome*), yaitu kualitas hasil kerja penyampaian jasa itu sendiri; dan (2) kualitas pelayanan (proses), yaitu kualitas cara penyampaian jasa tersebut. Karena jasa tidak kasad mata (*intangible*) serta kualitas teknik jasa tidak selalu dapat di evaluasi secara akurat, pemakai jasa berusaha menilai kualitas jasa berdasarkan apa yang di rasakannya, yaitu atribut-atribut yang mewakili kualitas proses dan kualitas pelayanan.

Dalam pengukuran kualitas pelayanan menurut Kotler *dalam* Rangkuti (2003:23), harus bermula dari mengenali kebutuhan/kepentingan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan. Hal ini berarti bahwa gambaran kualitas harus mengacu pada pandangan pelanggan dan bukan pada pihak penyedia jasa, karena pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa. Pelanggan layak menentukan pelayanan itu berkualitas baik atau tidak.

Rangkuti (2003:109) menggunakan analisis *Importance and performance Matrix* untuk mengukur kualitas pelayanan. Konsep ini sebenarnya berasal dari konsep SERVQUAL sebagaimana yang disarankan oleh Parasuraman. Tingkat kepentingan pelanggan (*customer expectation*) di ukur dalam kaitannya apa yang seharusnya dengan apa yang seharusnya di kerjakan oleh perusahaan agar menghasilkan produk/jasa yang berkualitas tinggi. Lebih jelasnya, konsep ini mengganti istilah *expectation* dengan *importance* atau tingkat kepentingan menurut persepsi pelanggan. Dengan mengkaitkan variable yang menurut pelanggan penting dengan kenyataan yang di rasakan oleh pelanggan, maka akan di peroleh hubungan antara tingkat kepentingan (*importance*) dengan kenyataan yang dirasakan (*performance*). Dari hubungan ini kita dapat melakukan analisis strategi untuk peningkatan kualitas layanan dengan menggunakan *importance* dan *performance matrix*. variable penentu kualitas pelayanan tetap menggunakan lima dimensi kualitas yaitu; (1) *tangibility*, (2) *reability*, (3) *responsiveness*, (4) *assurance*, dan (5) *emphaty*.

## 2.4. Pengertian Masyarakat

Istilah masyarakat dapat kita temukan dalam ilmu sosiologi. Istilah ini sering kita gunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam pidato-pidato, majalah-majalah, surat kabar, tetapi bukan merupakan suatu kata yang mudah untuk dijelaskan sebagaimana dugaan kita semua. Meskipun harus diakui dan lekas menimbulkan suatu pengertian yang tidak mudah untuk diuraikan.

Menurut Suparlan (1993:85), masyarakat adalah suatu penduduk komunitas yang bersedia pada suatu wilayah dengan berkas-berkas yang ditentukan dan mempunyai tipikal yang menerapkan pada suatu wilayah tersebut.

Sementara Soekanto (2002:187), masyarakat adalah orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan. Berdasarkan pendapat di atas, terdapat perbedaan di antara keduanya, kendatipun memiliki fokus yang sama yaitu suatu komunitas sosial.

Menurut Soejono S (2006 : 149 ), Masyarakat adalah orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan. Tidak ada masyarakat yang tidak memiliki kebudayaan dan sebaliknya tidak ada kebudayaan tanpa masyarakat sebagai wadah dan pendukung nya.

Menurut Kuswandi (1996:37), masyarakat adalah golongan besar atau kecil yang terdiri dari beberapa manusia yang atau dengan sendirinya bertalian secara golongan dan pengaruh satu sama lain.

Jadi dari beberapa pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwasannya masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang telah memiliki

tatanan kehidupan, norma-norma, adat istiadat yang sama-sama di taati dalam lingkungannya.

#### **2.4.1 Jenis-jenis Masyarakat**

Menurut Soekanto (2002:51) dapat dilihat dari pola perilakunya terdiri dari dua bagian yaitu :

- a. Masyarakat Tradisional, yaitu masyarakat yang biasanya sukar sekali menerima setiap perubahan-perubahan baik yang disadari oleh kurangnya informasi sehingga keterbelakangan penduduk yang pada akhirnya masyarakat itu hanya dapat mempertahankan hidup saja.
- b. Masyarakat Modern, yaitu masyarakat yang biasanya juga dapat disebut sebagai masyarakat perkotaan. Masyarakat ini juga dapat dikatakan modern, apabila dapat mengikuti setiap perubahan-perubahan yang sifatnya membangun manusia itu sendiri, sehingga akan berguna terus menerus dalam hal pembenahan setiap sesuatu yang menjadi kebutuhan manusia itu sendiri yang pada akhirnya dapat mencapai titik sempurna dalam kelangsungan hidupnya.

#### **2.4.2. Ciri-ciri Masyarakat**

Kuswandi (1996:79), ciri-ciri masyarakat secara umum adalah:

- a) Manusia yang hidup bersama
- b) Bercampur atau bersama-sama untuk waktu yang cukup lama.
- c) Menyadari bahwa mereka merupakan satu kesatuan.
- d) Mematuhi terhadap norma-norma atau peraturan-peraturan yang menjadi kesepakatan bersama.

- e) Menyadari bahwa mereka bersama-sama diikat oleh perasaan diantara para anggota yang satu dengan yang lain.
- f) Menghasilkan suatu kebudayaan tertentu.

## **2.5 QANUN NO. 01 TAHUN 2014**

Pasal 1. Ayat (6). Bangunan adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Ayat (7) Bangunan Gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Ayat (8) Bangunan Permanen adalah bangunan yang di tinjau dari segi konstruksi dan umur bangunan di nyatakan lebih dari 15 (lima belas) tahun. Ayat (9). Bangunan Semi permanen adalah bangunan yang di tinjau dari segi konstruksi dan umur bangunan di nyatakan antara 5 (lima) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun. Ayat (10) Banguna Sementara adalah bangunan yang di tinjau dari konstruksi dan umur bangunan di nyatakan kurang dari 5 (lima) tahun. Ayat (12) Mendirikan Bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangunan seluruh nya atau sebagian baik membangun baru maupun menambah, merubah dan/atau memperbaiki bnangunan yang ada termasuk pekerjaan menggali, menimbun, atau

meratakan tanah yang berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan tersebut.

Izin mendirikan bangunan yang disingkat dengan IMB adalah izin yang diberikan oleh pemerintah kabupaten aceh tenggara kepada orang pribadi atau badan untuk mendirikan dan menambah bangunan agar desain pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang berlaku.

Retribusi izin mendirikan bangunan yang selanjutnya disebut sebagai retribusi adalah pembayaran atas pemberian izin mendirikan dan menambah bangunan oleh pemerintah kabupaten aceh tenggara kepada orang pribadi atau badan

Bangunan adalah konstruksi teknis yang ada di atas tanah atau dalam suatu lingkungan secara tetap diatas, atau dibawah permukaan tanah dan perairan yang berupa bangunan gedung dan atau bukan gedung.

- a) Bangunan perusahaan adalah bangunan untuk tempat melakukan usaha
- b) Bangunan permanen adalah bangunan yang semuanya terbuat dari beton sebagai tempat manusia melakukan kegiatan
- c) Bangunan sementara atau darurat adalah bangunan yang ditinjau dari segi konstruksi dan umur bangunan dinyatakan kurang dari lima tahun
- d) Kapling atau pekarangan adalah pertapakan yang menurut pertimbangan pemerintah kabupaten aceh tenggara dapat dipergunakan untuk mendirikan bangunan.

Mendirikan bangunan adalah pekerjaan mengadakan bangunan seutuhnya atau sebagian termasuk pekerjaan menggali, menimbun, atau meratakan tanah yang

berhubungan dengan pekerjaan mengadakan bangunan yang tidak dapat dipisahkan.

Retribusi perizinan tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu pemerintah kabupaten aceh tenggara dalam rangka pemberian izin kepada orang atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana dan fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.

#### **2.5.1 Nama, Obyek Dan Subyek Retribusi**

1. Dengan nama Retribusi Izin Mendirikan Bangunan dipungut Retribusi sebagai Pembayaran atas pemberian izin mendirikan bangunan
2. Obyek Retribusi adalah pemberian izin untuk mendirikan bangunan.
3. Tidak termasuk objek Retribusi adalah pemberian izin untuk Bangunan Pemerintah atau Pemerintah Daerah dan sarana ibadah
4. Subyek Retribusi adalah setiap orang pribadi atau Badan Hukum yang memperoleh izin mendirikan bangunan dari Pemerintah Daerah.

Terhadap bangunan lain-lain besarnya retribusi adalah :

1. Bangunan Pagar dikenakan retribusi sebesar Rp. 1.000/M<sup>2</sup>
2. Halaman Parkir dikenakan retribusi sebesar Rp. 2.000/M<sup>2</sup>
3. Lantai Jemur dikenakan retribusi sebesar Rp. 2.000/M<sup>2</sup>
4. Teras dikenakan retribusi sebesar Rp. 2.000/M<sup>2</sup>
5. Kolam penampungan air limbah dikenakan retribusi sebesar Rp. 10.000/M<sup>2</sup>

6. Bangunan pemancar radio, TV, tower, menara PLN setiap kelipatan 6 Meter dihitung 1 (satu) tingkat dikenakan retribusi sebesar Rp. 10.000/M<sup>2</sup>
  7. Bangunan menara pemancar telepon seluler setiap kelipatan 6 meter dihitung 1 (satu) tingkat dikenakan retribusi sebesar Rp. 1.500.000/M<sup>2</sup>
  8. Kolam renang dikenakan retribusi sebesar Rp. 10.000/M<sup>2</sup>
- a. Bangunan Konstruksi/Tiang Pancang Reklame dikenakan biaya retribusi sebagai berikut :
1. Tiang konstruksi melintang dikenakan retribusi sebesar Rp. 500.000/M<sup>2</sup>
  2. Tiang Pancang yang berdiri dengan ukuran diameter diatas 10 inc dikenakan retribusi sebesar Rp. 1.000.000/M<sup>2</sup>
  3. Tiang Pancang yang berdiri dengan ukuran diameter diatas 2 inch s.d 10 inc dikenakan retribusi sebesar Rp. 300.000/M<sup>2</sup>
- b. Untuk setiap pengajuan Permohonan IMB, selain dikenakan biaya diatas, pada pemohon dibebankan biaya Pembuatan Plat Nomor sebesar Rp.50.000,-
- c. Terhadap bangunan yang lebih satu tingkat, maka tiap tingkat dikenakan retribusi sebagai berikut:
- a) Tingkat Ke II : 1,5 X Tarif Lantai I menurut fungsi bangunan
  - b) Tingkat Ke III : 2 X Tarif Lantai I menurut fungsi bangunan
  - c) Tingkat Ke IV : 1,5 X Tarif Lantai I menurut fungsi bangunan
  - d) Tingkat Ke V dan seterusnya kelipatan menurut jenjang a, b, c
- d. Terhadap bangunan menara Air setiap kelipatan 6 M dihitung satu tingkat dan dikenakan Retribusi

- e. Khusus bangunan yang berlokasi di Jalan Protokol retribusi IMB dikalikan 2  
(dua) dari harga terhitung.

## 1. KLASIFIKASI BANGUNAN

### a. Klasifikasi (A)

- Lantai : Tegel
- Rangka Atap : kayu, Kelas III dan II
- Atap : Seng, asbes, genteng biasa, kodok, flentong atau sejenisnya
- Dinding : Bata, beton, tiang beton

### b. Klasifikasi (B)

- Lantai : Marmer, granir
- Rangka Atap : kayu, Kelas III dan II
- Atap : Genteng beton, flat beton
- Dinding : Bata, beton, tiang beton

### c. Klasifikasi (C)

- Lantai : Marmer, granir
- Rangka Atap : kayu, Kelas II dan I
- Atap : Genteng kramik, flat beton
- Dinding : Batu Bata, tiang beton, besi

### c. Klasifikasi (D)

- Lantai : Batu Alam dan sejenisnya
- Rangka Atap : Baja ringan dan baja lainnya
- Atap : zinkculoum atau sejenisnya
- Dinding : jenis bata ringan

## 2. KETENTUAN LAIN

- a. Bangunan harus dibuat sesuai dengan gambar yang telah disahkan oleh Dinas
- b. Letak dan jarak bangunan setengah ( $1/2$ ) x lebar jalan ditambah 2 (dua) m dari bibir siring bagian dalam pekarangan
- c. Untuk Bangunan didaerah Perkotaan dan Pasar disesuaikan dengan keadaan medan
- d. Untuk perumahan kompleks pemukiman yang sifatnya menggunakan jalan khusus disesuaikan dengan keadaan medan/lokasi setempat
- e. Bangunan-bangunan harus menggunakan bahan-bahan yang kuat dan baik
- f. Lubang Cahaya bila pintu dan Jendela tertutup sekurang-kurangnya 5% dari luas lantai
- g. Semua tembok kecuali tembok Pagar Halaman harus dipasang kedap air (trasraam/semenraam)
- h. Tinggi lantai untuk bangunan sekurang-kurangnya 0.30 M dari lantai dan bangunan sekurang-kurangnya 0.15 M lebih tinggi dari tanah pekarangan
- i. Tinggi pagar tembok luar pekarangan yang menghadap jalan tidak boleh lebih tinggi dari 1(satu) M. Untuk ketinggian selebihnya dibuat tembus pandang
- j. Untuk Pekarangan yang berada dipersimpangan 3 atau 4 dianggap rawan kecelakaan lalu lintas, pagar harus dibuat elip

- k. Bangunan hendaknya dilengkapi dengan WC yang baik dan tertutup rapat serta diberi corong untuk pengeluaran udara dan letak sumur sekurang-kurangnya 10M dari lubang peresapan septitank
- l. Bangunan harus dibuat darinaise agar tidak terkena genangan air di pekarangan sehingga tidak menimbulkan penyakit
- m. Bangunan dilengkapi dengan Bak sampah dan Bangunan resapan air
- n. Bangunan yang akan dibangun tidak mengganggu pihak lain sekitarnya
- o. Bangunan tidak dibenarkan menggunakan bahan-bahan mudah terbakar
- p. Segala pekerjaan yang dilaksanakan pada waktu mendirikan bangunan tidak boleh mendatangkan kerugian pada tanah pemilik orang lain
- q. Pemegang IMB selama masih dalam pelaksanaan diwajibkan menjaga kesehatan pekerja dan tidak mengganggu kelancaran lalu lintas serta mengotori jalan umum
- r. Pemasangan Instalasi Listrik dan Bangunan Industri harus dilaksanakan oleh instalatir yang sah yang dikuatkan oleh surat pernyataan yang disahkan oleh instansi berwenang
- s. Izin Mendirikan Bangunan berlaku selama bangunan tidak berubah