**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**A. Deskripsi Teori**

**1. Pelayanan Publik**

Produk dari organisasi pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Pelayanan tersebut diberikan untuk memenuhi hak masyarakat, baik itu berupa layanan cipil, maupun layanan publik. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pelayanan memiliki tiga makna :

1. perihal atau cara melayani.
2. usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang).
3. kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa**.**

Menurut **Moenir (2001:47),** pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu merupakan proses, sebagai proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan dalam masyarakat.

**Napitupulu (2007:164)** menerangkan bahwa :

**Pelayanan adalah serangkaian kegiatan suatu proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud.cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi dalam proses mengkonsumsui jasa tersebut.**

Dijelaskan oleh **Gronroos (dalam Ratminto 2005:2)**

**Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata ( tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh organisasi pemberi layanan yang dimaksudnya untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.**

Berdasarkan uraian diatas, maka pelayanan dapat disimpulkan sebagai kegiatan yang dilakukan suatu organisasi yang ditujukan untuk konsumen atau masyarakat umum yang berbentuk jasa untuk memenuhi kebutuhan.

Publik berasal dari bahasa Inggris public yang berarti umum, masyarakat atau orang banyak. **Frederickson (1997:46)** menjelaskan konsep publik dalam lima perspektif, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat.
2. Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri.
3. Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui suara.
4. Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen yang sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi. Karena itu posisinya juga dianggap sebagai public.
5. Publik sebagai warga Negara, yaitu warga Negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Pelayanan Publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ditegaskan dalam Pasal 1 butir 1 :

**Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaiang 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 diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.**

Pelayanan Publik menurut **Roth (1926:1 )** adalah

**Pelayanan Publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makan).**

**Lewis** dan **Gilman (2005:22)** mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut:

**Pelayanan Publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan dengan tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan terhadap publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintahan yang baik.**

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik yaitu **(Bharata,2004:11) :**

1. Penyedia Pelayanan, pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (goods) atau jasajasa (services).
2. Penerima Layanan, yaitu mereka yang disebut konsumen (costomer) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis Layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan haru mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat pening dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

Departemen Dalam Negeri (2004) menyebutkan pelayanan publik adalah pelayanan umum, kemudian mendefenisikan pelayanan umum sebagai suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa.

**2. Tentang Implementasi**

 Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakandan tercapainya kebijakan tersebut. Implementasi juga dimaksud menyediakansarana untuk membuat sesuatu dan memberikan hasil yang bersifat praktis terhadapsesama. Secara sederhana implementasi diartikan pelaksanaan atau penerapan.

Untuk memperjelas pengertian implementasi diatas, terdapat beberapapengertian atau definisi dari berbagai sumber :

**Brown dan Wildansky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakanbahwa implementasi merupakan perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.Adapun menurut Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002 : 70) mengemukakan bahwa implementasi adalah rekayasa.**

Pengertian-pengertian diatas menjelaskan bahwa kata implementasi adalahadanya aktivitas, aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapanmekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapisuatu kegiatan terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkannorma tertentu untuk  mencapai tujuan kegiatan.

Sedangkan **Van Horn dan Van Meter (dalam Subarsono, 2006 :100)** mengartikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan oleh individupublik dan swasta (atau kelompok) yang diarahkan pada prestasi tujuan yangditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya.

Perhatian terhadap masalah implementasi dilator belakangi oleh suatu kenyamanan dimana terdapat penerapan kebijaksanaan yang telah ditetapkan secara nasional ternyata tidak atau kurang mencapai sasaran sebagaimana mestinya.

**Syukur Abdullah** mengemukakan bahwa : **“Dalam studi organisasi dan management juga dikemukakan kurang berimbangnya yang diberikan pada segi perencanaan dan implementasi”.** Hal ini menandakan bahwa studi implementasi merupakan hal baru, dimana belum dilengkapi dengan peralatan analisa dan metode pengambilan keputusan yang maju.

Impelmentasi diartikan sebagai realisasi dari rencana yang ditetapkan sebelumnya. Lebih jauh **Van Meter** dan **Van Horn ( The policy Implementation process 1978),** seperti dikutip oleh **Abdul Wahab Solichin** mengemukakan pengertian implementasi sebagai berikut :

**“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh i ndividu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.**

Dari definisi di atas menunjukkan bahwa implementasi adalah aspek operasional dari rencana atau penerapan berbagai program yang telah disusun sebelumnya, mulai dari penerapan langkah sampai pada hasil akhir yang dicapai sebagai tujuan semula. Berdasarkan definisi di atas pula, dapat 16 disimpulkan bahwa dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting yaitu :

1. Adanya program kegiatan/kebijaksanaan yang dilakukan.
2. Target grup/kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
3. Unsur pelaksana/implementer, baik organisasi maupun perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pengawasaan dari proses implementasi tersebut.

Implementasi adalah konsep yang sangat luas dan kompleks. Banyak ahli yang mencurahkan perhatiannya mempelajari implementasi sebagai manajemen terbaik terhadap program, sama sekali bukan konsep sosial yang abstrak.

Pengertian tersebut mengandung makna bahwa impementasi adalah suatu keharusan yang segera diambil dari langkah-langkah konkriet setelah keputusan ditetapkan. **Sondang P Siagiang** dalam bukunya **“Analisa serta perumusan kebijaksanaan dan strategi organisasi”** memberikan pengertian implementasi sebagai berikut :

**Desain dan pengelolan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat tertinggi dari seluruh unsur yang terlibat yaitu manusia, struktur,proses adminstrasi, dan manajemen, dana serta daya, kesemuanya dalam rangka pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi**

**3. Tentang Kebijakan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia,

**“Kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran”.**

**Carl J Federick** sebagaimana dikutip **Leo Agustino(2008: 7)** mendefinisikan**,**

**“Kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.**

Pendapat ini juga menunjukan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

**Solichin Abdul Wahab** mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, **Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50)**

memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

* 1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
  2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
  3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
  4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.
  5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
  6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit.
  7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu .
  8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
  9. Kebijakan publik meski tidak ekslusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah.
  10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut **Budi Winarno (2007:15),** istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti pada kebijakan luar negeri Indonesia,kebijakan ekonomi Jepang,dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaanya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuan ketentuan, standar, proposal dan **grand design (Suharno :2009:11).**

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi,sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya.

**James E Anderson** sebagaimana dikutip **Islamy (2009: 17)** mengungkapkan bahwa kebijakan adalah

***“ a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).**

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut **Budi Winarno (2007: 18)** dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

**Richard Rose** sebagaimana dikutip **Budi Winarno (2007: 17)** juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

**4. Tentang Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang.Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keptusan Kepala Dinas, dll **(Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004: 158-160).**

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

**4.1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi **Brian W. Hogwood** dan **Lewis A.Gun** yang dikutip **Solichin Abdul Wahab** , yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumbersumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya.
6. Hubungan saling ketergantungan kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. **(Solichin Abdul Wahab,1997:71-78 ).**

Menurut Teori Implementasi Kebijakan **George Edward III** yang dikutip oleh **Budi winarno**, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

1. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

1. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan. pelaksanaan Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana. Karakteristik badan-badan pelaksana
2. Karakteristik

badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

7. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan **(Budi Winarno, 2012: 159 -168).**

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut **James Anderson** yang dikutip oleh **Bambang Sunggono**, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusankeputusan badan-badan pemerintah.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan.
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan.
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi.
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yaang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan **(Bambang Sunggono,1994 : 144).**

**4.2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Menurut **Bambang Sunggono**, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

1. Isi kebijakan Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasiakan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangankekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
2. Informasi Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
3. Dukungan Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.
4. Pembagian Potensi Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasanpembatasan yang kurang jelas **(Bambang Sunggono,1994: 149-153).**

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya.

Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

1. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu.
2. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengaan peraturan hukum dan keinginan pemerintah.
3. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum.
4. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan ukuran kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidak patuhan orang pada hukum atau kebijakan publik.
5. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompokkelompok tertentu dalam masyarakat. **(Bambang Sunggono, 1994 : 144-145).**

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

**4.3. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan**

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidak cocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum secara formal yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan menerapkan suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundangundangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan (**Bambang Sunggono, 1994 : 158).**

**5. Tentang Pelayanan Terpadu**

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

**Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.**

Pelayanan terpadu ini terbagi atas:

1. Pelayanan terpadu satu atap, yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses, dan dilayani melalui beberapa pintu.
2. Pelayanan terpadu satu pintu, yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses, dan di layani melalui satu pintu.
3. Gugus Tugas, yaitu pola pelayanan yang diselenggarakan oleh petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas, yang ditempatkan pada suatu lembaga dan lokasi pelayanan tertentu.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 tentang pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu ditertibat sebagi upaya untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dapat proses pelaksanaan pelayanan publik khususnya dibidang perijinan.

Dalam pasal 1 ayat 11 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 tentang pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

**Penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen yang di lakukan pada satu tempat.**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, sistem pelayanan terpadu diselenggarakan dengan tujuan:

1. Memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada Masyarakat.
2. Mendekatkan pelayanan kepada Masyarakat.
3. Memperpendek proses pelayanan.
4. Mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau.
5. Memberikan akses yang lebih luas kepada Masyarakat untuk memperoleh pelayanan.

Diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 tahun 2006 tentang pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai penjabaran Inpres No. 3 tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, merupakan bagian dari upaya mencapai kualitas pelayanan publik dan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh layanan publik. Penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu merupakan kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen yang di lakukan pada satu tempat.

Secara lebih spesifik lagi,layanan terpadu satu pintu ini adalah sebagai upaya pemerintah untuk:

1. Penyederhanaan Pelayanan, yaitu upaya penyingkatan terhadap waktu, prosedur dan biaya pemberian perizinan.
2. Perbaikan iklim investasi dengan mendorong perkembangan usaha mikro, kecil dan menengah melalui penyederhanaan pelayanan.
3. Mengupayakan pemberantasan di ruang lingkup pelayanan publik,yang selama ini masih menjadi penghalang untuk perbaikan kualitas pelayanan publik di Negara ini.

Didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006, Bupati/Walikota wajib melakukan penyederhanaan layanan meliputi:

1. pelayanan atas permohonan perizinan dan non perizinan dilakukan oleh PPTSP.
2. Percepatan waktu proses penyelesaian pelayanan tidak melebihi standar waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.
3. Kepastian biaya pelayanan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.
4. Kejelasan prosedur pelayanan dapat ditelusuri dan diketahui setiap tahapan prosespemberian perizinan dan non perizinan sesuai dengan urutan prosedurnya.
5. Mengurangi berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau lebih permohonan perizinan.

**6. Tinjauan Tentang Kinerja Pegawai**

Bernardin and Russel mendefinisikan kinerja sebagai: “*performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time periode* “ (kinerja didefinisikan sebagi suatu catatan pencapaian hasil dari pekerjaan yang ditentukan atau kegiatan selama periode waktu tertentu).

Kinerja merupakan terjemahan langsung dari kata *performance* yang artinya adalah prestasi kerja, pencapaian kerja atau hasil kerja (L.A.N, 1992 : 3). kinerja mempunyai hubungan yang sangat erat dengan masalah produktivitas karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi.

Sebagai perbandingan terakhir **Shemerton (1991;59)** menyatakan *performance is formally defined as the quantity and quality of task accomplishment-individual group or organizational*. jadi kinerja bukan hanya menyangkut kuantitas atau sejumlah hasil yang bisa dihitung, tetapi juga termasuk kualitas atau mutu pekerjaan.

Penilaian kinerja itu sendiri diartikan sebagai suatu evaluasi yang dilakukan secara periodik dan sistematis tentang *job performance* (prestasi jabatan/kerja) seseorang tenaga kerja, termasuk potensi pengembangannya. Dari pengertian ini penilaian kinerja pada dasarnya merupakan suatu proses membandingkan antara prestasi tenaga kerja yang sesungguhnya (*job required performance/job actual*) dengan prestasi tenaga kerja yang dikehendaki/dituntut oleh perusahaan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan di dalam *job description* (deskirpsi jabatan). Pengertian prestasi kerja menurut **Hasibuan (2001:94)** yaitu sebagai berikut:

**Prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalamam dan kesungguhan serta waktu. Prestasi kerja merupakan gabungan dari tiga factor penting yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan penerimaan atas delegasi tugas dan peran serta tingkat motivasi seorang pekerja, Semakin tinggi ketiga factor di atas maka semakin bersalahlah prestasi kerja aparat bersangkutan.**

**Ruky (2002:6)** dalam kaitan tersebut menyatakan mengenai manageman kinerja yang berkaitan dengan usaha, yaitu: “kegiatan atau program yang diprakarsai dan dilaksanakan oleh pimpinan organisasi (perusahaan) untuk merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan prestasi aparat”. **Mathis** dan **Jacson (2002:78)** mengemukakan mengenai kinerja pegawai adalah seberapa banyak mereka memberi kontribusi kepada organisasi. Adapun kriteria untuk mengukur kinerja berdasarkan kontribusi aparat terhadap organisasi menurut **Mathis** dan **Jackson,** adalah sebagai berikut:

1. Kuantitas Output.
2. Kualitas Output.
3. Jangka waktu Output.
4. Kehadiran di tempat kerja.
5. Sikap kooperatif.

**Gomes (1995;135)** menyatakan mengenai kinerja pegawai yaitu sebagai berikut:

**Penilaian terhadap kinerja mempunyai tujuan untuk me-*reward* kinerja sebelumnya (*to reward past performance*), dan untuk memotivasi demi perbaikan kinerja pada waktu yang akan datang (*to motivate future performance improvement*).**

**Russell (1993;383),** mengemukakan ada beberapa unsur yang bisa dijadikan dasar penilian kinerja pegawai, yaitu sebagai berikut:

1. *Quality*: Tingkat dimana proses atau hasil suatu aktivitas yang mendekati kesempurnaan.
2. *Quantity*: Jumlah kerja yang dihasilkan dalam suatu periode tertentu.
3. *Timelines*: Tingkat penyelesaian aktivitas, atau hasil produksi, pada waktu yang lebih awal dari yang dipersyaratkan.
4. *Cost effectiveness*: Tingkat penggunaan sumber daya organisasi yang dimaksimalkan untuk menghasilkan laba dan mengurangi kerugian.
5. *Ned for supervision*: Tingkat dimana pekerja dapat melakukan fungsi jabatan tanpa membutuhkan bantuan pengawasan untuk mencegah terjadinya kerugian.
6. *Interpersonal impact*: Tingkat dimana pekerja mempunyai sifat menghargai orang lain.

Mitchell dalam Sedarmayanti (2001:51) mengemukakan mengenai pengukuran kinerja berdasarkan pada aspek-aspek kinerja sebagai berikut :

1. Kualitas kerja.
2. Ketepatan waktu.
3. Inisiatif.
4. Kemampuan.
5. Komunikasi.

**7**. **Pengukuran Kinerja**

Kegiatan yang paling lazim dinilai dalam suatu organisasi adalah kinerja pegawai, yakni bagaimana ia melakukan segala sesuatu yang  berhubungan dengan suatu pekerjaan, jabatan, atau peranan dalam organisasi. dalam konteks vitalitas kerja, maka memberdayakan pegawai menjadi sesuatu yang penting. Pegawai yang berharga bagi perusahaan adalah pegawai yang menciptakan prestasi yang berharga dengan cara yang efisien.

Pengukuran kinerja dapat bersifat subjektif atau objektif. Objektif  berarti pengukuran kinerja dapat juga diterima, diukur oleh pihak lain selain yang melakukan penilaian dan bersifat kuantitatif. Sedangkan pengukuran yang bersifat subjektif berarti pengukuran yang berdasarkan pendapat pribadi atau standar pribadi orang yang melakukan penilaian dan sulit untuk diverifikasi oleh orang lain.

Fokus pengukuran kinerja sektor publik justru terletak pada outcome dan bukan sekedar input   dan  proses. Outcome yang dimaksudkan adalah outcome yang dihasilkan oleh individu ataupun organisasi secara keseluruhan, outcome harus mampu memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat menjadi tolok ukur keberhasilan organisasi sektor publik.

**Castetter** memberikan definisi penilaian kinerja, sebagai suatu proses  penetapan kinerja individu pada masa lalu atau saat ini dibandingkan dengan latar belakang lingkungan kerjanya serta mengenai potensi masa depan bagi organisasi. penilaian kinerja harus dapat diarahkan pada tingkat pencapaian  produktivitas pegawai, yaitu seberapa produktif seorang pegawai berkinerja, sama atau lebih efektif pada masa akan datang, sehingga pegawai, organisasi dan masyarakat memperoleh manfaat.

Tujuan penilaian kinerja pada dasarnya untuk mendapatkan informasi tentang apa yang dikerjakan pekerja dalam kurun waktu tertentu sesuai standar kerja yang telah ditentukan, dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk  proses perbaikan di masa yang akan datang. **Castetter** mengelompokkan tujuan  penilaian kinerja dalam lima kategori:

***”a) to determine personal employment  status; b) to implement personal actions; c) to improve individual  performance; d) to achieve organizational goals, and e) to translate the authority system into controls that regulate performance.***

Setiap organisasi memiliki sistem pengukuran kinerjanya sendiri-sendiri dan dimensi-dimensi yang dijadikan ukuran, yaitu *job specification and job description*. **T.R Mitchell** menguraikan dalam lima dimensi kinerja yang dapat diukur, yaitu

1. quality of work.
2. Promptness.
3. Initiative.
4. Capability.
5. Communication.

 Sedangkan Gibson mengemukakan empat dimensi:

1. Performance.
2. Conformance.
3. Dependability.
4. personal adjustment

.

**Hasibuan** memberi dimensi yang lebih banyak dibanding kedua  pakar di atas, sebelas dimensi, yakni

1. kesetiaan.
2. Prestasi.
3. Kejujuran.
4. Kedisiplinan.
5. Kreativitas.
6. Kerjasama.
7. Kepemimpinan.
8. kepribadian.
9. Prakarsa.
10. Kecakapan.
11. tanggung jawab.

Tidak semua standar penilaian kinerja efektif dapat dilaksanakan, Casteter mengemukakan mengenai beberapa hal yang menjadi penyebab ketidakefektifan kinerja seperti berikut.

1. Sumber individu pekerja itu sendiri yang disebabkan oleh:
2. Kelemahan intelektual.
3. Kelemahan psikologis.
4. Kelemahan fisiologis.
5. Kelemahan motivasi.
6. Faktor-faktor personalitas.
7. Aktor ketuaan/usia.
8. Preparasi posisi.
9. Orientasi nilai.
10. Sumber dari organisasi yang disebabkan oleh:
11. Sistem organisasi.
12. Peranan organisasi.
13. Pelompok-kelompok dalam organisasi.
14. Perilaku yang berhubungan dengan pengawasan.
15. Iklim organisasi.
16. Sumber dari lingkungan eksternal, yang disebabkan oleh:
17. Keluarga.
18. Kondisi ekonomi,
19. Kondisi politik.
20. Kondisi hukum.
21. Nilai-nilai sosial.
22. Pasar kerja.

**8. Izin Mendirikan Bangunan**

Izin mendirikan bangunan adalah izin yang diberikan kepada perorangan atau badan hukum untuk dapat melaksanakan kegiatan membangun.

Selanjutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan pada pasal 1 ayat 5:

**“Izin Mendirikan Bangunan, yang selanjutnya disingkat IMB, adalah perizinan yang diberilkan oleh pemerintah daerah kepada pemohon untuk membangun baru, rehabilitas/renovasi, dan/atau memugar dalam rangka melestarikan bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku”.**

Izin Mendirikan Bangunan atau IMB adalah izin yang diberikan untuk kegiatan membangun. Izin ini dapat diterbitkan bila rencana bangunan dinilai telah sesuai dengan ketentuan yang meliputi aspek pertahanan, aspek planologis, aspek teknis, aspek kesehatan, aspek kenyamanan, dan aspek lingkungan.

Selanjutnya dijelaskan Izin Mendirikan Bangunan adalah sebuah izin untuk mendirikan, memperbaiki, menambah, mengubah atau merenovasi suatu bangunan, termasuk izin kelayakan membangun yang dikeluarkan pemerintah daerah.

Menurut Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No 24 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Izin Mendirikan Bangunan Gedung :

**“Izin Mendirikan Bangunan Gedung adalah perizinan yang diberikan oleh pemerintah daerah kecuali untuk bangunan gedung fungsi khusus oleh pemerintah kepada pemili gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku”**

**9. Tinjauan Umum Tentang Ijin Mendirikan Bangunan**

Secara teori verguning atau ijin didefinisikan sebagai suatu perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan yang secara umum tidak dilarang dalam peraturan perundangundangan asalkan dilakukan sesuai dengan syarat-syarat tertentu yang ditentukan dalam peraturan hukum yang berlaku Sedangkan perbuatan hukum publik itu sendiri memiliki pengertian suatu perbuatan yang dilakukan oleh Pejabat Administrasi negara yang tindakannya tersebut didasarkan pada peraturan perndangundangan dan hukum publik.

Pada dasarnya mendirikan bangunan adalah sebuah perbuatan yang berbahaya, hal ini karena bangunan merupakan tempat sentral bagi manusia beraktifitas sehari - hari, baik ketika dirumah maupun dikantor. Kriteria bahaya tersebut muncul ketika bangunan tersebut memiliki syarat tertentu agar tidak rubuh dan mencelakai orang didalam atau disekitarnya. Bangunan didirikan dengan syarat pertimbangan dan perhitungan yang matang mengenai bentuk struktur dan kekuatan struktur serta kekuatan bahan yang digunakan. dengan demikian bangunan tersebut akan kuat dan tidak rusak/roboh mencelakai orang didalamnya. Bangunan yang didirikan tanpa adanya perhitungan mengenai kekuatan struktur dan bahan maka akan mudah roboh dan menimbulkan bahaya bagi orang banyak. Dalam rangka melindungi keselamatan masyarakat banyak dari bahaya roboh / rusaknya bangunan maka kegiatan pembangunan harus diawasi, boleh dibangun tetapi dengan syarat tertentu. Diantara syarat itu salah satunya adalah harus kuat dari segi skruktur konstruksi dan bahan yang digunakan, apabila tidak dipenuhi maka kegiatan mendirikan bangunan itu termasuk kategori membahayakan keselamatan masyarakat sehingga ijin Mendirikan Bangunan tidak diberikan. Pengawasan Pemerintah daerah terhadap kegiatan membangun bangunan dilaksanakan melalui pemberian ijin Mendirikan Bangunan yang dimohonkan oleh anggota masyarakat yang memberikan gambaran bangunan yang akan didirikan lengkap dengan gambar dan perhitungan struktur konstruksi. Kemudian setelah diteliti dan dipertimbangkan dengan cermat.