

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Pengertian Kebijakan

Pada umumnya kebijakan sering di sebut dengan policy. Policy diartikan kebijakan atau kebijaksanaan dalam bahasa Indonesia menjadi dapat dibenarkan. Istilah kebijakan merupakan terjemahan dari kata “*policy*” sedangkan kebijaksanaan terjemhan dari kata “*wisdom*” yang berasal dari bahasa Inggris.

Kebijakan menurut pendapat **Carl Friedrich** yang dikutip oleh **Wahab (2004:3)** bahwa:

**“Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan” (Friedrich dalam Wahab, 2004:3)”**.

Menurut pendapat di atas kebijakan mengandung unsur tindakan untuk mencapai tujuan yang di usulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah. Dalam melaksanakan kebijakan tentu adanya hambatan yang menghambat dalam pencapaian tujuannya dan harus mencari peluang untuk mencapai tujuan tersebut.

Pendapat lain yang dikemukakan oleh **Eulau & Prewitt (1973:465)** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2017:16)** yang menyatakan bahwa: **“kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut”**.

Menurut pendapat diatas kebijakan yaitu suatu keputusan yang memuat konsistensi dari para pembuat kebijakan tentang perilaku mereka dalam mematuhi suatu keputusan tersebut.

Sedangkan menurut **Richard Rose** yang dikutip oleh **Winarno** dalam bukunya **Kebijakn Public(2012:20)** kebijakan yaitu **“serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri”**

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu program yang dibuat oleh suatu lembaga pemerintahan yang berisikan mengenai tindakan-tindakan yang haarus dilaksanakan dalam rangka untuk memecahkan masalah.

### **2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis dalam ilmu politik. Namun demikian, meskipun kebijakan publik mungkin dapat dipandang sesuatu yang terjadi terhadap seseorang, tetapi sebenarnya kita

telah dipengaruhi secara mendalam oleh banyak kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut **Islamy (2010)** yang dikutip oleh **Ramdhani dan Ramdhani** dalam jurnalnya yang berjudul **Konsep Umum Kebijakan Publik (2017:4)** mengemukakan pengertian kebijakan publik, sebagai berikut:

1. **Kebijakan negara dalam bentuk awalnya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.**
2. **Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.**
3. **Kebijakan negara yang baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.**
4. **Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi pemenuhan kepentingan seluruh anggota masyarakat.**

Menurut pendapat di atas kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang bertujuan untuk melaksanakan kepentingan seluruh masyarakat. Berhasilnya suatu kebijakan publik yaitu dilaksanakan atau tidaknya suatu kebijakan oleh para pelaksana kebijakan.

**Pressman dan Widavsky** yang dikutip **Budi Winarno (2002: 17)** mendefinisikan “**kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan**”. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. **Robert Eyestone** sebagaimana **dikutip Leo Agustino (2008 : 6)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai “**hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya**”. Banyak

pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut **Nugroho**, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut **Woll** sebagaimana dikutip **Tangkilisan** (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan **Chandler dan Plano** sebagaimana dikutip **Tangkilisan** (2003: 1) yang menyatakan bahwa **“kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”**. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

**David Easton** sebagaimana dikutip **Leo Agustino (2009: 19)** memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### 2.1.3 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut **William Dunn** yang dikutip **Budi Winarno (2007: 32-34)** adalah sebagai berikut :

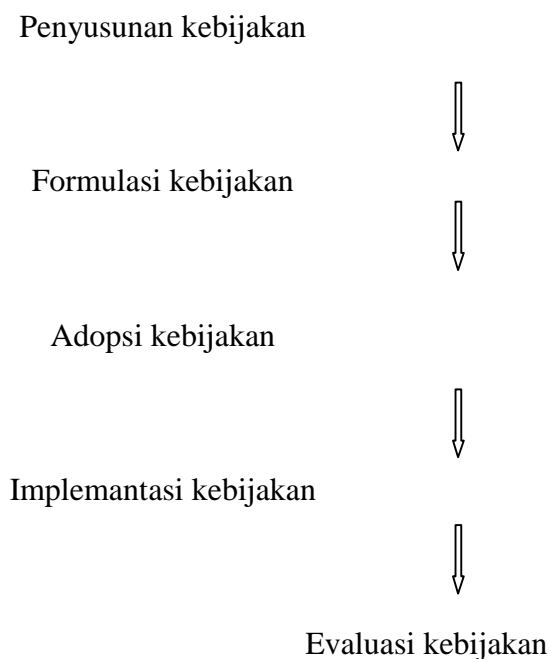
1. **Tahap penyusunan agenda: Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.**
2. **Tahap formulasi kebijakan: Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.**
3. **Tahap adopsi kebijakan: Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif,**

konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

4. **Tahap implementasi kebijakan:** Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
5. **Tahap evaluasi kebijakan:** Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar

dibawah ini; Tahap-Tahap Kebijakan:



Sumber: William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34)

#### 2.1.4 Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
2. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan peberlakuan.
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

#### 2.1.5 Jenis-Jenis Kebijakan publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson yang dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural: Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.



2. **Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif:** Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
3. **Kebijakan materal versus kebijakan simbolik:** Kebijakan materal adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
4. **Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*):** Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Wahab yang dikutip Suharno (2010: 2527) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

1. **Tuntutan kebijakan (*policy demands*):** Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.
2. **Keputusan kebijakan (*policy decisions*):** Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan

- statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.
3. **Pernyataan kebijakan (*policy statements*):** Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.
  4. **Keluaran kebijakan (*policy outputs*):** Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.
  5. **Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*):** Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

### 2.1.6 Pengertian Implementasi

Kata implementasi secara etimologis yaitu, aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian pekerjaan yang menggunakan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Implementasi kebijakan tahapan yang bersifat praktis, formulasi kebijakan tahapan bersifat teoritis, dalam proses kebijakan public. Logikanya implementasi kebijakan bersifat top down, formulasi kebijakan bersifat bottom up.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut **Kamus Webster** yang dikutip oleh **Wahab (2004:64)** adalah:

**“Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar Webster, to implement**

**(mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan to give practical effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”.**

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut **Webster** di atas dijelaskan juga menurut **Meter** dan **Horn** yang dikutip oleh **Wahab (2004:65)** bahwa implementasi adalah :

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

Pandangan **Meter** dan **Horn** bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering

menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

**Mazmanian** dan **Sebastier** yang dikutip oleh **Wahab (2004:68)** juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

**“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.**

Implementasi menurut **Mazmanian** dan **Sebastier** merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

### **2.1.7 Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat.

**Winarno** dalam **Bukunya Kebijakan Public, Teori, Proses Dan Studi Kasus (2012:148-149)** mengutip beberapa definisi implementasi kebijakan publik, anatra lain:

**Ripley dan Franklin** berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit) atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output).

**Grindle** berpendapat secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah.

Implementasi Kebijakan menurut **Van Metter dan Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino (2006:139)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** mengemukakan bahwa :

**“Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”.**

Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan yang terdiri dari suatu individu-individu, pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau pihak swasta, yang melalui sebuah proses yang kelompok-kelompok tersebut sudah bersepakat karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara

keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya suatu tujuan.

Implementasi kebijakan menurut **Nugroho** terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (**Nugroho, 2003:158**).

Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

### **2.1.8 Model Implementasi Kebijakan**

Edward III menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact on Implementation. Pendekatan yang diterimakan oleh **Edward III** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul “**dasar-dasar Kebijakan Publik**” (**2017:136-142**), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, menurut George C Edward III, adalah komunikasi.

Komunikasi, menurutnya lebih lanjut, sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut, yaitu :

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miskomunikasi*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.
- b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/nebdua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan
- c. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-

ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya, menurut Edward III, dalam mengimplementasikan kebijakan. Indikator sumberdaya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

- a. Staf, sumberdaya utama dalam mengimplementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai ataupun tidak kompten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi, dalam mengimplementasikan kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka jalankan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum



- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain, efektivitas dan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelakasan demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (saran dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan public, bagi **George C. Edward III** adalah disposisi. Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah factor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksana suatu kebijakan

publik. Jika pelaksana suatu kebijakan ingin efektif, maka pelaksana kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi harus memiliki kemampuan untuk melaksankanya, sehingga dalam prakteknya tidak terjadi bias. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut **George c. Edward III** sebagai berikut:

- a. Efek disposisi, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus bagi pada kepentingan warga
- b. Melakukan pengaturan birokrasi (*Staffing the bureaucracy*), implementasi kebijakan harus dilihat dalam hal pengaturan birokrasi. Ini merujuk pada penunjukan dan pengangkatan staf dalam birokrasi sesuai dengan kempuan, kapabilitas dan kompetensinya. Selain itu pengatur birokrasi juga bermuara pada pembentukan sistem pelayanan publik yang optimal, penilaian personil dalam bekerja, hingga metode *bypassing personil*.
- c. Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi insentif. Dengan cara menambah

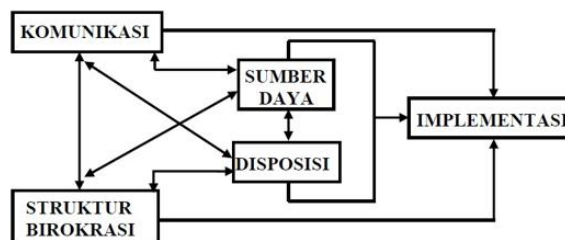
keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

Variabel keempat, menurut **Edward II**, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Ada dua karakteristik yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik adalah:

- a. Membuat *standar operating prosedur* (sop) yang lebih fleksible. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/birkrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga).
- b. Melakukan fragmentasi, untuk menyebar tanggung jawab berbagai aktivitas, kegiatan, atau program pada beberapa unit kerja yang sesuai dengan bidangnya masing-masing.

**Gambar 2.1**

**Model Pendekatan Implementasi Menurut Edward III**



Sumber: Edward III (1980:21)

Model implementasi menurut **Van Meter & Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-dasar Kebijakan Publik (2-17:133-136)** yaitu model pendekatan *top-down* disebut dengan istilah *A Model The Policy Implementation*. Ada enam variabel, menurut **Van Meter & Van Horn**, yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik.

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan: kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur dan yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. Sumber Daya: keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit

untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber-sumber daya lain yang diperlukan diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan waktu. Ini karena mau-tidak-mau ketika sumber daya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka akan timbul masalah untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan. Dengan demikian pula halnya dengan sumber daya waktu. Sumber daya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan masalah waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan satu implementasi kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana: pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya, implementasi kebijakan publik yang berusaha untuk merubah perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu harus lah berkarakteristik tegas, keras, dan ketat dalam melaksanakan aturan sesuai dengan sanksi hukum yang telah ditetapkan. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi

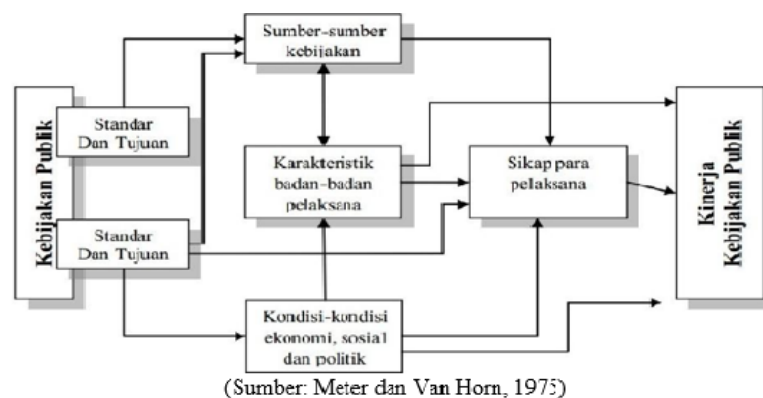
kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap atau Kecenderungan (*Disposition*) Para Pelaksana: sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tindakan kinerja implementasi kebijakna publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan ‘dari atas’ (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.
5. Komunikasi Antar-Organisasi dan Aktivitas Pelaksana: Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi, dan begitu pula sebaliknya.
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik: hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh van Horn & Van Metter adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan

kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi, dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi bidang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

**Gambar 2.2**

**Model *The Implementer Process***



### 2.1.9 Pengertian Pelayanan

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan.

**Menurut Hardiyansah (2011: 11) pelayanan yaitu “ pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari**

**satu pihak ke pihak lain”**. Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dimaksudkan dilakukan sehubungan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan.

Pengertian pelayanan menurut **Kotler** yang dikutip oleh **Litjan Poltak Sinambela, dkk (2011: 4)** adalah **“setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”**

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut **Gronross** yang dikutip oleh **Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006: 2)** yaitu:

**“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkain 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 perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan.”**

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.



### 2.1.10 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai pelayanan publik, maka peneliti akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pelayanan publik.

Pengertian pelayanan publik telah didefinisikan oleh banyak pakar. Salah satunya yang dikemukakan oleh **Sinembela** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:30)** yaitu:

**“ Pelayanan Publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait”.**

Pendapat lain dari **Ratminto dan Winarsih (2006: 4)** yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya yang berjudul **Kualitas Pelayanan Publik (2018:15)** mengemukakan bahwa:

**“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 Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.**

Sedangkan menurut **Wasistono (2002)** yang di kutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya yang berjudul **Kualitas Pelayanan Publik (2018:15)** mengemukakan bahwa:

**“ Pelayanan Publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pemayaran guna memenuhi kebutuha dan atau kepentingan masyarakat ”.**

Berdasarkan **Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik** yaitu:

**“Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.**

Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak dibidang jasa, baik itu orang yang bersifat komersial ataupun yang bersifat non komersial. Namun dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan antara pelayanan yang dilakukan oleh orang yang bersifat komersial yang biasanya dikelola oleh pihak swasta dengan pelayanan yang dilaksanakan oleh organisasi non komersial yang biasanya adalah pemerintah. Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non- komersial kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik atau umum). yang sifatnya tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasikan kepada pengabdian.

Jadi dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah 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 pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **2.1.11 Jenis Pelayanan Publik**

Membicarakan tentang pelayanan tidak dapat dilepaskan dengan manusia, karena pelayanan mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan hidup manusia, baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Keanekaragaman dan perbedaan kebutuhan hidup manusia menyebabkan adanya bermacam-macam jenis pelayanan pula, dalam upaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup manusia tersebut.

Jenis pelayanan publik dalam **Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2004** yang menandakan adanya tiga jenis pelayanan publik sebagai berikut :

- 1. Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, seperti status kewarganegaraan, sertifikasi kompetensi, akte kelahiran, akte kemaian, surat ijin mengemudi, ijin mendirikan bangunan, sertifikasi kepemilikan tanah dan sebagainya.**
- 2. Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, seperti jaringan telpon, air bersih, penyediaan tenaga listrik dan sebagainya.**
- 3. Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik**

**misalnya, pelayanan pendidikan, kesehatan, transportasi, dan sebagainya.**

Selain itu, bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut **Lembaga Administrasi Negara (1998)** dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu :

- a. **Pelayanan Pemerintahan**, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan **Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.**
- b. **Pelayanan Pembangunan**, merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lainnya.
- c. **Pelayanan Utilitas** merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
- d. **Pelayanan Kebutuhan Pokok**, merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
- e. **Pelayanan Kemasyarakatan**, merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya. Secara umum fungsi sarana pelayanan antara lain :
  1. **Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu).**
  2. **Meningkatkan produktifitas barang dan jasa.**
  3. **Ketepatan ukuran/kualitas produk terjamin penyerahan gerak pelaku pelayanan dengan fasilitas ruangan yang cukup.**
  4. **Menimbulkan rasa kenyamanan.**
  5. **Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional penyelenggara.**

Pandangan lain dikemukakan oleh **Mahmudi (2007 : 214-215)**

yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen**

**Publik (2012:38)** bahwa jenis pelayanan publik ada dua kategori utama, yaitu :

- 1. Pelayanan Kebutuhan Dasar:** yang meliputi pelayanan kesehatan, pendidikan dasar, dan pelayanan bahan kebutuhan pokok masyarakat.
- 2. Pelayanan umum:** yang meliputi (1) pelayanan administratif yakni layanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, (2) pelayanan barang, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, dan (3) pelayanan jasa, yakni pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik.

Dari berbagai pendapat tentang pembagian jenis-jenis pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terlihat bahwa pelayanan umum mencakup lingkup kegiatan dan jenis-jenis yang sangat luas. Dengan kata lain, persoalan pelayanan umum dalam satu pemerintahan merupakan permasalahan yang sangat kompleks dan karena itu membutuhkan perhatian semua kalangan, baik dari pemerintah sebagai pihak pemberi layanan maupun dari masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan.

#### **2.1.12 Asas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat, karena masyarakat itu bersifat dinamis. Dalam hal ini pemerintah harus melakukan negosiasi dan mengkolaborasi berbagai kepentingan masyarakat. Sehingga pelayanan publik memiliki kualitas

yang sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang profesional, kemudian **Ratminto dan Winarsih (2005:19-20)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:47)** mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik sebagai berikut:

1. **Transparansi** : artinya terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas**: mengandung arti dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangann.
3. **Kondisional** : artinya sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. **Partisipatif** : mendorong peran serta masyarakat dalam peran penyelenggaraan pelayanan publik dalam memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. **Kesamaan hak** : artinya tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. **Keseimbangan hak dan kewajiban** : artinya pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yakni yang terdiri dari 12 asas:

- a. Asas kepentingan umum,**
- b. Asas kepastian hukum,**
- c. Asas kesamaan hak,**
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban,**
- e. Asas keprofesionalan,**
- f. Asas partisipasif,**
- g. Asas persamaan perlakuan/tidak deskriminatif,**
- h. Asas keterbukaan,**
- i. Asas akuntabilitas,**
- j. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan,**
- k. Asas ketepatan waktu,**
- l. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan**

Berdasarkan pengertian di atas, maka pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya: transparansi, akuntabilitas, partisipasif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, fasilitas, ketepatan waktu dan kemudahan.

### **2.1.13 Standar Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius oleh aparaturnya pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Standar

Pelayanan Publik Menurut **Keputusan MENPAN Nomor 63**

**Tahun 2004**, sekurang-kurangnya meliputi:

1. **Prosedur pelayanan:** Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
2. **Waktu penyelesaian:** Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. **Biaya pelayanan:** Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. **Produk Pelayanan:** Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. **Sarana dan prasarana:** Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. **Kompetensi petugas pemberi pelayanan:** Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam UU No.25 tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. **Dasar hukum:** Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar.



2. Persyaratan: Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
3. Sistem, mekanisme dan prosedur: Tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
4. Jangka waktu penyelesaian: Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
5. Biaya/tarif: Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
6. Produk pelayanan: Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
7. Sarana, prasarana, dan / atau fasilitas: Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
8. Kompetensi pelaksanaan: Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.
9. Pengawasan internal: Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.

10. Penanganan pengaduan, saran dan masukan
11. Tata cara pelaksanaan pengamanan pengaduan dan tindak lanjut.
12. Jumlah pelaksana: Tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.
13. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
14. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan, dan
15. Evaluasi kinerja Pelaksana: Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

#### 2.1.14 Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan Publik

Pelayanan publik masih sering menjadi masalah di berbagai instansi Pemerintahan hal tersebut disebabkan karena ada faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, sebagaimana dikemukakan oleh **Dwiyanto (2006:123)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:49)** dimana ada dua faktor yang mempengaruhi tingkat kualitas pelayanan publik, sebagai berikut: faktor internal dan faktor eksternal organisasi. faktor internal organisasi yang meliputi kewenangan diskresi, sikap yang berorientasi terhadap perubahan, budaya organisasi, etika organisasi, sistem insentif maupun semangat kerjasama. sedangkan faktor eksternal organisasi meliputi budaya politik, dinamika dan perkembangan politik, pengelola konflik lokal, kondisi sosial ekonomi, dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Sedangkan **Tangklisan (2005:225)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:50)** mengemukakan bahwa kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari tiga perspektif, yakni:

**“Profesionalisme kepemimpinan dan kewenangan diskresi” profesionalisme yang dimaksud tentu tidak dimaknai sebagai kecocokan antara keahlian dan kemampuan yang dimiliki seseorang, tetapi juga menyentuh pada kemampuan dalam mengantisipasi segala perubahan lingkungan termasuk kemampuan dalam merespon aspirasi masyarakat dan melakukan inovasi yang pada akhirnya membuat pekerjaan menjadi mudah dan sederhana”.**

**Ancok** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:50)** mengidentifikasi profesionalisme seorang birokrat dalam menjalankan tugas pelayanan sebagai berikut:

- a. Kemampuan beradaptasi,
- b. Kemampuan dalam menyesuaikan diri dengan fenomena global dan fenomena nasional,
- c. mengacu pada misi dan nilai (*mission and values driven professionalism*),
- d. birokrasi memposisikan diri sebagai pemberi layanan kepada publik,
- e. mewujudkan tujuan organisasi berorientasi kepada hasil yang ingin dicapai organisasi.

Sedangkan **Siagian (2000:129)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:51)** mengemukakan bahwa:

“profesionalisme berkaitan dengan keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksanakan dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan, secara otomatis akan mempengaruhi terhadap kualitas pelayanan. Dalam konteks ini birokrasi publik yang bertuhas memberikan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, tentu membuat kecepatan penanganan serta keakuratan dalam penulisan dokumen agar hasil dari layanan tersebut dapat efektif dan efisien”.

#### 2.1.15 Unsur-unsur Pelayanan Publik

Suatu proses kegiatan pelayanan terdapat beberapa faktor atau unsur yang saling mendukung jalannya kegiatan. Menurut **H.A.S Moenir (2002:8)**, unsur-unsur tersebut antara lain:

- a. Sistem, prosedur, dan metode: Dalam pelayananan perlu adanya informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.
- b. Personil: Personil lebih ditekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan. Aparatur pemerintah selaku personil

**pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.**

**c. Sarana dan prasarana: Dalam pelayanan diperlkan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan. Misalya seperti ruang tamu, tempat parkir yang memadai dan sebagainya.**

**d. Masyarakat sebagai pelanggan: Dalam pelayanannya, masyarakat selaku pelanggan sangatlah heterogen yaitu tingkat pendidikannya maupun perilakunya.**

Setiap pelayanan publik memang diperlukan adanya kejelasan informasi prosedur yang mudah dan tidak berbelit serta dibutuhkan usaha dari pemberi pelayanan agar dapat berjalan tertib dan lancar. Seperti contohnya petugas menerapkan sistem antrre agar pelayanan dapat berjalan tertib.

Unsur yang juga penting selain sistem, prosedur dan metode adalah unsur personil juga memiliki peranan penting mewujudkan pelayanan yang baik. Petugas yang memiliki kemampuan yang sesuai dengan bidangnya pasti akan melaksanakan tugasnya dengan baik dan memberikan layanan yang baik juga. Oleh karena itu, dibutuhkan petugas pelayanan yang profesional untuk memberikan kepuasan kepada pengguna layanan. Selain profesional, petugas harus melayani dengan ramah dan sabar, mengingat masyarakat sangatlah heterogen baik pendidikannya maupun perilakunya.

Unsur pendukung lainnya adalah sarana dan prasarana. Pelayanan publik wajib menyediakan sarana dan prasarana bagi penggunaan layanan agar masyarakat sebagai pengguna layanan merasa nyaman. Dengan tersedianya sarana dan prasarana yang lengkap, petugas juga akan mudah memberikan layanan.

Unsur yang terakhir adalah masyarakat sebagai pengguna layanan. Masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari petugas pelayanan. Tetapi selain memiliki hak, masyarakat juga mempunyai kewajiban untuk mematuhi prosedur pelayanan yang telah ditetapkan petugas agar terjadi keseimbangan hak dan kewajiban baik penerima layanan maupun pemberi layanan.

#### **2.1.16 Pendekatan dan Parameter Kualitas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan kegiatan pemenuhan kebutuhan pelayanan kepada setiap warga negara sesuai undang-undang yang berupa pelayanan barang, pelayanan jasa maupun pelayanan administratif. Sehingga warga negara berhak mendapatkan perilaku yang layak dari negara atas pelayanan yang dibutuhkan. Untuk itu pemerintah harus memberikan pelayanan yang baik dan untuk kepentingan publik. Oleh karena itu perlu dilakukan pendekatan terhadap pelayanan publik, sebagaimana yang dikemukakan oleh **Dwiyanto (2006:57)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:67)** ada tiga pendekatan dalam memahami kualitas pelayanan publik, yakni: “**pertama, administrasi publik klasik dan pelayanan klien, kedua manajemen publik dan kepuasan pelanggan dan ketiga, pelayanan publik baru dan kualitas pelayanan bagi warga Negara**”.

Sedangkan **Tangkilisan (2005 : 222-223)** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Publik (2012:78)**

mengemukakan empat parameter untuk mengukur kualitas pelayanan sebagai berikut :

1. **Responsivitas**, yaitu berkaitan dengan kecepatan tanggapan yang dilakukan oleh aparatur atau petugas terhadap keluhan pengguna jasa, yang dalam hal ini masyarakat yang membutuhkan pelayanan yang sebagaimana diatur dalam perundang-undangan yang berlaku. jika kecepatan tanggap yang diberikan oleh petugas tidak optimal, maka akan menjadi preseden buruk bagi masyarakat, karena akan timbul persepsi negatif terhadap kelambatan, yang berakibat pada keengganan masyarakat untuk berhubungan dengan birokrat publik.
2. **Kesopanan**, yaitu berkaitan dengan keramahan yang ditampilkan oleh aparatur dalam proses pemberian pelayanan publik, diman faktor ini secara tidak langsung memberikan iklim organisasi yang sejuk dan kondusif ketika proses pemberian pelayanan berlangsung.
3. **Akses**, yaitu berkaitan dengan kesediaan aparatur atau para petugas untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelayanan secara merata tanpa adanya sikap diskriminatif. jika kondisi ini berlangsung, maka akan ada kesenjangan atau gap dalam pemberian pelayanan , sehingga pemerintah pelayanan tidak akan tercapai dan berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan publik.
4. **Komunikasi**, yaitu berkaitan dengan kelancaran hubungan verbal maupun fisik, antara aparatur ( petugas) dan pengguna jasa dalam proses pemberian pelayanan.

Sedangkan menurut Lovelock (2007) yang dikutip oleh Hardiansyah dalam bukunya yang berjudul **Kualitas Pelayanan Publik (2018:71)** mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggara pelayanan publik, yaitu:

1. **Tangible (terjamah)**: seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan kounitas material.
2. **Reliable (handal)**: kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan.
3. **Responsiveness**: rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan.

4. *Assurance* (jaminan): pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai.
5. *Empaty*: perhatian perorangan pada pelanggan

Menurut Zeithml et al (1990) yang dikutip oleh Hardiansyah dalam bukunya yang berjudul **Kualitas Pelayanan Publik (2018:63)** kualitas pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu:

1. *Tangible* (Berwujud): kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruang pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untk meunjang pelaksanaan pelayanan.
2. *Reliability* (kehandalan): terdiri atas kemampuan unit pelayanan, dalam menciptakan pelayanan yang dijadikan dengan cepat.
3. *Responsiviness* (Respon/ ketanggapan): kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Assurance* (Jaminan): etika moral dalam pelayanan.
5. *Empaty* (Empati): Tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan.

### 2.1.17 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

Sebagai salah satu tujuan utama pemerintah maka pelayanan publik sudah seharusnya dapat diselenggarakan secara brkualitas oleh pemerintah.

Menurut **Lembaga Administrasi Negara** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:40)**, kualitas pelayanan adalah :

“Sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan”.



Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan sebelumnya. Bila pelayanan yang diberikan melampaui harapan dari masyarakat atau pelanggan, maka kualitas pelayanan akan mendapatkan persepsi yang ideal dari penerima pelayanan.

**Lovelock** yang di kutip oleh **Tjiptono (1996)** berpendapat bahwa kualitas pelayanan adalah **“sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”**. Hal ini berarti apabila jasa atau layanan yang diterima rendah, dari yang diharapkan oleh pelanggan atau masyarakat maka dipersepsikan buruk, suatu layanan yang diberikan aparat pemerintah itu harus menjamin efisiensi dan keadilan serta harus memiliki kualitas yang mantap. Kualitas merupakan harapan semua orang atau pelanggan.

Menurut **Sampara** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:35)** dalam buku **Kualitas Pelayanan Publik** mengatakan bahwa:

**“Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dilakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan”**.

Jadi berdasarkan teori diatas kualitas pelayanan diberikan kepada kepada masyarakat harus sesuai dengan peraturan tentang standar pelayanan minimal yang telah dibuat.

### **2.1.18 Hubungan Implementasi Kebijakan dengan Kualitas Pelayanan**

Implementasi kebijakan sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan dalam menentukan berhasil atau tidaknya dalam mencapai tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan sebelumnya. Pentingnya pelaksanaan suatu kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam membuat kebijakan.

Hal tersebut diatas sesuai dengan definisi pelayanan umum menurut **Sugiarti (1990:15)** dalam **LAN RI** sebagai berikut :

**“Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat di Daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-undangan”.**

Dengan demikian Impelementasi Kebijakan dengan Kualitas Pelayanan memiliki keterkaitan, dimana pemberian pelayanan merupakan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka pelaksanaan

kebijakan oleh para staf atau petugas bidang pendaftaran kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Bandung.

**Wahab (1990:123-124)** dalam bukunya **“Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara”** menyebutkan bahwa fungsi Implementasi Kebijakan sebagai berikut :

**“Fungsi Implementasi itu adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai : “outcome” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah, sebab itu fungsi Implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara (policy sciene) disebut “policy delivery system” (sistem peyampaian/penerus kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki”.**

Berdasarkan uraian diatas peneliti uraikan bahwa kualitas pelayanan dari suatu implementasi kebijakan berkaitan dengan terpenuhinya persyaratan-persyaratan implementasi kebijakan. Sehingga kebijakan itu dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan tercapainya suatu pelayanan.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Bertitik tolak dari latar belakang serta perumusan masalah, peneliti menggunakan kerangka pemikiran yang dapat dijadikan landasan teori, dalil dan pendapat dari para pakar berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam melaksanakan penelitian yakni : Implementasi kebijakan (Variabel Bebas) dan Kualitas Pelayanan (Variabel Terikat).

Teori yang peneliti gunakan yaitu menurut Implementasi Kebijakan menurut **Van Metter dan Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino (2006:139)** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik** mengemukakan bahwa :

**“Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya”.**

Teori ini mengindikasikan bahwa sejalan dengan apa yang akan diteliti di mana kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang bertujuan untuk melaksanakan kepentingan seluruh masyarakat. Berhasilnya suatu kebijakan publik yaitu dilaksanakan atau tidaknya suatu kebijakan oleh para pelaksana kebijakan. Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya perlu berlandaskan beberapa indikator-indikator yang akan dikemukakan menurut **Edward III** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **“Dasar-dasar Kebijakan Publik” (2017:136-142)** yaitu sebagai berikut:

- 1. Komunikasi:** yaitu menekankan bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target grup). Tujuan dan sasaran dari program kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program.
- 2. Sumber Daya:** yaitu menekankan setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.
- 3. Disposisi:** Yaitu menekankan terhadap karakteristik yang erat kepada implementor kebijakan atau program. Karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis.

**4. Struktur Birokrasi: menekankan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek striktur birorasi ini mencakup dua hal penting; pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri.**

Fokus utama dari kebijakan publik dalam suatu pemerintahan adalah pelayanan publik, yang merupakan segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh pemerintahan untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

Sebagaimana tertera dalam **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pasal 1 tentang pelayanan publik** sebagai berikut :

**“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.”**

Menurut **Lembaga Administrasi Negara** yang dikutip oleh

**Hardiansyah (2011:40)**, kualitas pelayanan adalah :

**“Sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan”.**

Dari pendapat di atas peneliti menyimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Dalam memeberikan pelayanan tentu harus memenuhi kebutuhan sesuai dengan harapan masyarakat sebagai penerima layanan. Pelayanan harus memberikan

kepuasan kepada masyarakat sehingga menghasilkan kualitas pelayanan yang baik .

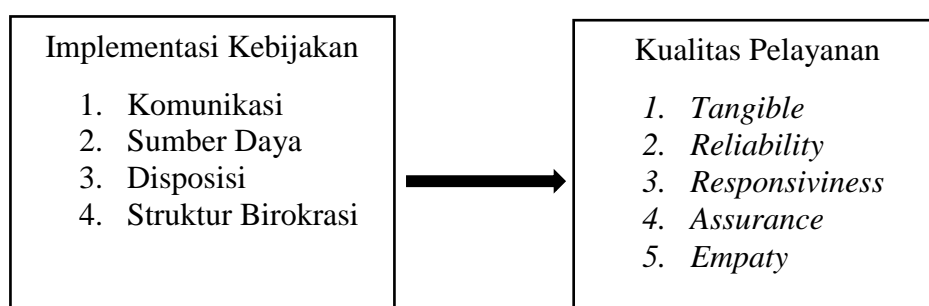
Dimensi yang menentukan berhasil atau tidaknya kualitas pelayanan menurut **Zeithml et al** yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya yang berjudul **Kualitas Pelayanan Publik (2018:63)** kualitas pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu:

1. ***Tangible* (Berwujud):** terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. ***Reliability* (kehandalan):** terdiri atas kemampuan unit pelayanan, dalam menciptakan pelayanan yang dijadikan dengan cepat.
3. ***Responsiviness* (Respon/ ketanggapan):** kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. ***Assurance* (Jaminan):** etika moral dalam pelayanan.
5. ***Empaty* (Empati):** Tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan.

Dengan dimensi kualitas pelayanan ini setiap pegawai secara obyektif harus berpedoman kepada indikator-indikator di atas sebagai tolak ukur sehingga akan terlihat hasil kerja di setiap pegawai sebagai bukti loyalitas pegawai terhadap pekerjaan yang dibebankannya, agar pimpinan dan masyarakat bisa mencapai kepuasan terhadap kualitas pelayanan yang diinginkan.

**Gambar 2.3**

**Kerangka Pemikiran**



Sumber: Edward III (Agustino, 2017:136-142); Zeithml et al (Hardiansyah 2018:63)

### 2.3 Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, di mana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan.

#### a) Hipotesis Penelitian

Adapun hipotesis yang akan diajukan dalam penelitian ini adalah :  
 “Besarnya Pengaruh Implentasi Kebijakan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA) terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Bandung yang dipengaruhi oleh model-model implementasi kebijakan: komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi dan dimensi kualitas pelayanan: *tangible, reliability, responsiveness, assurance, empathy*”.

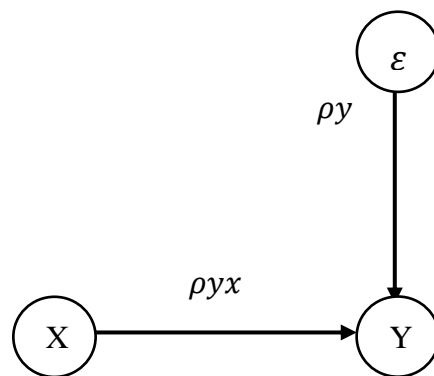
#### b) Hipotesis Statistik

1.  $H_0 : \rho_s = 0$ , Implementasi Kebijakan GISA : Kualitas Pelayanan = 0, Implementasi Kebijakan GISA (X) Kualitas Pelayanan (Y) artinya Implementasi Kebijakan GISA terhadap Kualitas Pelayanan tidak ada pengaruh yang signifikan.
2.  $H_1 : \rho_s \neq 0$ , Implementasi Kebijakan GISA : Kualitas Pelayanan  $\neq 0$ , Implementasi Kebijakan GISA (X) Kualitas

Pelayanan (Y) artinya , Implementasi Kebijakan GISA terhadap Kualitas Pelayanan ada perbedaan pengaruh.

Berikut ini peneliti uraikan paradigma peneliti :

**Gambar 4.1**  
**PARADIGMA PENELITIAN**



Keterangan gambar :

X : Implementasi Kebijakan GISA

Y : Kualitas Pelayanan

$\varepsilon$  : Pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat dijelaskan dalam penelitian

$\rho_{yx}$  : Besarnya pengaruh dari variabel Implementasi Kebijakan GISA

$\rho_y$  : Besarnya pengaruh dari variabel lain yang tidak dapat dijelaskan dalam penelitian