

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi.

2.1.1 Pengertian Implementasi.

Secara umum, pengertian implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti sebagai pelaksana atau penerapan. Dari kedua istilah sebelumnya, berarti implementasi bisa dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk pencapaian tujuan dan merumuskan bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana (alat) yang mendukung nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Implementasi adalah suatu penerapan atau pelaksana dalam program dari sebuah kebijakan yang dibuat oleh atasan, undang-undang atau petisi negara yang nantinya akan dapat dapat disimpulkan bahwa tujuan tersebut dapat mencapai suatu target atau tidak.

Menurut Nurdin Usman (2002:70) mengatakan:

“Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan”.

Keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle (Budi Winarno 2002:21) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi

kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

2.1.2 Faktor – Faktor Mempengaruhi Implementasi.

Agar suatu kebijakan dapat mewujudkan tujuan yang diinginkan, maka persiapan proses implementasi kebijakan harus mendayagunakan sumber yang ada, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, menginterpretasikan kebijakan, program yang dilaksanakan harus direncanakan dengan manajemen yang baik, dan menyediakan layanan dan manfaat pada masyarakat. Sehubungan dengan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan suatu program.

Menurut G Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (dalam Subarsono 2005:101), mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor-faktor tersebut adalah

1. Kondisi lingkungan. Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, lingkungan tersebut mencakup lingkungan sosio cultural serta keterlibatan penerima program.
2. Hubungan antar organisasi. Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program. Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya, baik

sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non human resources*)

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana. Maksudnya adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi dimana semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan antara lain yaitu faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

Berdasarkan faktor di atas, yaitu kondisi lingkungan, hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi untuk mengimplementasi program karakteristik dan kemampuan agen pelaksana merupakan hal penting dalam mempengaruhi suatu implementasi program. Sehingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kinerja dan dampak dari suatu program yaitu sejauh mana program tersebut dapat mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan

2.2 Good Governance

2.2.1 Pengertian Good Governance.

Good Governance merupakan topik yang sedang gencar-gencarnya diterapkan pada sektor pemerintahan agar dapat terciptanya sebuah tata kelola pemerintahan yang baik, sesuai harapan masyarakat.

Menurut Sedarmayanti (2009:272) : Pemerintah atau Government dalam bahasa Inggris diartikan sebagai: “*the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in nation, state, city, etc.*” Atau dalam bahasa Indonesia berarti: “pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya.”

Sedangkan istilah “kepemerintahan” atau dalam bahasa Inggris: “*Governance*” yaitu: “*the act, fact, manner of governing,*” berarti: “tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan.” Dengan demikian “*Governance*” adalah suatu kegiatan (proses),

Kooiman (dalam Sedarmayanti 2009:273) bahwa *Governance* lebih merupakan: “... serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.”

Pengertian *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank* memberikan definisi *Governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society.*” Sementara itu, *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *Governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*” (Mardiasmo, 2009: 17)

Menurut UNDP (1997) *Good Governance* adalah pelaksanaan kewenangann/kekuasaan dibidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. (Sedarmayanti. 2012:3)

Berikutnya Sedarmayanti (2012:3) memberikan definisi secara konseptual yaitu pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*Good Governance*) mengandung dua pemahaman: pertama nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Good Governance atau pemerintahan yang baik menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil menyebutkan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara (2000) menyimpulkan bahwa wujud *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (Sedarmayanti, 2012: 4)

2.2.2 Prinsip – Prinsip *Good Governance*.

Gambir Bhata (1996) dalam Sedarmayanti, (2012: 5) mengungkapkan bahwa unsur utama *Governance* yaitu: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*tranparancy*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*management competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*).

Menurut UNDP dalam Mardiasmo (2009: 18) karakteristik pelaksanaan *Good Governance*, meliputi:

- a. *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif;
- b. *Rule of law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu;
- c. *Tranparancy*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh bagi mereka yang membutuhkan;
- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder;
- e. *Consensus orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas;

- f. *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan;
- g. *Efficiency and Effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif);
- h. *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan;
- i. *Strategic vision*. Penyelenggaraan pemerintah dan masyarakat memiliki visi jauh ke depan;

Prinsip *Good Governance* menurut Prof. Dr. H Tjokroamidjojo, Bintoro, MA, tahun 2000 dalam Sedarmayanti (2012: 15) adalah sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas;
- b. Transparansi;
- c. Keterbukaan;
- d. Kepastian hukum;
- e. Jaminan.

Selain itu, prinsip-prinsip *Good Governance* juga diungkapkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil diantaranya yaitu:

- a. Profesionalitas; b. Akuntabilitas; c. Transparansi; d. Pelayanan Prima; e. Demokrasi; f. Efisiensi; g. Efektifitas; h. Supremasi Hukum; i. Diterima seluruh masyarakat.

Selanjutnya, Sedarmayanti (2012: 7) menyimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas: adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan kebijakan yang ditetapkan;
2. Transparansi: pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah;
3. Keterbukaan: menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan
4. Aturan Hukum : pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

2.3 Pelayanan Publik.

2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik.

Menurut Kamus 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.

Pelayanan dapat diartikan sebagai kegiatan melayani aktivitas seseorang pada suatu kelompok organisasi untuk memenuhi kebutuhan. Pelayanan merupakan bentuk melayani suatu jasa yang diperlukan masyarakat dalam berbagai bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan

salah satu tugas dan fungsi administrasi negara, dimana pelayanan publik ini merupakan kunci utama keberhasilan dalam berbagai usaha.

Pelayanan umum atau pelayanan publik menurut Wasistiono (2002) dalam hardiyansyah (2018:15) adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum, dan definisi "Pelayanan umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan" (LAN, 2004) dalam hardiyansyah (2018:15)

Sementara menurut McKevitt (1999), dalam bukunya yang berjudul *Managing Core Public Services*, membahas secara spesifik mengenai inti pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah dan pemerintah daerah yang menyatakan bahwa "*Care Public Services my be defined as the seces which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a scially optimal state heath, education, welfare and security provide the most obous best know example.*

Berdasarkan Undang-Undang No 25 Tahun 2009 Bab I Pasal 1 Ayat 1 menjelaskan bahwa pelayanan publik, merupakan suatu kegiatan dalam upaya memenuhi kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan aturan pokok

undang-undang bagi setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang telah disediakan oleh penyedia pelayanan publik.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan di atas, dalam konteks pemerintah daerah pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aluran pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

2.3.2 Asas – Asas Pelayanan Publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63/2003 sebagai berikut:

- a. **Transparan** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**. Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional**. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

- e. Kesamaan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing masing pihak

2.3.3 Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik.

Prinsip pelayanan publik terdapat pada nomor PP No 96 tahun 2012 tentang pelayanan publik, PP ini mengatur penyelenggaraan system pelayanan yang terintegrasi dalam pelayanan publik, selain itu adapun prinsip-prinsip pelayanan publik antara lain:

1. Kesederhanaan, artinya dalam proses pemberian pelayanan tidak harus berbelit- belit dan tidak mempersulit pelaksanaan pelayanan.
2. Kejelasan, artinya dalam segala persyaratan pelayanan publik harus jelas seperti rincian biaya pembayaran dan juga harus ada kejelasan mengenai tata cara pelayanan yang sesuai prosedur.
3. Kepastian waktu, artinya pelaksanaan pelayanan publik dapat terselesaikan dalam waktu yang telah ditetapkan.
4. Akurasi, artinya dalam proses pelayanan publik data-data yang diterima dengan benar, sesuai dengan fakta, tepat dan sah.
5. Keamanan, artinya dalam proses pelayanan publik harus mampu memberikan kepastian hukum dan rasa aman kepada penerima layanan

6. Tanggung jawab, artinya para penyelenggara pelayanan mampu menyelesaikan segala keluhan atau persoalan yang diadukan masyarakat.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana, artinya tersedianya sarana dan prasarana yang memadai dan layak untuk para penerima layanan, agar masyarakat dapat merasa nyaman dan puas atas pelayanan yang diberikan.
8. Kemudahan akses, artinya tempat dan lokasi dapat dijangkau dengan mudah oleh masyarakat serta dapat memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, artinya pemberi pelayanan harus bersifat sopan, santun, ramah, disiplin serta memberikan pelayanan dengan ikhlas agar dapat tercipta hubungan yang baik antara pemberi dan penerima layanan.
10. Kenyamanan artinya, dalam lingkup pelayanan harus menyediakan fasilitas yang lengkap, teratur, nyaman, bersih dan sehat.

2.4 Kualitas Pelayanan Publik

2.4.1 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

Dalam undang-undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap Warga Negara dan penduduk atas barang dan jasa, atau pelayanan Administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik.

Menurut Hardiansyah (2011:35). Mengemukakan Kualitas Pelayanan Publik adalah suatu pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan dengan memberikan pelayanan yang baik.

Menurut Goetsch dan Davis dalam Hardiansyah (2011:36) menyatakan bahwa kualitas pelayanan adalah suatu yang berkaitan dengan terpenuhinya harapan / kebutuhan pelanggan dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan barang dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Menurut Ibrahim (2008) dalam Hardiansyah (2012:55) kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Berdasarkan pendapat para Ahli di atas tentang pengertian kualitas pelayanan publik Peneliti menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik adalah totalitas dari kemampuan pihak penyelenggara pelayanan dalam memberikahn layanan produk barang dan jasa maupun layanan administrasi kepada pelanggan atau masyarakat.

2.4.2 Faktor- faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik.

1. Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik
2. Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
3. Perilaku birokrasi sebagai variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan
4. Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil
5. Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
6. Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap terhadap kualitas pelayanan publik
7. Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas pelayanan civil
8. Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubung korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
9. Terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai
10. Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik
11. Motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, pengharapan, insentif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik

12. Kemampuan aparatur memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan
13. Pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan
14. Tanggungjawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan
15. Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan
16. Kemampuan aparatur, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik sedangkan variabel motivasi menjadi faktor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik
17. Iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik dan pelaksanaan pelayanan publik berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat
18. Restrukturisasi organisasi badan usaha milik daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan
19. Perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
20. Perubahan radikal, restrukturisasi, pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan

21. Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan
22. Besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi

Hasil identifikasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik tersebut di atas, apabila dikelompokkan berdasarkan faktor-faktor yang ada, maka akan didapatkan beberapa faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor dominan tersebut adalah (1) Motivasi Kerja Birokrasi dan aparatur; (2) Kemampuan aparatur; (3) pengawasan/kontrol; (4) Perilaku birokrasi/aparatur; (5) Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi dan (6) Restrukturisasi organisasi. (Hardiyansyah 2012:82)

Dalam rangka menyiapkan suatu pelayanan yang berkualitas sesuai yang diharapkan perlu berdasarkan pada sistem kualitas yang memiliki ciri atau karakteristik tertentu. Menurut Parasuraman dan Berry dalam Hardiyansyah (2018:57): untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen terdapat indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi yaitu sebagai berikut:

1. Reliability, (kehandalan) kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.
2. Responsiveness, (daya tanggap) kesediaan untuk membantu para konsumen dan memberikan pelayanan secara tepat dan cepat.

3. Emphaty, (empaty) mampu memberikan perhatian dan melakukan pendekatan antar pegawai dan konsumen, serta berusaha mengetahui kebutuhan para konsumen.
4. Tangibles, (Bukti langsung) penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.
5. Assurance, memberikan jaminan dan kepastian terhadap konsumen sehingga dapat menumbuhkan kepercayaan dari penerima layanan.

