

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi dan Manajemen.

1. Administrasi Publik.

Administrasi dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu disebut administrasi. Tidak sedikit yang mendefinisikan administrasi sebagai proses pengaturan dan melakukan pelayanan.

Administrasi berasal dari kata *to administer*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi. (Darmadi dan Sukidin, 2009:4)

Selain pengertian administrasi, terdapat juga unsur-unsur administrasi. “unsur administrasi adalah bagian-bagian penting dalam administrasi yang menjadikan administrasi itu utuh dan sempurna sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. (Indradi, 2006: 18)”. Terdapat beberapa unsur administrasi sebagai penyempurna dari tujuan administrasi itu sendiri. “Ahli administrasi sepakat bahwa terdapat delapan unsur administrasi. The Liang Gie menyebutkan kedelapan unsur administrasi tersebut yaitu; organisasi, manajemen, tata hubungan/komunikasi, kepegawaian, keuangan, perbekalan, tata usaha/ perkantoran dan perwakilan/hubungan masyarakat (Indradi, 2006: 18)”.

Seiring berkembangnya ilmu pengetahuan, administrasi juga dikembangkan sebagai ilmu dan menjadi ilmu administrasi, maka “ilmu administrasi merupakan ilmu yang bersifat *multidisciplinary* dan *interdisciplinary* serta ditinjau dari kesisteman, maka ilmu administrasi bersifat multidimensional dan dinamis” (Rewansyah, 2010;18). Perkembangan ilmu administrasi juga dapat dikembangkan menjadi beberapa ilmu administrasi lain, salah satu ilmu administrasi yang lain adalah ilmu administrasi publik. Publik dapat diartikan sebagai negara atau kenegaraan, kata publik dapat diartikan menjadi beberapa arti.

Apa yang disebut ilmu administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari kegiatan kerjasama dalam bidang-bidang yang bersifat publik. Oleh karena itu, administrasi publik merupakan cabang dari ilmu administrasi. Dengan demikian, semua teori, konsep, dan analisis yang berlaku dalam ilmu administrasi, juga berlaku bagi ilmu administrasi publik (Ali Mufiz, 1986 dalam Darmadi dan Sudikin, 2009;8)

“Administrasi publik dalam *epistimologik*, tatkala *content* administrasi berisi, mempelajari, dan membahas tentang organisasi dan manajemen publik (negara)” (Rewansyah, 2010;19). Jadi administrasi publik merupakan segala kegiatan mengenai kenegaraan dan individu-individu di dalamnya. “Penyelenggaraan semua kepentingan publik dan masalah publik (*public interest and public affairs*) yang ada pada suatu negara merupakan ruang lingkup kegiatan administrasi publik (*Public Administration*) (Mindarti, 2007;3)”.

Administrasi publik berbeda dengan swasta, terdapat beberapa perbedaan antara administrasi publik dengan swasta. Perbedaan antara administrasi publik dengan swasta dinuat agar masyarakat lebih mengetahui mana yang merupakan organisasi publik dan organisasi yang dikelola swasta. Perbedaan antara administrasi publik dengan swasta sangat terlihat kontras.

Perbedaan itu antara lain: 1) Pelayanan yang diberikan oleh administrasi Negara bersifat lebih urgen dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi swasta, 2) Pelayanan yang diberikan oleh administrasi Negara pada umumnya bersifat minopoli atau semi monopoli, 3) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum, administrasi Negara dan administratornya relatif berdasarkan undang-undang dan peraturan, 4) administrasi Negara dalam memberikan pelayanan tidak dikendalikan oleh pasara, tidak seperti yang terjadi dalam organisasi perusahaan yang terikat oleh harga pasar dan untung-rugi, 5) usaha-usaha dilakukan oleh administrasi negara terutama dalam negara demokrasi ialah dilakukan sangat tergantung pada penilaian mata rakyat banyak (Thoha, 1984: 43-44)”

Selanjutnya dalam administrasi publik juga terdapat rangkaian paradigma administrasi publik. Perkembangan penyelenggaraan administrasi publik sekarang ini mengalami banyak perubahan. Perubahan perkembangan administrasi publik dimulai pada masa sebelum adanya konsep Negara Bangsa hingga akhirnya muncul ilmu modern dari administrasi publik yang sampai pada saat ini telah mengalami beberapa pergeseran paradigma. “Menurut Thomas Khun, ilmu berkembang dan dikembangkan melalui perubahan paradigma melalui pengolahan pikiran para ilmuwan atau pakar-pakar disiplin ilmu yang bersangkutan (Rerwansyah, 2010;25)”. Perubahan cara berfikir serta diikuti dengan arus perkembangan zaman dan masyarakat membuat suatu perubahan yang baru yaitu sebuah paradigma. “Dalam ilmu pengetahuan, administrasi publik telah tumbuh dan dikenal dengan sejumlah “paradigma” yang menggambarkan adanya perubahan dan perbedaan dalam tujuan, teori, dan metodologi atau dalam bangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasari (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 61)”.

Nicholas Henry, dengan memusatkan pengamatannya atas “lokus dan focus” dari ilmu administrasi seperti yang dianjurkan Golembiewski (1977), telah membagi perkembangan ilmu pengetahuan administrasi Negara meliputi lima paradigma yang berlangsung sepanjang kurun waktu dari 1927 hingga masakini

(1970-dan seterusnya), kelima paradigme menurut Nicholas Henry tersebut adalah; 1) Dikotomi antara Politik dan Administrasi (1900-1927), 2) Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1950), 3) Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik, 4) Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970), 5) Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-?). (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 61)

Perkembangan paradigma administrasi publik tidak hanya dikemukakan oleh Nicholas Henry, ada beberapa pakar administrasi publik yang memaparkan tentang paradigma administrasi publik, seperti “G.Federickson (1976: 149-174) juga mengungkapkan adanya paradigma dalam bidang ilmu pengetahuan administrasi Negara yang telah berkembang selama ini. (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 62)”. Terdapat enam paradigme administrasi publik yang dikemukakan oleh G. Federickson.

G.Federickson menambahkan 1 paradigme lain yaitu “Administrasi Negara Baru”, dimana sebagai dimensi dan aplikasi “nilai” yang ingin diwujudkan merupakan fokus pokok mengenai paradigme ini. Keenam paradigme tersebut adalah; 1) Birokrasi Klasik, 2) Birokrasi Neo Klasik, 3) Kelembagaan, 4) Hubungan Kemanusiaan, 5) Pilihan Publik, 6) Administrasi Negara Baru. . (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 62)

Terdapat beberapa pendapat dan perbedaan dalam perkembangan paradigme administrasi publik oleh para pakar administrasi publik selain Nicholas Hendri dan G. Federickson. “Berbagai paradigme tersebut menawarkan teori, konsep, dan pendekatan tertentu yang berguna bagi pemahaman dan pengembangan alternative pemecahan masalah yang dihadapi system administrasi publik bersangkutan (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 86)”.

Sebagai respons dari adanya lingkungan baru yang berubah secara fundamental sekaligus memenuhi tuntutan akan kebutuhan bagi dilakukannya reformasi sektor publik, sejumlah pakar telah mengembangkan pendekatan dan perspektif baru. Perkembangan terbaru pada tataran teoritis ini yang paling sentral berupa munculnya pendekatan manajemen publik baru (*new*

public management) yang ditandai munculnya konsep *managerialism* yang dikembangkan oleh Polit (1990) (Mindarti, 2007; 156)

Pakar yang mengutarakan pendekatan *New Public Management* sebagai pendekatan dalam Administrasi Publik adalah Hood Vigoda. “*New Public Management* menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dari dunia manajemen bisnis dan disiplin lain untuk memperbaiki efisiensi, efektifitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (. (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 87)”. Pada intinya *New Publik Management* lebih cenderung menyesuaikan dan memanfaatkan sistem manajemen ke dalam administrasi publik agar pelayanan publik yang diberikan menjadi lebih baik.

Hood Vigoda (2003, 813), mengutarakan tujuh komponen doktrin dalam *New Public Management*, yaitu; 1) pemanfaatan manajemen professional dalam sektor publik, 2) Penggunaan indikator kerja, 3) Penekanan yang lebih besar pada kontrol keluaran, 4) Pergeseran perhatian ke unit yang lebih kecil, 5) Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi, 6) Penekanan gaya sector swasta pada praktetek manajemen, 7) Penekanan disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya. (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 86-87)

Pelajaran penting yang dapat diambil dari NPM ini adalah bahwa pembangunan birokrasi harus memperhatikan mekaisme pasar, mendorong kompetisi dan kontrak untuk mencapai hasil, harus lebih bersifat mengarahkan (*steering*) dari pada menjalankan sendiri (*rowing*), harus melakukan deregulasi, memberdayakan parapelaksana agar lebih kreatif dan menekankan budaya organisasi yang lebih fleksibel, inovatif, berjiwa wirausaha dan pencapaian hasil ketimbang budaya taat azas, orientasi pada proses dan input (Rosenblomm & Kravchuck, 2005 dalam Rewansyah, 2010; 34).

“Paradigma NPM lebih cocok untuk mereformasi sektor perekonomian.

Dalam bidang perekonomian, pemerintah harus berjiwa *enterpreneurial*, inovatif dan kreatif agar dapan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sekaligus kesejahteraan masyarakat (Rewansyah, 2010; 34)”. Paradigma NPM lebih

mengarah kepada reformasi dibidang pembangunan dan ekonomi. Para elit birokrasi juga lebih memntingkan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum.

Pendekatan manajemn publik baru (NPM) memanglah membawa angin segar bagi perkembangan teori dan pembaruan praktik manajemen sektor publik. Akan tetapi, hasil yang dicapai ternyata belum memuaskan, atau bahkan tidak membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Kondisi ini selanjutnya memicu mencuatnya aneka kritik yang kemudian mendorong lahirnya pendekatan baru, seperti yang dikembangkan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B Denhardt (2003) dan lebih populer dengan sebutan pendekatan Pelayanan Publik Baru (*New Publik Service*). (Mindarti, 2007;163)

Banyaknya kritikan terhadap paradigma NPM karena kurang mkaksimalnya hasil yang dicapai sehingga para elit birokrasi maka bergeser kepada paradigma NPS (*New Public Serice*). “Paradigma ini sejalan dengan prinsip *co-creating* yang digagas oleh Prahaland dan Remaswamy (2004) sebagai sumber energi organisasi di era demokrasi, karena dapat menjamin hak, kebutuhan dasar dan nilai-nilai warga masyarakat dan bukan kebutuhan institusi (Rewansyah, 2010; 35).”

Tahun 2003, paradigma baru “The New Public Service” oleh J.V Denhard dan R.B. Denhard (2003), menyarankan meningktakan prinsip administrasi klasik dan Reinventing Government atau New Public Management, beralih ke prinsip New Public Service, administrasi publik harus; 1) Melayani warga masyarakat, bukan pelanggan, 2) Mengutamakan kepentingan publik, 3) Lebih menghargai warga negara dari pada kewirausahaan, 4) Berpikir strategis, dan bertindak demokratis, 5) Menyadari akuntabilitas bukan merupakan hal yang mudah, 6) Meleyani dari pada mengendalikan, 7) Menghargai orang, bukan hanya produktivitas. . (Diklat kepemimpinan tingkat II, 2008; 88)

Paradigma NPS lebih mengutamakan bagaimana cara para birokrat memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat. Masyarakat adalah orang yang dilayani bukan orang yang melayani dan para administrator adalah pihak yang

memberikan layanan bukan yang mengendalakan masyarakat. Paradigma NPS lebih mengajarkan para administrator agar lebih mengetahui apa tugas seorang administrator yang sesungguhnya.

Pelajaran penting yang dapat ditimba dari paradigma NPS ini adalah bahwa birokrasi yang harus dibangun adalah birokrasi yang dapat memberikan perhatian pada pelayanan masyarakat sebagai warganegara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standart dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai dan standart yang ada, dan menghargai warga negara/masyarakat. (Rewansyah, 2010; 36)

“Paradigma NPS lebih cocok untuk membangun aparatur negara atau mereformasi birokrasi pemerintah yang menangani urusan kesejahteraan rakyat. (Rewansyah, 2010; 37)”. Paradigma NPS dibuat untuk membangun kualitas aparatur negara agar dapat membarikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Untuk menciptakan *Good Governance* salah satu aspek keberhasilannya adalah dilihat dari kualitas pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah kepada masyarakat.

2. Manajemen .

Manajemen dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang memiliki tujuan tertentu yang sudah ditetapkan oleh individu atau kelompok, dengan menggunakan perencanaan, pengarahan serta pengorganisasian dalam mencapai tujuan tersebut. “Secara umum manajemen bisa diartikan sebagai seni dan ilmu yang mempelajari bagaimana mengelola manusia dan material untuk mencapai tujuan. Sebagai alat pelaksana dari administrasi, manajemen diperlukan agar

tujuan organisasi bisa dicapai sesuai dengan yang direncanakan (Darmadi dan Sukidin, 2009; 239)”

Manajemen mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan, dilakukan oleh individu-individu yang menyumbangkan upayanya yang terbaik melalui tindakan-tindakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa yang harus mereka lakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektifitas dari usaha-usaha mereka. Selanjutnya perlu menetapkan dan memelihara pula suatu kondisi lingkungan yang memberikan responsi ekonomis, psikologis, sosial, politis dan sumbangan-sumbangan teknis serta pengendaliannya (Terry, 2012;9)

Manajemen merupakan sebuah kegiatan; pelaksanaannya disebut *manajing* dan orang yang melakukannya disebut manajer. Individu yang menjadi manajer menangani tugas-tugas baru yang seluruhnya bersifat “*manajerial*” yang penting di antaranya ialah menghentikan kecenderungan untuk melaksanakan segala sesuatunya seorang diri saja (Terry, 2012;9). Untuk mencapai tujuan yang sudah direncanakan baik individu atau kelompok perlu adanya seorang yang dapat bertanggung jawab untuk memimpin terlaksananya tujuan yang telah ditetapkan agar usaha-usaha yang dilakukan dapat berjalan secara efektif. Tugas seorang manajer dalam suatu kelompok tidak dapat dimiliki oleh banyak orang, cukup satu orang yang dapat menjadi manajer agar kegiatan yang direncanakan dapat berjalan hanya dengan satu tujuan.

Manajemen mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan bersifat tidak terwujud (*intangible*). Manajemen dapat dinyatakan sebagai tidak terwujud (*intangible*), karena tidak dapat dilihat, tetapi dapat dirasakan hasilnya, yakni output pekerjaan yang cukup, ada kepuasan pribadi, produk dan serfisnya lebih baik (Terry, 2012;10). Keberhasilan suatu manajemen dapat dilihat dari hasil akhir yang telah

dicapai, jika hasil akhir yang dicapai dapat memberikan kepuasan dan lebih baik dari sebelumnya maka manajemen tersebut dapat dikatakan berhasil akan tetapi jika hasil akhir yang didapat kurang memuaskan maka perlu adanya evaluasi dan perbaikan dalam suatu manajemen tersebut.

Dalam perkembangannya, manajemen juga dapat dikaitkan dengan beberapa kajian ilmu yang lain. Salah satu kajian ilmu yang terkait dengan manajemen adalah administrasi. Dalam pelaksanaan administrasi juga dibutuhkan pengelolaan manajemen sehingga kegiatan administrasi dapat dilakukan dengan sebaik mungkin.

Manajemen memang mencakup administrasi, mengutip Huges (Munllins, hlm. 398-400), tetapi juga melibatkan organisasi untuk mencapai sasaran-sasaran hasil dengan efisien maksimal, juga tanggung jawab asli untuk hasil-hasil. Kedua elemen ini belum tentu hadir di dalam sistem administratif tradisional. Administrasi publik menfokuskan pada proses, prosedur, dan prioritas. Sedangkan manajemen publik melibatkan jauh lebih banyak lagi. Bukannya hanya mengikuti intruksi-intruksi, seorang manajer publik memfokuskan pada pencapaian hasil-hasil dan mengambil tanggung jawab untuk melakukannya. (Darmadi dan Sukidin, 2009; 243)

Pandangan tersebut adalah bahwa pusat perhatian manajemen terutama adalah kepada soal-soal intern organisasi. Sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan dengan memanfaatkan orang lain dan sumberdaya lain dalam organisasi yang dipimpin oleh orangnya yang disebut manajer atau kepala satuan organisasi. Karena hubungan dan peran administrator dan manajer itu pada hakikatnya bersifat relatif dan bahkan dapat diperoleh oleh seorang pimpinan puncak suatu organisasi, maka hubungan dan perbedaan administrasi dan manajemen pun bersifat relatif pula. "Ini berarti bahwa semakin tinggi kedudukan seorang manajer akan semakin besar pula peran administrasinya dan semakin

rendah kedudukan mereka semakin besar peran manajemennya (Zainun, 2004;12)”.

Dari beberapa pengertian tentang administrasi dengan manajemen terdapat dua pendapat yaitu; 1) Administrasi berbeda dengan manajemen, 2) Administrasi sama dengan manajemen. Pada kenyataannya administrasi banyak digunakan di dalam institusi pemerintahan sedangkan manajemen biasa digunakan dalam lingkungan perusahaan. Sampai saat ini kedua pengertian tersebut antara administrasi dan manajemen masih belum dibedakan pengertian dan penggunaannya secara tegas. (Indradi, 2006; 95).

3. Manajemen Publik.

Manajemen publik merupakan manajemen yang dikelola oleh pemerintah, dalam hal ini pemerintah sebagai aktor pembuat dan pelaksana dari sebuah manajemen. “Profesor Doktor Yeremias T Keban, SU, MURP, dalam bukunya berjudul “Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, dan Isu”, memberikan definisi bahwa manajemen publik itu secara khusus lebih ditujukan pada manajemen instansi pemerintah (Nurhadi, 2013)”. Manajemen publik berkaitan dengan administrasi publik, karena dalam manajemen publik juga berkaitan dengan organisasi publik. “Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi , dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti planning, organizing, dan controlling di satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik di sisi lain (Overman dalam Keban,2002004 dalam Tria: 2013)”.

Thomas Woodrow Wilson, pria kelahiran 28 Desember 1856, yang pernah menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat ke-28 (periode 4 Maret 1913 sampai 4 Maret 1921), dan pernah pula menjabat sebagai Rektor Universitas *Princeton* (1902-1910), juga terkenal sebagai pionir pengembangan Manajemen Publik berkat bukunya yang ditulis tahun 1887 berjudul "*The Study of Administration*". Ia meletakkan 4 (empat) prinsip dasar bagi studi Administrasi Publik yang mewarnai Manajemen Publik sampai sekarang, yakni (1) pemerintah sebagai *setting* utama organisasi, (2) fungsi eksekutif sebagai fokus utama, dimana (3) pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, serta (4) metode perbandingan sebagai suatu metode pengembangan bidang administrasi publik. (Nurhadi, 2013)

Manajemen banyak dikenal di kalangan perusahaan, pada dasarnya manajemen memang bagian utama dalam suatu perusahaan, akan tetapi dewasa ini manajemen juga dapat di sangkut pautkan dengan pemerintahan atau publik. Tentu saja terdapat perbedaan yang sangat jelas antara manajemen perusahaan dan manajemen publik. "Manajemen Publik berkaitan dengan fungsi dan proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan) maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (*nonprofit sector*). Dengan begitu, Manajemen Publik dapat pula disebut lebih spesifik sebagai Manajemen Pelayanan Publik (Nurhadi, 2013)". Sedangkan manajemen perusahaan diatur oleh seorang manajer atau pemilik perusahaan dan lebih mengacu terhadap mendapatkan untung, dan masih ada beberapa perbedaan yang lainnya.

Fungsi manajemen publik menurut Keban, 2004; 1) Fungsi Manajemen Kebijakan yaitu Manajer publik sama dengan implementor kebijakan publik. 2) Fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) harus memperhatikan factor Jumlah, jenis, kualitas, tuntutan pekerjaan yg ada, Distribusi, beban kerja tiap unit, Utilisasi, tergantung komitmen yg dimiliki. 3) Fungsi Manajemen Keuangan berfungsi sebagai mencari dana, merencanakan dan mengalokasikan sesuai kebutuhan, memanfaatkan secara optimal, dan mengendalikan sesuai rencana, 4) Fungsi Manajemen Informasi sadalah semua

keputusan pimpinan (perencanaan, anggaran, pembuatan keputusan, pengembangan organisasi, kontrol dan koordinasi) membutuhkan data dan informasi, jumlah dan kualitas informasi = kekuatan utk bekerja sama dengan pihak luar termasuk penguasaan pasar. 5) Fungsi Manajemen Hubungan Luar untuk menjalin kemitraan (Partnership) dengan pihak luar seperti Public-Private Partnership, Public-Nonprofit Partnership, Public-Public Partnership (Tria, 2013)

Dari pengertian manajemen publik sampai dengan fungsi dan perbedaan antara manajemen publik dan manajemen perusahaan diatas dapat diketahui bagaimana bentuk focus dan lokus manajemen publik, dimana focus manajemen publik adalah strategi yang diciptakan untuk menyelesaikan masalah yang ada di lingkungan eksternal dan internal organisasi. Dan juga dikatakan bahwa manajemen itu tidak hanya terjadi dalam konteks pemerintahan, sehingga dapat juga dikatakan bahwa organisasi apapun yang mengurus dan melayani publik adalah organisasi publik dan harus menggunakan konsep pelayanan publik atau manajemen publik.

4. Fungsi Manajemen.

Fungsi dari manajemen merupakan komponen dasar yang akan selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan. Mengenai fungsi-fungsi manajemen, banyak sekali pandangan-pandangan yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Dalam tulisan ini penulis menggunakan pandangan dari GR. Terry yang merumuskan fungsi-fungsi manajemen yaitu disingkat menjadi POAC (*planning, organizing, actuating and controlling*).

(a) **Planing (Perencanaan).**

Planing ialah menetapkan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan, *planing* mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk pemilihan alternatif-alternatif keputusan (Terry, 2012;17). Manajer mengevaluasi berbagai rencana alternatif sebelum mengambil tindakan dan kemudian melihat apakah rencana yang dipilih cocok dan dapat digunakan untuk memenuhi tujuan perusahaan. Perencanaan merupakan proses terpenting dari semua fungsi manajemen karena tanpa perencanaan, fungsi-fungsi lainnya tak dapat berjalan.

Planing yang efektif didasarkan pada fakta dan informasi, bukan atas dasar emosi atau keinginan. Dibutuhkan cara berfikir yang berefleksi; juga dapat dibantu oleh imajinasi dan *forecast* (Terry, 2012;47). Seorang manajer harus memiliki pengalaman dan pengetahuan tentang fakta-fakta yang terjadi, agar perencanaan yang dibuat sesuai dengan keadaan yang ada dan dengan cara ini tujuan organisasi dapat dicapai dengan lebih efektif. Manjer juga harus dapat memberikan gambaran terhadap perencanaan yang akan dibuat secara jelas, selalu melihat kedepan dan mempertimbangkan kemungkinan yang akan terjadi baik kemungkinan keberhasilan tau kemungkinan terburuk yang akan terjadi sehingga seorang manajer dapat membuat rencana kembali untuk kemungkinan terburuk yang terjadi. Untuk itu manajer harus memiliki strategi yang tepat dalam membuat suatu perencanaan organisasi. Strategi direncanakan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan dalam dan luar perusahaan. Artinya strategi menunjukkan

faktor-faktor mana yang harus mendapat perhatian utama untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Terry, 2012:58).

Beberapa strategi yang dikemukakan oleh GR. Terry sebagai berikut :

1. Tempa besi sewaktu masih panas. Ambil langkah-langkah pada saat-saat yang tepat. Manajer harus lebih cekatan dan berfikir luas dalam mengambil setiap keputusan hal ini diperlukan dalam menghadapi kesulitan yang terjadi.
2. Waktu merupakan penyembuh yang mujarap. Berbagai problema akan sirna atau selesai sendiri jika tersedia cukup waktu untuk itu. Ada kalanya manajer memberikan sedikit waktu dalam menyelesaikan sebuah masalah karena ada beberapa masalah yang tidak dapat diselesaikan secara langsung.
3. Menjadi jenuh dari dalam. Menentukan anggota-anggota yang bersimpati terhadap tindakan-tindakan tertentu, dan gunakan mereka untuk menyebar luaskan arah tujuan yang diinginkan.
4. Berbagi tugas dan awasi. Membagi kelompok-kelompok kerja menjadi unit-unit yang terpisah supaya dapat mengendalikan dan mengontrol kegiatan-kegiatan mereka. Metode seperti ini akan mempermudah dalam mengawasi masalah yang terjadi dalam organisasi.

Dengan adanya strategi tersebut manajer dapat lebih jeli dalam mengambil keputusan dan menetapkan perencanaan kegiatan, agar rencana kegiatan yang dibuat dapat diantisipasi jika menghadapi kesulitan.

(b) *Organizing* (Pengorganisasian)

Pengorganisasian merupakan kegiatan dasar manajemen dilaksanakan untuk dan mengatur seluruh sumber-sumber yang dibutuhkan termasuk unsur manusia sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan sukses (Terry, 2012;73). Pengorganisasian diartikan sebagai kegiatan pembagian tugas-tugas pada orang yang terlibat dalam aktivitas organisasi, sesuai dengan kompetensi sumber daya manusia yang dimiliki.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kegiatan ini merupakan keseluruhan proses memilih orang-orang serta mengalokasikannya sarana dan prasarana untuk menunjang tugas orang-orang itu dalam organisasi, serta mengatur mekanisme kerjanya sehingga dapat menjamin pencapaian tujuan program dan tujuan organisasi. Pengorganisasian mempermudah manajer dalam melakukan pengawasan dan menentukan orang yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas yang telah dibagi-bagi tersebut. Pengorganisasian dapat dilakukan dengan cara menentukan tugas apa yang harus dikerjakan, siapa yang harus mengerjakannya, bagaimana tugas-tugas tersebut dikelompokkan, siapa yang bertanggung jawab atas tugas tersebut, pada tingkatan mana keputusan harus diambil.

(c) *Actuating* (Pengaruh dan Implementasi)

Actuating mencakup kegiatan yang dilakukan seorang manajer untuk mengawasi dan melanjutkan kegiatan yang ditetapkan oleh unsur perencanaan dan pengorganisasian agar tujuan-tujuan dapat tercapai (Terry, 2012;17). Setelah

rencana disusun dan diatur serta ditentukan tentang tugas pokok dan fungsi organisasi masing-masing maka rencana yang sudah disusun tersebut dilaksanakan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi organisasi masing-masing yang sudah ada.

Pelaksanaan kerja harus sejalan dengan rencana kerja yang telah disusun. Setiap pelaku organisasi harus bekerja sesuai dengan tugas, fungsi dan peran, keahlian dan kompetensi masing-masing sumber daya manusia untuk mencapai visi, misi dan program kerja organisasi yang telah ditetapkan. Inti dari *Actuating* adalah menggerakkan semua anggota kelompok untuk bekerja agar mencapai tujuan organisasi. “*Actuating* juga mencakup penetapan dan pemuasan kebutuhan manusiawi pegawai-pegawainya, memberi penghargaan, memimpin, mengembangkan dan memberi kompensasi kepada mereka (Terry, 2012;17)”.

(c) *Controlling* (Pengawasan).

Mencakup kelanjutan tugas untuk melihat apakah kegiatan-kegiatan dilaksanakan sesuai dengan rencana. Pelaksanaan kegiatan dievaluasi dan penyimpangan-penyimpangan yang tidak diinginkan diperbaiki supaya tujuan dapat tercapai dengan baik (Terry, 2012;18). *Controlling* bukanlah hanya sekedar mengendalikan pelaksanaan program dan aktivitas organisasi, namun juga mengawasi sehingga bila perlu dapat mengadakan koreksi. Dengan demikian apa yang dilakukan staff dapat diarahkan kejalan yang tepat dengan maksud pencapaian tujuan yang telah direncanakan. Inti dari *controlling* adalah proses memastikan pelaksanaan agar sesuai dengan rencana.

Agar pekerjaan berjalan sesuai dengan tujuan organisasi dan program kerja maka dibutuhkan pengontrolan, baik dalam bentuk pengawasan, inspeksi hingga audit. Kata-kata tersebut memang memiliki makna yang berbeda, tapi yang terpenting adalah bagaimana sejak dini dapat diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengorganisasian. Sehingga dengan hal tersebut dapat segera dilakukan antisipasi, koreksi dan penyesuaian-penyesuaian sesuai dengan situasi, kondisi dan perkembangan lingkungan sekitar organisasi. Proses pengawasan sebagai bagian dari pengendalian akan mencatat perkembangan organisasi kearah tujuan yang diharapkan dan memungkinkan pemimpin mendeteksi penyimpangan dari perencanaan tepat pada waktunya untuk mengambil tindakan korektif sebelum terlambat.

Selain manajemen POAC menurut G. R Terry ada juga manajemen “POSDCORB (*Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*) yang dikembangkan Luther H. Gullick (1937). Penjelasan fungsi manajemen POSDCORB dihelaskan sebagai berikut:

Planing, suatu proses pengambilan keputusan tentang apa tujuan yang harus dicapai pada kurung waktu tertentu dimasa mendatang dan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut (Pasolong, 2007;85). Proses pengambilan keputusan untuk melakukan suatu kegiatan dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Organizing, suatu proses pembagian kerja yang disertai dengan pendelegasi wewenang. Suatu struktur organisasi yang jelas dapat

menggambaran garis komunikasi antar anggota (Pasolong, 2007; 85). *Organizing* dibutuhkan untuk menentukan suatu struktur organisasi dimana dalam organisasi terdapat seorang pemimpin, staff dan anggota, hal tersebut dibentuk untuk mempermudah menjalankan suatu organisasi.

Staffing, suatu proses untuk memperoleh tenaga yang tepat, baik dalam jumlah maupun kualitas sesuai dengan kebutuhan pekerjaan organisasi (Pasolong, 2007; 85). Perekrutan tenaga kerja berdasarkan kebutuhan organisasi dan keahlian masing-masing tenaga kerja. Tenaga kerja yang dibutuhkan harus sesuai antara kemampuan yang dimiliki dengan tugas apa yang akan dijalankan.

Directing, suatu tugas yang kontinu dalam pembuatan keputusan dan penyusunannya dalam aturan-aturan dan instruksi-instruksi khusus atau umum, dan melayani sebagai pemimpin organisasi (Pasolong, 2007; 85). Seorang pemimpin organisasi tugas yang dijalankan bukan hanya menyusun rencana kegiatan dan membuat keputusan dalam menjalankan organisasi tetapi seorang pimpinan organisasi juga harus terus memberikan pengarahan kepada anggotanya dalam menjalankan rencana kegiatan demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Coordinating, suatu proses pengintegrasian kegiatan-kegiatan dan target/tujuan dari berbagai unit kerja dari suatu organisasi agar dapat mencapai tujuan secara efisien (Pasolong, 2007; 85). Koordinasi dibutuhkan untuk mengarahkan anggota organisasi dalam menjalankan rencana kegiatan yang telah ditetapkan agar berjalan seirama antara anggota yang satu dengan anggota yang lain. Tujuan yang akan dicapai apabila pekerja atau anggota organisasi dapat

dikoordinasikan dengan baik maka suatu pekerjaan tersebut dapat berjalan dengan lebih efektif dan efisien.

Reporting, yaitu kegiatan eksekutif menyampaikan informasi tentang apa yang sedang terjadi kepada atasannya, termasuk menjadi agar dirinya dan bawahannya tetap mengetahui informasi lewat laporan-laporan, penelitian dan inspeksi (Pasolong, 2007; 85). *Reporting* sangat dibutuhkan oleh atasan karena sebagai atasan wajib mengetahui bagaimana kinerja bawahannya. Dengan adanya pelaporan yang diterima oleh atasan maka seorang atasan dapat mengevaluasi kinerja masing-masing anggota maupun rencana kegiatan yang dijalankan.

Budgeting, yaitu suatu kegiatan dalam bentuk perencanaan, penghitungan dan pengendalian anggaran (Pasolong, 2007; 86). *Budgeting* berguna untuk pengelolaan anggaran untuk menjalankan suatu kegiatan dalam pencapaian tujuan suatu organisasi. Rencana kegiatan yang akan dilakukan harus disesuaikan dengan anggaran yang ada, karena suatu rencana kegiatan tidak akan dapat berjalan jika tidak tersedia anggaran. “Fungsi penganggaran oleh Gullick dimaksudkan sebagai pengendalian organisasi melalui perencanaan fiscal dan akuntansi. Urusan urusan keuangan dalam bidang pemerintah diarahkan pada pelaksanaan kebijakan dan program-program (Dramai & Sukidin, 2009; 121)”.

Tidak jauh berbeda dari manajemen POAC yang dikemukakan G. R Terry, dalam manajemen POSDCORB juga ada planing, organizing dan controlling dimana pada manajemen POSDCORB fungsi controlling diganti dengan reporting. Pada dasarnya kedua fungsi manajemen tersebut tidak jauh berbeda, tapi ada satu hal yang membedakan yaitu pada fungsi manajemen POSDCORB ada fungsi

manajemen *budgeting*. Dalam penulisan skripsi ini lebih mengacu terhadap penggunaan manajemen POAC yang dikemukakan oleh G. R Terry, karena fungsi manajemen POAC lebih sesuai dengan manajemen organisasi yang ada di Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika, Kabupaten Malang tentang masalah pengelolaan parkir.

B. Pelayanan Publik.

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pelayanan publik juga dapat diartikan sebagai upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakatnya.

Itulah sebabnya aparatur pemerintah menyelenggarakan “pelayanan umum” (*public service*) dan para pegawai negeri dikenal dengan istilah “adbi masyarakat” (*public servants*). Bahkan sesungguhnya, fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah merupakan bagian dari pelayanan umum juga. Hanya saja dalam memberikan pelayanan umum dalam rangka pengaturan, aparatur pemerintah memiliki kewenangan fungsional tertentu yang tidak memiliki kewenangan fungsional tertentu yang tidak dimiliki oleh komponen lain di masyarakat. (Siagian, 1992: 131-134).

Dalam hal ini peran pemerintah tidak dapat digantikan oleh pihak manapun karena dalam hal memberikan pelayanan umum yang berkaitan dengan kebutuhan pokok manusia sebagai warga negara. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya

diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain (Sinambela: 5-6).

“Segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Ratminto dan Winarsih, 2005; 5).

Kebutuhan akan pemenuhan fasilitas pelayanan publik yang baik, efektif dan efisien selalu di harapkan oleh masyarakat, akan tetapi pada kenyataannya masih banyak ditemukan pelayan publik yang berbelit-belit, lambat, dan mahal. Maka dari itu perlu adanya perbaikan dalam pelaksanaan pelayanan publik yang ada.

Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayanan” dan yang “dilayani” ke pengertian sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara menurut Inu kencana Syafii, Djamaluddin Tanjung, Supardan maleong, (1999:5 dalam Sinambela, 2004:4), meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikanannya. Artinya birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat (Sinambela, 2008: 4).

Konsep pelayanan sesungguhnya juga mencakup kemudahan akses dalam berhubungan dengan aparatur pemerintah untuk sesuatu urusan atau kepentingan tertentu. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, aparatur pemerintah seyogyanya berpegang kepada sikap, tindakan serta perilaku yang :

1. Dasar hukum jelas,
2. Hak dan kewajiban warga negara yang dilayani dinyatakan secara terbuka,

3. Bentuk akhir pelayanan diketahui dan disepakati bersama,
4. Pelayanan diberikan dengan cermat, akurat, dan ramah,
5. Interaksi berlangsung secara rasional dan obyektif.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia (Sinambela, 2008: 3).

Selanjutnya dalam lampiran 3 Keputusan MenPAN No. 63/KEP/M. PAN/7/2003 paragraf 1 butir C istilah ‘pelayanan publik’ diartikan sebagai “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka ruang lingkup pelayanan publik hanya meliputi kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Dan juga pemenuhan kebutuhan masyarakat yang berhubungan dengan kenegaraan dan hak yang di dapat oleh setiap warga negara.

Untuk menciptakan pelayanan publik yang baik, pemerintah harus memperjatkan asas-asas untuk memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat, seperti;

- 1) Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- 2) Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 3) Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- 4) Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat

- 5) Tidak diskriminatif, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain – lain;
- 6) Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak kewajiban masing-masing pihak (Mahmudi, 2005; 218)

Pada hakekatnya negara dalam hal ini (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat akan menjadi tolak ukur bagi suatu pemerintahan. Karena pada dasarnya pemerintahan diciptakan untuk melayani masyarakat bukan masyarakat yang melayani pemerintah.

“Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan. Kualitas memberikan dorongan kepada pelanggan untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan perusahaan. Dalam jangka panjang, ikatan seperti ini memungkinkan perusahaan untuk memahami dengan seksama kebutuhan pelanggan. Dengan demikian perusahaan dapat meningkatkan kepuasan pelanggan yang menyenangkan dan meminimalisir atau meniadakan pengalaman, dapat meningkatkan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang menyenangkan”. (Tjiptono, 2003:51)

Dalam upaya menciptakan kualitas pelayanan publik yang baik pemerintah juga harus melakukan beberapa tindakan “Pertama, kemampuan memahami kebutuhan dan keinginan pelanggan. Termasuk didalamnya memahami tipe-tipe pelanggan. Kedua, pengembangan database yang lebih akurat daripada pesaing. Ketiga, pemanfaatan informasi-informasi yang memperoleh dari riset pada dalam suatu kerangka strategik” (Tjiptono, 2003; 128).

Kwalitas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat dilihat dari kepuasan yang didapat oleh masyarakat, kualitas pelayanan baik maka

respon yang terjadi di masyarakat juga akan baik. Kualitas pelayanan publik harus terus di tingkatkan dan dievaluasi secara terus menerus sebab bagi pemerintah kepuasan masyarakat merupakan hal yang paling utama dalam memberikan pelayanan publik. Untuk mengukur kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, pemerintah harus memiliki standart layanan yang diberikan dengan hasil yang akan didapat oleh masyarakat. Agar tingkat kepuasan atau ketidak puasan yang di dapat masyarakat dapat diperbaiki kembali oleh pihak pemberi layanan (pemerintah).

“Pemberian pelayanan publik yang semakin baik merupakan salah satu tolak ukur bagi legitimasi, kredibilitas dan sekaligus kapasitas politik pemerintah” (Wahab, 1999; 28). Tingkat kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan publik dapat mencerminkan keamanan dan kenyamanan suatu daerah atau kota tersebut.

Selain itu juga terdapat beberapa unsur-unsur dalam pelayanan publik menurut (Bharata. 2004; 11) ;

1. Penyedia layanan, adalah organisasi atau lembaga yang memberikan layanan tertentu kepada konsumen baik berupa barang atau jasa.
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen 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 harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang dan atau jasa yang mereka nikmati.

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan Keputusan Menteri Pendayagunaan

Aparatur Negara (Menpan) No. 63/KEP/M PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum

Penyediaan Pelayanan Publik:

1. Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan
Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :
 1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
 2. Unit kerja / pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
8. Kemudahan akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah bentuk pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah baik yang berupa barang maupun jasa guna memenuhi kebutuhan masyarakat ataupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada asas dan prinsip pelayanan. Dengan adanya prinsip pelayanan publik maka pemerintah bisa memperhatikan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

C. Landasan Peparkiran.

Parkir adalah keadaan kendaraan berhenti atau tidak bergerak untuk beberapa saat dan di tinggalkan pengemudinya (Peaturan Daerah Kabupaten Malang No.10, 2010;1). Selain itu parkir juga dapat diartikan parkir adalah setiap kendaraan yang berhenti pada tempat-tempat tertentu baik yang dinyatakan dengan rambu ataupun tidak serta dapat juga dilakukan semata-mata untuk kepentingan menaikkan dan menurunkan orang dan barang (Dit. BSLLK. Dirjen Perhubungan Darat, 1998). Dari beberapa definisi di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa parkir adalah suatu keadaan tidak bergerak sutau kendaraan bermotor atautidak bermotor yang dapat merupakan awal dari perjalanan dengan jangka waktu tertentu sesuai dengan keadaan dan kebutuhannya yang membutuhkan suatu lahan sebagai tempat pemberhentian yang diselenggarakan baik oleh pemerintah maupun pihak swasta yang dapat berupa perorangan maupun badan usaha. Tempat pemberhentian kendaraan untuk sementara tidak dapat disembarang tempat karena pemerintah ataupun pihak swasta harus memiliki lahan yang sudah di siapkan khusus untuk parkir agar kendaraan yang berhenti

dapat di tata dengan baik dan tidak mengganggu pengguna jalan yang lain. Untuk mempermudah pengguna jasa parkir dalam memberhentikan kendaraannya maka dibutuhkan seorang petugas parkir yang berkompeten.

Petugas parkir adalah petugas yang diebri tugas mengatur penempatan kendaraan yang diparkir (Peraturan Daerah Kabupaten Malang No.3, 2006;1). Untuk mengatur lahan parkir perlu adanya petugas parkir yang bertugas mengatur keluar masuknya kendaraan ataupun menata kerapian kendaraan yang berhenti. Petugas parkir harus memenuhi persyaratan administrasi yang sudah ditetapkan oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika, persyaratan administrasi yang wajib di miliki oleh petugas parkir antara lain, surat tugas resmi, rompi, ID card, dan karcis retribusi yang di keluarkan resmi oleh Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika. Dengan adanya persyaratan administrasi yang di tetapkan oleh Dinas maka tidak sembarang orang dapat menjadi petugas parkir dan apabila ditemukan petugas parkir yang tidak memiliki persyaratan administrasi dari Dinas maka petugas parkir tersebut akan mendapatkan sanksi sesuai dengan undang-undang yang berlaku.Parkir menurut penempatannya sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 3 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Tempat Parkir .

(a) Tempat Parkir Umum.

Tempat parkir Umum adalah tempat yang berada tepi jalan umum atau halaman pertokoan yang tidak bertentangan dengan rambu-rambu lalu lintas dan tempat-tempat lain yang sejenis yang diperbolehkan ntuk tempat parkir umum dan

dipergunakan untuk menaruh kendaraan bermotor dan atau tidak bermotor yang tidak bersifat sementara.

(b) Tempat Khusus Parkir.

Tempat khusus parkir adalah tempat yang secara khusus disediakan, dimiliki dan/atau dikelola oleh Pemerintah Daerah tidak termasuk yang disediakan dan dikelola oleh Badan Usaha Milik Daerah dan Pihak Swasta.

(c). Tempat parkir Insidentil.

Tempat parkir insidentil adalah tempat-tempat parkir kendaraan yang diselenggarakan secara tidak tetap atau tidak permanen karena adanya suatu kepentingan atau kegiatan dan atau keramaian yang mempergunakan fasilitas umum.

D. Faktor-Faktor Penghambat Manajemen Parkir dalam Upaya Meningkatkan Pelayanan Publik di Kabupaten Malang.

1. Keterbatasan Lahan/Tanah.

Seiring perkembangan zaman berkembang juga pertumbuhan penduduk di sebuah kota, perkembangan zaman tidak membuat berkembang juga kondisi tanah atau lingkungan, hal ini mengakibatkan permasalahan di sebuah perkotaan. Maka dari itu perlu adanya kebijakan dalam mengatur tanah di sebuah perkotaan agar tatanan di sebuah kota dapat diatasi dengan baik. “Secara denotarif yang dimaksud dengan kebijakan tanah perkotaan adalah serangkaian langkah-langkah kebijakan

yang dituangkan dalam bentuk peraturan atau mekanisme peraturan lainnya yang mempunyai tujuan tertentu. (Sitorus & Sebayang, 1996; 07)”

Kebijakan dibuat karena adanya masalah-masalah yang terjadi di masyarakat. Tujuan utama adanya kebijakan tanah perkotaan adalah “mengusahakan penggunaan yang maksimal atas tanah perkotaan, baik dari segi sosial maupun ekonomi, untuk seluruh kepentingan penduduk” (Sitorus & Sebayang, 1966; 8)”. Kebijakan dibuat oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya dan untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi di masyarakat.

Salah satu kebijakan yang dibuat pemerintah untuk pemanfaatan tanah perkotaan yaitu RTGT (Rencana Tata Guna Tanah). “Tujuan RTGT adalah untuk mengatur persediaan, peruntukan, penggunaan tanah agar memberi manfaat yang LOSS (Lestari, Optimal, Serasi, Seimbang). Fungsi RTGT adalah bukan saja sebagai suatu prosedur penyediaan tanah, tetapi juga sebagai pengarahan kegiatan penggunaan tanah, jangka pendek maupun jangka panjang, sehubungan dengan rencana pembangunan (Hasni, 2008; 45)”. Rencana Tata Guna Tanah dibuat untuk mengatur pemanfaatan tanah yang lebih baik yang menyasikan antara perkembangan zaman dan lingkungan.

Berdasarkan Pasal 2 UUPR ditegaskan sebagai berikut:

Dalam kerangka Negara Kesatuan republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: (a) keterpaduan, (b) Keserasian, keselarasan, dan keseimbangan, (c) keberlanjutan, (d) keberdayagunaan dan keberhasilgunaan, (e) keterbukaan, (f) kebersamaan dan kemitraan, (g) perlindungan kepentingan umum, (h) kepastian hukum dan keadilan, (i) akuntabilitas. (Hasni, 2008; 132-133)

Kebijakan dalam penataan tata ruang sangat dibutuhkan terlebih di daerah yang padat penduduk dan daerah sedang berkembang. Rencana tata guna tanah dibuat dengan menyesuaikan keadaan atau lingkungan di masing-masing daerah, karena kondisi masing-masing daerah berbeda-beda. Dalam pembuatan kebijakan tanah tentu jasa ada masalah-masalah yang menjadi faktor adanya sebuah kebijakan dan ada juga cara penanggulangannya.

(a) Masalah-masalah.

Masalah di sebuah perkotaan pada umumnya hampir sama di setiap kota ataupun negara yaitu keterbatasan tanah dan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat. Pertumbuhan penduduk tentu saja menuntut adanya ruang lingkup yang juga harus terus meingkat agar terjadi keseimbangan antara pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan sebuah kota. Akan tetapi sebuah kota tidak bisa dapat bertumbuh lebih luas lagi karena masing-masing kota sudah memiliki luas area masing-masing dan tidak dapat diperluas lagi.

Permasalahan-permasalahan itu berkisar pada hal-hal sebagai berikut (Puslitbang Pertahanan Depdagri, 1997 6-11);

- 1) Penyediaan (*supply*) tanah semakin ternatas. Keterbatasan lahan terjadi karena ada beberapa faktor seperti; keadaan geografis fisik kota atau negara itu memang terbatas luasnya, walaupun terdapat keterbatasan dalam persediaan tanah kota, jumlah kota yang diperlukan memang jauh melebihi persediaan tanah yang ada. Terbatasnya kemungkinan penyediaan tanah perkotaan juga disebabkan oleh sifat tanah yaitu, tanah pada umumnya tidak dapat dipindahkan, tanah tidak dapat diproduksi atau dipergandakan, tanah hanya dapat dipergunakan untuk satu jenis penggunaan pada suatu waktu tertentu, keadaan fisik tanah yang di beberapa tempat kurang menguntungkan pembangunan.
- 2) Kenaikan tanah yang tidak terkendali. Ini konsekuensi dari persediaan tanah yang sangat terbatas dalam menghadapi kebutuhan yang begitu besar.
- 3) Penyerobotan tanah (*squatting*). Tata cara penertiban terhadap pendudukan tanah secara tidak sah, sudah diatur dalam UU No. 51 Prp

1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ujin yang Berhak atau Kuasanya, dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 telah ditentukan bahwa pada dasarnya pengosongan pendudukan tanpa hak dilakukan tanpa ganti rugi, namun secara manusiawi kadang-kadang masaih diberikan semacam santunan.

- 4) Pola pemilikan tanah perkotaan. Di Indonesia pemilikan tanah perkotaan harus tetap berfungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Meskipun hak milik merupakan hak yang terkuat terpenuhu dan turun-temurun, namun jika benar-benar dibutuhkan untuk kepentingan umum, maka hak itu bisa dicabut dari pemilikinya. Yang menjadi masalah adalah ketiadaan peraturan yang membatasi kewenangan suatu subyek hak untuk memiliki hak milik. Memang PMDN No. 59/DDA/70 menyebutkan bahwa pemilikan tanah untuk bangunan dibatasi tidak lebih dari lima bidang, terkecuali tanpa izin. (Sitorus & Sebayang, 1996; 11-14)

(b) Penanggulangan.

Masalah yang terjadi pada tanah perkotaan sebagian ada yang dapat diperbaiki tapi juga ada beberapa yang tidak dapat diperbaiki, karena tanah merupakan benda mati yang tidak dapat terus berkembang, maka dari itu pemanfaatan lahan harus dapat dimanfaatkan dengan baik. Selain itu penegakan hukum juga harus dapat dilakukan dengan prosedur hukum yang berlaku karena agar tidak terjadi kepemilikan tanah tanpa izin. Ada beberapa srategi penanggulangan dari masalah tanah perkantoran, agar masalah yang ada dapat diperbaharui dan diperbaiki.

Beberapa tindakan kebijakan untuk menghadapi masalah tanag perkotaan antara lain sebagai berikut (Jiseft Zwaenpoel, 1969; 9-23 dan Dependagri, 1977: 19 dalam Sitorus & Sebayang, 1996;15) ;

- 1) Perencanaan, yang dimaksud adalah perencanaan tataguna tanah. Dengan adanya perencanaan diharapkan masyarakat dapat menggunakan secara efisien sehingga penggunaan tanah dapat terus digunakan untuk masa sekarang dan masa mendatang. Masalah tidak akan terjadi jika perencanaan sebelumnya dapat dilakukan dengan baik.
- 2) Nasionalisasi, negara yang menjadikan nasionalisasi sebagai salah satu cara yang dipergunakan dalam kebijakan tanah perkantoran umumnya adalah negara yang mempunyai sistem politik dimana pemerintah memiliki semua unsur produksi dan tanah dianggap sebagai salah satu

unsur produksi seperti di negara Unisoviet (sekarang Rusia: penullis) dan negara-negara eropa timur (Dependagri, 1977; 20).

- 3) Pemajakan, maksud penarikan pajak antara lain (Josef Zwaenepoel, 1969; 14,15), untuk mendapatkan uang bagi Pemerintah, sebagai ganti biaya prasarana yang dilakukan Pemerintah, mencegah agar kenaikan nilai yang diakibatkan tindakan-tindakan Pemerintah tidak menguntungkan perorangan, untuk menahan naiknya harga tanah dan untuk mencegah spekulasi, untuk meningkatkan penjualan tanah murah kepada pemerintah dengan syarat-syarat yang pantas.
- 4) Pencabutan hak, adalah pemutusan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah, yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah untuk kepentingan umum. Kepada para pemegang hak atas tanah diberikan ganti-rugi yang layak. (Sitorus & Sebayang, 1996; 15-18)

Strategi penanggulangan masalah tanah perkotaan memang perlu dilakukan di berbagai kota yang padat penduduk. Mulai dari proses perencanaan, nasionalisasi, perpajakan dan pencabutan hak milik, keempat strategi ini dapat dilakukan dan disesuaikan dengan kondisi masing-masing kota. Beberapa cara penanggulangan masalah tanah perkotaan juga harus di dikung dengan peraturan hukum yang jelas dan tegas.

2. Kepemilikan Hak Atas Tanah.

Kepemilikan hak atas tanah tidak dapat dimiliki oleh sembarang orang, karena tidak setiap tanah atau bangunan dimiliki oleh perseorangan. Pada dasarnya semua tanah yang ada di suatu daerah merupakan milik negara. Jika seseorang merasa memiliki hak atas tanah tersebut maka orang tersebut harus memiliki sertipikat hak atas tanah tersebut. “Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria Juncto Pasal 1 Angka 20 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara eksplisit menyatakan sertipikat adalah surat tanda bukti hak atas tanah (Chandra, 2005; 3)”.

(a) **Subyek Hak Atas Tanah.**

Subyek hak atas tanah merupakan hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh orang perseorangan dan badan hukum. Hak atas tanah yang dimiliki orang perseorangan berarti orang yang memiliki hak atas tanah tersebut secara pribadi. Sedangkan hak atas tanah yang dimiliki oleh badan hukum merupakan hak atas tanah yang dimiliki oleh pemerintah yang berkaitan dengan urusan kenegaraan.

Orang perseorangan selaku subyek hak atas tanah, yaitu setiap orang yang identitasnya terdaftar selaku Warga Negara Indonesia atau warga negara asing, berdomisili di dalam atau di luar wilayah Republik Indonesia dan tidak kehilangan hak memperoleh sesuatu hak atas tanah. Sedangkan badan hukum selaku subyek hak atas tanah antara lain lembaga pemerintah Indonesia, lembaga perwakilan negara asing, lembaga perwakilan internasional, badan usaha yang didirikan menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia atau badan hukum asing melalui penanaman modal asing di Indonesia, badan keagamaan atau badan sosial lainnya. (Chandra, 2005; 7-9)

Tanah yang dimiliki perseorangan sebagian besar merupakan tanah warisan atau tanah pemberian secara turun temurun. Tanah warisan yang dimiliki perseorangan juga harus melalui proses hukum untuk memastikan bahwa tanah warisan tersebut memang hak milik pewaris. Ahli waris harus mendaftarkan peralihan atas tanah warisan tersebut ke Badan Pertahanan Nasional sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tertanggal 8 Juli 1997, tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 42 yang menentukan: Ayat 1 “Untuk Pendaftaran Peralihan Hak, karena pewarisan menyangkut bidang hak yang sudah didaftar (sudah dibukukan) dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai yang diwajibkan menurut ketentuan pasal 36, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertahanan, sertifikat Hak yang bersangkutan, Surat Kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan sebagai Surat Tanda Bukti ahli waris.”

Ayat 2 “ jika bidanh tanah yang merupakan warisan belum didaftar (belum dibukukan), wajib diserahkan juga dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 (1) huruf b.” (Chomzah, 2004; 47)

Ahli waris akan dengan sendirinya mendapatkan hak atas tanah yang dimiliki pemilik tanah ketika pemilik tanah sudah meninggal. Akan tetapi untuk menjaga agar tata usaha pendaftaran tanah, ahli waris ada kewajiban untuk meminta pendaftaran tanah peralihan hak atas tanah dalam waktu enam bulan setelah pewaris meninggal dunia. (Chomzah, 2004; 49)

(b) Alas Hak Atas Tanah.

Alas hak atas tanah dapat diartikan sebagai landasan atas kepemilikan suatu tanah yang harus dimiliki oleh seseorang atau badan hukum sebagai tanda bukti atas pengakuan hak atas tanah tersebut. Jika orang perseorangan atau badan hukum tidak memiliki sertifikat atas alas hak atas tanah maka perseorangan atau badan hukum tersebut tidak berhak mengakui dan memakai tanah tersebut. Kepemilikan hak atas tanah yang sah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 23 dan Pasal 24.

Alas pemilikan hak atas tanah yang dijadikan dasar penerbitan sertifikat kepemilikan hak atas tanah di kantor pertanahan merupakan alat bukti yang dapat digunakan sebagai alat pembuktian data yuridis atas kepemilikan atau penguasaan suatu bidang tanah, baik secara tertulis ataupun berdasarkan keterangan saksi. Dalam pembuktian hak atas tanah perlu adanya alat bukti yang dapat dibuktikan melalui alat bukti tertulis, alat bukti saksi-saksi, alat bukti pengakuan dan alat bukti sumpah. Berdasarkan ketentuan Pasal 1865 Kitab Undang-undang Hukum Perdata bahwa alat bukti hak dapat digunakan untuk mengendalikan kepunyaan suatu hak, meneguhkan kepunyaan hak sendiri, membantah kepunyaan hak orang lain, menunjukkan kepunyaan hak atas suatu peristiwa hukum. (Chandra, 2005; 14-14)

Alat bukti atas hak kepemilikan tanah dapat dibuktikan dengan adanya alat bukti tertulis, alat bukti saksi-saksi, alat bukti pengakuan dan alat bukti sumpah.

Dengana danya alat bukti seperti diatas maka perseorangan atau badan hukum dapat memiliki hak sepenuhnya atas tanah tersebut. Hak penggunaan atas tanah tersebut debedakan menjadi beberapa jenis sertifikat sesuai dengan kebutuhan atau kegunaan masing-masing tanah.

(c) Jenis Sertipikat Hak atas Tanah.

Ada beberapa jenis sertipikat hak atas tanag, sertipikat hak atas tanah dibagi menjadi beberapa sesuai dengan fungsi dan kegunaan masing-masing tanah sesuai dengan undang-undang pokok agraria yaitu, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Sertipikat hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai diterbitkan oleh kantor pertahanan berdasarkan ketentuan undang-undang pokok agraria.

Sertipikat hak milik merupakan surat tanda bukti hak atau tanah bagi pemegangnya untuk memiliki, menggunakan, mengambil memanfaatkan lahannya secara turun temurun, terkuat dan terpenuhi sesuai dengan UUPA Pasal 20 ayat 1. Sertipikat hak guna usaha merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna mengusahakan tanah di sektor pertanian, peternakan, atau perikanan atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara sesuai dengan UUPA Pasal 28 ayat 1. Sertipikat hak guna bangunan merupakan surat tanda bukti hak atas tanah bagi pemegangnya guna membangun dan menggunakan bangunan yang berdiri di atas tanah kepunyaan pihak lain guna tempat tinggal atau tempat usaha terdapat pada UUPA Pasal 35. Sertipikat hak pakai merupakan surat tanda bukti pemilikan hak atas tanah untuk memungut hasil atas tanah yang bukan kepunyaan pemegangnya terdapat pada UUPA Pasal 41. (Chandra, 2005; 22-26).

Hak guna atas tanah dapat dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum jika memiliki sertifikat sesuai dengan fungsi dan kegunaan dari tanah tersebut. Masing-masing peraturan mengenai sertipikat atas hak tanah memiliki prosedur, ketentuan dan kegunaan masing-masing sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria. Jika perseorangan atau badan hukum mengakui atas kepemilikan suatu

tanah tapi tidak memiliki sertipikat maka, hak atas tanah tersebut akan di cabut dan diproses sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

