

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peran, Tugas Pokok, dan Fungsi Pemerintah (Negara)

Indonesia sebagai negara yang berdaulat memiliki peran, tugas pokok, dan fungsi sebagai pemerintah (negara) sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang Undang Dasar (UUD) 1945 dinyatakan dengan jelas tentang peran negara (pemerintah) pada alinea keempat, yang berbunyi:

“... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, ...”

Berdasarkan pernyataan Pembukaan 1945 alinea keempat tersebut menunjukkan bahwa peran negara (pemerintah) cukup kuat, dimana dapat dilihat bahwa terdapat 5 (lima) peran negara, antara lain sebagai berikut:

- a. Pernyataan “... melindungi segenap bangsa Indonesia...” mengandung arti bahwa negara menjamin terpeliharanya dengan jelas hak warga atau penduduk dalam segala aspek kehidupan, seperti terjaminnya keselamatan jiwa dan raga, kepemilikan, kebebasan berakidah, berorganisasi, berpendapat dan lain sebagainya.

- b. Pernyataan "... seluruh tumpah darah ...", berarti negara sangat berperan dalam mempertahankan tanah air yang menjadi tumpah darah bangsa Indonesia, seluruh wilayah menyatu dengan bangsa adalah tanggung jawab negara untuk mempertahankannya, seperti keutuhan wilayah negara dari gangguan, ancaman dan tantangan dari luar, negara berperan menangkal upaya negara asing untuk mengintervensi sejangkalpun tanah Indonesia.
- c. Pernyataan "...memajukan kesejahteraan umum..." mengandung arti peranan negara sangat dominan dalam kemajuan ekonomi, membrantas kemiskinan, meningkatkan pendapatan rakyat, menekan angka pengangguran dan sekaligus membuka lapangan kerja dan lain sebagainya.
- d. Pernyataan "...mencerdaskan kehidupan bangsa..." mengandung arti negara berperan dalam pemberantasan buta huruf dan rendahnya mutu pendidikan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan lain sebagainya.
- e. Pernyataan "...ikut melaksanakan ketertiban dunia..." mengandung arti negara terlibat dalam proses perdamaian dunia secara aktif, kepedulian yang tinggi terhadap masalah yang muncul di negara lain dan bekerja sama dengan masyarakat internasional untuk memecahkan persoalan dunia.

Menurut Kaufman yang dikutip oleh Thoah (1995 : 101) menyebutkan bahwa:

Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan (*power*) yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Ryaas Rasyid (2000:13) yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaannya.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo, dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
- g. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan.

Lebih lanjut Ryaas Rasyid (2000:59), menyatakan bahwa tugas tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).

Menurutnya, tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga

ketertiban dalam kehidupan masyarakat, sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram, dan damai. Pemerintahan modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Haryanto dkk, 1997:73).

Menurut H. Nurul Aini yang dikutip oleh Haryanto dkk (1997:36-37), secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah antara lain sebagai berikut:

- a. Fungsi Pengaturan
Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.
- b. Fungsi Pelayanan
Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*Public service*) dan pelayanan sipil (*Civil service*) yang menghargai kesetaraan.
- c. Fungsi Pemberdayaan
Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk

itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peran serta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktivitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktivitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.

B. Komunikasi Politik

1. Pengertian Komunikasi Politik

Komunikasi menurut Dan Nimmo (2005:6) adalah proses interaksi sosial yang digunakan orang untuk menyusun makna yang merupakan citra mereka mengenai dunia (yang berdasarkan itu mereka bertindak) dan untuk bertukar citra itu melalui simbol-simbol. Sementara menurut Astrid S. Susanto yang dikutip oleh Muhtadi (2008:30), mendefinisikan komunikasi politik sebagai komunikasi yang diarahkan kepada pencapaian suatu pengaruh sedemikian rupa, sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan komunikasi ini, dapat mengikat semua warganya melalui suatu sanksi yang ditentukan bersama. Menurut Rusadi Kantaprawira yang dikutip oleh Muhtadi (2008:30), komunikasi politik berguna untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran intra-golongan, institut, asosiasi, ataupun sektor kehidupan politik masyarakat dengan sektor pemerintahan.

Komunikasi politik juga berisi informasi atau pesan-pesan yang bersifat politik seperti proses komunikasi pada hakikatnya, proses komunikasi

politik berlangsung dari pesan-pesan yang disampaikan oleh seseorang atau kelompok (melalui media) kepada orang lain untuk mempengaruhi perilaku sasaran komunikasi. Hal ini sesuai yang dikemukakan Dahlan yang dikutip oleh Cangara (2009:35) yaitu:

Komunikasi politik ialah suatu bidang atau disiplin yang menelaah perilaku dan kegiatan komunikasi yang bersifat politik, mempunyai akibat politik, atau berpengaruh terhadap perilaku politik. Dengan demikian, pengertian komunikasi politik dapat dirumuskan sebagai suatu proses pengoperan lambang-lambang atau simbol-simbol komunikasi yang berisi pesan-pesan politik dari seseorang atau kelompok kepada orang lain dengan tujuan untuk membuka wawasan dan cara berpikir, serta mempengaruhi sikap dan tingkah laku khalayak yang menjadi target politik.

Berdasarkan beberapa definisi tentang komunikasi politik yang dikemukakan oleh beberapa tokoh di atas, maka dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik adalah suatu kegiatan intraksi antara pemerintah dengan masyarakat dimana pemerintah menyampaikan apa yang menjadi visi dan misi serta kebijakan pemerintahan untuk diketahui oleh masyarakat, sedangkan masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya yang berguna dalam proses pembangunan.

2. Unsur-unsur Komunikasi Politik

Menurut Asep Saeful Muhtadi (2005:31-35) ada beberapa komponen atau unsur-unsur penting yang terlibat dalam proses komunikasi politik. Pertama, komunikator komunikasi politik, yaitu pihak yang memprakarsai dan mengarahkan suatu tindak komunikasi. Komunikator dalam komunikasi politik dapat dibedakan menjadi dua sumber yakni, individual dan kolektif. Sumber individual (*individual source*) yakni, jika seorang tokoh, pejabat atau

rakyat biasa bertindak sebagai sumber dalam suatu kegiatan komunikasi politik, sedangkan sumber kolektif (*collective source*) yakni, jika individu-individu yang mewakili suatu lembaga atau menjadi juru bicara dari suatu organisasi dalam suatu kegiatan komunikasi politik.

Tabel. 1 Sumber (Komunikator) Individual dan Kolektif dalam Komunikasi Politik

Sumber Individual	Sumber Kolektif
Pejabat (birokrat)	Pemerintah (birokrasi)
Politisi	Partai politik
Pemimpin opini	Organisasi kemasyarakatan
Jurnalis	Media massa
Aktivis	Kelompok penekan
Lobbyis	Kelompok elit
Pemimpin	Badan/perusahaan komunikasi
Komunikator profesional	

Sumber: Muhtadi (2005:32)

Kedua, khalayak komunikasi politik, yaitu pihak yang menerima informasi yang disampaikan oleh komunikator dalam komunikasi politik. Menurut Dan Nimmo yang dikutip oleh Muhtadi (2005:34) khalayak komunikasi politik diklasifikasikan ke dalam tiga tipe, antara lain sebagai berikut:

- a. Publik Atentif adalah seluruh warga negara yang dibedakan atas dasar tingkatannya yang tinggi dalam keterlibatan politik, informasi, perhatian, dan berpikiran kewargaan negara. Publik Atentif ini menempati posisi penting dalam proses opini karena lapisan ini yang berperan sebagai saluran komunikasi antar pribadi dalam arus pesan yang timbal balik antara pemimpin politik dengan masyarakat.
- b. Publik berpikiran isu adalah bagian dari publik atentif yang lebih tertarik pada isu khusus ketimbang pada politik umumnya. Kelompok ini muncul dari proses konvergensi selektif sehingga sampai pada satu titik yang dipilih yang berhubungan dengan isu tertentu.
- c. Publik ideologis adalah kelompok orang yang memiliki sistem kepercayaan yang relatif tertutup, dengan menggunakan ukuran nilai-nilai suka dan tidak suka. Mereka menganut kepercayaan dan

atau nilai yang secara logis saling melekat dan tidak berkontradiksi satu sama lain.

Ketiga, saluran-saluran komunikasi politik, yakni setiap pihak atau unsur yang memungkinkan sampainya pesan-pesan politik. Terdapat fungsi ganda yang diperankan oleh unsur-unsur tertentu dalam komunikasi. Satu sisi berperan sebagai komunikator yang menyampaikan pesan-pesan yang berasal dari pemerintah, di sisi lain juga berperan sebagai saluran komunikasi bagi lewatnya informasi yang berasal dari khalayak masyarakat.

C. Partisipasi Politik

Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan, sehingga dapat dikatakan bahwa partisipasi lebih bersifat sukarela dan dapat diberikan oleh seseorang baik dalam lingkup maupun terlepas dari kedudukan atau jabatan yang dimilikinya. Definisi partisipasi politik adalah keterlibatan aktif individu maupun kelompok dalam proses pemerintahan yang berdampak pada kehidupan mereka. Hal ini meliputi keterlibatan dalam pembuatan keputusan maupun aksi oposisi, yang paling penting partisipasi politik merupakan proses aktif seseorang mungkin menjadi anggota sebuah partai atau kelompok penekan, namun tidak memainkan peran aktif dalam organisasi. Tindakan keterlibatan aktif termasuk partisipasi politik konvensional, seperti memberikan suara, berkampanye untuk sebuah partai politik (Budiarjo, 2009:367)

Selanjutnya Miriam Budiarmo (2009:367) memberikan pemahaman lebih sederhana mengenai partisipasi politik, yang menyatakan partisipasi politik merupakan keterlibatan aktif individu maupun kelompok dalam proses pemerintahan yang berdampak pada kehidupan mereka. Hal ini meliputi keterlibatan dalam pemilihan pimpinan negara dan secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Secara deskriptif Budiarmo (1982:1-2) memberikan pemahaman akan partisipasi politik yang lebih komprehensif dengan menjelaskan beberapa definisi tentang partisipasi politik menurut sarjana dari Barat, diantaranya:

1. Helbert McClosky dalam *International Encyclopedia of the Social Science*: "Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum". (*The term "political participation" will refer to those voluntary activities by which member of a society share in the selection of rulers and directly or indirectly, in the formation of public policy*).
2. Norman H. Nie dan Sidney Verba dalam *Handbook of political Science*: "Partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak, langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka". (*By political participation we refer to those legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental and/or the action they take*). Yang diteropong terutama adalah "tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pemerintah", sekalipun fokus sebenarnya lebih luas tetapi abstrak, yaitu usaha-usaha untuk memengaruhi alokasi nilai secara otoritatif untuk masyarakat" (*the authoritative allocation of values for a society*).
3. Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*: "Partisipasi politik adalah kegiatan warga Negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau

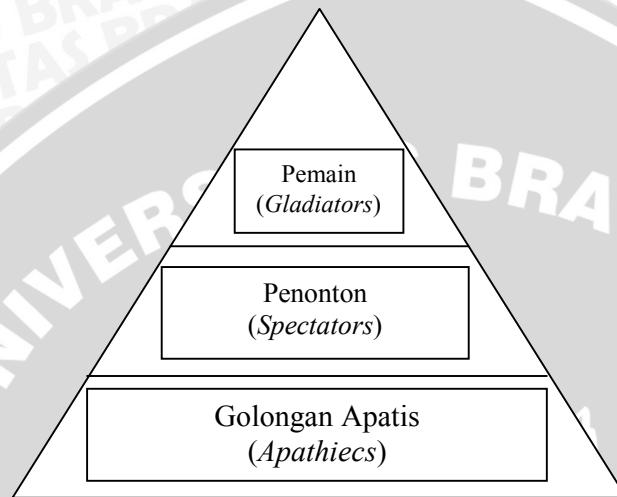
sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif'. (*By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or illegal, effective or ineffective*).

Pendapat lain memaparkan sisi yang berbeda tentang partisipasi politik. Partisipasi politik juga dapat dipandang sebagai tindakan yang negatif dengan menambahkan pemahaman bahwa partisipasi politik merupakan tindakan illegal dan kekerasan. Pendapat tersebut diungkapkan oleh Huntington dan Nelson yang dikutip oleh Budiarto (2009:368) memberikan pemahaman yang lebih luas tentang partisipasi politik, bahwa:

Partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif. (*By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or illegal, effective or ineffective*).

Menurut Huntington yang dikutip oleh Budiarto (1982:41-42) menyatakan bahwa, partisipasi politik memiliki banyak pengaruh dan faktor yang terkandung di dalamnya, namun sikap-sikap elit politik terhadap partisipasi diidentifikasi sebagai faktor yang paling berpengaruh terhadap partisipasi politik itu sendiri. Partisipasi politik selanjutnya diklasifikasikan oleh Huntington menjadi 2 jenis yaitu partisipasi yang dikerahkan dan partisipasi otonom. Partisipasi yang dikerahkan hanya terjadi jika elit-politik mengadakan suatu usaha untuk melibatkan massa rakyat dalam kegiatan politik. Partisipasi otonom lebih mudah terjadi jika elit politik

menghendakinya. Milbart dan Goel yang dikutip oleh Budiarjo (2009:372) memberikan sebuah gambaran mengenai tingkatan partisipasi melalui piramida partisipasi politik yang dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar.1 Piramida Partisipasi Politik

Sumber: Milbart dan Goel (Budiarjo, 2009:327)

Terdapat 3 tingkatan atau level partisipasi politik berdasarkan piramida di atas. Tingkatan pertama adalah pemain atau *gladiators* yaitu orang yang secara aktif dalam dunia politik termasuk berkontribusi dalam proses pengambilan keputusan pemerintah. Tingkatan ini hanya merupakan bagian minoritas yang hanya ditemui sejumlah orang saja. Tingkatan kedua adalah penonton atau *spectators* yaitu partisipasi politik mayoritas, dimana seseorang hanya memberikan kontribusi minimal, termasuk memakai hak pilihnya. Tingkatan ketiga termasuk golongan apatis atau *apathies* yaitu orang yang tidak aktif sama sekali, termasuk tidak memakai hak pilihnya.

D. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan pada dasarnya merupakan suatu kegiatan/aktivitas seseorang, sekelompok dan/atau organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Seperti yang dijelaskan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yang disebut pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik bagi upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. 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 dan di daerah serta di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik menurut Lijan Poltak Sinambela yang dikutip Pasolong (2007:128) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan

kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk fisik. Menurut Dwiyanto (2008:136) pelayanan publik merupakan produk birokrasi publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas, kemudian pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Sedangkan dalam prespektif hubungan antara masyarakat dan pemerintah sebagai penyediaan pelayanan publik, menurut Moleong yang dikutip Ismail (2010:85) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan terhadap keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok atau tata cara yang telah ditetapkan. Hal ini mengandung makna bahwa pelayanan publik merupakan salah satu wujud dari fungsi aparatur Negara dalam memberikan layanan pada masyarakat, dalam posisinya sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dalam pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa 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. Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* yang dikutip Dwiyanto (2010:140) yaitu:

Pelayanan publik harus *responsive* terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan

mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas serta kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang pelayanan publik di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pemerintah yang ditujukan untuk memberikan pelayanan baik berupa barang atau jasa kepada setiap warga negara, sehingga dapat memenuhi kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Prinsip Pelayanan Publik

Prinsip pelayanan publik di dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, yakni prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
- b. Kejelasan, yakni mencakup kejelasan dalam hal:
 - 1) Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik.
 - 2) Unit Kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
 - 4) Kepastian waktu

- c. Kepastian waktu, yakni pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi, yakni produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- e. Keamanan, yakni proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab, yakni pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, yakni tersediannya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan akses, yakni tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan , yakni pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, yakni 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.

Beberapa prinsip pokok pelayanan publik seperti yang dijelaskan oleh Ismail yang dikutip Ismail (2010:1) sebagai berikut:

- a. Prinsip Aksesibilitas, yakni jenis pelayanan harus dapat dijangkau oleh setiap pengguna layanan. Tempat, jarak, dan sistem pelayanan harus sedapat mungkin dekat dan mudah dijangkau/diakses oleh pengguna layanan.
- b. Prinsip Kontinuitas, yakni setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut.
- c. Prinsip Teknikalitas, yakni setiap jenis pelayanan, dalam prosesnya harus ditangani oleh tenaga yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketetapan, dan kemantapan sistem, prosedur, dan instrumen pelayanan.
- d. Prinsip Profitabilitas, dimana proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial, baik bagi pemerintah maupun masyarakat luas.
- e. Prinsip Akuntabilitas, dimana proses, produk, dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan terhadap masyarakat, karena aparat pemerintah itu pada hakikatnya

mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat.

Sementara Islamy (2001:4) mengemukakan bahwa pemberian pelayanan harus berlandaskan pada beberapa prinsip pelayanan prima antara lain sebagai berikut:

- a. *Appropriateness* (Kelayakan), setiap jenis, produk, dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah harus relevan dan signifikan sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat.
- b. *Accessibility* (Aksesibilitas), setiap jenis, produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan harus dapat di akseskan sedekat dan sebanyak mungkin oleh pengguna pelayanan.
- c. *Continuity* (Kontinuitas), setiap jenis, produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah harus secara terus-menerus tersedia bagi masyarakat pengguna jasa layanan.
- d. *Technicality* (Teknis), setiap jenis, produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah harus ditangani oleh petugas yang benar-benar memiliki kecakapan teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketetapan dan kemantapan aturan, sistem, prosedur dan instrumen pelayanan yang baku,
- e. *Profitability* (Keuntungan), setiap jenis, produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah harus benar-benar dapat memberikan keuntungan ekonomi dan sosial dan masyarakat.

- f. *Equitably* (Adil), setiap, jenis, produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah harus tersedia dan dapat diakses dan diberikan secara adil dan merata kepada segenap anggota masyarakat tanpa kecuali.
- g. *Transparency* (Transparan), setiap, jenis produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah dilakukan secara transparan, sehingga masyarakat pengguna jasa layanan dapat menggunakan hak dan kewajiban atas pelayanan tersebut dengan baik dan benar.
- h. *Accountability* (Akuntabilitas), setiap jenis produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan pemerintah harus dilaksanakan secara berhasil dan berdaya guna serta sesuai dengan biaya dan manfaat sebagaimana yang diinginkan oleh masyarakat.
- i. *Effectiveness, and Efficiency* (Efektivitas, dan Efisiensi), setiap jenis produk, proses dan mutu pelayanan yang disediakan oleh pemerintah harus dilaksanakan secara berhasil dan berdaya guna serta sesuai dengan biaya dan manfaat sebagaimana yang diinginkan oleh masyarakat.

3. Indikator Pelayanan Publik

Menurut Lenvinne yang dikutip Dwiyanto (2008:143) menjelaskan bahwa pelayanan publik harus memenuhi tiga indikator sebagai berikut:

- a. *Responsiveness* (Responsif), adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.

- b. *Responsibility* (Tanggung jawab), suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
- c. *Accountability* (Akuntabilitas), suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara menurut Lovelock yang dikutip ismail (2010:6) indikator pelayanan publik antara lain sebagai berikut:

- a. *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan.
- b. *Reliability*, adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
- c. *Responsiveness*, adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
- d. *Assurance*, adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.
- e. *Empathy*, adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

Menurut Zeithaml, yang dikutip oleh Ismail (2010:6) merumuskan indikator kualitas pelayanan publik antara lain sebagai berikut:

- a. Penampakan fisik (*tangibles*), yakni terdiri atas fasilitas peralatan personil dan komunikasi.
- b. Reliabilitas (*reliabilities*), yakni terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
- c. Responsivitas (*resposiveness*), yakni kemampuan untuk membantu konsumen sebagai tanggung jawab terhadap mutu pelayanan yang diberikan.
- d. Kompetensi (*competence*), yakni tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan, dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
- e. Kesopanan (*courtesy*), yakni sikap dan perilaku ramah dan bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
- f. Kredibilitas (*credibility*), yakni sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- g. Keamanan (*security*), yakni jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari segala bahaya dan resiko.
- h. Akses (*acces*), yakni terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendapat.
- i. Komunikasi (*communication*), yakni kemampuan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan, atau aspirasi pelanggan,

sekaligus kesedian untuk menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.

- j. Pengertian (*understanding the customer*), yakni melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

4. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Lukman yang dikutip oleh Pasolong (2007:134) kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Jadi standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, standar pelayanan, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan, yakni prosedur pelayanan yang diberlakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian, yakni waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan, yakni biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- d. Produk pelayanan, yakni hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

- e. Sarana dan Prasarana, yakni penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan, yakni kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Selain memperhatikan standar pelayanan dalam menilai kualitas pelayanan publik juga haruslah melihat kriteria pelayanan dengan mengacu kepada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, terdapat dua kriteria pelayanan antara lain sebagai berikut:

- a. Kriteria Kuantitatif
 - 1) Jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau per tahun).
 - 2) Lamanya waktu pemberian pelayanan.
 - 3) Ratio/perbandingan antara jumlah pegawai/tenaga yang ada dengan jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan untuk menunjukkan tingkat produktivitas kerja.
 - 4) Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan.
 - 5) Frekuensi keluhan dan/atau pujian dari masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui media masa maupun melalui kotak saran yang disediakan.
 - 6) Penilaian fisik lainnya, misalnya kebersihan dan kesejukan lingkungan, motivasi kerja pegawai dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pelayanan publik.
- b. Kriteria Kualitatif
 - 1) Kesederhanaan, yaitu bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang menerima pelayanan.
 - 2) Kejelasan dan kepastian, yaitu mencakup:
 - a) Prosedur/tata cara pelayanan.

- b) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
 - c) Unit kerja dan/atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan.
 - d) Rincian biaya tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya.
 - e) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- 3) Keamanan, yaitu bahwa hasil proses pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan kepastian hukum bagi masyarakat.
 - 4) Keterbukaan, yaitu prosedur atau tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib di transformasikan secara terbuka agar mudah diketahui oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
 - 5) Efisiensi, yaitu bahwa:
 - a) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
 - b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
 - 6) Ekonomis, yaitu pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
 - a) Nilai barang atau jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran.
 - b) Kondisi atau kemampuan masyarakat untuk mengamen.
 - c) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 7) Keadilan, yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Pelayanan yang berkualitas menurut Patricia Patton yang dikutip oleh Sinambela, dkk (2006:8), juga dapat dilakukan dengan konsep “layanan sepenuh hati” yakni layanan yang berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan.

Menurut Patricia Patton dalam konsep layanan sepenuh hati memiliki nilai yang terletak pada empat sikap “P”, antara lain sebagai berikut:

- a. *Passinate* (gairah), dalam memberikan pelayanan dibutuhkan semangat yang besar terhadap pekerjaan, diri sendiri, dan orang lain untuk melayani.
- b. *Progressive* (progresif), dalam memberikan pelayanan dibutuhkan cara baru yang menarik, inovasi, dan kreativitas untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
- c. *Proactive* (proaktif), dalam memberikan pelayanan dibutuhkan sikap aktif atau inisiatif yang tepat untuk mencapai kualitas layanan yang lebih baik.
- d. *Positive* (positif), dalam memberikan pelayanan dibutuhkan sikap positif kepada setiap orang dengan memberikan pelayanan yang sopan, santun, dan ramah.

E. Budaya Gotong Royong

Gotong royong merupakan salah satu budaya khas Indonesia yang telah lama ada di masyarakat. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan Nat J. Collete yang dikutip oleh Berutu (2005:22), bahwa gotong-royong telah berurat-berakar dan tersebar dalam kehidupan masyarakat Indonesia dan merupakan pranata asli paling penting dalam pembangunan. Hal yang sama juga diungkapkan Sartono Kartodirjo yang dikutip oleh Berutu (2005:22), yang menyatakan bahwa gotong-royong bukan hanya khas Indonesia tapi merupakan salah satu bentuk solidaritas khas masyarakat agraris.

Menurut Rochmadi (2012:4), gotong-royong memiliki pengertian sebagai bentuk partisipasi aktif setiap individu untuk ikut terlibat dalam memberi nilai tambah atau positif kepada setiap obyek, permasalahan atau kebutuhan orang banyak di sekelilingnya. Partisipasi aktif tersebut bisa berupa bantuan yang berwujud materi, keuangan, tenaga fisik, mental spiritual, ketrampilan, sumbangan pikiran, atau nasihat yang konstruktif, sampai hanya berdoa kepada Tuhan. Konsep gotong-royong juga dapat dimaknai dalam konteks pemberdayaan masyarakat karena bisa menjadi modal sosial untuk membentuk kekuatan kelembagaan di tingkat komunitas, masyarakat negara serta masyarakat lintas bangsa dan negara Indonesia dalam mewujudkan kesejahteraan. Hal tersebut juga dikarenakan di dalam gotong-royong terkandung makna *collective action to struggle, self governing, common goal, dan sovereignty* (Pranadji, 2009:62). Oleh karena itu gotong royong dikatakan sebagai ciri dari bangsa Indonesia yang harus dilestarikan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Tri Pranadji (2009:62), dimana implementasi nilai gotong-royong pada masyarakat Indonesia merupakan bagian esensial dari revitalisasi nilai sosial budaya dan adat istiadat pada masyarakat yang memiliki budaya beragam agar terbebas dari dominasi sosial, ekonomi, politik, pertahanan dan keamanan, serta ideologi lain yang tidak mensejahterahkan.

Budaya gotong-royong telah diberlakukan secara turun temurun, sehingga membentuk perilaku sosial yang nyata kemudian membentuk tata nilai kehidupan sosial. Adanya nilai tersebut menyebabkan gotong-royong

selalu terbina dalam kehidupan komunitas sebagai suatu warisan budaya yang patut dilestarikan. Hubungannya gotong-royong sebagai nilai budaya, maka Bintarto (1980:24) mengemukakan:

Nilai itu dalam sistem budaya orang Indonesia mengandung empat konsep, ialah: (1) Manusia itu tidak sendiri di dunia ini tetapi dilingkungi oleh komunitasnya, masyarakatnya, dan alam semesta sekitarnya. Di dalam sistem makrokosmos tersebut ia merasakan dirinya hanya sebagai unsur kecil saja, yang ikut terbawa oleh proses peredaran alam semesta yang maha besar itu. (2) Dengan demikian, manusia pada hakekatnya tergantung dalam segala aspek kehidupannya kepada sesamanya. (3) Karena itu, ia harus selalu berusaha untuk sedapat mungkin memelihara hubungan baik dengan sesamanya terdorong oleh jiwa sama rata sama rasa, dan (4) selalu berusaha untuk sedapat mungkin bersifat *conform* (sama/adil), berbuat sama dengan sesamanya dalam komuniti, terdorong oleh jiwa sama tinggi sama rendah.

Kegiatan gotong-royong dilakukan sekelompok warga masyarakat, baik yang berada di pedesaan maupun di perkotaan. Di perkotaan nilai gotong-royong ini sangat berbeda dengan gotong-royong di pedesaan, karena di perkotaan segala sesuatu sudah banyak dipengaruhi oleh materi dan sistem upah, sehingga akan diperhitungkan untung-ruginya dalam melakukan gotong-royong, sedangkan di pedesaan gotong-royong dilakukan sebagai suatu solidaritas antar sesama dalam satu kesatuan wilayah atau kekerabatan. Menurut Koentjaraningrat (1984:7) kegiatan gotong-royong di pedesaan antara lain sebagai berikut:

- a. Dalam hal kematian, sakit, atau kecelakaan, dimana keluarga yang sedang menderita itu mendapat pertolongan berupa tenaga dan benda dari tetangga-tetangganya dan orang lain sedesa;
- b. Dalam hal pekerjaan sekitar rumah tangga, misalnya memperbaiki atap rumah, mengganti dinding rumah, membersihkan rumah dari hama tikus, menggali sumur, dsb., dimana pemilik rumah dapat minta bantuan para tetangga yang dekat dengan memberi bantuan makanan;
- c. Dalam hal pesta-pesta, misalnya pada waktu mengawinkan anaknya, bantuan tidak hanya dapat diminta dari kaum kerabatnya, tetapi juga

dari tetangga-tetangganya, untuk mempersiapkan dan penyelenggaraan pesta;

- d. Dalam mengerjakan pekerjaan yang berguna untuk kepentingan umum dalam masyarakat desa, seperti memperbaiki jalan, jembatan, bendungan irigasi, bangunan umum dsb., dimana penduduk desa dapat tergerak untuk bekerja bakti atas perintah dari kepala desa.

Berdasarkan pembahasan mengenai gotong-royong di atas dapat disimpulkan bahwa gotong-royong adalah suatu kegiatan bekerja secara bersama-sama sebagai wujud dari tolong-menolong untuk menyelesaikan suatu urusan yang dilandasi semangat kebersamaan, tanpa pamrih, sukarela, dan tanggung jawab.

F. Kesejahteraan Sosial

1. Pengertian Kesejahteraan

Pengertian kesejahteraan pada dasarnya relatif berbeda menurut pendapat masing-masing orang. Seseorang mengatakan orang lain hidupnya sejahtera, namun orang lain bisa mengatakan sebaliknya yaitu hidup orang tersebut tidak sejahtera. Oleh karena itu sulit sekali untuk menentukan kesejahteraan dari tiap orang, karena adanya ukuran yang berbeda. Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Menurut Fahrudin (2012:21) kesejahteraan adalah merupakan suatu kegiatan yang diberikan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat berdasarkan peraturan tertentu. Sementara menurut J.

Hellin dan L. Gonjales yang dikutip oleh Dipoyudo (1985:12) menyatakan bahwa:

“Kesejahteraan ialah suatu keadaan dimana kebutuhan manusia dapat dipenuhi dengan wajar secara mantap atau terus-menerus. Secara konkrit berarti tersedianya barang dan jasa kebutuhan hidup, tidak hanya untuk memungkinkan hidup tetapi juga untuk mempermudah, menyenangkan, dan meningkatkannya sehingga orang-orang dapat hidup layak sebagai manusia, mengembangkan diri dan mencapai kesejahteraan”.

Puspitosari,dkk (2011:49) menjelaskan pengertian kesejahteraan umum sebagai berikut:

Pengertian kesejahteraan umum adalah suatu kondisi tertentu yang dirasakan oleh publik mengenai kehidupannya yang baik dan berkeadilan. Kondisi publik yang sejahtera dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang bebas dari perasaan lapar, kemiskinan, kecemasan akan hari esok, perasaan takut dari penindasan dan dari ketidakadilan. Kesejahteraan publik juga dapat dideskripsikan sebagai keadaan masyarakat yang aman, tentram, kehidupan publik yang sesuai dengan cita-cita dan nilai-nilainya sendiri, bebas mengekspresikan dan mewujudkan kehidupan individual dan sosialnya sesuai aspirasi serta kemungkinan yang tersedia dalam masyarakatnya. Dengan demikian, kesejahteraan publik ditentukan oleh apresiasi dan perasaan manusia itu sendiri terhadap kehidupan individual maupun sosialnya.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kesejahteraan adalah suatu keadaan kehidupan masyarakat yang terlepas dari kemiskinan dengan terciptanya rasa aman, makmur dan sentosa serta terhindar dari kesukaran atau kesulitan dan terpenuhinya kebutuhan jasmani, rohani, dan sosialnya.

2. Tujuan Kesejahteraan

Tujuan kesejahteraan menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial adalah :

- a. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kelangsungan hidup;
- b. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian;
- c. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menagani masalah kesejahteraan sosial;
- d. Meningkatkan kemampuan, kepedulian dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan;
- e. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan
- f. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

3. Indikator Kesejahteraan

Semua manusia di dunia mendambakan kesejahteraan baik yang tinggal di kota maupun di desa meliputi: ekonomi, sosial, budaya, iptek (ilmu pengetahuan dan teknologi), pertahanan, keamanan nasional dan lain sebagainya. Di sisi lain pemerintah memiliki kewajiban dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyatnya hal tersebut sesuai dengan tujuan negara Indonesia yakni memajukan kesejahteraan umum yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea keempat. Maka dari itu diperlukan ukuran atau indikator untuk mengetahui tingkat kesejahteraan. Menurut Ritomo yang dikutip oleh Mulyono dan Evers

(1982:43) ukuran kesejahteraan suatu masyarakat atau keluarga adalah sebagai berikut :

- a. Mempunyai pendapatan, kekayaan, dan pekerjaan.
- b. Terpenuhinya pangan dan gizi.
- c. Mempunyai rumah dan terpenuhinya sandang.
- d. Kesehatan yang baik.
- e. Pendidikan.

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2002 indikator kesejahteraan masyarakat diantaranya sebagai berikut :

- a. Jumlah dan pemerataan pendapatan.
- b. Pendidikan yang semakin mudah dijangkau.
- c. Kualitas kesehatan yang semakin meningkat dan merata.
- d. Kondisi infrastruktur yang layak.

4. Solidaritas Sosial

Konsep solidaritas sosial merupakan konsep sentral Emile Durkheim (1858-1917) dalam mengembangkan teori sosiologi. Emile Durkheim yang dikutip oleh Robert MZ Lawang, (1994:181) menyatakan bahwa solidaritas sosial merupakan suatu keadaan hubungan antara individu dan/atau kelompok yang didasarkan pada perasaan moral dan kepercayaan yang dianut bersama dan diperkuat oleh pengalaman emosional bersama. Solidaritas menekankan pada keadaan hubungan antar individu dan kelompok dan mendasari keterikatan bersama dalam kehidupan dengan didukung nilai-nilai moral dan kepercayaan yang hidup dalam masyarakat. Wujud nyata dari hubungan bersama akan melahirkan pengalaman emosional, sehingga memperkuat hubungan antar mereka.

Menurut Durkheim (Ritzer, 2007) solidaritas sosial masyarakat terdiri dari dua bentuk yaitu solidaritas sosial mekanik dan solidaritas sosial organik.

a. Solidaritas Sosial Mekanik

Pandangan Durkheim mengenai masyarakat adalah sesuatu yang hidup, masyarakat berpikir dan bertindak laku dihadapkan kepada gejala-gejala sosial atau fakta-fakta sosial yang seolah-olah berada di luar individu. Fakta sosial yang berada di luar individu memiliki kekuatan untuk memaksa. Pada awalnya, fakta sosial berasal dari pikiran atau tingkah laku individu, namun terdapat pula pikiran dan tingkah laku yang sama dari individu-individu yang lain, sehingga menjadi tingkah laku dan pikiran masyarakat, yang pada akhirnya menjadi fakta sosial. Fakta sosial yang merupakan gejala umum ini sifatnya kolektif, disebabkan oleh sesuatu yang dipaksakan pada tiap-tiap individu.

Pada masyarakat, manusia hidup bersama dan berinteraksi sehingga timbul rasa kebersamaan diantar mereka. Rasa kebersamaan ini milik masyarakat yang secara sadar menimbulkan perasaan kolektif. Selanjutnya perasaan kolektif yang merupakan akibat (resultan) dari kebersamaan, merupakan hasil aksi dan reaksi diantara kesadaran individual. Jika setiap kesadaran individual itu menggemakan perasaan kolektif, hal itu bersumber dari dorongan khusus yang berasal dari perasaan kolektif tersebut. Pada saat

solidaritas mekanik memainkan peranannya, kepribadian tiap individu boleh dikatakan lenyap, karena ia bukanlah diri individu lagi, melainkan hanya sekedar mahluk kolektif.

b. Solidaritas Sosial Organik

Solidaritas organik berasal dari semakin terdiferensiasi dan kompleksitas dalam pembagian kerja yang menyertai perkembangan sosial. Durkheim merumuskan gejala pembagian kerja sebagai manifestasi dan konsekuensi perubahan dalam nilai-nilai sosial yang bersifat umum. Titik tolak perubahan tersebut berasal dari revolusi industri yang meluas dan sangat pesat dalam masyarakat. Menurutnya, perkembangan tersebut tidak menimbulkan adanya disintegrasi dalam masyarakat, melainkan dasar integrasi sosial sedang mengalami perubahan kesatu bentuk solidaritas yang baru, yaitu solidaritas organik. Bentuk ini benar-benar didasarkan pada saling ketergantungan di antara bagian-bagian yang terspesialisasi.

G. Hibah dan Bantuan Sosial

1. Pengertian Hibah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 yang dikutip oleh Lapananda (2013:10), hibah adalah pemberian bantuan uang/barang atau

jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Hibah ini dapat berupa uang, barang atau jasa. Pemerintah daerah dapat memberikan hibah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah yang dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib.

Hal ini ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintahan daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatuhan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat. Pemberian hibah harus memenuhi kriteria paling sedikit:

- a. Peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan;
- b. Peruntukannya untuk peningkatan fungsi pemerintahan, layanan dasar umum, dan pemberdayaan aparatur;
- c. Peruntukannya guna penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah yang berskala regional di daerah;
- d. Peruntukannya guna melaksanakan kegiatan sebagai akibat kebijakan pemerintah yang mengakibatkan penambahan beban APBD;
- e. Tidak wajib, tidak mengikat dan tidak terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan; dan

- f. Memenuhi persyaratan penerima hibah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah yang dikutip oleh Lapananda (2013:63), hibah daerah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari pemerintah atau pihak lain kepada pemerintah daerah atau sebaliknya yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya dan dilakukan melalui perjanjian. Hibah Mempunyai 3 bentuk, antara lain sebagai berikut :

- a. Hibah dalam bentuk uang.
- b. Hibah dalam bentuk barang dapat berupa tanah, peralatan dan mesin, gedung dan bangunan jalan irigasi jaringan, aset tetap lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- c. Hibah dalam bentuk jasa dapat berupa bantuan teknis pendidikan, pelatihan, penelitian dan jasa lainnya.

2. Pengertian Bantuan Sosial

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Belanja Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012, yang dikutip oleh Lapananda (2013:10), yang dimaksud bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Bantuan sosial yang diberikan dapat berupa uang atau barang. Bantuan sosial

ini dapat diberikan kepada anggota/kelompok masyarakat sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 yang meliputi:

- a. Individu, keluarga, dan/atau masyarakat yang mengalami keadaan yang tidak stabil sebagai akibat dari krisis sosial, ekonomi, politik, bencana, atau fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum.
- b. Lembaga non pemerintahan bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok, dan/atau masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Pemberian bantuan sosial harus memenuhi kriteria paling sedikit :

- a. Selektif, bantuan sosial hanya diberikan kepada calon penerima yang ditunjuk untuk melindungi dari kemungkinan resiko sosial.
- b. Memenuhi persyaratan penerima bantuan, meliputi :
 - 1) Memiliki identitas yang jelas.
 - 2) Berdomisili dalam wilayah administratif pemerintahan daerah berkenaan.
- c. Bersifat sementara dan tidak terus-menerus, pemberian bantuan sosial tidak wajib dan tidak harus diberikan setiap tahun anggaran.
- d. Keadaan tertentu dapat berkelanjutan, bantuan sosial dapat diberikan setiap tahun anggaran sampai penerima bantuan telah lepas dari resiko sosial.

- e. Sesuai tujuan penggunaan, meliputi: rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial, jaminan sosial, penanggulangan kemiskinan, dan penanggulangan bencana.

3. Syarat Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial

Menurut Lapananda (2013:11-13) dari beberapa ketentuan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Belanja Daerah sebagaimana yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 terdapat beberapa syarat pemberian hibah dan bantuan sosial antara lain sebagai berikut :

- a. Pemerintah daerah dapat memberikan hibah dan bantuan sosial dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah yakni selama anggaran pendapatan dan belanja tidak dalam keadaan defisit.
- b. Pemerintah daerah dapat memberikan hibah dan bantuan sosial jika seluruh belanja urusan wajib sudah terpenuhi atau tidak ada lagi belanja satuan kerja (urusan wajib) yang tidak teranggarkan dalam anggaran belanja.
- c. Pemerintah daerah dapat memberikan hibah yang ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat.
- d. Pemerintah daerah dapat memberikan hibah dimana harus memenuhi kriteria paling sedikit:

- 1) Peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan baik dalam Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Naskah Perjanjian Hibah Daerah.
 - 2) Tidak wajib, tidak mengikat dan tidak terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
 - 3) Memenuhi persyaratan penerima hibah.
 - 4) Kriteria lain dapat ditambahkan dalam Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan, dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial.
- e. Pemerintah daerah dapat memberikan bantuan sosial kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus harus diberikan setiap tahun anggaran tetapi sampai penerima dianggap terlindungi dari kemungkinan resiko sosial.
- f. Pemerintah daerah dapat memberikan hibah yang bersumber dari APBD berupa uang, barang atau jasa. Sementara untuk pemberian bantuan sosial yang bersumber dari APBD berupa uang atau barang.

Peraturan tersebut telah mengatur bahwa bantuan sosial dapat berupa uang dan barang yang diberikan langsung kepada penerima bantuan. Juga telah diatur siapa-siapa yang berhak menerima bantuan sosial sebagaimana yang tercantum dalam pasal 26 ayat 2 dan 3 yakni:

- a. Bantuan sosial dapat berupa uang adalah uang yang diberikan secara langsung kepada penerima seperti beasiswa bagi anak miskin, yayasan pengelola anak yatim piatu, nelayan miskin, masyarakat lanjut usia, terlantar, cacat berat, dan tunjangan kesehatan putra-putri pahlawan yang tidak mampu.
- b. Bantuan sosial berupa barang adalah barang yang diberikan secara langsung kepada penerima seperti bantuan kendaraan operasional untuk sekolah luar biasa swasta dan masyarakat tidak mampu, bantuan perahu bagi nelayan miskin, bantuan makanan/pakaian kepada yatim piatu/tuna sosial, ternak bagi kelompok masyarakat kurang mampu.

4. Syarat Penerima Hibah dan Bantuan

Menurut Lapananda (2013:20) berdasarkan penjelasan pasal-pasal yang mengatur tentang persyaratan penerima hibah sesuai Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Belanja Daerah dan PP Nomor 2 Tahun 2012 tentang , syarat penerima hibah antara lain sebagai berikut:

- a. Penerima hibah sudah diatur secara limitatif artinya tidak dapat ditambah dan tidak dapat dikurangi dari yang sudah ditentukan yaitu: pemerintah; pemerintah daerah lainnya; perusahaan daerah; masyarakat; badan, lembaga, dan organisasi kemasyarakatan; dan BUMN atau BUMD.

- b. Hibah kepada masyarakat diberikan dengan persyaratan harus memiliki kepengurusan yang jelas, dan berkedudukan dalam wilayah administrasi pemerintah daerah yang bersangkutan.
- c. Hibah dapat diberikan kepada organisasi kemasyarakatan dengan persyaratan sebagai berikut:
 - 1) Berbadan hukum Indonesia, artinya organisasi kemasyarakatan tersebut berbadan hukum yang didirikan melalui akta notaris dan disahkan oleh Menteri yang terkait.
 - 2) Telah terdaftar pada pemerintah daerah setempat sekurang-kurangnya 3 tahun, artinya organisasi kemasyarakatan tersebut telah terdaftar pada pemerintah daerah sekurang-kurangnya 3 tahun melalui satuan kerja perangkat daerah yang mengurusnya, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan.
 - 3) Berkedudukan dalam wilayah administrasi pemerintah daerah yang bersangkutan.
 - 4) Memiliki sekretariat tetap, artinya bahwa organisasi kemasyarakatan tersebut punya kantor tetap di wilayah administrasi pemerintah daerah yang bersangkutan.

Syarat penerima bantuan sosial menurut Lapananda (2013:24-25) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Belanja Daerah, harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Kriteria selektif, yang diartikan bahwa bantuan sosial hanya diberikan kepada calon penerima yang ditunjuk untuk melindungi dari kemungkinan resiko sosial.
- b. Kriteria memenuhi persyaratan penerima bantuan, meliputi:
 - 1) Memiliki identitas yang jelas.
 - 2) Berdomisili dalam wilayah administratif pemerintahan daerah berkenaan.
- c. Kriteria bersifat sementara dan tidak terus-menerus, yang diartikan bahwa pemberian bantuan sosial tidak wajib dan tidak harus diberikan setiap tahun anggaran, serta kriteria kecuali dalam keadaan tertentu dapat berkelanjutan, diartikan bahwa bantuan sosial dapat diberikan setiap tahun anggaran sampai penerima bantuan telah lepas dari resiko sosial.
- d. Sesuai tujuan penggunaan, yang diartikan meliputi:
 - 1) Rehabilitasi sosial,
 - 2) Perlindungan sosial,
 - 3) Pemberdayaan sosial,
 - 4) Jaminan sosial,
 - 5) Penanggulangan kemiskinan, dan
 - 6) Penanggulangan bencana.