

BAB II

KAJIAN TEORI

2.1 Pengertian Pelayanan Masyarakat

2.1.1 Konsep Birokrasi

Secara sederhana birokrasi di definisikan sebagai tempat pengelolaan pelayanan publik dalam wujud administrative. Dengan demikian otoritas pelayanan melekat kuat karena memiliki legitimasi dari masyarakat. Dalam mengukur kinerja birokrasi public ada sejumlah indicator yang dapat digunakan, yaitu produktifitas, kualitas layanan, responsifitas, responsibilitas, dan akuntabilitas.¹

Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa prancis, *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata yunani, *kratei* mengatur. Dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur.²

Mill mengemukakan, esensi dari birokrasi adalah pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara professional. Pemerintahan seperti itu mengakumulasi pengalaman, memerlukan latihan yang baik dan tatakrama tradisional yang dipandang baik. Dan mensyaratkan pengetahuan praktis yang tepat. Yang dengan orang yang memiliki tingkah laku bekerja yang sesungguhnya.³

¹ Ahmad Sumargono, 2009, *Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Yang Bersih*, Pusat Kajian Strategi Politik Dan Pemerintahan, Hlm. 30

² Mohamad Rozlan DJ. Tawa'a 2014. *perilaku birokrasi pada sekretariat daerah kabupaten pohuwato*. Skripsi. Gorontalo. Ung. Hlm 9.

³ Martin Albrow. 1989. *Birokrasi*. Yogyakarta. PT. Tiara Wacana.

Secara umum birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang melaksanakan tata kerja yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang bertugas untuk melakukan pelayanan umum (*public service*) serta dilaksanakan dengan sepenuhnya.

Menurut Almond dan Powel dalam soeprapto, birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal. Birokrasi berhubungan dengan organisasi masyarakat yang disusun secara ideal. Birokrasi dicapai melalui formalisasi aturan, struktur, dan proses didalam organisasi. Max weber adalah sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi.⁴

Menurut max weber, organisasi birokrasi yang ideal menyertakan delapan karakteristik struktural yaitu:

- 1) Aturan-aturan yang disahkan, regulasi dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktifitas organisasi.
- 2) Spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit.

⁴ Birokrasi Menurut Almond Dkk. Html. Diakses Pada Tanggal 20/03/2017. Pukul 16.30

- 3) Hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal diantara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.
- 4) Pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan pada mereka.
- 5) Mampu tukar pesonil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda.
- 6) Impersonaliti dan profesionalisme dalam hubungan intra personil diantara anggota organisasi mengarahkan individu kedalam kinerja tugas organisasi.
- 7) Uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya.
- 8) Rasionalitas dan predictabilty dalam aktivitas dalam organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan.⁵

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B. Ripley dan Grace A. Pranklin dalam bukunya *policy implementation and bureaucracy* menyatakan bahwa

⁵ Birokrasi Menurut Weber. *Pengenalan Struktur Objektif Kekuatan Dan pengenalan*. Html. Diakses pada tanggal 20/03/2017. Pukul 14:50.

birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut:

- 1) Memproses pekerjaan secara stabil dan giat.
- 2) Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang.
- 3) Mempekerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program.
- 4) Mempromosikan staff berdasarkan merit sistem dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan.
- 5) Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan.

Sedangkan tujuan penyediaan birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan oleh Ripley dan Franklin adalah sebagai berikut:

- 1) Menyediakan sejumlah layanan sebagai hakikat dari tanggung jawab pemerintah.
- 2) Memajukan kepentingan sektor ekonomi spesifik seperti pertanian, buruh, atau segmen tertentu dari bisnis privat.
- 3) Membuat regulasi atas berbagai aktivitas privat.

- 4) Meredistribusikan sejumlah keuntungan seperti pendapatan, hak-hak, perawatan medis dan lain-lain.⁶

Max weber melihat teori birokrasi dari berbagai dimensi. Kertas kerja individu ini akan menguraikan mengenai teori birokrasi ini, uraian ini meliputi ide-ide yang dikemukakan oleh Max Weber mengenai teori birokrasi seperti tipologi otoriti dan karakteristik organisasi jenis birokrasi.

2.1.2 Birokrasi Desa

Dinamika perkembangan demokrasi ternyata tidak sederhana dibayangkan. Kedaulatan rakyat pada asas desa kendati telah dibingkai dalam konstruksi perundangan yang seragam, dalam praktinya memiliki beragam corak. Agenda kekuasaan yang berasal dari negara pada prinsipnya hendak dikembangkan dengan menekankan peran sentralisasi kekuasaan negara melalui kelembagaan desa. Birokrasi desa masih lebih fokus pada urusan pemerintahan dan politik domestik dari pada berfikir untuk memodernisasi manajemen birokrasinya secara profesional. Oleh karena itu, birokrasi desa kerap kali menjadi faktor penghambat proses akselerasi modernisasi desa, sebab setiap hal-hal atau kebijakan-kebijakan pemerintah tingkat atasnya yang masuk ke desa, selalu difilter terlebih dahulu kemudian disesuaikan dengan kepentingan politik atau kepentingan pribadi. Dalam kondisi ini, posisi birokrasi tidak lebih sebagai bentuk inefisiensi organisasi.

⁶Fajila jafar. 2013. *Reformasi Birokrasi Ditingkat Desa*. Jurnal. Jakarta. Hlm 2-3.

Ada beberapa faktor dalam Birokrasi Desa sehingga berpengaruh besar pada pola penyelenggaraan Pemerintah Desa.

- 1) Stigma sebagai penguasa desa yang hegemonic
- 2) Trauma oposisi dan lawan politik.
- 3) Pemahaman yang kurang memadai tentang sistem pemerintahan yang demokratik.
- 4) Stigma tentang sistem kekuasaan formal struktural yang harus lebih diikuti dan dipatuhi mengingat walaupun rakyat desa yang memilih kepala desanya, tetapi secara formal, rakyat sangat sulit memberhentikannya secara langsung, ketimbang kekuasaan formal struktural di atasnya.⁷

Seorang pakar Sosiologi yaitu Weber Theory Of Bureucracy dilabeli sebagai “Teori Ideal” karena mencoba merumuskan sesuatu yang abstrak mengenai bagaimana seharusnya organisasi yang ideal dibentuk. Weber menggambarkan tipe birokrasi yang ideal dalam nada positif, membuatnya membentuk organisasi rasional dan efisien dari pada alternatif yang terdapat sebelumnya, yang dikarakterisasikan sebagai dominasi karismatik dan tradisional. Menurut terminologinya, birokrasi merupakan bagian dari dominasi yang legal. Akan tetapi ia juga menekankan bahwa birokrasi menjadi tidak efisien ketika keputusan harus diadopsi kepada kasus individual. Weber menekankan bahwa sistem birokrasi adalah sistem tertutup. Weber juga

⁷Kemas Arsyad Somad. 2012. *Reformasi Birokrasi Desa Menuju pemerintah desa yang demokratis*. Journal. Makasar. Hlmn 491.

menekankan bahwa peraturan sangat penting dalam sistem birokrasi, menurutnya semua hal dalam organisasi harus memiliki peraturan tertulis agar pekerjaan berjalan dengan teratur dan formal seperti dalam pemerintah desa.⁸

Pemerintah Desa adalah satu-satunya organisasi birokrasi ditingkat Desa yang menjalankan fungsi Pemerintahan dan fungsi pelayanan terhadap masyarakat. Hal ini sesuai yang diamatkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan peraturan Pemerintahan tentang Desa yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Desa untuk melaksanakan tugas-tugas Pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat ditingkat Desa.

Birokrasi Pemerintah Desa merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, Birokrasi Pemerintah Desa harus bersikap netral dan tidak memihak kepada kelompok tertentu dengan tujuan agar pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah desa bisa diberikan kepada seluruh masyarakat di Desa tersebut tanpa membeda-bedakan pihak-pihak yang membutuhkan pelayanan. Disamping itu, dalam hal memberikan pelayanan, Birokrasi Pemerintah Desa dituntut untuk lebih efektif dan efisien sehingga akan tampak mementingkan kualitas pelayanan. Pemerintah Desa merupakan organisasi birokrasi yang ada ditingkat Desa. Namun, walaupun berada ditingkat desa, birokrasi ini juga dituntut untuk bekerja secara maksimal untuk tercapainya tujuan yang telah ditetapkan khususnya dalam hal pelayanan kepada masyarakat.⁹

⁸<http://teori> birokrasi menurut weber. Html. Diakses pada tanggal 20/03/2017. Pukul 16:00

⁹Fajila jafar. *Ibid* Hlmn 5-6

2.1.3 Aspek-aspek Perilaku Birokrasi Pemerintah

Perilaku Birokrasi Pemerintah yang sangat diharapkan adalah perilaku yang profesional dalam mewujudkan aspirasi Rakyatnya yang tercermin dalam bentuk pelayanan yang baik, sehingga akan meningkatkan kepercayaan dari masyarakat kepada para penyelenggara Pemerintahan Di Daerah. Wujud perilaku birokrasi sesuai dengan aspek rasionalitas dan universal, hirarki, serta diskresi. Untuk lebih jelasnya diuraikan sebagai berikut :

- a. Rasionalitas dan Universal : Perilaku rasional diartikan sebagai tindakan perilaku yang dilaksanakan dan bisa diterima oleh akal sehat sesuai logika. Pengertian ini dimaksudkan bahwa dalam birokrasi terdapat unsur rasionalitas administrasi sesuai pandangan Weber.
- b. Hirarki : Hirarki dalam istilah organisasi juga berarti jenjang organisasi. Menurut Sutarto (1993:181) yang dimaksudkan dengan hirarki adalah tingkat satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang tertentu menurut kedudukannya dari atas ke dalam fungsi tertentu. Pejabat yang berada pada tingkat yang lebih atas mengawasi para pejabat yang berkedudukan pada tingkat di bawahnya dan seterusnya, hingga hubungan yang dilakukan antara para pejabat selayaknya melewati tingkat yang telah ditentukan.
- c. Diskresi : Diskresi dan kekuasaan dalam birokrasi berada pada koridor yang sama, karena pada satu sisi merupakan wujud penggunaan diskresi selama mematuhi dan berada dalam aturan perundang-undangan atau kebijakan yang

telah dibuat. Akan tetapi di sisi lain jika peraturan atau kebijakan yang ada diabaikan, maka diskresi bisa berubah menjadi tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Kekuasaan adalah kapasitas yang dimiliki seseorang untuk mempengaruhi orang lain sehingga orang mau tidak mau harus melakukannya dan hanya orang yang memiliki kekuasaan yang dapat membuat suatu keputusan atau kebijakan.¹⁰

2.1.4 Pengertian Pelayanan

Menurut Moenir Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materi melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu pelayanan merupakan sebuah proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.¹¹

Sedangkan menurut Groonros dalam Ratminto dan Atik (2005:2) pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang di sediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Sedangkan menurut Sampara dalam Sinambela (2011:5) pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi

¹⁰ Onno Sahlania Hamzah. 2014. Jurnal. *Administrasi Publik*. Makasar. Volume 4

¹¹ Moenir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara

dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

2.1.5 Pelayanan publik

Pelayanan publik sangat erat kaitannya dengan Pemerintah, karena salah satu tanggung jawab pemerintah ialah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolak ukur dalam menilai kualitas pemerintah. Pelayanan publik dalam perkembangannya timbul dari adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan baik yang bersifat individual maupun kelompok.

Pelayanan publik memiliki peranan penting dalam kehidupan masyarakat saat ini dikarenakan tidak semua jasa atau pelayanan disediakan oleh pihak swasta, oleh karena itu pemerintah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang tidak disediakan swasta tersebut.

Menurut Sinambela pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi ini sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang telah ditetapkan.¹²

Pelayanan publik menurut Roth (1926:1) adalah sebagai berikut : Pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara

¹² <http://www.kajianpustaka.com/2013/01/pelayanan-publik.html>

umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan).¹³

Sedangkan Lewis dan Gilman mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.¹⁴

Sedangkan di dalam Undang-undang No 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian 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.¹⁵

2.1.6 Bentuk-Bentuk Pelayanan

Penyelenggaraan pelayanan yang sesuai dengan bentuk dan sifatnya, menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003

¹³ Roth. Gabriel Joseph. 1926. *The Privat Provision of Public Service in Developing Country*. Oxford University Press. Washington DC.

¹⁴ Lewis. Carol W. and Stuart C. Gilman. 2005. *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Market Street, San Fransisco: Jossey-Bass.

¹⁵ Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik terdapat empat pola pelayanan, yaitu:

- 1) Pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenagannya.
- 2) Pola pelayanan terpusat, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- 3) Pola pelayanan terpadu yang dibagi kedalam dua bagian pola pelayanan yaitu:

- a) Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

- b) Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

- 4) Pola Pelayanan Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi

pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanandan lokasi pemberi pelayanan tertentu.

2.1.7 Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan

Pelayanan yang baik pada akhirnya akan mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat. Pelayanan yang optimaal pada akhirnya juga akan mampu meningkatkan *image* organisasi sehingga citra organisasi di mata masyarakat terus meningkat. Adanya citra organisasi yang baik, maka segala yang dilakukan oleh organisasi akan dianggap baik pula.¹⁶

Faktor utama yang mempengaruhi pelayanan adalah sumber daya manusia. Artinya peranan manusia (karyawan) yang melayani masyarakat merupakan faktor utama karena hanya dengan manusialah pelanggan dapat berkomunikasi secara langsung dan terbuka.

Menurut Atep Adya Barata (2003: 37), “Kualitas pelayanan terbagi menjadi dua bagian yaitu kualitas pelayanan internal dan eksternal”. Masing-masing bagian tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yang cukup penting, yaitu sebagai berikut:

- Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan internal (interaksi pegawai organisasi), yaitu pola manajemen umum organisasi, penyediaan fasilitas pendukung, pengembangan sumber daya manusia, iklim kerja dan keselarasan hubungan kerja, serta pola insentif.

¹⁶ Nugraha arif ahaditya zulfi. 2015. *Analisis kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik berdasarkan indeks kepuasan masyarakat*. Journal. Universitas negeri yogyakarta.

- Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan eksternal (pelanggan eksternal), yaitu pola layanan dan tata cara penyediaan layanan, pola layanan distribusi jasa, pola layanan penjualan jasa, dan pola layanan dalam penyampaian jasa.¹⁷

2.2 Masyarakat

2.2.1 Pengertian Masyarakat

Secara etimologi masyarakat berasal dari Bahasa Inggris (*society*) berarti “kawan”. Ada sebutan kata masyarakat dari bahasa arab Syaraka yaitu ikut serta, berpartisipasi. Konsep masyarakat memiliki pengertian atau makna yang cukup beragam. Masyarakat merupakan suatu kelompok manusia yang telah hidup bersama-sama dalam relative waktu yang cukup lama, dan didalam hidup bersama itu ada tujuan dikarenakan terikat oleh rasa identitas bersama serta hubungan interaksi satu dengan yang lainnya. Disamping itu individu-individu tersebut juga ada kesadaran dari terhadap posisinya sebagai anggota dari masyarakat, lama kelamaan akan terbentuk suatu sikap dan persaan yang sama serta struktur sosialnya.¹⁸

¹⁷ Atep Adya Barata. 2003. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: Elex Media Komputindo. Hlmn. 37.

¹⁸ Khoirul Huda & Anjar Mukti Wibowo, “Interaksi Social Samin Dengan Masyarakat Sekitar (Studi Di Dusun Jepang Desa Margo Mulyo Kecamatan Margomulyo Kabupaten Bonjonegoro Tahun 1990-2012)” *Jurnal* (Tidak Dipublikasikan) Tahun 2012, Hlm. 132

Masyarakat merupakan kelompok Manusia yang melakukan antar hubungan, sedikit banyak bersifat kekal, berlandaskan perhatian dan tujuan bersama, serta telah melakukan jalinan berkesinambungan dalam waktu yang lama. Adanya tujuan bersama dalam kelompok tersebut dirasa karena adanya hubungan manusia satu dengan yang lain. Hal ini dapat dikatakan, hubungan itu sudah berlangsung cukup lama dan tentu secara tidak langsung akan tercipta ikatan-ikatan social yang tinggi.¹⁹

Menurut Ralph Linton dalam Soerjono Soekanto, Masyarakat merupakan setiap kelompok Manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama, sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas.

Menurut Emile Durkheim bahwa masyarakat merupakan suatu kenyataan yang obyektif secara mandiri, bebas dari individu-individu yang merupakan anggota-anggotanya. Masyarakat sebagai sekumpulan manusia didalamnya ada beberapa unsur yang mencakup. Adapun unsur-unsur tersebut adalah:

1. Masyarakat adalah yang hidup bersama
2. Bercampur untuk waktu yang cukup lama
3. Mereka sadar bahwa mereka adalah satu kesatuan
4. Mereka merupakan suatu sistem yang hidup bersama.

Menurut Emile Durkheim keseluruhan ilmu pengetahuan tentang masyarakat harus didasari pada prinsip-prinsip fundamental yaitu realitas sosial dan kenyataan

¹⁹ Nursi Sumaatmadja, Manusia Dala Konteks Social, Budaya, Dan Lingkungan Hidup (Bandung Alfabeta Tahun 2010), Hlm. 35

sosial. Kenyataan sosial diartikan sebagai gejala kekuatan sosial didalam bermasyarakat. Masyarakat sebagai wadah yang paling sempurna bagi kehidupan bersama antar manusia. Hukum adat memandang masyarakat sebagai suatu jenis hidup bersama dimana manusia memandang sesamanya manusia sebagai tujuan bersama.

Lebih lanjut, masyarakat dipandang sebagai kesatuan hidup manusia yang berinteraksi sesuai sistem adat istiadat tertentu secara kontinyu dan terikat oleh rasa identitas bersama.²⁰ Keterikatan rasa identitas yang terjadi bermula saat manusia itu hidup bersama didalamnya ada saling berinteraksi dengan manusia lainnya. Pada saat melakukan interaksi tentu akan menyesuaikan dengan aturan yang sudah terlaksana dan berlangsung dalam masyarakat itu. Tentu keberlangsungan ini secara kesinambungan dan telah terjalin sejak lama serta hakekatnya akan muncul rasa identitas yang sama.²¹

(Soerjono Soekanto, 2006: 22). Beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan masyarakat memiliki arti ikut serta atau berpartisipasi, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *society*. Bisa dikatakan bahwa masyarakat adalah sekumpulan Manusia yang berinteraksi dalam suatu hubungan sosial. Mereka mempunyai

45 ²⁰ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi* (Jakarta: Rineka Cipta Tahun 2009), Hlm.

²¹ Khoirul Huda & Anjar Mukti Wibowo, *Op. Cit.*, Hlm.132

kesamaan budaya, wilayah, dan identitas, mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan.²²

2.3 Karakteristik Masyarakat

Terlepas dari keberagaman penegertian masyarakat diatas tentu akan dapat dilihat berdasarkan karakteristik tersendiri, bahwa masyarakat:²³

1. Merupakan manusia yang hidup bersama.
2. Bercampu waktu yang lama.
3. Mereka menyadari akan kesatuan maupun perbedaan
4. Mereka merupakan suatu system hidup bersama.

Konsep ini menunjukkan bahwa karakteristik masyarakat adalah sekumpulan manusia yang menjalin kehidupan bersama dan relatif jang waktu yang cukup lama. Di dalam jangka waktu tersebut tentu akan terjadi saling berinteraksi dengan manusia lainnya, sendirinya akan tercipta sebuah system peraturan yang terbangun dari manusia itu seperti nilai maupun norma. Hal ini dapat diasumsikan bahwa tidak ada kelomok manusia yang dapat berlangsung hidup tanpa norma, sebab norma memungkinkan adanya kehidupan social dengan cara membuat suatu perilaku dapat diprediksikan, dengan kata lain tanpa norma kita akan mengalami suatu kekacauan sosial.²⁴

²² Soekanto Soerjono. 2006. Sosiologi Suatu Pengantar. Jakarta. Rajawali Pers. Hlmn 22.

²³ Dadang Supardan, *Pengantar Ilmu Social Sebuah Kajian Pendekatan Structural*, (Jakarta: Bumi Aksara Tahun 2008), Hlm. 28

²⁴ Syahril Syarbaini Dan Rusdiyanta, *Dasar-Dasar Sosiologi* Yogyakarta: Graham Ilmu Tahun 2009), Hlm. 86

Hal senada juga disampaikan oleh Harton dan Hunt tentang konsep masyarakat adalah:²⁵

1. Kelompok manusia
2. Sedikit banyak memiliki kebersamaan
3. Menempati suatu kawasan
4. Memiliki kebudayaan
5. Memiliki hubungan dalam kelompok yang bersangkutan.

2.4 Jaminan Kesehatan Masyarakat

Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) adalah program bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Program ini diselenggarakan secara nasional agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin.

Memenuhi hak masyarakat miskin diamanatkan konstitusi dan Undang-Undang, maka Departemen Kesehatan mempunyai kebijakan untuk lebih memfokuskan pada pelayanan kesehatan masyarakat miskin. Dasar pemikirannya adalah bahwa selain memenuhi kewajiban pemerintah juga berdasarkan kajian bahwa indikator-indikator kesehatan akan lebih baik apabila lebih memperhatikan pelayanan kesehatan yang terkait dengan kemiskinan dan kesehatan. Melalui jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat miskin ini diharapkan dapat menurunkan angka kematian ibu melahirkan, menurunkan angka kematian bayi dan balita serta penurunan angka kelahiran di samping dapat terlayannya kasus-kasus kesehatan

²⁵ Suratman, dkk, *ilmu social dan budaya dasar* (malang: intimedia tahun 2011), hlm. 139

masyarakat miskin umumnya. Pemeliharaan kesehatan bagi masyarakat miskin dengan prinsip jaminan kesehatan melalui mekanisme asuransi sosial sebagai awal dari pengembangan sistem jaminan kesehatan sosial secara menyeluruh yang bersifat wajib bagi seluruh masyarakat miskin. Sistem jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat miskin (Jamkesmas) ini dapat mendorong perubahan-perubahan mendasar seperti penataan standarisasi pelayanan, standarisasi tarif yang didasari perhitungan yang benar, penataan formularium dan penggunaan obat rasional, yang berdampak pada kendali mutu dan kendali biaya. (Depkes RI, 2008).

Bentuk jamkesmas adalah belanja bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu. Program ini dilakukan secara nasional agar terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin.

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan peserta mengacu pada prinsip-prinsip: dana amanat dan nirlaba dengan pemanfaatan untuk semata-mata peningkatan derajat kesehatan masyarakat miskin.

Program ini diselenggarakan oleh departemen kesehatan melalui penugasan kepada PT Akses (persero) berdasarkan SK Nomor 124/Menkes/SK/XI/2004, tentang penugasan PT Akses (persero) dalam pengelolaan program pemeliharaan kesehatan bagi masyarakat miskin²⁶.

2.2.1 Tujuan Jamkesmas

²⁶Adelandas ramadhan 2015. *Persepsi masyarakat terhadap pelayanan jamkesmas di rumah sakit islam kota gorontalo*. Skripsi. Ung. Hlmn 14-16.

Secara umum, Jamkesmas mempunyai tujuan yaitu meningkatnya akses dan mutu pelayanan kesehatan kepada seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu agar tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal secara efektif dan efisien. Sedangkan tujuan khusus Jamkesmas yaitu :

- a) Meningkatnya cakupan masyarakat miskin dan tidak mampu yang mendapatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas serta jaringannya dan Rumah Sakit.
- b) Meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin.
- c) Terselenggaranya pengolahan keuangan yang transparan dan akuntabel.

2.3 Kemiskinan

Kemiskinan adalah salah satu masalah sosial yang sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial. Sejarah munculnya kebijakan sosial tidak bisa dipisahkan dari hadirnya kemiskinan di masyarakat. Edi Suharto mendefinisikan kemiskinan sebagai masalah sosial yang paling dikenal orang banyak bahwa banyak yang mengatakan bahwa kemiskinan adalah akar dari masalah sosial.²⁷

Nasikun menyatakan bahwa hidup dalam kemiskinan bukan hanya dalam kekurangan uang dan tingkat pendapatan rendah, tetapi juga banyak hal lain, seperti: tingkat kesehatan, pendidikan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindak kriminal, ketidakberdayaan menghadapi kekuasaan, dan

²⁷Suharto Edi. 2007. *kebijakan sosial sebagai kebijakan publik*. Skripsi. Bandung. hlmn 72.

ketidakberdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri. Bahwa kemiskinan adalah suatu *Integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu :

- 1) Kemiskinan (*proper*)
- 2) Ketidakberdayaan (*powerless*)
- 3) Kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*)
- 4) Ketergantungan (*dependence*)
- 5) Keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis.

Kemiskinan dapat dibagi dalam empat bentuk, yaitu (Nasikun, 2001):

- 1) Kemiskinan absolut: bila pendapatannya di bawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi pangan, sandang, kesehatan, perumahan, pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja.
- 2) Kemiskinan relatif: kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
- 3) Kemiskinan kultural: mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemborosan, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.
- 4) Kemiskinan struktural: situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya

dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan.

Sedangkan menurut Soerjono Soekanto mengartikan kemiskinan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup untuk memelihara dirinya sendiri yang sesuai dengan taraf kehidupan kelompoknya dan tidak mampu untuk memanfaatkan tenaga mentalnya maupun fisiknya dalam kelompok tersebut.²⁸

Permasalahan kemiskinan tidak hanya terdapat di negara-negara berkembang saja bahkan di negara maju pun juga mempunyai masalah dengan kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah sosial yang bersifat global artinya kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi dan menjadi perhatian orang di dunia.²⁹

2.4 Pemerintah Desa

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat

²⁸Soerjono soekanto. 2001. *Sosiologi Suatu Pengantar*: (jakarta: rajawali pers, 2001), hlm, 406.

²⁹ Edi suharto. 2009. *kemiskinan dan perlindungan sosial di indonesia*. (bandung: alfabeta 2009). hlmn 14.

yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rumusan definisi desa secara lengkap terdapat dalam UU No.22/1999 adalah sebagai berikut: “Desa atau yang disebut atau dengan nama lain sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan dalam pemerintahan. Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat” (UU otonomi Daerah, 1999:47). Dengan batasan

definisi tersebut yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa adalah terdiri dari dua institusi, yakni institusi Pemerintah Desa atau dalam Ilmu Politik disebut Lembaga Eksekutif dan Badan Permusyawaratan Desa yang dikenal sebagai Lembaga Legislatif. Lembaga eksekutif desa bertanggung jawab terhadap proses pelaksanaan pembangunan di Desa dan Lembaga Legislatif Desa bertanggung jawab terhadap proses penyusunan aturan-aturan desa (legislasi/regulasi) dan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan oleh eksekutif desa.

2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah penelitian yang sebelumnya telah dilakukan dan berhubungan dengan penelitian selanjutnya serta dijadikan sebagai indikatornya. Sesuai Penelitian yang dilakukan oleh Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 adalah: bahwa pelayanan publik merupakan “Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik

sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ataupun rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak sipil setiap warga dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.

Selanjutnya Abidin mengatakan bahwa pelayanan publik yang berkualitas bukan hanya mengacu pada pelayanan itu semata, juga menekankan pada proses penyelenggaraan atau pendistribusian pelayanan itu sendiri hingga ke tangan masyarakat sebagai konsumen. Aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan menjadi alat untuk mengukur pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini berarti, pemerintah melalui aparat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat harus memperhatikan aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan, dan keadilan.

Berdasarkan penelitian terdahulu dengan ini peneliti dapat merumuskan permasalahan yang diteliti yaitu tentang Bagaimana Pelayanan Masyarakat, Studi Pelayanan Aparat Desa Dalam Pemberian Jamkesmas Pada Masyarakat Miskin Di Desa Lobuto Kecamatan Biluhu Kabupaten Gorontalo. Dan tujuan penelitian tersebut yaitu untuk mengetahui Bagaimana Pelayanan Masyarakat, Studi Pelayanan Aparat Desa Dalam Pemberian Jamkesmas Pada Masyarakat Miskin Di Desa Lobuto Kecamatan Biluhu Kabupaten Gorontalo. Hasil penelitian terdahulu ini menunjukkan bahwa pelayanan aparat desa dalam pemberian jamkesmas pada masyarakat miskin belum terlaksana dengan baik.