

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung tidak mengalami kemajuan. Sedangkan bila di lihat dari pelaksanaan pelayanan publik sangatlah luas misalnya kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya dan lain-lain. Peningkatan pelayanan publik dalam kehidupan ekonomi, akan memperbaiki iklim investasi, sedangkan dalam kehidupan politik perbaikan pelayanan publik dapat memperbaiki tingkat kepercayaan kepada masyarakat dan pada bidang sosial budaya pelayanan publik yang buruk mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang terindikasi dari berkurangnya rasa saling menghargai di kalangan masyarakat, timbulnya saling curiga, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpedulian masyarakat terhadap pemerintah maupun kepada sesama.

Pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur Negara. Maka peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya yang harus dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan dan harus

ditranskripsi oleh guru mata pelajaran IPS, Penilaian Kualitas Pelayanan

menurut Konsumen menurut Zeithaml Para suraman Berry yang dikutip oleh Amy YS. Rahayu penilaian kualitas Indikator kualitas pelayanan menurut konsumen ada 5 dimensi sebagai berikut:

1. **Tangibles:** kualitas pelayanan berupa sarana fisik kantor, komputerisasi Administrasi, Ruang Tunggu, tempat informasi dan sebagainya.
2. **Realibility:** kemampuan dan keandalan dalam menyediakan pelayanan yang terpercaya.
3. **Responsivness:** kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. **Assurance:** kemampuan dan keramahan dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.
5. **Emphaty:** sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan kepada konsumen¹.

Ditinjau dari kebutuhan masyarakat, pelayanan publik sangatlah penting, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas-fasilitas yang menunjang kehidupan masyarakat seperti jalan raya, air bersih, telepon umum dan lain sebagainya. Semakin tinggi kualitas pelayanan dalam bentuk barang publik maka kehidupan masyarakat akan baik artinya tidak ada masalah yang menghambat dalam

¹ Amy YS. Rahayu. *Efisiensi Sektor Publik dan Em Service Quality dalam Bisnis dan Birokrasi* No.

melaksanakan kegiatan sehari-hari. Sementara pelayanan dalam bentuk jasa sangatlah dibutuhkan masyarakat seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan serta penyelenggaraan transportasi.

Untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparatur Negara perlu disusun suatu pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang telah diatur dalam keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Kep. MenPAN) No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum, keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap di Daerah, dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah & Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

Dalam Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003, tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik, disebutkan bahwa layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi tiga kelompok layanan administratif, yaitu :

1. Kelompok pelayanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi.
2. Kelompok pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik.
3. Kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik².

² Keputusan Menteri No. 63/Kep./M.PAN/7/2003

Dalam perkembangannya makna pelayanan masyarakat ternyata bukan sekadar pelayanan dasar saja, namun pelayanan yang lebih luas lagi menyangkut berbagai kepentingan pengguna hasil dan penerima pelayanan, sehingga secara luas dikenal dengan "Pelayanan Publik".

Di Indonesia konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh kementerian aparaturnya. Administrasi memang disejajarkan dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Sedangkan pelayanan umum, lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63 tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai berikut:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Oxford (2000) dijelaskan pengertian *public service*

official organization provides for people in general in a particular society”.

Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik. Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau *service provider* (Barata, 2003:11) adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan³.

Sedangkan pelayanan administarsi pemerintahan atau pelayanan perijinan dapat didefinisikan sebagai bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan, yang bentuk produk pelayanannya adalah ijin atau warkat. Upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat, misalnya upaya kantor pertanahan untuk memberikan jaminan kepastian hukum atau kepemilikan tanah dengan menerbitkan akta tanah, pelayanan penyediaan air bersih, pelayanan transportasi, pelayanan listrik dan lain lain adalah sebagai

bentuk Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau perijinan. penyelenggaraan Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau perijinan sebagai pelaksana ketentuan peraturan perundangan misalnya bahwa setiap pengemudi harus memiliki surat ijin Mengemudi, maka diselenggarakan pelayanan pengadaan SIM.

Pelaksanaan kebijaksanaan otonomi daerah merupakan bagian dari proses bergulirnya reformasi birokrasi pemerintahan di Indonesia, telah banyak menunjukkan fenomena perubahan, baik kelembagaan maupun kinerja (performa) pemerintah daerah di Indonesia. Selain itu, telah nampak dorongan publik maupun pemerintah daerah itu sendiri untuk melakukan penataan birokrasi dengan penerapan paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan berpegang pada profesionalisme birokrasi masa depan berdasarkan asas pelayanan publik yaitu: transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban untuk meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat.

Era globalisasi yang dengan kondisi persaingan yang cukup ketat dan penuh tantangan, aparat pemerintah dituntut untuk bisa memberikan layanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Birokrasi publik pada dasarnya dihidangkan untuk memberikan

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Kedudukan Camat di bawah bupati/walikota dan bertanggung jawab kepada sekretaris daerah. Sudah menjadi kewajiban juga bagi Kecamatan untuk menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat, dimana hal ini sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.⁴ Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- a. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;

Tugas atau wewenang camat yang telah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun tentang 2008 Kecamatan adalah Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek: perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan dan kewenangan lainnya. Pelaksanaan kewenangan camat mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan

Susunan, Kedudukan, Tugas Pokok Kecamatan dan Kelurahan.⁵ Aparat kecamatan melayani masyarakat dengan selalu berupaya meningkatkan efisiensi, efektivitas dan profesionalisme adalah tugas para aparat Kecamatan, agar dapat menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Kecamatan Wirobrajan Kota Yogyakarta mempunyai tugas utama adalah mengadakan pelayanan pada masyarakat yang berkaitan dengan urusan kependudukan dan administrasi. Meskipun birokrasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi, tetapi dalam menjalankan misi, tujuan dan programnya menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai stakeholder yang harus dilayani secara optimal. Pelayanan publik merupakan hak masyarakat yang pada dasarnya mengandung prinsip: kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung-jawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan keramahan, dan kenyamanan.

Dengan demikian pelayanan masyarakat merupakan implementasi dari pada hak dan kewajiban antara aparat Kecamatan dengan masyarakat yang harus diwujudkan secara efektif. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang baik dari Kecamatan Wirobrajan kemudian aparat kecamatan wajib memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

⁵ Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 11 TAHUN 2008 Tentang Pembentukann, Susunan,

Mengenai hal itu penulis memfokuskan tempat penelitian di Kecamatan Wirobrajan. Melihat kinerja di Kecamatan Wirobrajan bahwa pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan sudah sesuai belum dengan Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, karena menurut pegawai Kecamatan Wirobrajan Ibu Sri Indriati, SH selaku Kasi Pelayanan Informasi dan Pengaduan mengatakan bahwa banyak komplain dari warga masyarakat ingin di layani secara cepat sehingga membutuhkan pelayanan yang tepat guna. Untuk itu penulis memfokuskan bagaimana kualitas pelayanan yang diselenggarakan di Kecamatan Wirobrajan dan apa-apa saja kendala yang dihadapi dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut.

Sesuai analisis di atas, penulis mencoba menganalisis pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan sesuai dengan Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Berkaitan dengan hal tersebut maka penulis bermaksud mengadakan penelitian untuk mengetahui kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan dengan mengajukan judul: "Analisis Kepuasan Masyarakat di Kecamatan Wirobrajan "

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas maka munculah rumusan masalah dalam penelitian penulis, sebagai berikut : *“Bagaimana tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan”*

C. Tujuan dan

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah pelayanan publik dikecamatan wirobrajan sesuai dengan dengan Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik.
2. Untuk mengetahui penyelenggaraan pelayanan di Kecamatan Wirobrajan sebagai salah satu akuntabilitas terhadap masyarakat di Wirobrajan.
3. Untuk mengetahui kualitas pelayanan publik di Kecamatan wirobrajan sesuai dengan Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik terhadap kinerja pegawai di Kecamatan Wirobrajan.
4. Untuk meningkatkan pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2008 tentang

D. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menambah kajian Administrasi Publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pelayanan Publik di Fakultas Sosial dan Politik khususnya di Jurusan Ilmu Pemerintahan.
2. Secara teoritis, hasil penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini dan dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan.
3. Menjadikan kota Yogyakarta yang merupakan bagian dari Otonomi Khusus sebagai contoh bagi daerah yang baru berkembang dan melaksanakan Otonomi daerah.
4. Memberikan masukan kepada Pemerintahan Kota Yogyakarta sebagai penyelenggara otonomi daerah untuk meningkatkan kinerja di masa mendatang.
5. Dapat dijadikan pedoman oleh penulis untuk menerapkan hal yang sama di kota/kabupaten asal penulis yang sedang berkembang.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori – teori yang digunakan dalam melaksanakan penelitian, agar relevan dengan penelitian dan sebagai titik tolak atau landasan berpikir dalam memecahkan dan menyelesaikan masalah agar penelitian menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah. Menurut Koentjaraningrat teori adalah serangkaian asumsi, konsep, definisi, proposisi untuk menerangkan suatu

fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁶ Untuk memperoleh kesatuan penafsiran terhadap istilah – istilah yang terdapat dalam isi skripsi ini, maka perlu kiranya penulis memberikan batasan pengertian, sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Syafrudin (1991:23) mengatakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus di pertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi daerah tersebut mengandung dua unsure, yaitu; adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah

⁶ Tim penyusun Buku Panduan Penulisan Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, *Buku Panduan Penulisan Skripsi (S-1)*, Tahun 2006, hal.22.

pekerjaan yang harus di selesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu⁷.

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Kebebasan atau kemandirian untuk otonomi merupakan kebebasan yang tidak sepenuhnya merdeka yakni yang terkait dalam satu kesatuan yang lebih besar dan disebut kesatuan. Setidaknya terdapat tiga model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah⁸, sebagai berikut :

- a. Sistem negara kesatuan, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pusat.
- b. Sistem konfederal, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, dan pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas.

⁷ Syafrudin, teori otonomi daerah, jakarta 1991, hal 23

⁸ Busyro Karim, *Indonesia, Globalisasi & Otonomi Daerah* Beberapa Pemikiran untuk Sumenep, Pilar Media, Yogyakarta 2005, hal 16-17

- c. Sistem federal, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun berdasarkan pada pembagian antara pusat dan daerah.

Kebijakan otonomi daerah merupakan kebijakan Negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan Negara tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah itu tentu saja bukan sekedar membicarakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan policy kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh daripada itu, melibatkan berbagai faktor mulai dari faktor sumber daya, hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui policy yang sudah ditetapkan. Dalam konteks ini, Grindle (dalam Koswara, 1999 : 106) mengatakan :

Attempts to explain this divergence have led to the realization that implementation, even when successful, involves far more than a mechanical translation of goals into routine procedures; it involves fundamental questions about conflict, decision making, and who gets what in a society”⁹.

Para akademisi dalam forum-forum ilmiah telah lama merekomendasikan otonomi daerah yang didambakan oleh praktisi dan birokrat daerah. Akan tetapi setelah hampir dua tahun pelaksanaan otonomi daerah, masyarakat banyak yang kecewa karena ternyata otonomi daerah

⁹ Grindle, op.cit. hal. 106. Koswara, 1999, hal. 106

belum dapat memperbaiki kinerja pemerintah daerah, khususnya dalam penyelenggaraan publik. Sehingga kualitas pelayanan publik tampaknya juga tidak semakin menjadi lebih baik. Oleh karena itu tulisan ini mencoba untuk menganalisis perbaikan kualitas pelayanan publik di era otonomi daerah. Karna tanggung jawab dan kewenangan Pemerintah Daerah tetap masih sangat besar dalam kaitanya dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa secara teoritis pelaksanaan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik¹⁰:

1. Otonomi daerah akan memperpendek tingkatan atau jenjang hirarki pengambilan keputusan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara lebih cepat.
2. Otonomi daerah akan memperbesar kewenangan dan kelulusan daerah sehingga pemerintah daerah kabupaten atau kota dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat.
3. Otonomi daerah akan meperdekat penyelenggaraan pemerintah dengan konstituenya sehingga penyelenggara pemerintah akan dapat merspons tuntutan masyarakat secara lebih tepat.

¹⁰ Winarnih, Atik Senti & Ratminto. *Mengembangkan Pelayanan Kepada Rakyat Masyarakat*. 2008. h.1

4. Kedekatan dengan konstituenya tersebut juga akan meningkatkan tingkat akuntabilitas penyelenggara pemerintah karena masyarakat lebih dekat dan memiliki akses yang lebih besar untuk mengontrol jalannya pemerintahan.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹¹. Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Aparat Kecamatan adalah pegawai negeri sipil sebagai aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menempati posisi sangat penting. Disamping itu dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah tersebut aparat Kecamatan merupakan salah satu komponen untuk merekatkan persatuan dan kesatuan bangsa. Ditengah-tengah itu, aparat Kecamatan merupakan salah satu komponen pemerintah yang mempunyai peranan pelaksana tugas pemerintah. Penerapan otonomi daerah selain diharapkan mengurangi gejala disintegrasi bangsa juga mampu mendekatkan pemerintah dengan masyarakat sehingga perwujudan *good governance* dapat terlaksana melalui keleluasaan daerah agar mengelola daerah yang menghasilkan kebijakan untuk

¹¹ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pembentukan Kecamatan dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih, penyatuan wilayah desa atau kelurahan dari beberapa kecamatan. Proses Pembentukan Kecamatan harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

- Adapun syarat administratif pembentukan Kecamatan adalah sebagai berikut:
 1. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan minimal 5 (lima) tahun;
 2. Batas usia penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan yang akan dibentuk menjadi kecamatan minimal 5 (lima) tahun;
 3. Keputusan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau nama lain untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di seluruh wilayah Kecamatan baik yang menjadi calon cakupan wilayah Kecamatan baru maupun Kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan Kecamatan;
 4. Keputusan Kepala Desa atau nama lain untuk desa dan Keputusan Lurah atau nama lain untuk kelurahan di seluruh wilayah Kecamatan baik yang akan menjadi cakupan wilayah Kecamatan baru maupun Kecamatan induk tentang persetujuan pembentukan Kecamatan;
 5. Rekomendasi Gubernur.

1. Cakupan wilayah untuk daerah Kabupaten paling sedikit terdiri atas 10 desa/kelurahan dan untuk daerah Kota paling sedikit terdiri atas 5 Desa/Kelurahan.
 2. Lokasi calon Ibukota harus memperhatikan aspek tata ruang, ketersediaan fasilitas, aksesibilitas, kondisi dan letak geografis, kependudukan, sosial ekonomi, sosial politik, dan sosial budaya.
 3. Sarana dan prasarana meliputi pemerintahan bangunan dan lahan untuk kantor camat yang dapat digunakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- Kemudian Persyaratan teknis meliputi:
 1. jumlah penduduk;
 2. luas wilayah;
 3. rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintahan;
 4. aktivitas perekonomian;
 5. ketersediaan sarana dan prasarana.

b. Kedudukan, tugas dan kewenangan Kecamatan

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Melalui sekretaris daerah, Camat bertanggung jawab

kepada bupati/walikota. Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

1. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
3. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan
7. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Selain tugas umum Camat juga melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani kebijakan umum otonomi daerah yang meliputi aspek:

4. pembinaan;
5. pengawasan;
6. fasilitasi;
7. penetapan;
8. penyelenggaraan; dan
9. kewenangan lain yang dilimpahkan.

Pelaksanaan kewenangan camat mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan. Kemudian Pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota kepada Camat dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Bila dilihat dari Ketentuan yang lebih lanjut pelaksanaan tugas dan wewenang Camat diatur oleh Peraturan Bupati/Walikota yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah NOMOR 19 TAHUN 2008 TENTANG KECAMATAN.

2. Pelayanan publik

Dalam konteks ke-Indonesia-an, penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dipergunakan secara *interchangeable*, dan dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu masyarakat (masyarakat) yang diperlukan orang lain. Sedangkan

pengertian *service* dalam Oxford (2000) didefinisikan sebagai “*a system that provides something that the public needs, organized by the government or a private company*”. Oleh karenanya, pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat¹³.

Sementara istilah publik, yang berasal dari bahasa Inggris (*public*), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan negara. Public dalam pengertian umum atau masyarakat dapat kita temukan dalam istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), dan *public utility* (perusahaan umum), *public relations* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan umum). Sedangkan dalam pengertian negara salah satunya adalah *public authorities* (otoritas negara), *public building* (bangunan negara), *public revenue* (penerimaan negara) dan *public sector* (sektor negara)¹⁴. Dalam hal ini, pelayanan publik merujukkan istilah publik lebih dekat pada pengertian masyarakat atau umum. Namun demikian pengertian *publik* yang melekat pada pelayanan publik tidak sepenuhnya sama dan sebangun dengan pengertian masyarakat. Nurcholish (2005: 178) memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaa berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

¹³Tulisan ini dimuat dalam salah satu Bab pada Handbook Manajemen Pemerintahan Daerah terbitan BPKOD

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁵. Penyelenggara pelayanan publik adalah Instansi Pemerintah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga pemerintah Non Departemen, kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah¹⁶.

Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik sedangkan pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi memberikan pelayanan publik kepada setiap orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum yang menerima pelayanan dari instansi pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Segala biaya pelayanan publik sebagai imbalan jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁵ Keputusan Menpan No. 63/Kep./M.PAN/7/2003

¹⁶ *Ibid*, hal. 18-19

Melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya adalah kewajiban Negara dalam rangka memenuhi kepuasan masyarakat yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin pelayanan publik kepada masyarakat oleh aparatur pemerintah perlu terus ditingkatkan, sehingga mencapai kualitas yang diharapkan. Untuk mengetahui kinerja pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, perlu dilakukan penilaian atas pendapat masyarakat terhadap kualitas pelayanan. Sebagai tolak ukur terhadap optimalisasi kinerja pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat maka pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara menetapkan kebijakan tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat terhadap unit pelayanan instansi pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang indeks kepuasan masyarakat.

a. Pengertian pelayanan publik

Penggunaan istilah pelayanan publik dianggap memiliki arti dengan pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh karenanya ketiga istilah tersebut dianggap tidak memiliki perbedaan mendasar. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa, “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu memvianken (mengurus) apa yang

diperlukan orang lain”¹⁷. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998)¹⁸. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan berfungsi sebagai system yang menyediakan apa yang dibutuhkan masyarakat, istilah publik berasal dari bahasa inggris (public), terdapat beberapa pengertian, yang memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia, yaitu umum, masyarakat, dan Negara. Publik dalam pengertian umum atau masyarakat dapat ditemukan dalam istilah penawaran umum, dan perusahaan umum, hubungan masyarakat, pelayanan masyarakat, kepentingan umum dan lain-lain.

¹⁷ Poerwadarminta, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pustaka karya, Jakarta, 1985, hal, 352.

¹⁸ Rasyid, *manajemen pelayanan publik*, PT Rineka Cendekia Bandung, Jakarta, 1998

“Dalam pengertian Negara salah satunya adalah otoritas Negara, bangunan Negara, penerimaan Negara dan sector Negara”¹⁹.

Dalam konsep pelayanan dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang atau jasa-jasa.

“Sedangkan penerima layanan adalah pelanggan atau konsumen yang menerima layanan dari para pelayanan”²⁰.

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta. Namun demikian terdapat persamaan diantara keduanya, yaitu:

- a. Keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan, dan mendapatkan kepercayaannya.
- b. Kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, menjelaskan bahwa :

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara atau

¹⁹Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hal, 175.

²⁰ Agus Adis Bodo, *Dasar-Dasar Pelayanan Publik*, Grafindia, Jakarta, 2002, hal 11

penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administrative yang disediakan oleh peyelenggara pelayanan publik"²¹.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*publik service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*)²². Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip equity dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku. Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah

²¹ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang pelayanan publik

4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik);
5. Publik sebagai warganegara.

Ideology birokrasi publik lebih ditandai dengan loyalitas yang lebih pada organisasi dan keamanan jobnya dari pada melayani publik. Perspektif ini memperoleh banyak kritik karena dua ulasan, yaitu (1) pandangan bahwa proses publik sebagai sebuah perjuangan kelompok adalah kurang akurat dan parsial, padahal perilaku birokrat seringkali tidak rasional; (2) pandangan bahwa birokrat selalu mengedepankan kepentingannya, mengabaikan bahwa ada birokrat yang etis dan melakukan tugasnya dengan baik untuk kepentingan umum²⁴.

Sebenarnya perdebatan mengenai optimalisasi pelayanan publik oleh pemerintah telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Sejak beberapa dekade lalu, polemik sudah terjadi dikalangan para pakar mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel. Masing-masing pakar memaparkan teori dan atau membantah dan memperbaiki teori yang ada sebelumnya. Teori yang mapan menjadi paradigma dan di"mitos"kan, kemudian muncul teori baru untuk mendemistifikasi teori yang mapan tersebut. Teori

²⁴ Muzandi, Achmad, manajemen pelayanan publik, PT Sinarasi Vici Utama, Yogyakarta, 2010, hal 1

Reinventing Government yang tergolong pada *The New Public Management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management*. Dan sebenarnya sekarang telah muncul demistifikasi atas *The New public Management* dengan munculnya konsep *The New Public service*²⁵.

Para ilmuwan politik, misalnya, telah memperdebatkan kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government*, sejak awal abad 20an²⁶. Bahkan tidak hanya itu, Woodrow Wilson pada tahun 1887 dalam *The Study of Administration* telah mengemukakan konsep dikotomi politik dan administrasi untuk menciptakan pemerintahan yang efisien. Selain Wilson, ada Max weber (1922) dengan teori *The Ideal Type of Bureucracy*, Luther gullick (1937) dengan konsep POSDCORB, Frank J. Goodnow (1900) dengan konsepnya yang tertuang dalam makalahnya *Politics and Administration*, Frederick W. Taylor (1912) dengan konsepnya *Scientific Management*, Herbert A. Simon (1946) dengan konsepnya *The Proverbs of Administration* dan masih banyak lagi yang ikut memberikan kontribusi konsep dan teori dalam optimalisasi pelayanan

²⁵ Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public service: Serving, not Steering*, New York: ANSI, 2002

²⁶ M. S. ...

publik²⁷. Sedangkan gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) adalah gagasan mutakhir yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi pelayanan publik.

c. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Buruknya pelayanan publik memang bukan hal baru, fakta di lapangan masih banyak menunjukkan hal ini. GDS (*Governance and Desentralization Survey* 2002) menemukan tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu *pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan *per-konco-an*, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap

²⁷ *Journal of Public Administration and Management Science*, Jakarta: Rajawali Press, vol. XVIII, 2002

marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. *Kedua*, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. Dan *ketiga*, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidak pastian tadi²⁸.

Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, perlu disusun indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Di samping itu data indeks kepuasan masyarakat akan dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya. Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka untuk memudahkan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi Instansi, Pemerintah Pusat,

Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing-masing. Oleh karena itu, penetapan unsur penilaian telah didahului dengan penelitian yang dilaksanakan atas kerja sama Kementerian PAN dengan BPS. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima layanan. Standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana dan kompetensi petugas pemberi pelayanan²⁹.

Aparat Kecamatan Wirobrajan sebagai birokrasi Negara bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adapun pelayanan yang efektif selain harus memenuhi persyaratan bahwa pelayanan tersebut dihasilkan dengan cara-cara yang efektif pula, selain itu juga harus memenuhi persyaratan bahwa pelayanan tersebut merupakan pelayanan yang berdaya hasil, yaitu bahwa pelayanan tersebut baik corak, mutu maupun kegunaannya benar-benar sesuai dengan kebutuhan kegiatan ini dan mencapai tujuan tersebut. Dapat dipertanggung

jawabkan kebenarannya, yaitu bahwa pelayanan itu telah diolah atau disusun atas dasar data, fakta, angka, ataupun ketentuan perundang-undangan yang berlaku hingga dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya. Sehat, yaitu bahwa pelayanan itu disampaikan melewati hierarki dan tata hubungan yang telah ditetapkan dan dalam suasana komunikasi yang baik. Memuaskan, yaitu bahwa pelayanan tersebut diberikan dengan cepat, tepat pada waktunya, rapi serta tanpa kesalahan teknik. Namun kenyataannya pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan dapat dikatakan kurang baik, hal ini dikarenakan banyak komplain dari warga masyarakat yang ingin dilayani secara cepat sehingga membutuhkan pelayanan yang tepat guna. Oleh karena itu di butuhkan kinerja yang baik di setiap unsur-unsur aparatur pemerintah kecamatan. Kinerja merupakan suatu momen yang harus dipahami sebagai suatu ukuran keberhasilan dalam pencapaiann tujuan.

d. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pendidikan, pengajaran, pekerja dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan social, energy, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait. Pelayanan publik harus memenuhi skala kegiatan yang didasarkan pada ukuran besaran biaya tertentu yang digunakan dan

jarinagn yang memiliki dalam kegiatan pelayanan publik untuk dikategorikan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Sekarang ini pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan keluasan fungsi yang dimilikinya serta kebijakan publik yang diambil mempunyai dampak terhadap pengguna layanan publik dan masyarakat memposisikan pembangunan yang berorientasi ke pengguna layanan dan melakukan pengembangan kualitas pelayanan publik. Selanjutnya Nurcholis (2005: 180) secara rinci membagi fungsi pelayanan publik ke dalam bidang-bidang: Pendidikan, Kesehatan, Keagamaan, Lingkungan: tata kota, kebersihan, sampah, penerangan. Rekreasi: taman, teater, museum, turisme, Sosial, Perumahan, Pemakaman/crematorium ,Registrasi penduduk: kelahiran, kematian, Air minum dan Legalitas (hukum), seperti KTP, paspor, sertifikat³⁰. Dalam Kep. Menpan No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pengelompokan pelayanan publik secara garis besar adalah Pelayanan administrative, Pelayanan barang dan Pelayanan jasa.

Dari berbagai jenis pengelolaan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah tersebut, timbul beberapa persoalan dalam hal penyediaan pelayanan publik. Persoalan-persoalan tersebut diidentifikasi Wright (dalam I AN 2003: 16) sebagai berikut:

1. Kelemahan yang berasal dari sulitnya menentukan atau mengukur output maupun kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.
2. Pelayanan yang diberikan pemerintah memiliki ketidakpastian tinggi dalam hal teknologi produksi sehingga hubungan antara output dan input tidak dapat ditentukan dengan jelas.
3. Pelayanan pemerintah tidak mengenal "*bottom line*" artinya seburuk apapun kinerjanya, pelayanan pemerintah tidak mengenal istilah bangkrut.
4. Berbeda dengan mekanisme pasar yang memiliki kelemahan dalam memecahkan masalah *eksternalities*, organisasi pelayanan pemerintah menghadapi masalah berupa *internalities*. Artinya, organisasi pemerintah sangat sulit mencegah pengaruh nilai-nilai dan kepentingan para birokrat dari kepentingan umum masyarakat yang seharusnya dilayaninya³¹.

Reformasi manajemen pemerintahan yang membutuhkan waktu panjang dengan mengubah system pemerintahan dan kinerja yang ada. Kepastian manajemen pemerintah dapat dilakukan melalui pembangunan *platform* manajemen baru yang antisipatif terhadap pasar dan diterimanya asumsi baru bahwa pemerintah dapat dan harus

melayani (Cullen and Cushmen, 2000)³². Manajer pemerintah harus mempunyai responsifitas terhadap kompleksitas dan perubahan dalam peranan pemerintah. Di sisi lain, sektor swasta berperan dalam hal penyediaan barang dan jasa yang bersifat privat. Situasi persaingan selalu timbul dalam penyelenggaraan penyediaan barang dan jasa oleh sektor swasta. Ada kalanya pemerintah juga menyediakan layanan barang privat. Untuk menghindari *crowding out effect*, dimana pemerintah lebih berperan sebagai kompetitor pemain pasar lainnya, perlu diatur secara jelas, mana barang dan jasa yang harus diserahkan ke swasta, mana yang dapat dikerjakan secara bersama-sama, dan mana yang murni dikerjakan oleh pemerintah.

F. Definisi Konsepsional

1. Otonomi daerah

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat.

2. Pelayanan Publik.

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan

³²Cullen, Ronald B & Donald P Chusman, Transition to Competitive Government: Speed,

penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

a. Pengertian pelayanan publik

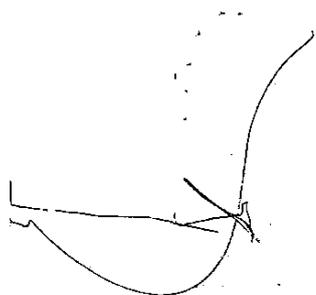
Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia dinyatakan pengertian pelayanan bahwa, “pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain”. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

b. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan Pelayanan publik oleh aparaturnya pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparaturnya pemerintah.

c. Ruang lingkup pelayanan publik

Ruang lingkup pelayanan publik meliputi pendidikan, pengajaran, pekerja dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan social, energy, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor lain yang terkait



G. Definisi operasional

Menurut Muhammad Zaenuri definisi operasional adalah petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel.³³ Pengukuran variabel merupakan inti dari setiap penelitian ilmiah, semakin peka pengukuran dari suatu variabel maka semakin besar kepercayaan terhadap hasil penelitian.

Menurut Koentjaraningrat yang di maksud dengan definisi operasional adalah “usaha mengubah konsep-konsep yang berupa *construct* dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain.”³⁴

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan Wirobrajan definisi operasionalnya adalah sebagai berikut:³⁵

1. Responsivitas

Berikut ini adalah indikator dari responsivitas:

- a. Tindakan Petugas Kecamatan jika masyarakat membutuhkan pelayanan.
- b. Kemampuan Petugas Kecamatan dalam merespon keluhan masyarakat.
- c. Keyakinan masyarakat dengan kemampuan Petugas Kecamatan.

³³ Muhammad Zaenuri, *Metode Penelitian Sosial*, Yogyakarta, UMY, 1999

³⁴ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT .Gramedia, Jakarta 1974, hal 75

³⁵ Winingsih Atik Senti & Dedyanto, *Mengsiamen Pelayanan*, Duta Pustaka, Yogyakarta, 2008, hal

- d. Petugas Kecamatan memberikan perhatian pada keluhan masyarakat.

2. Akuntabilitas

Berikut ini adalah indikator dari akuntabilitas:

- a. Pendapat Bapak/Ibu/Sdr/i tentang ketepatan waktu pelayanan Petugas Kecamatan Wirobrajan.
- b. Kemampuan Petugas Kecamatan dalam melayani masyarakat.
- c. Petugas Kecamatan memberikan perhatian khusus pada salah satu pengguna jasa pelayanan publik.
- d. Adilkah petugas Kecamatan dalam memberikan pelayanan.
- e. Pendapat masyarakat tentang kewajaran biaya untuk mendapatkan pelayanan.
- f. Pendapat masyarakat tentang kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.

3. Keterbukaan/transparansi

Berikut ini adalah indikator dari keterbukaan/transparansi:

- a. Pendapat Bapak/Ibu/Sdr/i tentang kemudahan prosedur pelayanan di Kantor Kecamatan Wirobrajan.
- b. Bagaimana Petugas Kecamatan dalam memberikan informasinya kepada masyarakat.
- c. Petugas Kecamatan selalu memberikan pengarahan/sosialisasi tentang kegiatan pelayanan publik

Sedangkan menurut Zeithmal Parasuraman dan Berry untuk melihat tingkat kepuasan penyelenggaraan pelayanan di Kecamatan Wirobrajan dapat dilihat dari beberapa indikator:

a. Kompetensi (competence)

Kemampuan untuk melaksanakan satu tugas, peran atau tugas, kemampuan mengintegrasikan pengetahuan, ketrampilan-ketrampilan, sikap-sikap dan nilai-nilai pribadi, dan kemampuan untuk membangun pengetahuan dan keterampilan yang didasarkan pada pengalaman dan pembelajaran yang dilakukan.

b. Kesopanan (courtesy)

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

c. Keamanan (security)

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

d. Komunikasi (communication) suatu proses dalam mana seseorang atau beberapa orang, kelompok, organisasi dan masyarakat menciptakan, dan menggunakan informasi agar terhubung dengan lingkungan dan orang

e. Kemudahan akses (*accessibility*)

Tempat dan lokasi serta pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

f. Informasi (*information*)

pengetahuan yang didapatkan dari pembelajaran, pengalaman, atau instruksi. Namun demikian, istilah ini memiliki banyak arti bergantung pada konteksnya, dan secara umum berhubungan erat dengan konsepsi³⁶.

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dikarenakan dalam penelitian ini berusaha menggambarkan secara sistematis dari situasi, fenomena dan program pelayanan atau penyediaan informasi tentang kehidupan masyarakat. Menurut Prof. DR. H. Hadari Nawawi, dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambar/melukiskan keadaan obyek/subyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain lain) berdasarkan fakta.³⁷

³⁶ Sumber diadaptasi dari Zeithmal, parasuraman dan berry 1990 yang dilihat dari buku Winarsih Atik Septi & Ratminto, Manajemen Pelayanan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hal 185

³⁷ Hadari Nawawi, Metode Penelitian Bidang Sosial, Ceik Meda University press, Yogyakarta, 1998

jasa pelayanan publik dikecamatan tersebut. Adapun jenis responden yang akan diambil yaitu:

- a. Perwakilan dari aparat Kecamatan Wirobrajan dalam bidang pelayanan.
- b. Masyarakat pengguna jasa pelayanan di Kecamatan Wirobrajan.
- c. Tokoh masyarakat di wilayah Kecamatan Wirobrajan.

4. Teknik pengumpulan data

a. Interview/wawancara

Interview adalah teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara. Dalam hal ini dalam teknik pengumpulan data dilakukan wawancara tidak struktur, wawancara ini adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan, deep interview (wawancara mendalam) bertanya langsung pada obyek penelitian dalam hal ini para Pejabat Kecamatan di Wirobrajan yang bertanggung jawab terhadap kebijakan publik.

b. Kuesioner

Kuesioner yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan pertanyaan yang telah disusun sebelumnya, alatnya berupa daftar pertanyaan. Adapun jenisnya adalah kuesioner tertutup yaitu yang

jawabannya sudah disediakan sehingga responden tinggal memilih jawaban yang telah disediakan.

c. Observasi

Observasi sebagai teknik pengumpulan data mempunyai ciri yang spesifik bila dibandingkan dengan teknik yang lain, yaitu wawancara dan kuisisioner. Kalau wawancara dan kuisisioner selalu berkomunikasi dengan orang, maka observasi tidak terbatas pada orang, tetapi juga obyek-obyek alam yang lain. Teknik pengumpulan data dengan observasi digunakan bila, peneliti berkenan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam dan bila responden yang diamati tidak terlalu besar. Observasi yang digunakan adalah observasi tidak struktur yang tidak di persiapkan secara sistematis tentang apa yang akan di observasi.

d. Dokumentasi

Penulis menggunakan teknik dokumentasi untuk mengumpulkan data dengan cara mempelajari dokumen – dokumen yang diperoleh dari berbagai perpustakaan, instansi, pusat data, badan pusat statistik, ataupun lembaga terkait sehingga data yang dihasilkan lebih akurat dan terjamin

Matriks Data Penelitian

Tahap	Variable	Indikator	Sumber Data
<p>1) Mapping permasalahan (perumusan masalah) dan Studi Pustaka (kajian data media, literatur, dan regulasi)</p>	<p>a. Responsivitas b. Akuntabilitas c. Keterbukaan/transparansi</p>	<p>a. kemampuan provider untuk membantu kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. b. suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara peyelenggaraan pemerintahan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada dimasyarakat c. bahwa prosedur/tata cara, peyelenggaraan pemerintah dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.</p>	<p>Hasil laporan tertulis (penelaahan dokumen) instansi terkait, studi pustaka/literatur, misalnya makalah, artikel, dan berbagai hasil penelitian sebelumnya yang berhubungan dengan masalah penataan organisasi perangkat daerah yang dilakukan peneliti lain, serta peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian.</p>
<p>2) Observasi dan Studi Lapangan</p>	<p>a. Kondisi pelayanan b. Kondisi organisasi c. Keluhan masyarakat</p>	<p>a. Bisa dilihat dari adanya fasilitas-fasilitas yang memadai seperti adanya kotak suara, papan pengumuman, program kerja dan fasilitas lainnya yang menunjang kinerja aparatur kecamatan wirobrajan. b. Dilihat dari struktur organisasi</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peyelenggara pelayanan: seluruh aparatur pelayanan kecamatan wirobrajan. • Target group adalah seluruh

		<p>yang ada dikecamatan wirobrajan.</p> <p>c. Menganalisis dari adanya komplain dari masyarakat mengenai pelayanan publik dikecamatan wirobrajan.</p>	<p>masyarakat wirobrajan.</p>
3) Analisis data	<p>a. Pengenalan masalah</p> <p>b. Pendalaman masalah</p> <p>c. Analisis organisasi</p>	<p>a. Mencoba mencari masalah yang ada dikecamatan wirobrajan untuk segera menawarkan solusinya.</p> <p>b. Menganalisis masalah yang terjadi dikecamatan wirobrajan dalam bidang pelayanan publik.</p> <p>c. Mencari data-data pelayanan publik dikecamatan wirobrajan langsung dari aparaturnya dalam bidang pelayanan publik.</p>	<p>Seluruh data hasil dari observasi dan studi lapangan maupun hasil kajian studi pustaka.</p>

5. Analisis data

Data yang terkumpul perlu diolah lagi sehingga mempunyai arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Analisa data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan menganalisislah data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Beberapa tingkatan kegiatan perlu dilakukan, antara lain memeriksa data mentah sekali lagi, membuatnya dalam bentuk tabel yang berguna, baik secara manual ataupun menggunakan komputer dengan demikian teknik analisa data merupakan salah satu hal yang