

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat merupakan fungsi yang harus diemban pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sebagai tolok ukur terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Suksesnya penyelenggaraan otonomi daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good local governance*) terlihat pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

Sebagai salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya dan mengoptimalkan peran birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, telah disusun dan ditetapkan berbagai kebijakan untuk memperbaiki mekanisme pelayanan publik, antara lain melalui Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 1998 tentang Pelayanan Perizinan Satu Atap di Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah sebagai sarana untuk mengukur seberapa besar tingkat capaian kinerja instansi publik.

Kualitas penyelenggaraan pelayanan publik masih perlu ditingkatkan kearah yang lebih baik. Masih terdapat banyak hal yang menyebabkan kurang optimalnya penyelenggaraan pelayanan publik, mislanya kurangnya sarana dan prasarana, petugas yang belum bersifat melayani, tidak jelasnya waktu dan biaya yang harus dilakukan untuk mendapatkan pelayanan publik, dan panjangnya prosedur yang harus ditempuh untuk menyelesaikan suatu pelayanan publik. Oleh karenanya, daerah diharapkan terus memiliki keinginan dalam melakukan perbaikan pelayanan publik. Prakarsa daerah dalam meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik tentunya harus sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan kepuasan masyarakat. Masyarakat berhak memberikan masukan, koreksi, dan perbaikan terhadap pelayanan. Inilah yang disebut manajemen publik masa kini (*new public management*) yang memiliki ciri bahwa kewenangan berada pada petugas pelayanan dan pelanggan, sehingga pelayanan lebih menekankan pada kualitas sebagai hasil negosiasi kepentingan masyarakat dan pemerintah. Peran pemerintah adalah pelayan sekaligus perantara kepentingan beberapa kelompok masyarakat. Dengan kata lain, posisi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik berubah dari “dilayani” menjadi “melayani”.¹

Perubahan paradigma pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi atau penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah pada hakekatnya harus diikuti dengan perubahan konsep penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih meyakinkan dalam menciptakan akses dan mutu

¹ Dokumentasi buku: Inovasi manajemen pelayanan di kecamatan hal 28

pelayanan. Sesuai dengan pemerintahan desentralisasi, maka pelayanan lebih didekatkan kepada masyarakat dan pelayanan yang lebih berkualitas adalah sebuah keharusan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Peningkatan pelayanan publik di daerah dapat dilakukan dengan inovasi manajemen pada unit layanan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau pada tingkat yang secara langsung berhadapan dengan masyarakat yaitu kecamatan. Melakukan optimalisasi peran kecamatan dalam pelayanan merupakan jawaban atas pentingnya akses dan mutu. Sehingga mutu dan kualitas aparatur yang ada di kecamatan adalah salah satu hal terpenting untuk mewujudkan pelayanan publik di suatu daerah. Agar birokrasi dapat memberikan pelayanan yang baik, maka diantara sepuluh prinsip good governance ada 3 (tiga) nilai administratif yang mendasar, yakni: efektifitas, efisiensi, dan profesionalisme.²

Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2004 menyatakan bahwa Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.³

Menurut UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004, Kecamatan adalah wilayah kerja camat. Wilayah kekuasaan menunjukkan adanya yuridiksi kewenangan didalamnya, sedangkan wilayah kerja lebih merupakan wilayah

²<http://www.slidshare.net/sepuluhprinsipgoodgovernance>. Diakses 13 oktober 2014

³ Ratminto & Atik Senti Winasih. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar. 2005. Hal

pelayanan kepada masyarakat. Camat menjalankan tugas pokok sebagai unsur lini yaitu *to do, to act*. Artinya adalah kecamatan dijadikan sebagai pusat pelayanan pada masyarakat yang bersifat operasional dengan batas wilayah sebagai batas pemberian pelayanan. Kecamatan yang merupakan ujung tombak terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat juga tidak terlepas dari permasalahan yang berkenaan dengan kondisi pelayanan yang relatif belum memuaskan. Baik buruknya pelayanan yang diberikan sangat ditentukan oleh tersedianya sumberdaya aparatur pemerintah yang professional.⁴

Fungsi kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat ini menjadi relevan jika dilihat dari segi kedekatan jarak, kecepatan waktu dan kualitas pelayanan yang diberikan. Bila fungsi ini dapat dijalankan secara konsisten, maka secara bertahap akan berdampak strategis dalam menekan inisiatif pemekaran daerah kabupaten. Secara empiris, alasan yang sering dikemukakan untuk pemekaran daerah adalah untuk mendekatkan dan meningkatkan kualitas pelayanan.

Terbitnya peraturan pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan sepatutnya meningkatkan semangat dari camat dan aparatur kecamatan untuk melaksanakan tugasnya secara optimal. Terbitnya peraturan ini menunjukkan arti penting kecamatan dalam pemerintah daerah dan penyelenggaraan otonomi. Bahkan pada penjelasannya, PP ini menyatakan kecamatan memegang posisi strategis dalam hubungannya dengan

⁴Dokumentasi Buku: Inovasi Manajemen Pelayanan di Kecamatan. Hal 30

penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Mengingat posisi strategis itu, maka camat perlu lebih aktif dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan tugasnya. Camat diharapkan mampu melakukan inovasi untuk meningkatkan kinerjanya. Dalam konteks pelayanan kepada masyarakat, maka inovasi dapat diartikan sebagai upaya dalam meningkatkan pelayanan yang dihasilkan melalui pendekatan metode atau alat baru dalam pelayanan publik. Berdasarkan Permendagri No. 4 tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) bahwa pelayanan publik oleh kecamatan meliputi pelayanan bidang perizinan, dan pelayanan bidang non perizinan dengan maksud dan tujuan yaitu kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota dan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya permendagri ini mengisyaratkan beberapa hal diantaranya adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan kantor/badan terpadu di kabupaten/kota, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat (*close to customers*). Melalui permendagri ini diharapkan pelayanan publik pada kantor kecamatan akan lebih optimal pada masa yang akan datang.

Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi agar suatu kecamatan dapat dijadikan sebagai penyelenggara PATEN, yaitu:

- a. Syarat Substansif yaitu adanya pendelegasian sebagai wewenang Bupati/Walikota kepada Camat yang meliputi bidang perizinan dan non perizinan yang ditetapkan melalui peraturan Bupati/walikota.
- b. Syarat Administratif yang meliputi adanya standar pelayanan dan uraian tugas personil kecamatan yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota.
- c. Syarat teknis yang meliputi sarana dan prasarana, serta adanya pelaksanaan teknis yang disesuaikan dengan kemampuan anggaran daerah.⁵

Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 56 tahun 2012 tentang pelimpahan sebagian tugas yang menjadi kewenangan Bupati kepada Camat di Wilayah Kabupaten Temanggung, Perbup nomor 57 tahun 2012 tentang penyelenggaraan pelayanan perizinan dan non perizinan pada Kecamatan di lingkungan pemerintah Kabupaten Temanggung, dan Perbup nomor 58 tahun 2012 tentang standart pelayanan administrasi terpadu kecamatan di Kabupaten Temanggung.

Adapun maksud dari Perbup Nomor 56 tahun 2012 adalah untuk mempertegas dan memberi kepastian hukum pelaksanaan tugas Camat sebagai perangkat daerah, dan mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat. Kemudian tujuannya adalah untuk lebih meningkatkan kualitas dan

mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.⁶ Selanjutnya, menurut peraturan bupati nomor 57 tahun 2012 penyelenggaraan pelayanan perizinan meliputi pemberian, penolakan, pengawasan, dan pencabutan izin. Selain itu, penyelenggaraan pelayanan non perizinan meliputi pemberian, penolakan dan pengawasan surat keterangan dan rekomendasi.⁷ Kemudian, Perbup nomor 58 tahun 2012 tentang standar pelayanan administrasi terpadu kecamatan di Kabupaten Temanggung memiliki maksud terwujudnya penyelenggaraan pelayanan di kecamatan secara prima sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Disamping itu, tujuan disusunnya Peraturan Bupati ini untuk memberikan jaminan dan kepastian penyelenggaraan pelayanan kepada penerima pelayanan (masyarakat).⁸

Diantara seluruh Kabupaten/kota di Indonesia, Kabupaten Temanggung dan seluruh Kecamatan di Temanggung sudah melaksanakan program ini, Kecamatan Temanggung merupakan salah satu yang sudah melaksanakan Kebijakan PATEN dan menjadi kecamatan percontohan bagi kecamatan lain di Kabupaten Temanggung. Tidak semua Kecamatan dapat menyelenggarakan Kebijakan PATEN ini dikarenakan setiap kecamatan harus memiliki beberapa syarat yang sudah dijelaskan dimuka. Kecamatan Temanggung adalah kecamatan yang sudah memcnuhi syarat tersebut yaitudanya syarat substansif yaitu pendelegasian sebagai wewenang Bupati/Walikota kepada Camat yang meliputi bidang perizinan dan non perizinan yang ditetapkan melalui peraturan

⁶Himpunan Peraturan Bupati Temanggung Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan

Bupati/walikota. Selain itu adanya syarat Administratif yang meliputi adanya standar pelayanan dan uraian tugas personil kecamatan yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota. Kemudian syarat teknis yang meliputi sarana dan prasarana, serta adanya pelaksanaan teknis yang disesuaikan dengan kemampuan anggaran daerah.⁹

Melihat pelaksanaan permendagri no 4 tahun 2010 mengenai PATEN, PATEN merupakan sebuah inovasi sederhana namun memberikan manfaat yang besar, selain mempermudah masyarakat memperoleh pelayanan, juga memperbaiki citra dan legitimasi pemerintah daerah dimata masyarakat. Namun masih banyak terdapat permasalahan yang dihadapi oleh Kecamatan Temanggung dalam pelaksanaan kebijakan PATEN ini, sehingga judul penelitian ini **adalah IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERMENDAGRI NOMOR 4 TAHUN 2010 TENTANG PELAYANAN ADMINISTRASI TERPADU KECAMATAN (PATEN)**(Studi Kasus di Kantor Kecamatan Temanggung).

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana implementasi kebijakan permendagri nomor 4 tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Temanggung?

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan tentang Pelayanan Administratif Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kec. Temanggung?

C. TUJUAN PENELITIAN

Untuk mendapatkan gambaran umum mengenai implementasi kebijakan permendagri nomor 4 tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Temanggung, dan factor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tentang PATEN di Kecamatan Temanggung.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Akademik

Diharapkan memberi kontribusi positif terhadap pengembangan studi politik lokal khususnya mengenai Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kantor Kecamatan Temanggung.

2. Manfaat Praktis

a. Diharapkan dapat menjadi suatu gambaran sejauh mana Kecamatan Temanggung dalam melaksanakan kebijakan PATEN. Selain itu hasil penelitian ini juga dapat menjadi acuan bagi Kecamatan lain di Temanggung yang belum melaksanakan kebijakan ini

b. Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dalam Pelaksanaan Kebijakan permendagri nomor 4 tahun 2010

tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kantor Kecamatan Temanggung.

E. KERANGKA DASAR TEORI

1. Implementasi kebijakan

Implementasi Kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.¹⁰

Lane (1993:197) dalam bukunya *The public Sector: Concept, Models and Approaches* menyatakan pada dasarnya implementasi dapat dibedakan berdasarkan jenisnya yaitu implementasi sebagai hasil (*outcome*) atau implementasi sebagai proses (*process*). Walaupun studi implementasi merupakan suatu pendekatan baru dalam bidang kajian Administrasi Negara, namun pada hakekatnya bukan hal yang sama sekali baru, paling tidak dalam arti konsep dan ruang lingkup yang telah lama menjadi bidang perhatian bidang administrasi pembangunan. Namun, harus diakui bahwa konseptualisasi, model, pendekatan penerapan dalam penelitian serta pengkajian terhadap proses

¹⁰Riant Nugroho. *Public Policy*. Jakarta : PT.Elex Media Komputindo, 2003. Hal 657

pembangunan dengan menggunakan studi kasus pada program-program pembangunan merupakan suatu hal yang baru di Indonesia.¹¹

Selanjutnya Lane (1993:102) mengemukakan bahwa konsep implementasi memiliki dua aspek, yaitu:

- 1) Hubungan antara tujuan (*objectives*) dan hasil (*outcomes*), sisi tanggung jawab (*responsibility side*)
- 2) Proses untuk membawa kebijakan kedalam efek yang merupakan sisi kepercayaan (*trust side*).¹²

Implementasi menurut Van Meter dan Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel:

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
- c. Kondisi ekonom, sosial dan politik
- d. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor¹³

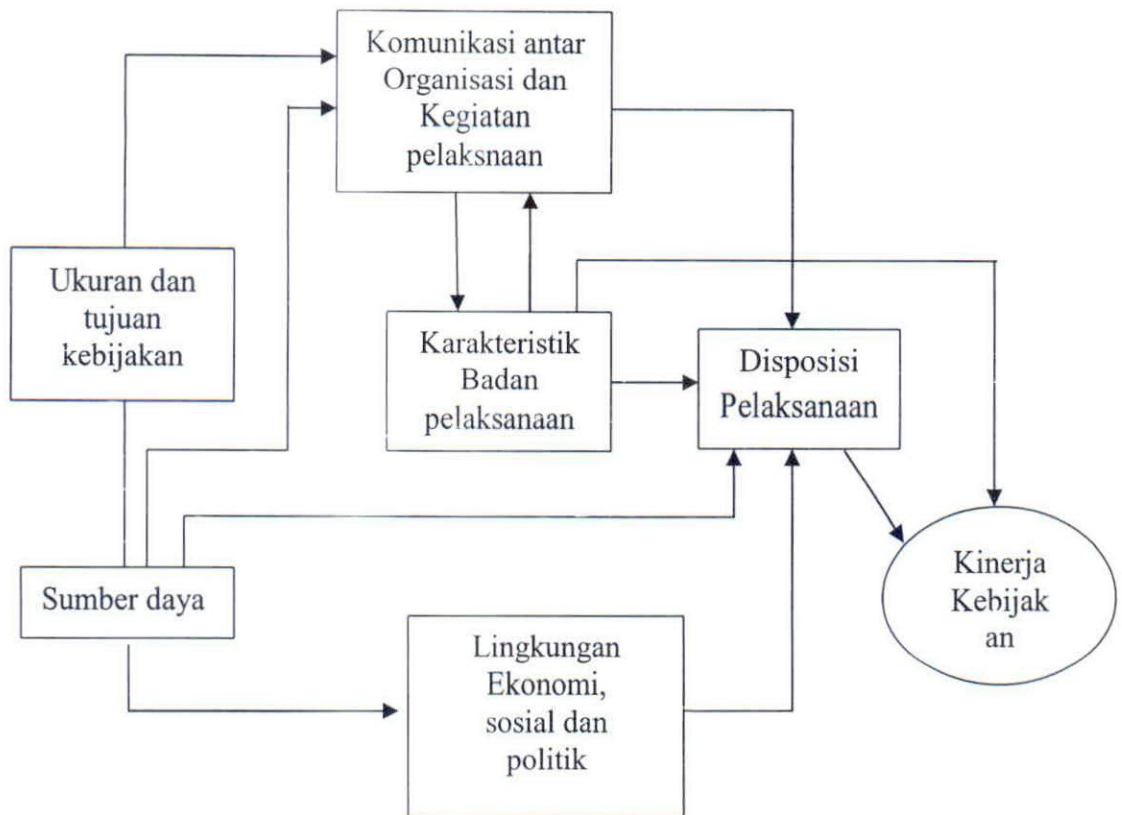
¹¹ Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014. Hal 21

¹² Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014. Hal 22

¹³ Riant Nugroho. *Public Policy*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo, 2003. Hal 665-666

Gambar 1.1

Model Implementasi Kebijakan Van Matter dan Van Horn¹⁴



Sedangkan menurut Chemma dan Rondinelli (1983:27) implementasi kebijakan atau program adalah serangkaian aktivitas yang berkaitan yang dirancang untuk menyelaraskan dan mengintegrasikan tindakan lembaga pemerintah dan organisasi lainnya guna mencapai sasaran kebijakan yang diinginkan.

Chemma dan Rondinelli mengidentifikasi adanya dua pandangan yang bertentangan tentang proses implementasi dalam proses

¹⁴Dyah Mutiarin & Arif Zaemudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka

interaksi antara penentu tujuan dan pelaksanaan, yaitu pendekatan pencapaian dan pendekatan politik. Pendekatan pencapaian menganggap bahwa implementasi adalah proses non politik yang bersifat rutin dan teknis untuk melaksanakan rencana yang telah ditentukan serta administrator atau pelaksana itu adalah sebagai pemimpinnya. Sedangkan pendekatan politik menganggap bahwa administrasi adalah bagian integral dari proses pembuatan kebijakan, tempat di mana kebijakan diformulasikan atau bahkan dibatalkan.¹⁵

Chemina dan Rondinelli (1983:28) menyatakan bahwa terdapat empat factor utama yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi (pembagian kewenangan) di Negara-negara sedang berkembang, yaitu:

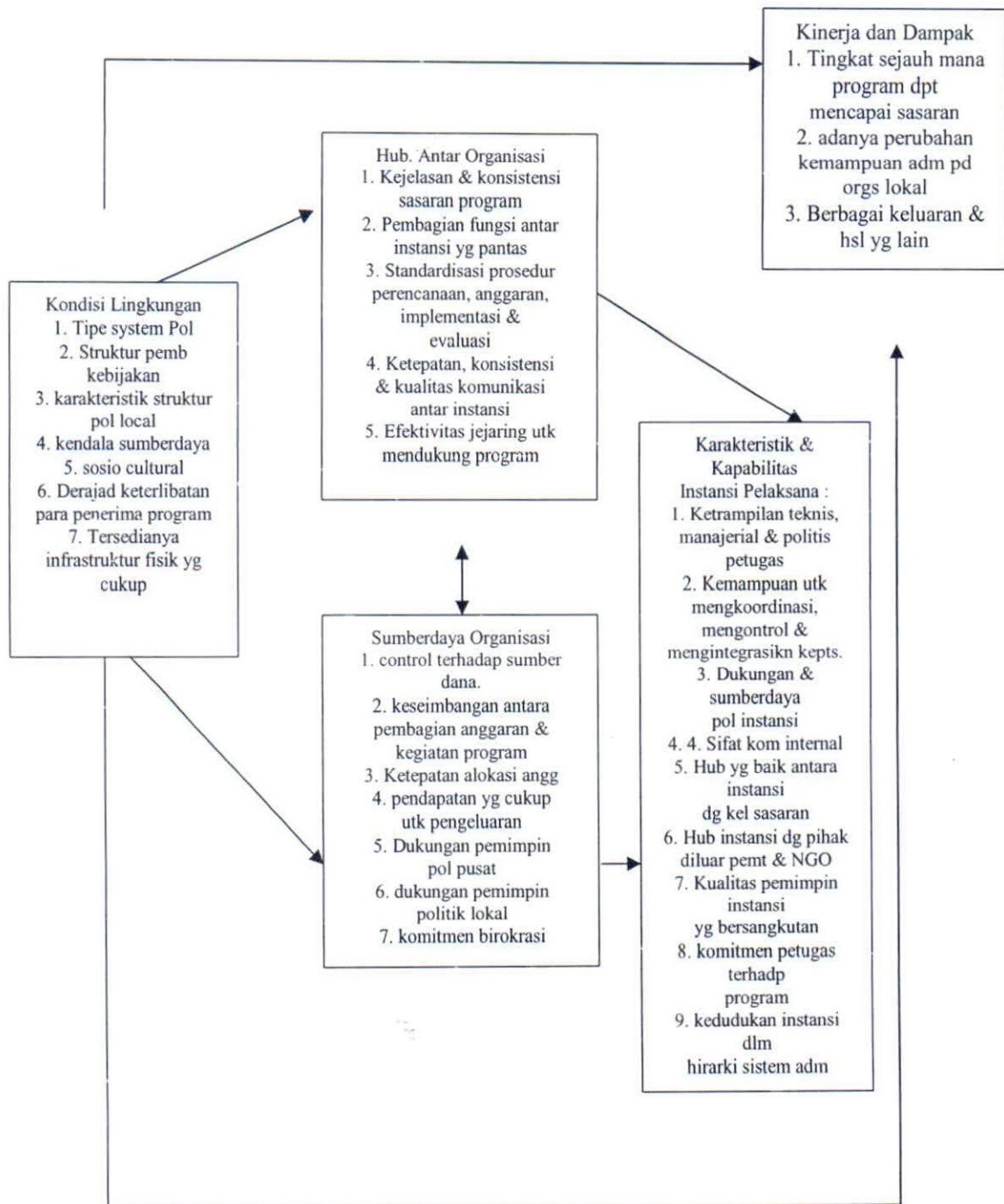
- 1) Kondisi lingkungan (environmental conditions)
- 2) Hubungan antar organisasi (inter organizational relationship)
- 3) Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana (characteristics of implementing agencies)¹⁶

¹⁵ Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014. Hal 34

¹⁶ Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka

Gambar 1.2¹⁷

Proses Implementasi Program menurut G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli



¹⁷Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka

Menurut Edwards III (1980)¹⁸, studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi administrasi public termasuk didalamnya kebijakan publik. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Dalam bukunya yang berjudul "*implementing public policy*". Edward mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat faktor atau variabel kritis dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi (sikap kecenderungan) dan struktur birokrasi. Adapun secara terperinci Edwards III (1980) menjelaskan keempat faktor tersebut sebagai berikut:

1) Komunikasi

Agar implementasi dapat efektif penanggung jawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang mesti dilakukan. Dalam mengimplementasikan kebijakan, perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus ditransmisikan kepada personal yang tepat dan perintah harus jelas, akurat dan konsisten. Dengan demikian dalam factor komunikasi terdapat tiga aspek pokok, yaitu: transmisi (transmission), kejelasan (clarity) dan konsistensi (consistency).

¹⁸ Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka

2) Sumber daya

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara efektif maka dibutuhkan sumber daya yang cukup. Implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementor kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Sumber daya yang penting untuk implementasi kebijakan meliputi staf dengan jumlah yang sesuai dan dengan keahlian yang memadai dan relevan dengan implementasi kebijakan, kewenangan dan fasilitas.

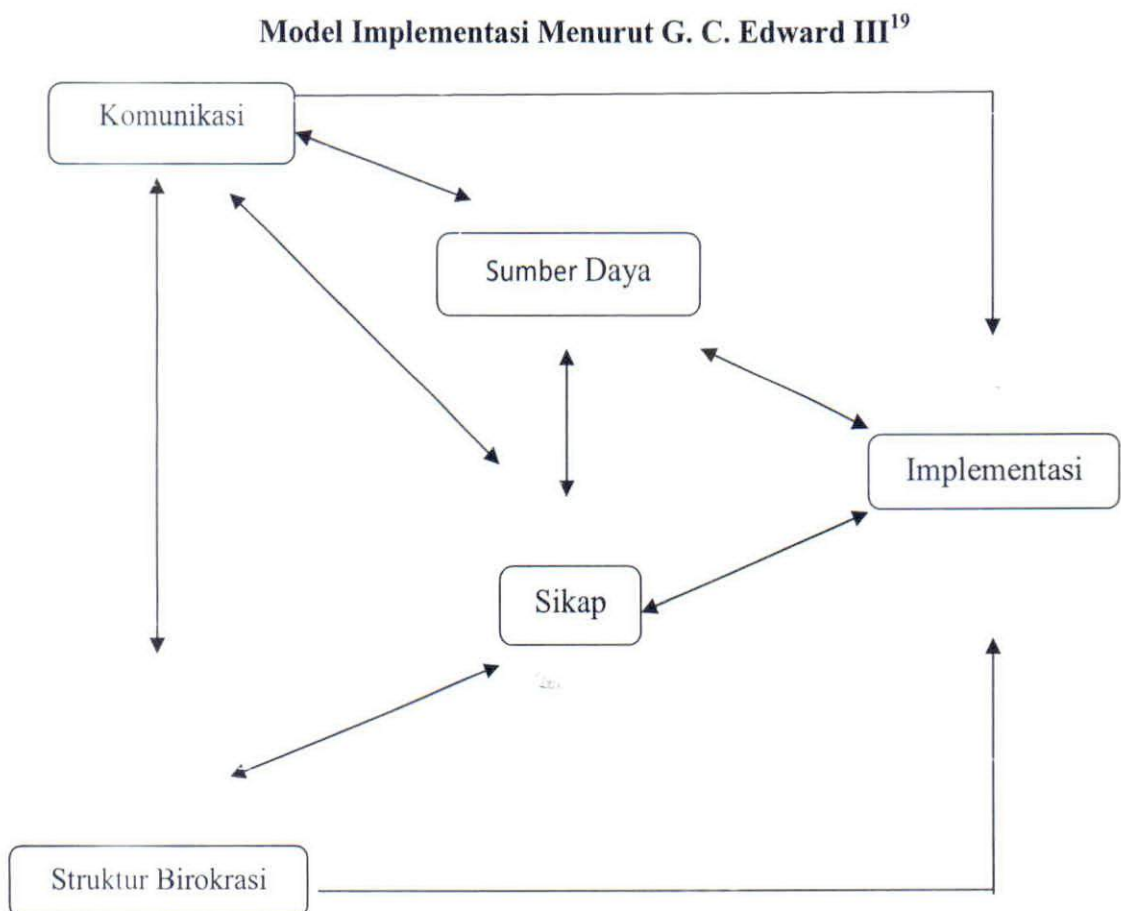
3) Disposisi (sikap kecenderungan)

Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian juga sebelumnya apabila sikap-sikap dan perspektif implementor berbeda dari pembuatan keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Unit-unit birokrasi yang berbeda mungkin mempunyai pandangan-pandangan yang berbeda mengenai kebijakan. Ketidaksepakatan dalam dan antara badan-badan menghalangi kerjasama dan menghambat implementasi dalam suatu bidang kebijakan. Masing-masing badan terkait mungkin memiliki prioritas-prioritas yang berbeda, komitmen yang berbeda, dan cara penanggulangan masalah yang berbeda (Edward III

4) Struktur Birokrasi

Struktur yang tepat dapat memberikan dukungan kuat terhadap kelancaran implementasi kebijakan. Terdapat dua hal penting dalam struktur birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja standart dan fragmentasi. Hal tersebut disamping secara langsung mempengaruhi implementasi, secara tidak langsung mereka juga mempengaruhi implementasi melalui dampak/pengaruh satu terhadap lainnya.

Gambar 1.3



2. Pelayanan publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang public maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁰

Menurut Miftah Thoha (2001:12), pelayanan masyarakat sering disebut juga pelayanan umum/publik adalah suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu yang memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan tertentu. Pelayanan masyarakat secara umum dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemerintah untuk memberikan jasa (service) kepada masyarakat baik berupa pengaturan maupun penyediaan pelayanan atas dasar tuntutan masyarakat sehingga memudahkan masyarakat untuk melakukan aktivitasnya sehari-hari dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.²¹

²⁰Ratminto & Atik Septi Winasih. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005. Hal

²¹Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kehidupan*. Yogyakarta: Pustaka

Pelayanan publik tidak lepas dari administrasi publik, seperti yang disampaikan Janet Denhardt dan Robert Denhardt, pelayanan public merupakan salah satu isu tujuan penting dari administrasi public yang meliputi penyelenggaraan pemberian jasa-jasa public, urusan-urusan public (kepentingan dan kebutuhan publik) serta pemberian pelayanan public yang adil dan tidak diskriminatif (dalam Kurniawan, 2003).²²

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. Negara didirikan oleh public (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya Negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Secara teoritis, tujuan pelayanan public pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Menurut Sinambela (2006:6), untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

- a. Transparansi
- b. Akuntabilitas
- c. Kondisional
- d. Partisipatif

²²Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka

- e. Kesamaan hak
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban²³

Selanjutnya dalam Denhardt dan Robert B Denhardt (2003) perspektif *New Public Service*, pelayanan public dikembangkan berdasarkan upaya untuk memenuhi dan mengakomodasi nilai-nilai kebutuhan dan kepentingan public yang didefinisikan melalui proses dialog public yang rasional dengan pertimbangan politik, ekonomi maupun organisasional. Dengan demikian, peran pemerintah adalah melayani (serving) dan posisi public bukan lagi sekedar klien, konstituen ataupun pelanggan, tetapi lebih sebagai warga Negara (*citizen*).²⁴

3. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan

a. Pengertian PATEN

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Satu tempat disini berarti cukup melalui satu meja atau loket pelayanan. System ini memosisikan

²³ Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014. Hal 118-119

²⁴ Dyah Mutiarin & Arif Zaenudin. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka

warga masyarakat hanya berhubungand engan petugas meja/loket pelayanan di kecamatan.²⁵

Ketika warga masyarakat datang ke kantor kecamatan untuk melakukan pengurusan pelayanan administrasi, tidak perlu lagi mendatangi setiap petugas yang berkepentingan, seperti kepala seksi, sekretaris kecamatan dan camat. Warga cukup menyerahkan berkas ke petugas meja/loket pelayanan, duduk menunggu sejenak, kemudian dipanggil untuk menerima dokumen yang sudah selesai. Setelah itu melakukan pembayaran (bila ada tarif yang harus dibayar). Pembayaran biaya pelayananpun dilakukan dan dicatat secara transparan. Warga tidak lagi harus terbebani dengan pertanyaan apakah uang yang dibayarkan akan sampai kepada kas daerah atau hilang di perjalanan, karena semuanya tercatat dan dilaporkan. Selain itu persyaratan untuk memperoleh pelayanan, besarnya biaya dan waktu untuk memproses pun pada standarnya dan diumumkan kepada masyarakat. Jika pelayanan yang diberikan petugas tidak sesuai dengan standar, warga dapat mengadukan kepada pengambil kebijakan di atasnya.²⁶

b. Maksud penyelenggaraan PATEN

²⁵Dokumentasi Buku: Inovasi manajemen pelayanan di kecamatan. Hal 32-33

PATEN diselenggarakan dengan maksud untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi badan/kantor pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di kabupaten/kota bagi kecamatan yang secara kondisi geografis daerah akan lebih efektif dan efisien dilayani melalui kecamatan. Pusat pelayanan masyarakat berarti di masa datang, kecamatan harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional berdasarkan criteria dan skala kecamatan dibidang perizinan dan non perizinan.²⁷

c. Tujuan PATEN

PATEN diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan ini terutama terlihat dari aspek waktu dan biaya pelayanan. Melalui penyelenggaraan PATEN, warga masyarakat dapat menerima pelayanan yang lebih cepat dan terukur dengan jelas.²⁸

d. Koordinasi Kecamatan (PATEN) dengan badan / kantor PTSP di Kabupaten atau Kota

Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat juga dapat dilakukan PATEN dengan memerankan kecamatan untuk melayani perizinan skala kecil dan sebagai simpul pelayanan (front office)

²⁷ Dokumentasi Buku: Inovasi penyelenggaraan pelayanan di kecamatan Hal 36-37

bagi Badan / kantor PTSP setelah adanya koordinasi dan kesepahaman antar badan atau kantor PTSP dengan kecamatan yang menyatakan bahwa kecamatan tersebut menjadi simpul pelayanan (front office) badan/kantor PTSP.

F. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi adalah pelaksanaan suatu kebijakan publik, dengan harapan untuk mencapai target dan tujuan tertentu dan dengan birokrasi yang efektif dan profesional.

2. Pelayanan publik

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang public maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dalam rangka untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Bertujuan untuk memudahkan dalam menganalisis data maka perlu diberikan batasan-batasan dan gejala-gejala yang diidentifikasi dengan tujuan untuk menjawab masalah dalam penelitian.

A. Implementasi kebijakan permendagri nomor 4 tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

1) Standard dan sasaran kebijakan

- a. Kejelasan terkait dengan Tujuan dan Sasaran dari Kebijakan
- b. Kejelasan tentang standard pelayanan yang dilakukan guna mencapai tujuan dan sasaran yang sudah dibuat
- c. Kejelasan tentang standard dan sasaran kebijakan agar kebijakan PATEN dapat terealisasikan dengan mudah

2) Sumberdaya

a. Kejelasan Jumlah, Tugas dan Kompetensi yang dimiliki Implementator

b. Kejelasan terkait dengan Sumber Daya *financial*/ Anggaran

c. Kejelasan profesionalitas aparat pelaksana, yaitu kemampuan/profesionalitas, kedisiplinan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, dan ketepatan jadwal pelayanan. Diperjelas dengan pemberian pertanyaan kepada responden yaitu:

1. Bagaimana kemampuan/profesionalitas aparat pelaksana?

2. Bagaimana kedisiplinan petugas pelayanan?

3. Bagaimana kecepatan pelayanan?

4. Bagaimana ketepatan jadwal pelayanan?

3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

a. Kejelasan terkait dengan Tujuan dan Sasaran dari Kebijakan Pelayanan Administratif Terpadu Kecamatan

- b. Kejelasan terkait dengan bagaimana bentuk sosialisasi yang dilakukan guna mencapai tujuan dan sasaran yang sudah dibuat.
- c. Kejelasan dan Pemahaman yang dimiliki oleh Implementator dalam pelaksanaan kebijakan Pelayanan Administratif Terpadu Kecamatan (PATEN).

4) Karakteristik agen pelaksana

- a. Kejelasan terkait dengan bagaimanakarakteryang dimiliki oleh implementator, seperti keadilan dalam pelayanan, tanggung jawab dalam pelayanan, kesopanan dan keramahan dalam pelayanandan bagaimana cara menerima pendapat orang lain. Diperjelas dengan memberikan pertanyaan dalam kuisisioner:

1. Bagaimana keadilan dalam pelayanan?
2. Bagaimana tanggung jawab petugas dalam pelayanan?
3. Bagaimana kesopanan dan keramahan petugas pelayanan?

- b. Kejelasan terkait dengan struktur organisasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi kebijakan PATEN.

- c. Kejelasan terkait dengan bagaimanakarakteryang dimiliki oleh implementator, seperti sikap dan perilaku komitmen

kejujuran, dan bagaimana cara menerima pendapat orang lain.

5) Kondisi sosial, ekonomi, dan budaya

- a. Kejelasan terkait dengan keadaan ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan PATEN
- b. Kejelasan terkait dengan keadaan kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi pelaksanaan kebijakan

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan PATEN

- a. Kejelasan terkait faktor internal implementasi kebijakan PATEN
- b. Kejelasan Terkait faktor eksternal implementasi kebijakan PATEN

C. Skala Indeks pelayanan

Penjabaran dari hasil penyebaran kuisisioner berjumlah 50 angket, yang disebar secara acak kepada masyarakat pemohon dalam pelayanan di kecamatan. Penghitungannya dengan cara:

Untuk mengetahui bagaimana kualitas pelayanan yang dihasilkan oleh Kecamatan Temanggung, maka akan di analisis dengan skala indeks.

Oleh karena itu terlebih dahulu masing-masing jawaban dalam angket penelitian akan diberikan skor yang sesuai dengan bobot dan kualitasnya masing-masing jawaban sebagai berikut

- a. Jawaban sangat baik, diberikan bobot empat.
- b. Jawaban baik, diberikan bobot tiga.
- c. Jawaban kurang, diberikan bobot dua.
- d. Jawaban tidak baik, diberikan bobot satu.

Ada pun skala indeks tersebut menurut KepmenPan No.25 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

Table nilai persepsi, interval IKM, konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja.

Nilai Persepsi	Nilai Interval IKM	Nilai Interval Konversi IKM	Mutu Pelayanan	Kinerja Unit Pelayanan
1	1,00 – 1,75	25 – 43,75	D	Tidak Baik
2	1,76 – 2,50	43,76 – 62,50	C	Kurang Baik
3	2,51 – 3,25	62,51 – 81,25	B	Baik
4	3,26 – 4,00	81,26 – 100,00	A	Sangat Baik

Sumber: panduan pengukuran IKM KepmanPan No.25/2004

Nilai IKM di hitung dengan menggunakan “ Nilai rata-rata tertimbang” masing-masing unsur pelayanan. Dalam penghitungan indeks kepuasan masyarakat terhadap 16 unsur pelayanan yang di kaji, setiap unsure pelayanan memiliki perimbangan yang sama dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{Bobot nilai rata-rata tertimbang} = \frac{\text{Jumlah bobot}}{\text{Jumlah unsur}} = \frac{1}{16} = 0,062$$

Sedangkan untuk memperoleh nilai IKM unit pelayanan di gunakan pendekatan nilai rata-rata tertimbang dengan rumus sebagai

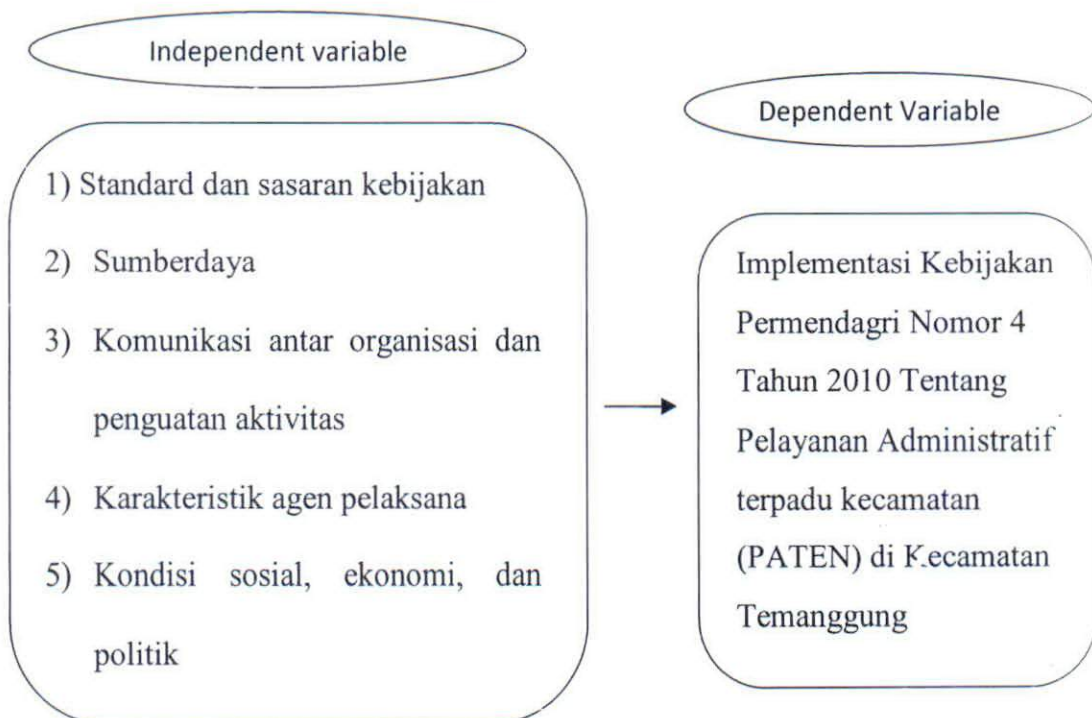
$$\text{IKM} = \frac{\text{Total dari nilai rata-rata persepsi per unsure} \times \text{nilai penimbang}}{\text{Total unsure yang terisi}}$$

Untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian IKM yaitu antara 25-100 maka hasil tersebut di atas di konversi dengan nilai dasar 25 dengan rumus sebagai berikut :

$$\text{IKM Unit Pelayanan} \times 25$$

Dari metode yang dipakai dalam memperoleh hasil kualitas pelayanan yang dijelaskan di atas, maka diperoleh hasil dari masing-masing variable atau unsur pelayanan seperti yang terjadi pada table berikut ini :

Gambar 2.1



H. METODE PENELITIAN

Dalam suatu penelitian metode penelitian sangat berperan penting secara alamiah untuk memperoleh data dengan kegunaan dan tujuan tertentu. Jadi setiap penelitian yang dilakukan itu memiliki kegunaan serta

tujuan tertentu. Dengan melalui suatu penelitian, manusia bisa menggunakan atas hasil yang didapatkan. Secara umum data yang didapat dari suatu penelitian bisa digunakan untuk memecahkan, memahami, serta untuk mengantisipasi masalah.

1. Jenis penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dan kuantitatif. Penelitian kualitatif biasa disebut juga dengan metode penelitian naturalistik dikarenakan penelitian yang dilakukan dalam kondisi alamiah. Menurut Jane Richie, penelitian kualitatif adalah upaya untuk menyajikan dunia social, dan perspektifnya didalam dunia, dari segi konsep, perilaku, persepsi, dan persoalan tentang manusia yang diteliti.²⁹

Penelitian kualitatif memiliki karakteristik 1) Latar alamiah, 2) Manusia sebagai alat (instrument), 3) Metode kualitatif yaitu pengamatan, wawancara, dan penelaahan dokumen, 4) Analisis data secara induktif, 5) Teori dari dasar (grounded theory), 6) Deskriptif, 7) Lebih mementingkan proses daripada hasil, 8) Adanya batas yang ditentukan oleh focus, 9) adanya criteria khusus untuk keabsahan data, 10) desain yang bersifat sementara, 11) hasil penelitian dirundingkan dan disepakati bersama.³⁰

²⁹Lexy J Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Ed)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. 2011. Hal 06

³⁰Lexy J Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Ed)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

Sedangkan data kuantitatif yang berasal dari data sekunder yang digunakan untuk mendukung analisis penelitian secara keseluruhan, sebagai pembuktian bagi simpulan gejala-gejala yang muncul dari variabel bebas dan tergantungnya, dalam hal ini merupakan aspek-aspek yang relevan dalam lingkungan internal dan lingkungan eksternal dalam satu kesatuan dengan teknik pengumpulan data melalui kuisioner yang disebar kepada masyarakat. Penelitian kuantitatif adalah definisi, pengukuran data kuantitatif dan statistik objektif melalui perhitungan ilmiah berasal dari sampel orang-orang atau penduduk yang diminta menjawab atas sejumlah pertanyaan tentang survei untuk menentukan frekuensi dan persentase tanggapan mereka. Sebagai contoh: 240 orang, 79% dari populasi sampel, mengatakan bahwa mereka lebih percaya pada diri mereka pribadi masa depan mereka dari setahun yang lalu hingga hari ini. Menurut ketentuan ukuran sampel statistik yang berlaku, maka 79% dari penemuan dapat diproyeksikan ke seluruh populasi dari sampel yang telah dipilih. pengambilan data ini adalah disebut sebagai survei kuantitatif atau penelitian kuantitatif.³¹

Pelayanan Administratif Terpadu kecamatan (PATEN) merupakan salah satu inovasi dalam manajemen pelayanan di kecamatan, guna untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan masyarakat dapat terpuaskan dengan pelayanan yang diberikan oleh

³¹ Wikipedia Bahasa Indonesia. http://id.wikipedia.org/wiki/Penelitian_kuantitatif. diakses tanggal

kecamatan. Sehingga melihat dari topik dalam penelitian ini, diharuskan menggunakan metode penelitian kualitatif agar mendapatkan hasil yang mendalam dan alamiah terkait dengan pelaksanaan PATEN di Kecamatan Temanggung.

2. Lokasi penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Temanggung dengan mengambil studi kasus di salah satu kecamatan yaitu Kecamatan Temanggung. Alasan pemilihan lokasi ini yaitu atas ketertarikan penulis untuk mengetahui dan memahami kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah yaitu Permendagri no 4 tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), dan bagaimana pelaksanaan di Kecamatan Temanggung mengenai kebijakan ini.

Pemilihan lokasi penelitian di Kecamatan Temanggung ini didasarkan pada alasan, pertama, PATEN merupakan program nasional yang dicanangkan pemerintah untuk memberikan inovasi pelayanan pada kecamatan. Jadi, belum semua kecamatan di Indonesia telah melaksanakan Program Nasional ini, kebanyakan masih melakukan study banding. Kedua, seluruh kecamatan di Kabupaten Temanggung sudah melaksanakan program PATEN ini, perbedaan dengan kecamatan lain yang ada di Kabupaten Temanggung adalah pemohon pada Kecamatan Temanggung lebih banyak dibandingkan dengan kecamatan lain sehingga target pelayanan dan pendapatan menjadi lebih banyak. Oleh karena itu Kecamatan Temanggung menjadi salah

satu kecamatan percontohan dalam pelaksanaan Program PATEN tersebut, baik bagi kecamatan lain di Temanggung maupun seluruh kecamatan di Indonesia.

Selanjutnya pemilihan studi kasus di Kecamatan Temanggung didasari atas ketertarikan peneliti terhadap suksesnya pelaksanaan program PATEN oleh Kecamatan Temanggung, sehingga pemohon dapat terpuaskan oleh pelayanan yang diberikan oleh kecamatan.

3. Unit analisis penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada dan pokok pembahasan ini maka dalam pembahasannya akan melakukan kegiatan unit analisis pada pihak yang terkait, dengan cara mewawancarai Camat Temanggung. Sumber data pendukung akan didapatkan dari Sekretaris camat dan Kepala seksi bagian Pemerintahan Kecamatan Temanggung.

4. Jenis data penelitian

Menurut Lofland dan Lofland (1984:47) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.³² Adapun data penelitian dibedakan oleh dua jenis, yaitu:

1. Data primer

³²Lexy I. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif (Ed)* Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Data Primer, yakni Data yang diperoleh langsung dari para informan berupa informasi di lapangan, yang meliputi implementasi kebijakan PATEN dengan faktor-faktor yang mempengaruhi. Adapun nara sumber adalah Kepala Camat, Sekertaris Camat, Kasi pemerintahan di Kecamatan Temanggung, dan masyarakat yang mengunjungi kecamatan Temanggung sebagai responden dalam kuisisioner.

2. Data sekunder

Data Sekunder, yakni data yang diperoleh melalui laporan-laporan/buku-buku/ catatan-catatan yang berkaitan erat dengan permasalahan yang diteliti, diantaranya data dari segala kegiatan yang berkaitan dengan proses implementasi kebijakan PATEN serta dokumen-dokumen, meliputi data pemohon, monografi Kecamatan, kondisi sarana dan prasarana, dan lain-lain.

5. Teknik pengumpulan data

³³Dalam penelitian, teknik pengumpulan data merupakan faktor penting demi keberhasilan penelitian. ³³ Hal ini berkaitan dengan bagaimana cara mengumpulkan data, siapa sumbernya, dan apa alat yang digunakan. Dalam pengumpulan data penelitian ini, digunakan cara studikepustakaan, penelitian terhadap dokumen-dokumen, observasi,

³³<http://teorionline.wordpress.com/service/metode.pengumpulan.data/> diakses pada tanggal 25

menyebarkan kuisioner dan melakukan wawancara dengan Pemerintah Kabupaten Temanggung. Adapun jenis data yang dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui teknik yaitu :

1. Untuk memperoleh data primer melalui teknik wawancara, Karena dalam penelitian kualitatif lebih berupa kata-kata, maka wawancara menjadi perangkat yang penting. Dalam penelitian ini menggunakan metode wawancara tak-terstruktur (*in-depth interview*) untuk mendapatkan data secara langsung kepada obyek penelitian terkait Implementasi Kebijakan PATEN Di Kecamatan Temanggung. Wawancara terstruktur untuk memperoleh penjelasan yang rinci dan mendalam mengenai implementasi kebijakan PATEN di Kecamatan Temanggung.

2. Selain itu, untuk mendapatkan data yang akurat peneliti juga menggunakan metode kuisioner, yaitu memberikan beberapa pertanyaan kepada masyarakat (responden) guna mengetahui pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Temanggung. Sample yang digunakan sebanyak 50 responden, diperoleh dari 10% pengunjung per bulan. Dikarenakan di Kecamatan Temanggung tidak ada buku pengunjung, maka penulis melihat dan mengamati jumlah pengunjung perharinya dikalikan 20 hari kerja aktif dan diambil 10%.

Kemudian Penyebaran kuisioner disebar secara acak

3. Sedangkan Teknik Dokumentasi digunakan untuk memperoleh datasekunder, yakni dengan cara menelaah dokumen dan kepustakaan yang dikumpulkan dari berbagai dokumen seperti; peraturan perundang-undangan, arsip, laporan dan dokumen pendukung lainnya yang memuat pendapat para ahli kebijakan sehubungan dengan penelitian.

6. Teknik analisis data

Menurut Bogdan dan Biklen analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan berkerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.³⁴

Proses-proses analisis data kualitatif tersebut dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- a) Pengumpulan data, yaitu pencarian data penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan.
- b) Reduksi data (*data reduction*), yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh di lapangan studi.

³⁴Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif (Ed)*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya 2011.

- c) Penyajian data (*data display*), yaitu deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- d) Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Dari proses pengumpulan data, peneliti mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau pola penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas, dan proposisi. Jika penelitian masih berlangsung, maka setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus-menerus diverifikasi hingga benar-benar diperoleh kesimpulan yang valid.

Selanjutnya dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan analisis data berdasarkan pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada. Metode Kualitatif merupakan prosedur penelitian yang alamiah dan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan