

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, peneliti telah memilih dan menuliskan beberapa rujukan yang relevan dari penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai referensi, adapun penelitian terdahulu tersebut dari:

Penelitian pertama, yang dilakukan oleh Ery Silvana Siregar, 2017 “Implementasi Permendagri No. 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padang sidempuan”. Penelitian ini menggunakan metode diskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari penelitian tentang Implementasi Permendagri No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang telah dilakukan di Kota Padang sidempuan berdasarkan teori dengan menggunakan variabel-variabel implementasi kebijakan yang dike-mukakan oleh Merile S. Grindle yaitu dilihat dari isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*), maka diperoleh hasil bahwa Implementasi Permendagri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padang sidempuan sudah dilaksanakan dengan baik dan telah mengikuti prosedur penyelenggaraan PATEN sesuai Standar Pelayanan, Penetapan dan Pembentukan Tim Teknis PATEN yang sudah sesuai dengan SK Walikota Padang sidempuan, Pembiayaan dan penerimaan yang jelas, serta adanya Pembinaan dan Pengawasan.

Penelitian kedua, yang dilakukan oleh Berkat Trima Hulu, 2017 “Analisis Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kabupaten Nias”. Penelitian ini menggunakan metode diskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Penerapan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kabupaten Nias belum dapat dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena belum terpenuhinya 3 (tiga) persyaratan utama dalam persiapan PATEN, antara lain Syarat Substantif, syarat Administratif, dan syarat teknis. Selain itu, Mengacu pada pendapat Edward III tentang faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, faktor komunikasi belum maksimalnya, sumber daya tidak mencukupi, disposisi, cenderung kurang memiliki komitmen yang baik dalam menerapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang PATEN. Struktur Birokrasi, Pemerintah Daerah Kabupaten Nias belum menetapkan peraturan bupati tentang pelimpahan wewenang dalam Pelayanan Perizinan Terpadu Kecamatan ini.

Penelitian ketiga, yang dilakukan oleh Sofyan Arifian Hasibuan, 2015 “Analisis Persiapan Kebijakan “PATEN” (Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan) di Kota Padangsidimpuan”. Penelitian ini menggunakan metode diskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dari penelitian tentang Analisis Persiapan Kebijakan “PATEN” (Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan) di Kota Padangsidimpuan, maka diperoleh hasil bahwa masih terdapat berbagai permasalahan dalam pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padangsidimpuan, yaitu koordinasi antara

instansi terkait khususnya kecamatan dan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT), belum terlaksana secara maksimal dan cenderung berjalan sendiri-sendiri, Kualitas dan kuantitas aparatur kecamatan dalam penyelenggaraan PATEN masih belum memadai, komitmen untuk membenahi penyelenggaraan pelayanan publik yang dimiliki oleh Walikota Padangsidimpuan belum terinternalisasi secara komprehensif hingga kepada para staf *frontliner*) yang ada di kecamatan, karena masih ditemukan penyimpangan-penyimpangan dalam bentuk pungutan liar.

Berdasarkan penelitian terdahulu diatas terdapat beberapa kesamaan mendasar antar penelitian yang akan dilakukan dengan penelitian sebelumnya, yaitu: dengan menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Perbedaan terletak pada lokasi penelitian yang akan menentukan perbedaan karakter organisasi, mekanisme pelayanan serta penerima pelayanan dan menggunakan teknik analisa yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan

B. Landasan Teori

1. Implementasi

Implementasi adalah proses untuk memastikan terlaksananya suatu program dan tercapainya program tersebut. (Zainal. 2006) Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi sering dianggap hanya merupakan pelaksanaan dari hal-hal yang telah diputuskan oleh legislatif atau parapengambil keputusan, seolah-

olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi, dalam kenyataannya, tahapan implementasi menjadi begitu penting karena suatu kebijakan tidak akan berarti jika tidak ada dilaksanakan dengan baik dan benar.

Dengan kata lain, implementasi merupakan tahap suatu kebijakan dilaksanakan secara maksimal dan dapat mencapai tujuan kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Hakikat utama implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan. (Anggara.2016)

2.1 Kebijakan

Berbicara kebijakan maka kita akan berfikir tentang suatu keputusan yang bijak, dalam arti bahwa keputusan yang diambil haruslah mementingkan kepentingan masyarakat umum, keputusan yang paling ideal, keputusan yang mencerminkan etika dan keputusan yang adil. Menurut Mustopadidjaja, kebijakan lazim digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah, serta

perilaku negara pada umumnya dan kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai bentuk peraturan. Dari definisi tersebut kita dapat menarik kesimpulan, bahwa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah akan dituangkan dalam peraturan daerah yang mendapat persetujuan dari DPRD.

Menurut Anderson, tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku untuk memecahkan suatu masalah. (Arenawati. 2014) Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. (Kencana. 2011) Dari tiga definisi tersebut dapatlah dijelaskan bahwa kebijakan adalah tindakan atau kegiatan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan apapun dalam memecahkan suatu masalah. Pemerintah adapat merencanakan serangkaian tindakan untuk memecahkan suatu masalah dengan mempertimbangkan segi ekonomi, sosial dan politis, tetapi disisi lain pun pemerintah membiarkan suatu masalah tidak untuk segera dipecahkan, dengan pertimbangan ekonomis, sosial budaya ataupun politis. (Arenawati. 2014)

Kebijakan juga dapat diartikan sebagai aturan dalam bentuk tertulis dan keputusan resmi suatu organisasi yang mengatur segala aspek kehidupan manusia, baik dalam lingkup publik maupun privat. Tujuan kebijakan adalah mengintegrasikan pengetahuan kedalam suatu disiplin yang menyeluruh (*overarching*) untuk menganalisis pilihan publik dan mengambil keputusan sehingga ia ikut berperan dalam demokratisasi masyarakat. Kebijakan sebagai kajian harus diartikan sebagai pernyataan kehendak yang diikuti oleh unsur pengaturan atau paksaan sehingga dalam pelaksanaannya, kebijakan yang

diterapkan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan memerlukan kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*) untuk membina kerja sama serta menyelesaikan berbagai kemungkinan konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak. Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan yang dijadikan pedoman atau petunjuk bagi setiap usaha untuk mencapai tujuan sehingga setiap kegiatan memiliki kejelasan dalam bergerak. Dengan kata lain, kebijakan adalah ketetapan yang membuat berbagai prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan. (Rahayu. 2016)

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu, menurut Wahab bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Secara umum, implementasi menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan terhadap hasil-hasil kegiatan pemerintah. Ketidak berhasilan implementasi suatu kebijakan disebabkan keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang kurang memadai, dan koordinasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mendapat perhatian khusus dari para ahli sehingga merupakan bagian dari bidang kajian kebijakan publik. (Anggara. 2012)

Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran. (Muhajir, 1992)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan merupakan kegiatan lanjutan dari proses perumusan kebijakan dan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan. (Anggara. 2012)

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Efisiensi kebijaksanaan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Mazmanian dan Sabatier ada tiga faktor yang memengaruhi

keberhasilan implementasi, yaitu: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan / undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*). (Anggara. 2012)

Dalam proses implementasi tidak jarang memunculkan sejumlah permasalahan. Menurut Meter dan Horn menyatakan variabel yang mempengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan publik, yakni: standar dan sasaran kebijakan; sumberdaya; hubungan antar organisasi; karakteristik agen pelaksana; dan kondisi sosial, ekonomi dan politik dan disposisi implementor. Faktor-faktor tersebut memiliki keterkaitan dan saling berhubungan antara satu faktor dengan faktor yang lainnya. (Subarsono. 2005)

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, Teori menurut George Edward III: pendekatan masalah implementasi (1980), menurut Edwards, implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada di antara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan (*output, outcome*). Faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah. (Winarno. 2013)

a. Komunikasi

Menurut Hardjana, dalam sudut pandang pertukaran makna, komunikasi dapat didefinisikan sebagai “proses penyampaian makna dalam bentuk gagasan atau informasi dari seseorang kepada orang lain melalui

media tertentu”, (Naim, 2017) Komunikasi memiliki peran/fungsi yang cukup penting untuk menentukan keberhasilan kebijakan publik dalam implementasinya. Salah satu kelemahan dalam proses kebijakan publik ini, khususnya yang terjadi di Indonesia, adalah masalah implementasi. Salah satu faktornya adalah komunikasi yang lemah. Kelemahan komunikasi ini sebenarnya tidak hanya terjadi pada saat implementasinya, tetapi juga terjadi pada saat formulasi.

Komunikasi seharusnya sudah dibangun sejak formulasi, sehingga muatan-muatan atau materi yang akan menjadi “jiwa” suatu kebijakan dapat diketahui dan disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan yang berkembang. Intensitas dalam mengkomunikasikan kebijakan publik pada tataran implementasi diperlukan agar dukungan dan komitmen pihak-pihak terkait dapat terbentuk. Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran dan tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana.

Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Seseorang bisa menahannya hanya untuk kepentingan tertentu, atau menyebarkannya. Disamping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggung jawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya.

Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan. (Anggara. 2012)

b.Sumber Daya

Sumber daya didefinisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan atau kemampuan memperoleh keuntungan dari kesepakatan-kesepakatan yang ada, atau sebagai individu yang merancang dan memproduksi keluaran dalam rangka pencapaian strategi dan tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi. (Burhannudin, 2015) Sumber daya yang diperlukan dalam implementasi menurut Edwards III, yaitu sebagai berikut:

1. Staf, yang jumlah dan kemampuannya sesuai dengan yang dibutuhkan.
2. Informasi, yaitu berkaitan dengan cara melaksanakan kebijakan dan data yang berkaitan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan.
3. Kewenangan. Artinya, kewenangan yang dibutuhkan bagi implementor sangat bervariasi bergantung pada kebijakan yang harus dilaksanakan. Kewenangan dapat berwujud membawa kasus ke meja hijau, menyediakan barang dan jasa, kewenangan untuk memperoleh dan menggunakan dana, kewenangan untuk meminta kerja sama dan badan pemerintah yang lain, dan lain-lain.
4. Fasilitas. Fasilitas fisik termasuk hal yang penting bagi keberhasilan

implementasi kebijakan oleh para implementor. Fasilitas fisik sebagai sarana dan prasarana pendukung diperlukan untuk memperlancar proses komunikasi kebijakan. Tanpa fasilitas fisik yang memadai, implementasi juga tidak akan efektif. Fasilitas fisik ini beragam bergantung pada kebutuhan kebijakan.

Suatu implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif apabila implementor kekurangan sumber daya. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni kompetensi implementor dan sumber daya financial. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal menjadi dokumen saja. Komponen sumber daya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana, sarana dan prasarana. (Anggara. 2012)

Sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya piker dan daya fisik yang dimiliki individu. Perilaku dan sifatnya ditentukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya. (Hasibuan. 2009) Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak

bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program. Informasi merupakan sumber daya yang penting bagi pelaksana kebijakan. Ada dua bentuk informasi yaitu informasi mengenai bagaimana cara menyelesaikan kebijakan serta bagi pelaksana harus mengetahui tindakan apa yang harus dilakukan dan informasi tentang data pendukung kepatuhan kepada peraturan pemerintah dan undang-undang. (Anggara. 2012)

c. Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen dari pelaksana terhadap kebijakan atau program yang harus dilaksanakan karena setiap kebijakan membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Ada tiga unsur utama yang memengaruhi kemampuan dan kemauan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan, antara lain sebagai berikut :

- 1) Kognisi, yaitu seberapa jauh pemahaman pelaksana terhadap kebijakan. Pemahaman terhadap tujuan kebijakan sangat penting bagi aparat pelaksana. Apabila sistem nilai yang memengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari pelaksana kebijakan, yaitu

ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat dapat menyebabkan pelaksanaan suatu program tidak efektif.

- 2) Arahan dan tanggapan pelaksana. Hal ini meliputi penerimaan, ketidakberpihakan ataupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan.
- 3) Intensitas respon atau tanggapan pelaksana.
- 4) Struktur Birokrasi

Pengertian “birokrasi” yang dicetuskan oleh Max Weber telah bergeser dari makna sebenarnya. Pengertian birokrasi itu sendiri antara lain sebagai suatu sistem pengelolaan dalam organisasi skala besar seperti organisasi pemerintah, yang ditandai oleh adanya keteraturan, ketertiban, pembagian wewenang dan jalur hirarki yang jelas, dan sebagainya. Tetapi pengertian terapan yang berkembang adalah bahwa birokrasi sebagai suatu sistem dimana kelembagaan, prosedur yang berbelit-belit, dan tata aturan yang ruwet menjadi ciri utamanya. (Thoha. 2012)

Struktur birokrasi Edwards III adalah mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Ia menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana, terlebih jika pelaksanaan program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan bahwa adakalanya fragmentasi diperlukan ketika implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya. Struktur birokrasi adalah

karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. (Sahya Anggara. 2012)

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*context*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.

4. Pelayanan Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman menyediakan keperluan orang; mengiyakan; menerima; menggunakan. (Sultan, 2001) Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. (Lukman, 2000) Kata publik berasal

dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak.

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, Pelayanan publik adalah “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Pelayanan publik diartikan sebagai segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik. (Arif, 2008)

Di dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut. (Winarsih, 2009)

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal:

- 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
- 2) Unit kerja/jabatan yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan /persoalan

/sengketa dalam pelaksanaan publik .

3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya.

c. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

d. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian.

f. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

h. Kenudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan

teknologi telekomunikasi dan informatika.

i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

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

j. Kenyamanan

Lingkungan Pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti: parkir, toilet dan lain-lain.

Pelayanan publik sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara Pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah, BUMN/BUMD dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Keputusan Menpan No. 81/1993). Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, diperlukan bentuk pelayanan prima. (Zainal. 2015) Pelayanan prima adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Zainal. 2015)

Untuk lebih jelas pelayanan publik dibagi dalam kelompok-kelompok

yang terdiri dari . (Ridwan. 2012)

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan, atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya;
- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya;
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan, kesehatan, penyelenggaraan, transportasi, pos, dan sebagainya.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan masyarakat.

5. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yang disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan

sampai tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. PATEN ini sebagai pusat pelayanan dimana kecamatan diharapkan mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat secara profesional yang berdasarkan kriteria dan skala kecamatan dibidang perijinan dan non perijinan. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, maksud dari penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi contoh pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Selain itu penyelenggaraan PATEN bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dalam menyelenggarakan PATEN ada syarat substantif yaitu pendelegasian sebagian wewenang bupati/walikota dilakukan agar efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan tersebut tercapai.

Sebagai salah satu upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya jenis pelayanan administrasi maka PATEN menganut asas-asas pelayanan publik sesuai dengan Pasal 4 Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang asas-asas penyelenggara pelayanan publik, meliputi.

- a. Kepentingan Umum berarti, pemberian pelayanan oleh petugas pelaksana PATEN tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan.
- b. Kepastian hukum berarti, ada jaminan bagi terwujudnya hak dan kewajiban antara penerima pelayanan (warga masyarakat) dan pemberi pelayanan (kecamatan) dalam penyelenggaraan PATEN.
- c. Kesamaan hak berarti, pemberian pelayanan dalam PATEN tidak

- membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. Keseimbangan Hak dan kewajiban berarti, pemenuhan hak itu harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun oleh penerima pelayanan.
- e. Keprofesionalan berarti, setiap pelaksana PATEN harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya.
- f. Partisipatif berarti, meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PATEN dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif berarti, dalam penyelenggaraan PATEN, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan berarti, setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang PATEN.
- i. Akuntabilitas berarti, proses penyelenggaraan PATEN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan berarti, ada pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan waktu berarti, penyelesaian setiap jenis pelayanan yang dikelola dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan PATEN.
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan berarti, setiap jenis pelayanan dalam PATEN dilakukan secara tepat, mudah, dan terjangkau.

PATEN merupakan suatu inovasi pelayanan guna mendekatkan jarak antara pemerintah sebagai penyedia layanan dengan masyarakat. Adapun persyaratan yang harus dipenuhi agar suatu Kecamatan dapat dijadikan sebagai penyelenggara PATEN adalah sebagai berikut:

- a. Syarat Substantif, yaitu adanya pendelegasian kewenangan dari 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 pelaksana teknis yang disesuaikan dengan kemampuan anggaran daerah.

Penyelenggaraan PATEN ini meliputi pelayanan bidang perijinan dan non perijinan. Adapun standar pelayanan PATEN, meliputi: Jenis pelayanan, Persyaratan pelayanan, Proses atau prosedur pelayanan, Pejabat yang bertanggung jawab terhadap pelayanan, Waktu pelayanan, Biaya pelayanan.

Pada syarat Teknis, yang meliputi sarana dan prasarana, yaitu: Loker/meja pendaftaran, Tempat pemrosesan berkas, Tempat pembayaran, Tempat penyerahan dokumen, Tempat pengelolaan data dan informasi, Tempat penanganan pengaduan, Tempat piket, Ruang tunggu, Perangkat pendukung lainnya.

Sedangkan pelaksana teknis pada penyelenggaraan PATEN, meliputi: Petugas informasi, Petugas loket/penerima berkas, Petugas operator komputer,

Petugas pemegang kas, Petugas lain sesuai kebutuhan

Pelaksana teknis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah pegawai negeri sipil di kecamatan. Pada tingkat Kabupaten/Kota, struktur pemerintahan yang menjadi subordinasi pemerintah kabupaten/kota adalah pemerintahan kecamatan. Pemerintahan ditingkat kecamatan menjadi lebih dibutuhkan perannya sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Kecamatan merupakan lembaga yang strategis dalam mengelola dan melayani kepentingan masyarakat. Kecamatan merupakan sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat. Dalam menjamin tugas-tugas pemerintahan seperti penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan termasuk didalamnya melaksanakan tugas pelayanan serta melaksanakan tugas yang didelegasikan oleh Bupati/Walikota. Kecamatan diatur dalam pasal 126 UU Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

- a. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada peraturan pemerintah.
- b. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagai wewenang bupati/ walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- c. Selain tugas diatas camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintah, meliputi:
 - 1) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
 - 2) Mengkoordinasikan uapaya penyelenggaraan ketentraman

dan ketertiban.

- 3) Mengkoordinasikan penerapan-penerapan dan penegakan peraturanperundang-undangan.
 - 4) Mengkoordinasikan penyelenggaraan pemeliharaan prasarana danfasilitas pelayanan umum.
 - 5) Mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan.
 - 6) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa/kelurahan.
 - 7) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan.
- d. Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekda Kabupaten/Kota dari PNS yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan perundang-undangan.
- e. Camat dalam melaksanakan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. (Arenawati. 2014)

Pejabat penyelenggara PATEN terdiri atas:

- a. Camat, mempunyai tugas:
 - 1) Memimpin, mengkoordinasikan, dan mengendalikan penyelenggaraanPATEN.
 - 2) Menyiapkan rencana anggaran dan biaya.

- 3) Menetapkan pelaksanaan teknis, dan
 - 4) Mempertanggung jawabkan kinerja PATEN kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.
- b. Sekretaris Kecamatan, mempunyai tugas:
- 1) Melakukan penatausahaan administrasi PATEN.
 - 2) Bertanggung jawab kesekretariatan/ketatausahaan penyelenggaraan PATEN.
 - 3) Bertanggung jawab kepada Camat.
- c. Kepala seksi yang membidangi pelayanan administrasi, mempunyai tugas:
- 1) Melaksanakan teknis pelayanan.
 - 2) Bertanggung jawab kepada Camat

Pejabat penyelenggara PATEN ini, melakukan pengelolaan layanan secara transparan dan akuntabel. Biaya penyelenggaraan PATEN dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran Kecamatan. Dalam hal penyelenggaraan PATEN menghasilkan penerimaan, wajib melakukan penyetoran ke kas daerah. Masyarakat berperan serta secara aktif dalam penyelenggaraan PATEN, berupa: ikut serta dalam penyusunan standar pelayanan, memberikan masukan dalam proses penyelenggaraan layanan dan memenuhi semua persyaratan pada saat meminta layanan.

Kecamatan merupakan *line office* dari pemerintah daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas membina desa/kelurahan.

Kualitas pelayanan di Kecamatan diharapkan akan menjadi lebih baik setelah menjadi perangkat daerah dibandingkan pada saat sebagai perangkatdekonsentrasi yang pengaturannya sangat sentralistik. Sebab tujuan pemberian otonomi daerah dan keberadaan daerah adalah untuk mensejahterahkan masyarakat melalui pemberdayaan dan penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, ekonomis dan demokratis.

Oleh karena itu, pemberian kewenangan pemerintahan secara penuh kepada daerah kabupaten/kota dimaksudkan karena daerah itu lebih dekat kepada masyarakat sebagai pihak yang dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayanan dan yang dilayani maka pelayanan akan sesuai dengan harapan masyarakat. Apabila pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat maka diharapkan kualitas pelayanan akan menjadi lebih baik.

d. Kerangka Berpikir

Dengan adanya kerangka berpikir dapat memberikan pedoman dan mempermudah dalam kegiatan penelitian pengelolaan data, juga untuk menganalisa agar mendapatkan hasil penelitian yang benar, maka penulis membuat kerangka pemikiran dengan menjabarkan penelitian yang akan dibahas. Melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang pedoman pelayanan administrasi terpadu kecamatan, jadi untuk melihat proses implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu kecamatan di kecamatan

Sumberasih kabupaten Probolinggo dapat dilihat dari proses pelayanan perizinan dan proses pelayanan non-perizinan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Probolinggo Nomor 39 Tahun 2017 tentang Pendelegasian Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat. Kebijakan PATEN diatur dalam Keputusan Bupati Probolinggo Nomor: 138/391 Tahun 2019 tentang Penetapan Kecamatan Sebagai Penyelenggara Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan Dalam Wilayah Kabupaten Probolinggo. Keputusan Bupati Probolinggo Nomor: 138/447 Tahun 2019 tentang Pembentukan Tim Teknis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan Dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Probolinggo.

Pada penelitian ini penulis mengambil model kebijakan Edward III mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi. karena kebijakan administrasi kependudukan kabupaten Probolinggo merupakan tipe kebijakan *top-down*, Kebijakan ini merupakan proses implementasi dari sisi vertikal yang terpusat (mengikuti struktur hierarki).

Gambar 2.1**Kerangka Berfikir**

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2023