

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kecamatan dipandang begitu sangat penting dalam menjalankan fungsinya sebagai pusat pelayanan, karena ada banyaknya pihak dari masyarakat itu sendiri yang mengharapkan demikian. Sebenarnya, Kecamatan dapat berperan sebagai pusat pelayanan bagi masyarakat apabila dilihat kepada kondisi waktu pelayanan yang tepat, kondisi jarak yang dekat, serta kondisi kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kecamatan itu sendiri.

Pemerintah juga sudah dapat melihat problem tersebut karena masih ada banyaknya keluhan-keluhan yang diberikan kepada para penyelenggara publik mengenai prosedur pelayanannya yang mengartikan bahwa, kepuasan masyarakat masih rendah terhadap kualitas pelayanan yang diberikan dimana kualitas dari pelayanan itu sendiri belum memenuhi harapan mereka. Hal tersebut bisa berkaitan dengan pengurusan pelayanan yang terkesan ribet, waktu pelayanan yang diberikan terkesan lama, dan biaya pelayanan itu sendiri, selebihnya sikap dari petugas personal dalam melayani juga masuk pada kategori apakah mencerminkan sikap pelayanan yang baik atau tidak.

Lalu, masalah keadaan jarak yang di tempuh antara tempat tinggal masyarakat dan tempat pelayanan itu sendiri masih menjadi banyak keluhan bagi masyarakat kepada pihak penyelenggara publik itu sendiri, sehingga dengan adanya program penyelenggaraan PATEN oleh Pemerintah dimaksudkan untuk menjadi simpul pelayanan bagi masyarakat, yang dimana Kecamatan adalah sebagai pusat pelayanannya.

Oleh karena posisi Kecamatan diberikan begitu strategis maka dalam pelaksanaannya seorang Camat perlu upaya yang optimal untuk lebih aktif dalam

menjalankan tugasnya. Untuk menghasilkan kinerja yang lebih baik dia diharapkan dapat melakukan inovasi. Maksud dari inovasi itu sendiri adalah Sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan yang dihasilkan melalui metode pendekatan dalam pelayanan publik. Inovasi yang dilakukan adalah Sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yang di singkat PATEN.<sup>1</sup>

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) itu sendiri diatur berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dimana adalah penyelenggara pelayanan publik di Kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen pada satu tempat. Dengan harapan, Sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dapat mengoptimalkan peran Pemerintah Kecamatan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Sebelum adanya PATEN ada sistem pelayanan yang namanya sistem pelayanan Konvensional yang kemudian di rubah ke sistem pelayanan selanjutnya yaitu PATEN, hal ini perlu dicantumkan agar kita dapat mengetahui bahwa sebenarnya sudah ada sistem pelayanan dari pihak penyelenggara publik itu sendiri sebelum adanya sistem pelayanan PATEN ini. Disini kita hanya melihat letak perbedaannya dan melihat seberapa efektifkah sistem pelayanan yang baru ini yang dimana dapat mengganti sistem pelayanan Konvensional itu sendiri, untuk mengetahuinya kita dapat lihat Tabel 1.1 berikut.

---

<sup>1</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 138-270 Tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan

**Tabel 1.1**  
**Perbandingan Pelayanan Konvensional Dengan PATEN**

Aspek	Pelayanan Konvensional	PATEN
Fisik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terdiri dari beberapa meja terpisah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Loker atau meja yang difungsikan khusus untuk pelayanan. Loker atau meja ini terdiri dari dua bagian yang berhubungan langsung yaitu penerimaan berkas dan penyerahan dokumen hasil.</li> </ul>
Proses	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Warga membawa berkas persyaratan dan menemui secara langsung pejabat yang berkepentingan, yaitu kepala seksi, sekcab dan camat.</li> <li>▪ Bila pejabat tidak hadir, warga harus kembali lagi pada lain hari.</li> <li>▪ Bila tidak tahu proses pengurusannya, warga harus bertanya kesana-kemari, sehingga memperlambat penyelesaian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Warga cukup menyerahkan berkas persyaratan melalui loket atau meja pelayanan, menunggu di ruang tunggu dan menerima dokumen hasil.</li> <li>▪ Ada pendelegasian kewenangan, sehingga ketidakhadiran pejabat yang berkaitan langsung dapat dilimpahkan kepada petugas yang ditunjuk.</li> <li>▪ Alur prosesnya ditampilkan secara jelas dan transparan.</li> </ul>
SDM	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tidak ada pembagian tugas dalam memberikan pelayanan, sehingga berpotensi terjadinya tumpang tindih tugas antar pegawai dan cenderung tidak efisien.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ada petugas khusus yang melayani warga.</li> <li>▪ Setiap pegawai memiliki peran yang jelas dalam melayani warga.</li> <li>▪ Meningkatkan kinerja pegawai yang ada.</li> </ul>

Informasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tidak ada informasi mengenai persyaratan biaya dan waktu, sehingga warga cenderung mengeluarkan biaya lebih besar dengan harapan cepat selesai.</li> <li>▪ Informasi biasanya disampaikan langsung oleh pegawai kecamatan kepada warga yang sedang mengurus pelayanan.</li> <li>▪ Camat sulit mengontrol biaya pelayanan yang diterima pegawainya.</li> <li>▪ Dapat menjebak camat dengan tuduhan “kutipan liar”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tersedia informasi mengenai jenis pelayanan, waktu, biaya dan prosedur untuk memperoleh pelayanan.</li> <li>▪ Ada sosialisasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.</li> <li>▪ Penerimaan biaya pelayanan dapat dipantau secara langsung karena pembayaran ditata secara transparan dan akuntanbel.</li> <li>▪ Memberikan kepastian kepada camat dalam menjalankan pelayanan publik.</li> </ul>
-----------	---	---

Berdasarkan Tabel 1.1 dapat kita lihat bahwa model sistem pelayanan Konvensional cenderung tidak efektif jika dibandingkan dengan sistem penggantinya yaitu PATEN. Dilihat dari karakternya juga tidak begitu ribet dan model pelaksanaannya juga begitu sederhana dari pada sistem pelayanan Konvensional.

Selanjutnya untuk mengetahui bagaimana proses pelaksanaan program dari sistem pelayanan yang baru ini kita harus mengetahui bahwa, PATEN sendiri diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan dan untuk petunjuk Teknis Pelayan PATEN tersebut diatur dalam Keputusan Menteri No 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan.

Berdasarkan PERMENDAGRI No 4 Tahun 2010 pelayanan administrasi terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat menjadi PATEN adalah penyelenggara pelayanan publik di Kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. Satu tempat disini berarti cukup melalui satu loket/meja pelayanan. Ruang lingkup dari Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah pelayanan pada bidang perizinan dan pelayanan pada bidang non perizinan.

Di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, Pemerintah Kabupaten Bantul mengarahkan daerahnya untuk melaksanakan PATEN, tak terkecuali bagi Kabupaten Bantul. Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kabupaten Bantul berdasarkan Keputusan Bupati Bantul No.221 tahun 2013 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dengan menimbang bahwa dalam rangka mendorong terwujudnya pelayanan yang mudah, murah, cepat, berkualitas dan transparan di Kecamatan. PATEN merupakan sebuah inovasi sederhana namun memberikan manfaat yang besar, selain mempermudah masyarakat memperoleh pelayanan, juga memperbaiki citra dan legitimasi Pemerintah Daerah di mata masyarakat.

Maksud dan Tujuan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat yang menjadikan simpul pelayanan bagi lembaga/kantor pada pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di Kabupaten atau Kota. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) diselenggarakan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Demikian juga dengan Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul yang terdiri dari empat desa yaitu Desa Bangunjiwo, Desa Tirtonirmolo, Desa Tamantirto dan Desa Ngestiharjo juga melaksanakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), hal ini dapat dilihat dalam program kerja tahun 2014 dimana salah satunya adalah *Program Peningkatan Kapasitas Kinerja Aparatur Pemerintahan yaitu 1) Pelaksanaan Rakorpem Desa, 2) Pelayanan Terpadu di Kecamatan (PATEN) dan 3) Monitoring Pembangunan dan Lingkungan Hidup. Jenis Layanan Yang Diberikan Kantor Kecamatan Kasihan adalah sebagai berikut:*

1. Pengesahan Permohonan Surat Pengantar SKCK
2. Pengesahan Surat Pengantar Ijin Keramaian
3. Pengesahan Surat Keterangan Mendapatkan Pembayaran Tunjangan Keluarga (KP4)
4. Pengesahan Pernyataan Belum Menikah
5. Legalisasi KTP dan KK : (harus membawa) KTP dan KK Asli
6. Pengesahan Proposal Kelompok,
7. Pengesahan Rekomendasi Pembelian BBM,:
8. Pengesahan Surat Keterangan Tidak Mampu,
9. Pengesahan Permohonan Dispensasi Menikah,
10. Pengesahan Permohonan Perceraian(Khusus PNS),
11. Surat Permohonan Perceraian dari pemohon yang ditanda tangani pemohon/penggugat cerai yang diketahui Lurah Desa
12. Pengesahan Formulir Permohonan SPPL
13. Pengesahan Formulir Ijin Gangguan Baru,
14. Pengesahan Formulir Permohonan Penggantian Ijin Gangguan,

15. Pengesahan Permohonan IMB,
16. Pengesahan Surat Keterangan Kematian
17. Pengesahan Surat Keterangan Kelahiran,
18. Pengesahan Surat Keterangan Domisili Untuk Organisasi,
19. Pengesahan Surat Keterangan Domisili Untuk Perorangan,
20. Pengesahan Surat Keterangan Bepergian,
21. Pengesahan Surat Pengantar Keterangan Ijin Tinggal Terbatas (KITAS)
22. Pengesahan Surat Pengantar Keterangan Ijin Tinggal Sementara<sup>2</sup>

Semua dari jenis pelayanan tersebut di atas semenjak tahun 2014 dilaksanakan melalui satu pintu. Dalam menyelenggarakan PATEN, Kecamatan harus memiliki persyaratan. Persyaratan tersebut antara lain adalah persyaratan substantif, persyaratan administratif dan persyaratan teknis. Persyaratan substantif adalah pendelegasian sebagian wewenang Bupati atau Walikota kepada Camat. Persyaratan administratif meliputi standar pelayanan dan uraian tugas personil Kecamatan. Sedangkan persyarat teknis meliputi sarana prasarana dan pelaksana teknis.

Dilihat dari fungsi kecamatan sebagai pusat pelayanan yang ada di daerah maka perlu adanya upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan di daerah, maupun Kecamatan dengan cara memberikan pelayanan yang berpedoman pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

---

<sup>2</sup> “Jenis Layanan Kecamatan Kasihan” dalam <http://www.kec.kasih.go.id>. Diakses 17 Maret 2017 jam 20.30 WIB.

yang merupakan landasan untuk menerapkan prinsip-prinsip pelayanan dalam memenuhi kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan.

Pedoman pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, berkaitan dengan pengaturan dan tata cara melaksanakan pelayanan terpadu satu pintu. Pedoman tersebut mengatur mengenai tata cara pelayanan untuk dilaksanakan, informasi yang diberikan kepada pengguna pelayanan, transparan, dan hak hak yang harus dipenuhi oleh pemberi pelayanan. Pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan yang sesuai prinsip dasar yang ada diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan di kecamatan, khususnya di Kecamatan Kasihan.

Di sisi lain, kantor Pelayanan Administarasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan masih memiliki kekurangan dalam memberikan pelayanan. Dari hasil observasi awal yang dilakukan peneliti, ternyata masih ditemukan adanya keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan di kantor pelayanan administrasi terpadu Kecamatan Kasihan. Keluhan tersebut berkaitan dengan sempitnya ruang tunggu di Kecamatan Kasihan, jika kapasitas masyarakat yang datang lebih dari 15 orang maka masyarakat terpaksa menunggu antrian sampai diluar ruangan dan itu pun fasilitas yang ada diluar ruangan merupakan area terbuka yang dimana kursi antrian yang diberikan jumlahnya pun terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa kurangnya perhatian dari Pemerintah setempat dalam memberikan kenyamanan kepada masyarakat. Permasalahan lainnya adalah lamanya petugas aparatur dalam memberikan ketepatan waktu pelayanan, hal tersebut terjadi pada pembuatan E-KTP yang dimana penyelesaiannya empat sampai lima hari jadi.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> (Loc. Kantor Kecamatan Kasihan. Selasa 20 Dec 2016. Pukul 11.27 WIB)

Berdasarkan masalah yang ditemukan tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAYANAN ADMINISTRASI TERPADU KECAMATAN (PATEN) DI KECAMATAN KASIHAN KABUPATEN BANTUL TAHUN 2016 “**.

### **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul tahun 2016 ?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul tahun 2016 ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui tentang implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul tahun 2016.
  2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul tahun 2016.
-

## 1.4. Kerangka Teori

Teori merupakan faktor pendukung pada suatu variabel dalam sebuah penelitian. Alangkah baiknya jika kita memaparkan pengertian teori lebih dulu sebelum kita berangkat pada teori yang akan kita pakai pada suatu penelitian.

Menurut Perter Hagul :

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena, gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variabel yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.<sup>4</sup>

Teori menurut Sofyan Effendi :

“Teori adalah rangkaian yang logis dari satu proposisi atau lebih. Sedang proposisi yang dimaksud adalah pernyataan tentang sifat dari realita yang dapat diuji kemampuannya”.<sup>5</sup>

Berangkat dari beberapa defenisi tersebut bisa kita simpulkan bahwa teori adalah dasar untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak kita teliti.

Adapun yang disebut kerangka teori menurut Sanford Labovits adalah cakupan keterangan-keterangan yang menghubungkan dua variabel atau lebih dan dasar-dasar pemikiran teori yang menguraikan bagaimana dan mengapa variabel-variabel dan keterangan-keterangan yang bersangkutan ada sangkut pautnya.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Peter Hogul, *Penentuan Variabel Penelitian dan Hubungan Variabel*, Metodologi Penelitian Survey LP3ES, Jakarta, 1982, hal 25.

<sup>5</sup> Masri Singarimbun dan Sefian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, 1982, hal 18-19

<sup>6</sup> Sanford Labovits, *Metode Riset Sosial Suatu*, Erlangga, 1982, hal. 26.

### 1.4.1. Pelayanan Publik

#### 1. Pengertian Pelayanan

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

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.<sup>7</sup> Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman menyediakan keperluan orang; mengiyakan; menerima; menggunakan.<sup>8</sup>

#### 2. Pengertian Publik

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.<sup>9</sup> Sementara itu Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada.

Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Sampara Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan Publik*, Jakarta, STIA LAN Press, hlm. 8. 13

<sup>8</sup> J.S. Badudu, Sultan Mohhammad Zain, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 781-782.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 1095.

### 3. Pengertian Pelayanan Publik

Untuk lebih jelas pelayanan publik dibagi dalam kelompok-kelompok yang terdiri dari :<sup>10</sup>

- 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.<sup>12</sup>

### 4. Faktor yang Mempengaruhi Peningkatan Pelayanan Publik

---

<sup>10</sup> Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Penerbit NUANSA, hlm. 19.

Dalam pembahasan tentang topik mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan pelayanan publik, akan terlebih dahulu berangkat dari konsep penegakan hukum dalam pelaksanaan pelayanan publik. Berbicara penegakkan hukum, maka penulis memulai dari konsep Lawrence M. Friedman tentang tiga sistem hukum, yaitu :<sup>13</sup>

1. Struktur hukum, yakni kerangka atau rangkaian dari hukum itu sendiri.
2. Substansi hukum, yakni aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum.
3. Kultur hukum, yakni sikap manusia terhadap hukum dan system hukum, yang di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan.

#### **1.4.2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

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.<sup>11</sup>

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan

---

<sup>11</sup> Muhajir Darwin, *Hasil Loka karya, Analisa Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992., hlm 34.

dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan.

Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan. Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.<sup>12</sup>

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

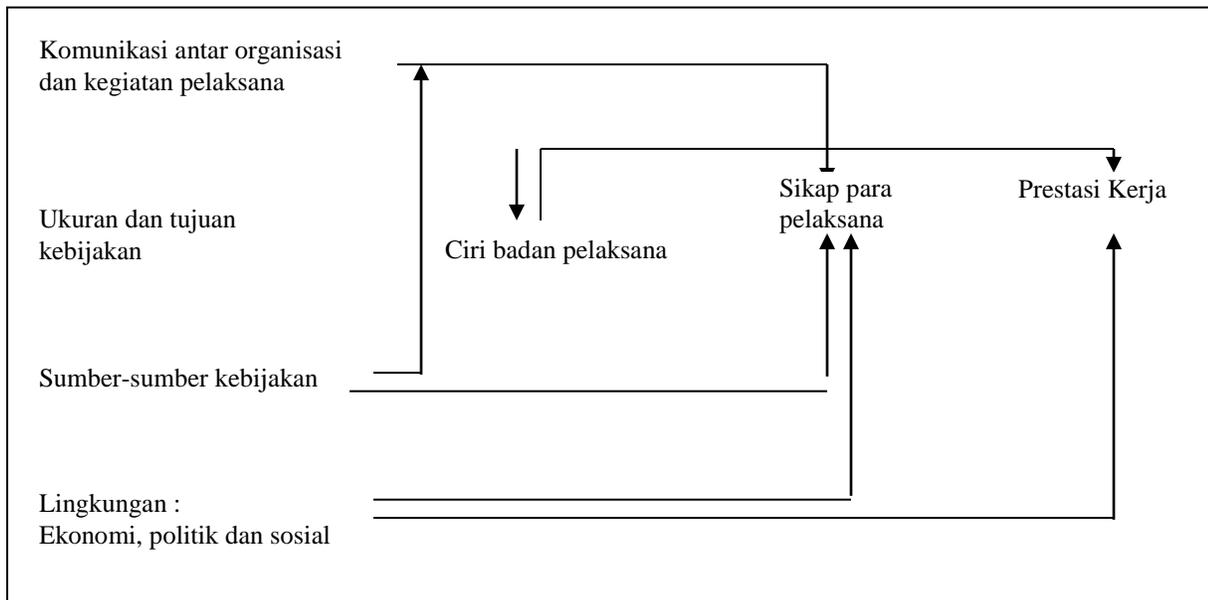
Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana

---

<sup>12</sup> Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, 1983, hal 157.

mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan<sup>13</sup>. Untuk lebih jelas model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 1.2  
Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber : Samudera Wibawa, 1991 : 23)

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwef mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

Sebab musabah kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang

<sup>13</sup> Samudera Wibawa, 1991, *Kebijakan Publik dan Analisa, Intermedia*. Jakarta. hlm 66.

terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.<sup>14</sup>

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.

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang diuraikan diuraikan di muka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan. Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut<sup>15</sup>:

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal 6

<sup>15</sup> Solichin Wahab. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 1991. hal. 43

e. Sistem pemeliharaan

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. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Partisipasi dan peran serta aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat, ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan yang dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Menurut George Edward III<sup>16</sup> faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah:

1. Komunikasi

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.

---

<sup>16</sup> Winarno, Budi. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, 2002 hal 126.

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.

## 2. Sumber Daya

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 finansial. 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 dan prasarana.

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 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.

### 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap implementor terhadap kebijakan, kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program ke arah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program.

Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan juga sangat mempengaruhi pelaksanaan program sehingga dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain.

Disamping itu juga penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan.

#### 4. Struktur Birokrasi

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. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standard (standard operating procedures atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Sehingga pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

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 (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli. Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari performasi kebijakan tersebut. Performasi kebijakan itu sendiri meliputi pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Solicin, *Op. Cit*, hal 79.

## 1.5. Definisi Konsepsional

Konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian dan jika masalah dan kerangka teorinya sudah jelas biasanya sudah diketahui pula fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian dan suatu konsep sebenarnya merupakan definisi : secara singkat dari kelompok fakta atau gejala tersebut.<sup>18</sup>

Definisi konseptual bisa juga merupakan suatu pengertian dari kelompok atau yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih segar untuk menghindari kesalahpahaman tentang pengertian, atau pembatalan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Definisi konsep dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Kabupaten Bantul selaku penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Bupati dan perangkat daerah.
- b. Kebijakan Publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan
- c. Paten adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat.
- d. Implementasi Kebijakan adalah keseluruhan proses pelaksanaan kebijakan program atau proyek yang telah direncanakan sebagai usaha untuk merealisasikan tujuan kebijakan tersebut beserta dampak yang ditimbulkan serta manfaat yang dirasakan.

---

<sup>18</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm 21

## 1.6. Definisi Operasional

Adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel. Dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur variabel penelitian.<sup>19</sup>

Dengan menggunakan landasan di atas maka definisi operasional dari penelitian ini adalah :

1. Implementasi kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)
  - a. Persyaratan Substantif
  - b. Persyaratan Administratif
  - c. Persyaratan Teknis
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)
  - a. Faktor Komunikasi
  - b. Faktor Sumber Daya
  - c. Faktor Disposisi
  - d. Struktur Organisasi

## 1.7. Metode Penelitian

### 1.7.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang di pergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Deskriptif (*Descriptive Research*). Dimana dalam penelitian deskriptif data yang

---

<sup>19</sup> Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofyan, *Metode Penelitian Sosial*, LP3ES, Jakarta, 1983, hlm 46

dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.<sup>20</sup>

Apabila kita telaah secara mendalam banyak sekali pengertian penelitian deskriptif, diantaranya: Menurut Atherton dan Klemmack mengatakan:

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan memberikan gambaran tentang suatu dari masyarakat atau suatu kelompok orang berupa gambaran tentang gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.<sup>21</sup>

Berbeda dari persepsi umum yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam penelitian, dimana meneliti status kelompok manusia, kondisi dalam system pemikiran di masa sekarang.<sup>22</sup>

Dalam penelitian ini, menganalisis kebijakan yang dilaksanakan untuk mengetahui formulasi kebijakan guna memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang objek penelitian melalui pengkajian apa yang ada dan yang terlihat. Sehubungan dengan hal itu dapat disimpulkan bahwa jenis penelitian adalah “deskriptif kualitatif” yang merupakan jenis penelitian yang dianggap tepat dalam penelitian ini.

## 1. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul

## 2. Data dan Sumber Data

### a. Data Primer

---

<sup>20</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, hal. 6.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 10

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 15

Data di peroleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam penelitian yang peneliti lakukan, pihak pihak tersebut adalah pegawai pemerintahan yang berhubungan atau mengurus implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul Tahun 2016.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh Dari buku-buku, media masa, makalah, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang peneliti lakukan.

### **1.7.2. Teknik Pengumpulan Data**

a. Wawancara

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data atau memperoleh keterangan atau informasi dengan mewawancarai orang yang terlibat langsung dengan aktifitas yang dihadapi dalam penelitian.

Wawancara dilakukan dengan petugas yang terkait dengan implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul Tahun 2016.

Wawancara dilakukan dengan:

1. Kepala Kecamatan Kasihan : *Drs. Sambudi Riyanta*
2. Sekretaris Kecamatan : *Suparmadi, SIP.,M.Si*
3. Seksi Tata Pemerintahan : *Wiji Harini, S.Sos.,MM*
4. Seksi Pelayanan : *Sudiantara, S.Sos*

#### b. Observasi

Teknik yang dipergunakan untuk mendapatkan data melalui pengamatan langsung di lapangan yang terkait langsung dengan masalah yang sedang diteliti, yang berfungsi sebagai pedoman mencari permasalahan yang terjadi (Pada Implementasi Kebijakan Yang Berlangsung Sekarang).

#### c. Dokumen

Teknik pengambilan data diperoleh melalui dokumen-dokumen, arsip, dan lain-lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara mengutip data-data yang telah ada. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan data deskriptif obyek penelitian.

### **1.7.3. Unit Analisis**

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, maka unit analisisnya adalah orang-orang yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul Tahun 2016.

### **1.7.4. Teknik Analisis**

Dalam menganalisa data penelitian ini penyusun menggunakan teknik analisa secara kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan. Digambarkan dengan kata-kata atau kalimat dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Data-data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan berupa angka-angka.

Dengan demikian laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan dan untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut.

Data tersebut diperoleh dari naskah-naskah wawancara, catatan laporan dokumen resmi dan sebagainya. Pada penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupa memahami situasi tertentu dan mencoba mendalami gejala dengan menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai arti permasalahannya sebagaimana disajikan oleh situasinya.