

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini akan berusaha menjelaskan bagaimana proses pelayanan perizinan yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal di Kabupaten Kampar. Penelitian ini juga ingin menjelaskan tingkat kepuasan publik terhadap pengurusan perizinan yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal.

Tuntutan perubahan sering ditunjukkan kepada aparatur pemerintah menyangkut pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Satu hal yang saat ini sering sekali masih menjadi masalah dalam hubungan antara rakyat dan pemerintah di daerah adalah dalam bidang *public service* (pelayanan umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai *service provider* (penyedia jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang semakin berkualitas. Apalagi dalam menghadapi kompetisi di era globalisasi, kualitas pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk semakin optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi pelayanan. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut hubungan antara lembaga pemberi jasa pelayanan dengan masyarakat yang membutuhkan.

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah di era perdagangan bebas, tuntutan kinerja pelayanan publik semakin tinggi. Kondisi ini

mengemuka. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan publik, oleh karena itu masyarakat akan menilai baik buruknya otonomi daerah berdasarkan baik atau buruknya kinerja pelayanan publik<sup>1</sup>

Beberapa studi tentang birokrasi menunjukkan bahwa akar permasalahan yang menyebabkan buruknya kinerja pelayanan publik adalah prosedur yang berbelit – belit dan tidak transparan serta tidak akuntabel. Oleh karena itu transparansi dan akuntabelitas pelayanan publik adalah merupakan salah satu hal yang harus segera diwujudkan demi untuk meningkatkan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan memenangkan persaingan di era globalisasi ini.

Kebijakan pemerintah untuk mengembangkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Undang – Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka pelayanan umum dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut pemenuhan hak – hak sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerja belum

---

<sup>1</sup> Darminto & Atik-Santi Winasih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2005, hal.

seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan atau keluhan dari masyarakat dan dunia usaha, baik melalui surat pembaca maupun media pengaduan lainnya, seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit – belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan, sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan – tindakan yang berindikasikan penyimpangan dan KKN.

Buruknya kinerja pelayanan publik ini antara lain dikarenakan belum dilaksanakan transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan.<sup>2</sup>

Dengan ditetapkan 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 Terpadu Satu Pintu merupakan landasan untuk menerapkan prinsip-prinsip pelayanan dalam memenuhi kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan perizinan.

Berangkat dari hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Kampar berupaya

perizinan dengan membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal sesuai dengan yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah diarahkan kepada peningkatan kualitas, efisiensi dan efektifitas seluruh tatanan dalam Administrasi Pemerintah, termasuk dalam peningkatan kemampuan disiplin pengabdian dan keteladanan serta dapat melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik – baiknya terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam hal meningkatkan pelayanan perizinan, Bupati Kampar telah melimpahkan beberapa kewenangan ke Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar nomor 104 tahun 2010 yang dikeluarkan pada 22 Maret 2010 yakni, surat izin usaha perdagangan (SIUP), tanda daftar perusahaan (TDP), tanda daftar industri (TDI), tanda daftar gudang (TDG), izin praktek dokter, izin praktek bidan, izin pendirian toko obat, izin pemasangan reklame dan izin gangguan (HO).

Selama ini Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar memberikan pelayanan dengan *system off line* (manual) dan mulai tahun 2012 akan diupayakan dengan *system on line* dengan menggunakan program virtual private network internet protocol (VPNIP) dengan menggunakan jaringan internet yang bersifat khusus. Dalam penelitian ini penulis tertarik melihat kepuasan publik dalam pelayanan yang diberikan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal dalam pelayanan izin gangguan. Usaha kegiatan yang harus memiliki surat izin gangguan antara

lain adalah semua kegiatan usaha yang bersifat komersil/mencari keuntungan dan semua usaha yang menimbulkan bahaya, gangguan dan atau kerugian. Sebagai contoh adalah kegiatan pabrik, bengkel, ruang pameran, gudang, toko, salon dan sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam sebuah penelitian dengan judul: **Tingkat Kepuasan Publik Terhadap Implementasi Pelayanan Izin Gangguan Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar pada Tahun 2012**”

## **B. Perumusan masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan sebelumnya, maka permasalahan yang menjadi perhatian peneliti dalam penelitian ini adalah;

- 1. Bagaimana tingkat kepuasan publik terhadap implementasi pelayanan izin gangguan pada badan pelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal kabupaten kampar pada tahun 2012 ?*
- 2. Bagaimana mutu pelayanan izin gangguan pada badan pelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal kabupaten kampar pada tahun 2012 ?*
- 3. Bagaimana waktu pelayanan izin gangguan pada badan pelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal kabupaten kampar pada tahun 2012 ?*
- 4. Bagaimana biaya pelayanan izin gangguan pada badan pelayanan perizinan terpadu dan penanaman modal kabupaten kampar tahun 2012 ?*

## **C. Tujuan dan Manfaat**

### **1. Tujuan**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kepuasan publik terhadap implementasi pelayanan izin gangguan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar pada Tahun 2012.

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mutu pelayanan, waktu pelayanan, dan biaya pelayanan izin gangguan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar Tahun 2012.

### **2. Manfaat**

#### **a. Manfaat Teoritis**

Dari sisi teoritis diharapkan penelitian ini dapat berguna untuk menabuh khazanah pustaka yang memfokuskan peneliti dibidang implementasi pelayanan publik pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal.

#### **b. Manfaat Praktis**

Dari sisi praktis penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan bagi peneliti sendiri, serta sebagai bahan

lain-lain yang dapat memberi sumbang

pemikiran kepada pihak Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar.

#### **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka teori merupakan uraian untuk menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungannya antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu, sehingga akan tampak lebih jelas, sistematis dan ilmiah dalam melakukan kegiatan penelitian sebagai unsur adalah teori, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

Menurut Singarimbun, teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, definisi serta reposisi agar dapat menerangkan suatu fenomena dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.<sup>3</sup> Sementara Budiarjo mendefinisikan bahwa Teori adalah generalisasi yang abstrak tentang berbagai fenomena, dalam menyusun generalisasi tersebut teori yang digunakan yaitu berdasarkan konsep-konsep dan konsep tersebut berasal dari pikiran manusia dan arena tersebut bersifat abstrak sekalipun fakta-fakta dapat digunakan sebagai batu loncatan.<sup>4</sup>

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa teori merupakan suatu konsep, gagasan atau ide yang dapat digunakan dalam menganalisis suatu fenomena yang terjadi di tengah masyarakat dan teori juga dapat digunakan

---

<sup>3</sup> Masri Singarimbun dan Sofian Evendi, *Metode Penelitian Survey*, Jakarta: LP3S, 1989, hal.19.

<sup>4</sup> Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993, hal. 30.

untuk menjelaskan suatu fenomena dengan cara merumuskan hubungan antar konsep, gagasan, atau ide tersebut.

Adapun teori-teori yang akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah:

### **1. Implementasi**

Menurut Nurdin Usman, Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>5</sup>

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi objek berikutnya.

Menurut Guntur Setiawan, Implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.<sup>6</sup>

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi yaitu merupakan proses untuk melaksanakan ide, proses atau seperangkat aktivitas baru dengan harapan orang lain menerima

---

<sup>5</sup> Konsulat. *Pengertian Implementasi menurut narasumber* (diakses 20 Maret 2013, jam 22.30wib) ditemukan pada <http://konsulatlaros.blogspot.com/2012/10/pengertian-implemantasi>

dan melakukan penyesuaian dalam tubuh birokrasi demi terciptanya suatu tujuan yang bisa tercapai dengan jaringan pelaksana yang bisa dipercaya

Menurut Hanifah Harsono, implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.<sup>7</sup>

## 2. Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.<sup>8</sup>

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan keputusan. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan juga berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*), sehingga dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan.

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

---

<sup>7</sup> *Ibid*

<sup>8</sup> Wikipedia, *Kebijakan* (diakses 10 April 2012, jam 22.05.wib). Ditemukan pada

### 3. Implementasi kebijakan

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi kebijakan itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun saran-saran kebijakan publik diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan publik (*policy science*) disebut '*policy delivery system*' (sistem penyampaian atau penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran yang dihendaki.<sup>9</sup>

Dengan demikian kebijakan-kebijakan publik yang pada umumnya masih abstrak berupa pernyataan-pernyataan umum yang berisikan tujuan, sasaran dan sarana diterjemahkan kedalam program-program yang lebih operasional (program aksi) yang kesemuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan ataupun sasaran yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.<sup>10</sup>

Dalam hal ini, perbedaan antara kebijakan dan program dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan itu adalah merupakan fungsi dari implementasi program dan tergantung pada hasil akhirnya. Dengan demikian, maka studi atau telaah mengenai proses implementasi kebijakan hampir selalu mencakup penelitian dan analisis

<sup>9</sup> Solichin Abdul Wahab, *Bongkar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UMM Press, 2008.

mengenai program aksi yang konkret yang telah dirancang sebagai cara yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang masih bersifat umum. Sekalipun demikian, dalam prakteknya upaya untuk membedakan secara tegas antara apa yang disebut kebijakan dan program itu sukar untuk dilakukan secara konsisten. Karena adanya berbagai macam tingkatan penggunaan konsep dan istilah kebijakan itu sendiri.<sup>11</sup>

Sejalan dengan pendapat Peter S. Cleaves, yang secara tegas menyebutkan bahwa implementasi itu mencakup "*a process of moving toward a policy objective by means of administrative and political steps*". Keberhasilan atau kegagalan implementasi sebagai demikian dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan atau mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan.<sup>12</sup>

Sementara itu, Grindle juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya '*policy delivery system*' di mana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan mencapai pada tujuan-tujuan yang diinginkan

Dengan demikian, kebijakan publik adalah pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran dan sarana diterjemahkan kedalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan. Dengan demikian, berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan-tujuan kebijakan yang sama. Program-program tindakan itu bisa dipilah-pilah ke dalam proyek-proyek yang spesifik untuk di kelola. Maksud dari program-program tindakan dan proyek-proyek individual adalah untuk mendatangkan suatu perubahan dalam lingkungan kebijakan, suatu perubahan yang bisa diartikan sebagai dampak dari suatu program.<sup>13</sup>

Menurut Goerge C. Edwards, implementasi kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentuk kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhi. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.<sup>14</sup> Hal sebaliknya juga bisa terjadi jika suatu kebijakan yang telah direncanakan

---

<sup>13</sup> Dudi Wisomo, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*, Yogyakarta: CAPS, 2012, hal.

dengan baik akan lancar jika diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.<sup>15</sup>

Dalam implementasi kebijakan, Edwards menyebutkan ada empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah:

- a. Komunikasi.
- b. Sumber-sumber (sumber daya).
- c. Disposisi (kecendrungan-kecendrungan).
- d. Struktur birokrasi.

Menurut Edwards, keempat faktor itu yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus. Untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan, dan untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Patut di perhatikan di sini bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karenanya, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain

dan bagaimana variabel-variabel ini mempengaruhi proses implementasi kebijakan.<sup>16</sup>

Komunikasi secara umum Edwards, membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan. Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat di ikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak jelas, maka para pelaksana (*implementor*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administratif dan

menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif.

**Sumber-sumber** yakni, perintah-perintah implementasi diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

**Kecendrungan-kecendrungan** yakni, kecendrungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

**Struktur birokrasi** yakni, birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan

publik. Birokrasi merupakan salah satu badan yang sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:<sup>17</sup>

- a. Komunikasi adalah berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi atau publik dan sikap serta tanggapan dari pihak yang terlibat.
- b. Sumber-sumber adalah berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksanaan kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.
- c. Disposisi atau kecendrungan-kecendrungan adalah berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan
- d. Struktur birokrasi adalah berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan

publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh lebih efektif.

#### 4. Pelayanan Publik

Mengapa pelayanan publik menjadi hal yang sangat penting dalam pemerintahan? Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>18</sup> Hal yang sama juga diungkapkan Budi Rusli bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan itu menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia, pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.<sup>19</sup>

Kebijakan dan pelayanan publik semakin berkembang menjadi isu sentral yang memerlukan penataan sistem administrasi negara dan sistem pembuatan kebijakan publik yang lebih partisipatoris. Sampai sekarang pelayanan birokrasi pemerintahan masih kurang produktif dan jauh dari harapan publik. Birokrasi pemerintahan saat ini masih terkesan prosedural, lamban, tidak produktif, berbiaya tinggi dan melalaikan kepentingan publik.

---

<sup>18</sup> Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik: teori, Kajian, dan Implementasi* (Jakarta: PT. Bumi Aksara 2011) hal. 2

Pengalaman menunjukkan bahwa banyak meja yang harus dilalui untuk pelayanan jasa adalah inefisiensi dalam kegiatan publik.<sup>20</sup>

Konsep pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah terhadap warga negaranya merupakan amanah konstitusi dimana warga negara tidak hanya ditempatkan sebagai pelanggan (*customer*), namun lebih ditempatkan sebagai pemilik yang dapat dipengaruhi arah dan bentuk pelayanan yang akan diselenggarakan. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Sementara itu, menurut Keputusan Menteri Pedayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, mendefinisikan pelayanan publik sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, Daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan



Frederickson dalam Nurmandi, membedakan berbagai prespektif dalam mendefenisikan publik, yaitu:

- a. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis);
- b. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik);
- c. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan);
- d. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik);
- e. Publik sebagai warganegara

Pemerintah melalui MENPAN mengeluarkan Keputusan Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Pada hakekatnya pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat.

### **1. Indek Kepuasan masyarakat**

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang "relevan, valid dan reliable". Sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut :

- a. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang

diberikan kepada masyarakat dilhat dari sisi kesederhanaan atau

- b. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya:
- c. Kejelasan Petugas Pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya),
- d. Kedisiplinan Petugas Pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku
- e. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian
- f. Kemampuan Petugas Pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat
- g. Kecepatan Pelayanan, yaitu terget waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan,
- h. Keadilan Mendapatkan Pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang

- i. Kesopanan dan Keramahan Petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati,
- j. Kewajaran Biaya Pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan,
- k. Kepastian Biaya Pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- l. Kepastian Jadwal Pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- m. Kenyamanan Lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- n. Keamanan Pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun serana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Nilai IKM dihitung dengan menggunakan "nilai rata-rata tertimbang" masing-masing unsur pelayanan. Dalam perhitungan indeks kesopanan masyarakat terhadap 14 unsur pelayanan yang dikaji setiap

unsur pelayanan memiliki penimbang yang sama dengan rumus sebagai berikut.<sup>22</sup>

$$\text{Bobot nilai rata-rata tertimbang} = \frac{\text{jumlah bobot}}{\text{jumlah unsur}} = \frac{1}{14} = 0,071$$

Total dari Nilai Persepsi Perunsur

$$\text{IKM} = \frac{\text{Total dari Nilai Persepsi Perunsur}}{\text{Total unsur yang terisi}} \times \text{Nilai penimbang}$$

Untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian IKM yaitu antara 25-100 maka hasil penilaian tersebut dikonversikan dengan nilai dasar 25, dengan rumus “IKM Unit Pelayanan x 25”.

**Tabel.1.1**  
**Nilai persepsi, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan**

| Nilai Persepsi | Nilai Interval IKM | Niali 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                   | A              | Sangat baik            |

Sumber: Buku Manajemen Pelayanan (Pengembangan Modal Konseptual, Penerapan *citizen carter* dan standar pelayanan minimal).

<sup>22</sup> Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual*, Penerbit Citra Graha, Yogyakarta, 2010.

## **5. Izin Gangguan (HO)**

Surat Izin Gangguan dan biasa juga disebut HO ( hinder ordonnantie) adalah surat keterangan yang mengatakan tidak adanya keberatan dan gangguan atas lokasi usaha yang dijalankan oleh suatu kegiatan usaha di suatu tempat.

Saat ini Surat Izin Gangguan di keluarkan oleh Dinas Perizinan domisili usaha di daerah tingkat dua atau setingkat Kabupatendan kota madya. Hal ini sesuai dengan berlakunya undang-undang otonomi daerah, jadi di tiap-tiap daerah dapat mempunyai aturan yang berbeda dalam mengeluarkan Surat Izin Gangguan. Biasanya untuk mendapatkan Surat Izin Gangguan ini, perusahaan tidak mencemari lingkungan dan atau tidak ada dampak negatif terhadap lingkungan dari usaha yang dilakukan.

## **E. Definisi Konsepsional**

Adapun defenisi konsepsional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana untuk mencapai tujuan kegiatan.
2. Tingkat kepuasan publik adalah hasil pendapat dan penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik
3. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan dalam rangka

4. Izin Gangguan adalah surat izin keterangan yang menyatakan tidak adanya keberatan dan gangguan atas lokasi usaha yang dijalankan oleh suatu kegiatan usaha di suatu tempat.

## **F. Defenisi Operasional**

Defenisi operasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan dalam penelitian yang akan digunakan untuk mendeskripsikan hal-hal yang akan diteliti. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan

Adapun variabel-variabel dalam keputusan MENPAN adalah sebagai berikut:

### **1. Indeks Kepuasan Masyarakat**

#### **a. Prosedur pelayanan**

1. Tata cara pengajuan permohonan pelayanan,
2. Tata cara penanganan pelayanan
3. Tata cara penyampaian hasil pelayanan

#### **b. Persyaratan Pelayanan**

1. Persyaratan teknis dan administratif harus dipenuhi oleh masyarakat penerima pelayanan

**c. Kejelasan Petugas Pelayanan**

1. Keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawab)

**d. Kedisiplinan Petugas Pelayanan**

1. Kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.

**e. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan**

1. Kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian.

**f. Kemampuan Petugas Pelayanan**

1. Tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat

**g. Kecepatan Pelayanan**

1. Target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.

**h. Keadilan Mendapatkan Pelayanan**

1. Pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status

**i. Kesopanan dan Keramahan Petugas**

1. Sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati

**j. Kewajaran Biaya Pelayanan**

1. Keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.

**k. Kepastian Biaya Pelayanan**

1. Kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan

**l. Kepastian Jadwal Pelayanan**

1. Pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

**m. Kenyamanan Lingkungan**

1. Kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima

## **n. Keamanan Pelayanan**

1. Terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun serana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-risiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian kuantitatif yang bersifat deskriptif. Penelitian ini bersifat deskriptif karena penelitian ini hanya menggambarkan atau melukiskan satu masalah. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan penelitian kuantitatif dan menggunakan instrumen penelitian berupa kuisioner.

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar yang beralamat di Jalan M. Yamin Bangkinang, Kabupaten Kampar, Riau

### **3. Jenis Data**

Adapun data yang digunakan penulis pada penelitian ini adalah data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari hasil pengamatan sementara dan yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi, yaitu data mengenai pelayanan dalam pengurusan Izin Gangguan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar dan yang mempengaruhinya.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh untuk melengkapi data primer yang didapatkan dari buku, majalah, tabloid, jurnal atau referensi lain seperti gambaran umum tentang Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar, laporan-laporan, literature-literatur, dan lampiran data-data lain yang dipublikasikan yang mana dapat mendukung dan menjelaskan masalah.

#### **4. Unit Analisis Data**

Menjelaskan tentang apa atau siapa yang diteliti atau dianalisis. Untuk analisis menentukan apa atau siapa yang menjadi narasumber untuk pengumpulan data atau informasi yang dibutuhkan. Unit analisis dalam

Tabel 1.2. data responden Izin gangguan

| no | Nama            | Umur | Pekerjaan            |
|----|-----------------|------|----------------------|
| 1. | Abdul Karim     | 53   | Wirausaha            |
| 2. | Zulfadli        | 37   | Pegawai Negeri Sipil |
| 3. | Nurhayati       | 31   | Wirausaha            |
| 4. | Hermansyah      | 42   | Wirausaha            |
| 5. | Erma Nila Yanti | 27   | Wirausaha            |

### 5. Populasi dan Sampel

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan informan sebagai obyek informasi mengenai tingkat kepuasan publik terhadap Implementasi Pelayanan Izin gangguan pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Kampar pada tahun 2012, adapun jumlah informan yang digunakan dalam penelitian ini ditentukan berdasarkan *Random Sampling*, yaitu memilih secara acak.

Sedangkan untuk masyarakat yang mengurus Surat Izin Gangguan di tentukan berdasarkan *Random Sampling*, dimana masyarakat yang sudah pernah mengurus surat izin dan tercatat di Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal akan dijadikan sampel. Populasi dalam penelitian ini sebanyak 842 pemohon izin Izin Gangguan selama tahun

Dalam penelitian ini untuk menentukan jumlah sampel, peneliti menggunakan teknik sampel dari kepmenpan Nomor 63 tahun 2003, yaitu sebagai berikut:

Responden terpilih ditetapkan minimal 150 orang dari jumlah populasi penerima layanan, dengan dasar ("Jumlah unsur" + 1) x 10 = jumlah responden (14+1) x 10 = 150. Jadi, jumlah sampel dalam penelitian ini sebanyak 150 responden.<sup>23</sup>

## 6. Teknik Pengumpulan Data

Pohan mendefenisikan bahwa teknik pengumpulan data adalah cara yang digunakan untuk mendapatkan informasi atau fakta-fakta dilapangan. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara, survei/kuesioner dan dokumentasi.

### a. Wawancara

Dengan menggunakan teknik wawancara yakni komunikasi verbal dengan informan berkaitan dengan substansi penelitian. Dalam penelitian ini, teknik wawancara yang dipergunakan adalah wawancara yang mendalam (*indepth interview*), dimana informannya telah mengetahui maksud dan tujuan peneliti secara garis besar dan sifatnya tidak mengikat. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang

<sup>23</sup> KEPMENPAN Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, lampiran keputusan mengenai

digunakan peneliti untuk mendapatkan keterangan – keterangan lisan secara bercakap – cakap dan bertatapan muka dengan orang yang dapat memberikan keterangan kepada peneliti.<sup>24</sup> Hal ini dilakukan untuk mendukung data yang sudah ada dari penyebaran kuesioner.

#### **b. Survei/Kuesioner**

Suatu pengumpulan data dengan mengajukan daftar pertanyaan tertulis yang dilengkapi alternatif jawaban kepada populasi yang terpilih menjadi sampel. Dimana data yang diinginkan adalah tentang tanggapan responden terhadap angket yang berhubungan dengan efektifitas pelayanan pengurusan Surat Izin Tempat Usaha pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal

#### **c. Dokumentasi**

Melakukan studi dokumentasi terhadap laporan yang telah dipublikasikan ataupun dari buku-buku pustaka yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Dokumentasi juga merupakan bahan-bahan yang dibutuhkan untuk memberi informasi tentang situasi dan kondisi dari latar belakang penelitian.<sup>25</sup>

### **7. Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian Tingkat Kepuasan Publik Terhadap Implementasi Pelayanan Izin Gangguan Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kampar dalam pada Tahun 2012, penulis menggunakan teknik

<sup>24</sup> Mardiyah, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Berproses*, Jakarta: Bumi Aksara, 2006, hal. 67

analisa kuantitatif. Metode kuantitatif dinamakan metode tradisional, karena metode ini sudah cukup lama digunakan sehingga sudah mentradisi sebagai metode penelitian.<sup>26</sup> Metode ini disebut sebagai metode positivistic karena berlandaskan pada sifat positivisme, yang mengandung realitas/gejala/fenomena itu dapat diklarifikasikan, relative tetap, kongkrit, teramati, terukur dan hubungan gejala bersifat sebab akibat. Karena itu dalam analisis kuantitatif ini disajikan dalam bentuk tabel unsur dan persentase dengan menggunakan skor penilaian yang berdasarkan jawaban responden terhadap pertanyaan yang diajukan