

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Beberapa penelitian terdahulu yang akan digunakan baik sebagai pembanding maupun sebagai rujukan dalam penelitian ini antara lain:

##### **2.1.1. Kualias Pelayanan Publik Kecamatan Setelah Perubahan Kedudukan dan Fungsi Camat Sebagai Perangkat Daerah**

Di dalam tesis ini, Rozy Afrial J, membahas mengenai kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan di tingkat kecamatan. Afrial menitikberatkan pada studi perbandingan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kecamatan Ketapang Kabupaten Bandung dan Kecamatan Dramaga Kabupaten Bogor.

Beberapa hal yang menjadi fokus studi dalam penelitian ini mencakup bagaimana kualitas pelayanan publik kecamatan setelah perubahan kedudukan dan fungsi kecamatan sebagai perangkat daerah pada kecamatan Ketapang Kabupaten Bandung dan Kecamatan Dramaga Kabupaten Bogor, atribut-atribut pelayanan apa saja yang perlu mendapat perhatian dalam upaya menghasilkan kualitas pelayanan publik kecamatan yang optimal pada kedua kecamatan tersebut, dan membandingkan kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh kedua kecamatan itu.

Penelitian Kuantitatif dengan analisis model Servqual ini menggunakan 5 dimensi utama yaitu *Tangible* (*nyata, berwujud*), *Reliability* (*Keandalan*),

*Responsiviness* (Cepat Tanggap), *Assurance* (Jaminan), dan *Emphaty* (empati).

Secara singkat, hasil penelitian yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Belum optimalnya kualitas pelayanan publik kecamatan setelah perubahan kedudukan dan fungsi kecamatan sebagai perangkat daerah. Beberapa pelayanan yang kualitasnya diukur dalam penelitian ini yaitu pelayanan administrasi kependudukan, pelayanan rekomendasi izin usaha, dan izin gangguan, Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
2. Terdapat beberapa atribut pelayanan yang perlu mendapat perhatian dalam upaya menghasilkan kualitas pelayanan publik kecamatan yang optimal, yaitu atribut *reliability* (kehandalan) pada Kecamatan Ketapang dan atribut *responsiviness* (kepekaan);
3. Kecamatan Ketapang yang memperoleh pelimpahan kewenangan yang lebih besar dan lebih luas dari Bupati Bandung memiliki kualitas pelayanan publik yang lebih baik jika dibandingkan dengan Kecamatan Dramaga yang hanya menerima sebagian kecil pelimpahan kewenangan dari Bupati Bogor.

Beberapa saran yang dipaparkan dalam penelitian ini adalah :

1. Kecamatan perlu dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan yang memadai dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Perlu dirumuskan dan dibentuk mekanisme, prosedur, standar baku dan juknis yang jelas yang digunakan menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Konsistensi dalam penerapan standarisasi tersebut sangatlah dibutuhkan dan perlu disosialisasikan, termasuk masalah tarif pelayanan kepada masyarakat;

3. Perlunya pengembangan kapasitas SDM kecamatan dalam bentuk kursus manajemen pelayanan atau diklat teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan prinsip-prinsip *servqual*.

Relevansi penelitian Rozy Afrial J. Ini terhadap penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah adalah hasil penelitian ini digunakan sebagai bahan perbandingan dalam melihat disparitas luas-tidaknya kewenangan yang diterima oleh kecamatan serta menjadi bahan masukan dalam menentukan pelayanan apa saja yang perlu didelegasikan kepada kecamatan setelah adanya kebijakan PATEN.

## **2. 2. Implementasi Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Sebagai Upaya Profesionalisme Pelayanan Publik**

Penelitian yang dilakukan oleh Zulkarnaini, S.Sos, M.Si, dkk, Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dalam upaya profesionalisme pelayanan publik di Kabupaten Siak dan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut sehingga dapat mengoptimalkan peran kecamatan sebagai perangkat terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif terutama digunakan untuk menggambarkan (deskriptif) dan menjelaskan (*explanatory*). Pemilihan metode kualitatif digunakan berangkat dari keinginan untuk menganalisis serta mengenal masalah dan mendapat pembenaran terhadap

keadaan dan praktek-praktek yang sedang berlangsung, melakukan verifikasi untuk kemudian didapat hasil guna pembuatan rencana pada masa yang akan datang.

Dari hasil penelitian diperoleh data bahwa implementasi Program PATEN di Kabupaten Siak sudah berjalan dengan baik. Hal itu dibuktikan dengan menganalisis tingkat kepatuhan (*compliance*) birokrasi dan kelancaran prosedur rutinitas yang sudah bisa terlaksana sesuai standar yang telah ditetapkan. Dari hasil penelitian ini juga ditemukan data bahwa dari empat faktor yang diajukan, faktor paling dominan mempengaruhi implementasi program ini adalah faktor instansi pelaksana. Para implementor kebijakan memiliki integritas yang tinggi dalam melaksanakan pekerjaan yang diberikan kepadanya.

Perbedaan penelitian ini adalah metode yang digunakan. Penelitian ini menggunakan model implementasi Ripley (1985) sedangkan penelitian penulis menggunakan model implementasi Merilee S. Grindle (1980). Persamaan penelitian ini adalah pada variabel Implementasi Kebijakan dan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

Relevansi penelitian Zulkarnaini, S.Sos, M.Si, dkk ini terhadap penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah hasil penelitian ini digunakan sebagai bahan perbandingan dalam faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan, serta menjadi bahan masukan dalam melihat melihat peran kecamatan sebagai perangkat terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

## **2.2. Kebijakan Publik**

Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Wahab (2005) menyatakan bahwa kebijakan bermakna sebagai pedoman untuk bertindak, pedoman itu bisa sederhana atau kompleks bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, bersifat kualitatif atau kuantitatif, atau suatu deklarasi mengenai suatu program mengenai suatu aktivitas tertentu atau suatu rencana yang akan dilaksanakan atau yang akan diterapkan.

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat dijelaskan kebijakan itu merupakan suatu pedoman, kerangka kerja atau acuan yang akan dilaksanakan atau dikerjakan. Dimana kebijakan tersebut, akan dikeluarkan oleh pihak yang berkepentingan atau pihak yang berkepentingan dalam bidang tersebut.

Sementara itu, Friedrich sebagaimana dikutip oleh Agustiono (2008) mengatakan bahwa kebijakan merupakan serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan atau kesulitan dan kemungkinan dimana kebijakan itu diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Dari beberapa definisi tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan keputusan atau serangkaian keputusan yang selanjutnya diikuti oleh

tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta mengapa mereka melakukannya, dengan tujuan untuk kepentingan publik.

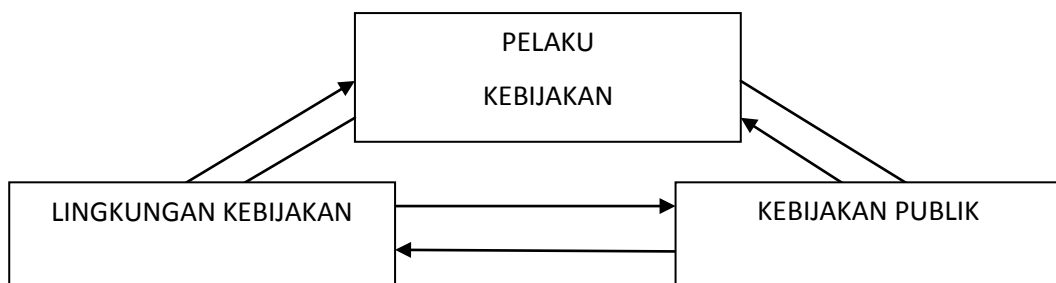
Dalam penelitian ini, Kebijakan Permendagri No 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan dikategorikan sebagai kebijakan pada level nasional yang selanjutnya diikuti oleh serangkaian kebijakan yang disusun oleh Pemerintah Daerah dalam hal implementasi kebijakan.

Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil oleh aktor, baik seorang politisi maupun sekelompok politisi, yang diarahkan untuk menentukan tujuan tertentu dan bagaimana cara pencapaian tujuan itu, dengan tetap berada dalam lingkup kewenangan aktor tersebut. Menurut Lester dan Stewart kebijakan publik itu umumnya berbicara mengenai suatu proses, rangkaian pola kegiatan yang dirancang dan dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi berbagai macam masalah umum, baik nyata maupun tidak (Lester dan Stewart, 2000).

Kebijakan publik tidak hadir di ruang hampa. Sekumpulan manusia sebagai suatu komunitas akan dipengaruhi oleh lingkungan dimana komunitas itu berada, yang selanjutnya akan melahirkan *social beliefs* dan *goodness*, dan berakhir pada terbentuknya norma dan nilai-nilai dalam masyarakat. Dalam pemikiran yang lebih kompleks, kebijakan publik senantiasa berinteraksi dengan dinamika kondisi politik, ekonomi, sosial, dan kultural dimana kebijakan itu ditetapkan, sehingga akan menjadi cerminan dinamika negara dan bangsa yang bersangkutan (Nugroho, 2011). Oleh karena itu, kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan norma dan nilai-nilai sosial yang berkembang di dalam

masyarakat sehingga ketika kebijakan tersebut hendak diimplementasikan, resistensi dari masyarakat dapat diredam.

Sebagai sebuah sistem, kebijakan publik mencakup tiga unsur yaitu pelaku kebijakan, lingkungan kebijakan, dan kebijakan itu sendiri (Gambar 2.1). Kebijakan publik dibuat oleh Pemerintah yang diformulasikan ke dalam bidang-bidang seperti kesehatan, pertanian, perdagangan, dan lain-lain. Para pelaku kebijakan yaitu kelompok warga negara, serikat buruh, partai politik, dan agen Pemerintah. Lingkungan kebijakan adalah konteks dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan.



Sumber: Thomas R. Dye (Dunn, 2003)

**Gambar 2.1. Tiga Elemen Sistem Kebijakan**

### 2.2.1. Kebijakan Publik Sebagai Suatu Proses

Sebagai suatu proses, terdapat beberapa tahapan dalam kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (2003) adalah sebagai berikut:

#### 1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah [publik](#) dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Isu kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (2003), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

## **2. Formulasi kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda [kebijakan](#) kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

## **3. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan**



Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan Pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi - cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung Pemerintah.

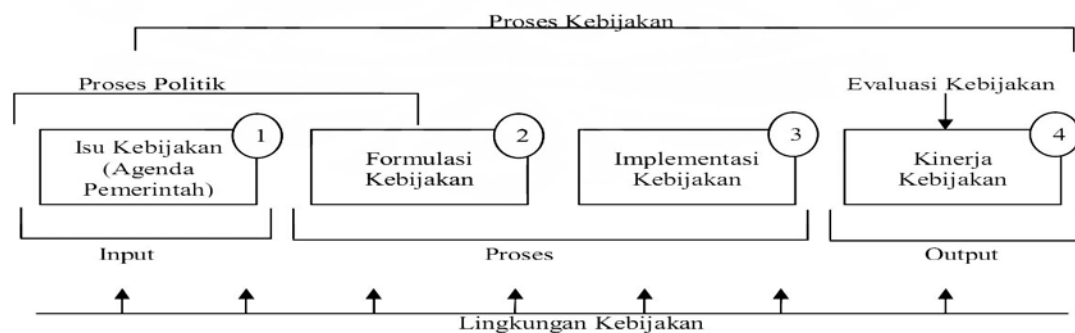
#### **4. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan**

Secara umum [evaluasi](#) kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Selain itu, Riant Nugroho juga menggambarkan proses kebijakan yang ideal (gambar 2.2) (Nugroho, 2011). Dari gambar ini dapat dipahami bahwa, sebagai sebuah proses, kebijakan publik mempunyai proses yang saling mengembangkan dalam bentuk kontribusi *value* antar sub-sistem. *Value* yang dikreasikan pada tahap perumusan menyumbangkan pada tahap implementasi. *Value* yang dikreasikan pada tahap implementasi menyumbangkan pada tahap

kinerja kebijakan. *Value* yang dikreasikan di lingkungan kebijakan menyumbangkan pada setiap tahap, baik perumusan, implementasi, maupun kinerja kebijakan.

Pendekatan *value creation* ini merupakan pendekatan manajemen dalam proses kebijakan publik. Keberhasilan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan keberhasilan pada tahap selanjutnya, demikian pula kegagalan pada masing-masing tahap akan mengontribusikan kegagalan pada tahap selanjutnya. Keberhasilan inilah yang disebut *value creation*.



Sumber : Diadopsi dari Nugroho (2011)

**Gambar 2.2. Proses kebijakan Yang Ideal**

### 2.2.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2005) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan dan sasaran ditetapkan terlebih dahulu yang dilakukan oleh formulasi kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi kebijakan terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Menurut Jones (Tangkilisan, 2003) terdapat tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi, yaitu:

1. Penafsiran: yaitu kegiatan yang menerjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi: merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan: berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah dan lainnya.

Sementara menurut Budi Winarno (2002), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-

tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya. Tahapan implementasi program secara singkat terdiri dari:

3. Penyusunan sumber-sumber yang ada (*resources acquisitions*).
4. Interpretasi hukum, yang biasanya terbentuk regulasi tertulis dan elaborasinya (*interpretation*).
5. Perencanaan program (*planning*)
6. Pengorganisasian program (*organizing*)
7. Penyediaan keuntungan, pelayanan dan paksaan segera dikembangkan (*providing benefits, service, coercion*).

### **2.2.3. Model - Model Implementasi Kebijakan**

Untuk melihat bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat dilihat dari berbagai model, yaitu:

#### **A. Model Van Meter dan Van Horn (1975)**

Teori ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2004) menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan

dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja kebijakan. Mereka menegaskan bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Hal lain yang dikemukakan mereka ialah bahwa yang menghubungkan kebijakan dan kinerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan.

Variabel bebas itu adalah:

a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara agen implementasi.

b. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti dana yang digunakan untuk mendukung implementasi kebijakan.

c. Komunikasi dan Penguatan Aktivitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain agar tujuan kebijakan dapat tercapai.

d. Karakteristik Agen Pelaksana

Karakteristik agen pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semua hal tersebut akan mempengaruhi implementasi suatu program.

e. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yakni menolak atau mendukung, bagaimana sifat opini publik yang ada dilingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi Implementor

Ini mencakup tiga hal, yakni: (a) respon implementor terhadap kebijakan yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, (b) kognisi, pemahaman para agen pelaksana terhadap kebijakan, dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

**B. Model Merilee S. Grindle (1980)**

Grindle menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Keunikan model Grindle terletak pada pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin akan terjadi serta sumber daya yang akan diperlukan selama proses implementasi. Secara konsep dijelaskan bahwa model implementasi kebijakan yang dikemukakan Grindle menuturkan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh isi kebijakan juga dipengaruhi oleh konteks implementasinya.

Isi Kebijakan (*Content of Policy*) yang dimaksud yaitu :

- a. Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi.
- b. Jenis manfaat yang akan diperoleh
- c. Derajat perubahan yang diharapkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. (Siapa) pelaksana program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Adapun Konteks implementasi (*Context of Policy*) yang dimaksud meliputi:

- a. Kekuasaan (*power*)
- b. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
- c. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution dan regime characteristics*)
- d. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*)

### **C. Model George C. Edwards III (1980)**

Dalam pandangannya George III menjelaskan bahwasannya implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu:

#### a. Komunikasi

Suatu keberhasilan dari implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa saja yang harus ia lakukan. Mengetahui apa yang menjadi sasaran dan tujuan harus dikomunikasikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi penyimpangan dalam implementasi.

#### b. Sumber Daya

Sumber daya sangatlah penting keberadaannya jika implementor kekurangan sumber daya untuk pelaksanaan maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya dapat berupa manusia dan sumber daya finansial.

#### c. Disposisi

Disposisi adalah karakteristik, watak dan sifat yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sikap demokratis. Jika seorang implementor memiliki disposisi yang baik maka dia juga secara langsung akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

#### d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap implementasi kebijakan. Satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi ataupun pemerintahan adalah adanya prosedur.

#### **2.2.4. Faktor-Faktor yang Berpengaruh terhadap Implementasi Kebijakan**

George Edward III (1980) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policy makers will not be carried out successfully*.

Ada beberapa pihak yang dimungkinkan untuk melaksanakan implementasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart, pihak-pihak yang dimungkinkan untuk mengimplementasikan kebijakan adalah *The Bureaucracy, The Legislature, The Courts, Pressure Group, and Community Organization* (Lester dan Stewart, 2000), namun pada penelitian ini, yang menjadi pelaksana implementasi merupakan birokrasi sementara pihak yang lain sebagai penerima *output* dan *outcome*.

Sementara itu, menurut Grindle, implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh dua hal yaitu *content of policy* serta *context of policy* (Grindle, 1980). *Content of policy* mengacu kepada isi yang terdapat dalam kebijakan,



sedangkan *context of policy* mengacu kepada kondisi lingkungan yang melingkupi implementasi kebijakan.

Secara rinci, isi dari *content of policy* mencakup :

- a. Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi (*Interest affected*).

*Interest affected* berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

- b. Jenis manfaat yang akan diperoleh

Manfaat yang diperoleh bisa secara kolektif maupun secara tidak kolektif/terpisah. Kebijakan yang bermanfaat secara kolektif umumnya lebih mudah diimplementasikan.

- c. Derajat perubahan yang diharapkan

Menyangkut perubahan perilaku dari pihak yang memperoleh manfaat (*beneficiaries*). Tingkat perubahan perilaku dipengaruhi oleh manfaat kebijakan maupun waktu untuk mencapai tujuan kebijakan.

- d. Kedudukan pembuat kebijakan

Aspek ini berkenaan dengan kedudukan pembuat kebijakan atau pengambil keputusan terkait jabatan dalam organisasi secara struktural, fungsional, maupun geografis.

- e. (Siapa) pelaksana program

Faktor ini berkenaan dengan keahlian, keaktifan, dan tanggung jawab pelaksana program yang sebenarnya juga menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

- f. Sumber daya yang dikerahkan

Sumber daya yang dikerahkan ini berkenaan dengan segala sumber daya yang berkaitan dengan sukses-tidaknya suatu implementasi kebijakan, yang terdiri dari sumber daya manusia, dana, dan sarana prasarana.

Sementara faktor yang menjadi cakupan *context of policy* adalah :

a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat

Implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor dalam proses pengambilan keputusan. Masing-masing aktor mempunyai posisi dan kepentingan tertentu (khusus) yang dapat menyebabkan konflik kepentingan melalui strategi-strategi yang digunakan.

b. Karakteristik lembaga dan penguasa

Interaksi dalam persaingan aktor-aktor dalam memperebutkan sumber daya, tanggapan dari pejabat pelaksana dan elit politik dipengaruhi oleh karakteristik dari lembaga dan penguasa terkait.

c. Kepatuhan dan daya tanggap

Untuk mencapai kepatuhan (*compliance*) maka para pejabat pelaksana harus mendapatkan dukungan dari badan-badan pelaksana program, birokrat pelaksana program, elit politik yang terkait dan pihak penerima manfaat (beneficiaries). Apabila terjadi perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan, maka pejabat pelaksana harus mampu mengalihkan perlawanan tersebut misalnya melalui jalur diplomasi (argumentasi), *bargaining* (tawar-menawar) atau *accommodation* (penyesuaian) terhadap konflik. Selanjutnya, daya tanggap (*responsiveness*) harus dimiliki oleh setiap lembaga publik untuk mengetahui informasi yang dapat digunakan dalam mengevaluasi keberhasilan implementasi kebijakan. Daya tanggap tersebut

tidak hanya pemberian fleksibilitas, dukungan, dan umpan balik, tetapi juga melakukan control (pengendalian) dalam pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### **2.3. Pelayanan Publik**

Pelayanan berkaitan erat dengan masyarakat. Sehingga pelayanan lebih dikenal dengan istilah pelayanan publik. Dalam kamus besar bahasa Indonesia pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain, sedangkan menurut UU No. 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.

Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;

- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, keterjangkauan.

Selanjutnya tujuannya adalah :

1. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum Pemerintahan dan korporasi yang baik;
3. terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

J.E. Stiglitz menyatakan bahwa terdapat beberapa kriteria yang menentukan suatu pelayanan disebut pelayanan publik (Stiglitz, 1988) yakni :

1. Kriteria pertama adalah sifat dari barang itu sendiri, yaitu barang dan jasa yang memiliki eksternalitas tinggi dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat luas, sehingga tidak memungkinkan untuk diselenggarakan oleh korporasi. Misalnya, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan preventif dan dasar, pertahanan negara, pembersihan pencemaran udara, dan pembangunan jalan umum.
2. Kriteria kedua adalah tujuan dari penyediaan barang dan jasa yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan misi negara, walaupun barang dan jasa itu bersifat publik, dapat dikategorikan sebagai barang publik. Tujuan dan misi negara

diatur dalam konstitusi atau peraturan perundangan lainnya, misalnya, pelayanan pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial.

3. Kriteria ketiga adalah pelayanan yang bersifat administratif, baik pelayanan dibidang perizinan maupun non perizinan. Berbagai pelayanan administratif seperti pelayanan kependudukan (Kartu Tanda Penduduk), akte kelahiran, sertifikasi tanah, dan perizinan, merupakan pelayanan yang diselenggarakan untuk menjamin hak dan kebutuhan dasar warga, pelayanan untuk mencapai tujuan strategis Pemerintah juga termasuk kedalam pelayanan publik. Misalnya, apabila Pemerintah menetapkan swasembada pangan menjadi tujuan strategis dalam mewujudkan ketahanan pangan dan kemandirian bangsa, maka semua pelayanan yang diperuntukkan untuk mencapai tujuan tersebut dikategorikan sebagai pelayanan publik.

Berdasarkan kriteria pelayanan publik tersebut, maka pelayanan publik yang akan dibahas didalam penelitian ini adalah kriteria pelayanan yang sifatnya administratif, yang meliputi pelayanan dibidang perizinan maupun non perizinan.

### **2.3.1. Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Dwiyanto (2006) dalam mewujudkan good governance melalui pelayanan publik dari sudut pandang teoritis, telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public administration*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*), pelayanan publik berlandaskan teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antar negara. Pada tabel 2.1 berikut ini dapat dilihat dengan lebih jelas pergeseran paradigma pelayanan publik.

**Tabel 2.1 Pergeseran Paradigma Model Pelayanan Publik**

<b>Aspek</b>	<b>Old Publik Adm</b>	<b>New Publik Adm</b>	<b>New Publik Service</b>
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggung jawab	Clients dan pemilih	Customers (pelanggan)	Warganegara (citizens)
Peranan pemerintah	Rowing (pengayuh)	Steering (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan customers	Multi aspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber : Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt, 2000 (Dwiyanto, 2006)

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Publik Service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik tersebut harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam

masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Pada dasarnya kualitas terbagi menjadi dua, yaitu kualitas produk dan kualitas jasa. Perbedaan secara tegas antara produk dan jasa seringkali sulit untuk didefinisikan. Hal ini dikarenakan pembelian suatu produk seringkali disertai dengan pembelian jasa. Meskipun demikian, dapat didefinisikan menurut kotler bahwa jasa merupakan aktivitas, manfaat, atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual. Selain itu definisi jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.

( Tjiptono, 2004)

Berdasarkan pengertian kualitas dan jasa yang ada maka dapat pula didefinisikan bahwa kualitas jasa berpusat pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Menurut Freddy Rangkuti (2002) kualitas jasa didefinisikan sebagai penyampaian jasa yang akan melebihi tingkat kepentingan pelanggan.

Pelayanan publik yang baik, yang merupakan harapan dari para pelanggan, yang merupakan pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang cepat selesai, tidak mengandung banyak kesalahan, pelayanan yang menyenangkan, pelayanan yang telah mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Oleh karena itu kemudian muncul beberapa kriteria pelayanan yaitu:

1. Kesederhanaan, yaitu tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.

2. Reliabilitas, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
3. Tanggung jawab dari petugas pelayanan yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
4. Kecakapan para petugas pelayanan, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
5. Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan harus diperhatikan.
6. Keramahan, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.
7. Keterbukaan, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gampang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.



8. Komunikasi antara petugas dan pelanggan. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperoleh dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
9. Kredibilitas, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
10. Kejelasan dan kepastian, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.
11. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.
12. Mengerti apa yang diharapkan pelanggan. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.
13. Kenyataan, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang

digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenal dan fasilitas penunjang lainnya.

14. Efisien, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
15. Ekonomis, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang / jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Pada dasarnya pelayanan publik merupakan dasar dan bentuk aktualisasi dari eksistensi birokrasi pemerintah. Era globalisasi otonomi daerah memungkinkan pelayanan yang sebelumnya identik dengan kelambanan pelayanan, berbelit – belit dan kurang transparansi menjadi pelayanan yang berkualitas prima. Pelayanan merupakan suatu kinerja atau suatu usaha yang menunjukkan secara inheren pentingnya penerima jasa pelayanan terlibat secara aktif didalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri ( Warrella, 1997).

#### **2.4 Desentralisasi Pelayanan Publik**

Pengklasifikasian desentralisasi yang lazim di Indonesia adalah *Deconsentration*, *Devolution*, dan *Madebewind*. Terdapat dua tujuan utama dari desentralisasi, yaitu tujuan politis yang arahnya adalah untuk penguatan demokrasi lokal dan partisipasi masyarakat, serta tujuan administratif yang diarahkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan.

Sejalan dengan hal tersebut, guna mewujudkan pelayanan publik semakin dekat, cepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka penyelenggaraan pelayanan publik juga perlu didesentralisasikan. Konsep desentralisasi yang digunakan dalam konteks ini adalah *delegation*, yaitu pendelegasian kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dari struktur pemerintahan yang lebih tinggi kepada struktur pemerintahan yang lebih rendah, utamanya kepada struktur yang bersifat *frontline*. Pendelegasian kewenangan model seperti ini menjadi penting, karena mereka yang berada pada di *frontline* berhubungan langsung serta lebih sering berinteraksi dengan masyarakat, sehingga diasumsikan bahwa mereka lebih memahami apa yang seharusnya mereka lakukan. Artinya, desentralisasi pelayanan publik perlu dilakukan agar pengambilan keputusan yang berkaitan dengan masalah pelayanan dapat segera diputuskan, lebih cepat dan tepat.

#### **2.4.1. Pendelegasian Kewenangan**

Agar dapat mencapai tujuan secara berdaya guna dan berhasil guna, Tri Widodo Oetomo menyatakan bahwa suatu organisasi disarankan untuk menerapkan asas-asas tertentu dalam mengorganisasikan kelembagaannya. Demikian juga dengan organisasi Pemerintah, ada beberapa asas yang perlu diperhatikan, yaitu: asas pembagian tugas, asas fungsionalisasi, asas koordinasi, asas kesinambungan, asas keluwesan dalam beradaptasi, asas akordion, asas pendelegasian kewenangan, asas rentang kendali, asas jalur dan staf, serta asas kejelasan dalam pengembangan organisasi (Handayani, 2008).

Diantara asas-asas tersebut, asas pendelegasian kewenangan cukup menarik perhatian karena menurut Terry setidaknya ada dua alasan mengapa pendelegasian perlu dilakukan yaitu (1) adanya keterbatasan seseorang dalam

menangani pekerjaan, dan (2) perlu adanya pembagian tugas dan kaderisasi pemimpin (Wasistiono, Nurdin dan Fahrurozi, 2009). Sementara manfaat dari pendelegasian wewenang adalah untuk memberikan rasa kebebasan pribadi pada para bawahan dan meningkatkan motivasi para bawahan dalam bekerja. Selain itu manfaat lainnya adalah pemimpin organisasi akan lebih fokus pada tugas-tugas pokoknya saja, pengambilan keputusan akan lebih cepat karena setiap pejabat dari pucuk pimpinan hingga level terendah memegang kewenangan tertentu dan memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab atas kewenangan yang diembannya, kemudian setiap pekerjaan akan dapat diselesaikan pada jenjang yang tepat, inisiatif, dan tanggung jawab dapat diperbesar, serta menjadi ajang latihan bagi para pejabat apabila kelak mereka dipromosikan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Selanjutnya, dalam sistem birokrasi yang hierarkis, pengambilan keputusan umumnya terkonsentrasi ditangan pimpinan puncak dari birokrasi pelayanan tersebut. Model ketat ini dibangun dengan asumsi bahwa pimpinan adalah orang yang paling *mature*, *knowledgeable*, dan *wise*. Pimpinan dianggap sebagai pemegang kekuasaan dan karena itu keputusan harus berasal dari mereka, sementara pejabat yang ada di *frontline* hanyalah sebagai pelaksana keputusan. Akibatnya, rezim pelayanan seperti ini kerap gagal dalam merespon dinamika lingkungan, karena sifatnya menunggu keputusan dari pimpinan puncak. Untuk mengatasi situasi tersebut, pendelegasian kewenangan perlu dilakukan, dengan tetap menyesuaikan pada kapabilitas penerima wewenang.

Di Amerika Serikat, model pendelegasian seperti ini disebut *delayering*, yaitu memotong jenjang hirarki menjadi lebih pendek, agar arus informasi, baik

laporan keatas maupun perintah kebawah, dapat dipercepat dan sumber distorsi dapat dikurangi. Dengan memberikan kewenangan yang besar kepada *frontline officers* dan *street level of bureaucrats*, maka keputusan yang cepat dan tepat dapat diambil dalam memecahkan masalah yang timbul. Selain itu, pendekatan seperti ini juga merangsang para pejabat birokrasi pada tingkat bawah menjadi lebih kreatif, berani mengambil resiko, dan terlatih untuk menyelesaikan masalah (Dwiyanto, 2011).

Pendelegasian wewenang dalam hubungan atasan terhadap bawahan mencakup beberapa aspek yaitu *authority*, *responsibility*, dan *accountability*. Apabila suatu wewenang telah didelegasikan oleh atasan kepada bawahannya, maka dalam waktu yang bersamaan bawahan tersebut memiliki wewenang dan tanggung jawab sekaligus kewajiban untuk menyusun pertanggungjawaban atas hasil dari yang dicapai dari pelaksanaan wewenang tersebut.

Dalam sebuah organisasi termasuk organisasi Pemerintah, pendelegasian wewenang merupakan hal yang wajar sebagai akibat dari adanya keterbatasan dari pemimpin organisasi dalam menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, agar pendelegasian kewenangan dapat berjalan efektif, maka menurut George R. Terry perlu diperhatikan prinsip-prinsip pendelegasian kewenangan, yaitu :

1. *Principle of delegation by results expected*. Pendelegasian kewenangan didasarkan pada hasil yang dapat diperkirakan, apakah pelaksanaan kewenangan tersebut semakin efektif atau tidak.
2. *Principle of functional defenition*. Pendelegasian wewenang hendaknya didasarkan pertimbangan-pertimbangan fungsional agar pekerjaan atau tugas tertentu dapat dilaksanakan secara lebih efektif dan efesien.

3. *Scalar principle*. Pendelegasian wewenang hendaknya dilakukan berdasarkan hierarki jabatan.
4. *Authority level principle*. Pendelegasian wewenang dilakukan secara bertahap berdasarkan tingkat kewenangan yang diimban oleh seorang pejabat atau suatu organisasi tertentu.
5. *Principle of unity of command*. Pendelegasian kewenangan sebaiknya menekankan adanya kesatuan komando.
6. *Principle of absoluteness of responsibility*. Pendelegasian kewenangan hendaknya diimbangi oleh pemberian tanggung jawab penuh sehingga pihak yang memberi wewenang sebaiknya tidak terlalu campur tangan.
7. *Principle of parity of authority and responsibility*. Pendelegasian kewenangan harus diikuti oleh tanggung jawab yang seimbang (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurozi, 2009).

#### **2.4.2 Pendelegasian Kewenangan kepada Kecamatan**

Didasarkan atas *principle of functional definition*, maka menurut Andi Pitono, tujuan pendelegasian wewenang dari Bupati/Walikota kepada Kecamatan adalah untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Terdapat dua pola pendelegasian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Kecamatan yaitu pola seragam dan pola beranekaragam (<http://cisral.unpad.ac.id>. diakses pada 17 April 2016).

Pada pola seragam, Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangannya secara seragam kepada seluruh Kecamatan tanpa melihat karakteristik penduduk dan kewilayahannya. Pola ini efektif digunakan pada kecamatan dengan penduduk dan wilayah yang relatif homogen.

Kelebihan pola ini adalah relatif lebih mudah dibuat, relatif lebih mudah dalam pengaturan dan pengendaliannya, serta relatif lebih mudah dalam pembinaan personil, penentuan anggaran dan personil, penentuan anggaran dan logistik. Sementara kelemahan dari pola ini adalah kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, penyediaan personil, anggaran dan logistik tidak sesuai dengan kebutuhan nyata kantor kecamatan sehingga sulit untuk mencapai efektivitas dan efisiensi.

Pendelegasian pola beranekaragam adalah pendelegasian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada kecamatan dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan penduduk masing-masing kecamatan. Pada pola ini terdapat dua macam kewenangan yang dapat didelegasikan yaitu kewenangan generik (kewenangan yang sama untuk semua kecamatan) atau kewenangan kondisional yaitu kewenangan yang sesuai dengan kondisi wilayah dan penduduknya.

Dalam prakteknya dikarenakan alasan praktis, maka banyak daerah yang cenderung menerapkan pola pendelegasian seragam, namun tentu saja pola ini mengandung kelemahan yang cukup mendasar karena mengabaikan kondisi karakteristik yang berbeda-beda untuk tiap wilayah kecamatan. Misalnya kewenangan bidang industri, tidak semua kecamatan memiliki potensi industri. Namun, apabila suatu kecamatan yang tidak memiliki potensi ini tetap menerima pendelegasian kewenangan dalam mengurus bidang ini, maka yang terjadi bukan efisiensi dan efektivitas, melainkan pemborosan *resources*. Lebih lanjut, hal ini akan menjadi pisau bermata dua, manakala indikator pengukuran kinerja kecamatan merupakan wewenang yang telah diterima kecamatan, maka sudah barang tentu kinerja kecamatan tersebut akan minimal. Sehingga, dalam

pendelegasian kewenangan ini, kewenangan yang diemban oleh kecamatan akan berjalan secara efektif apabila sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang ada pada kecamatan tersebut.

Oleh karena itu, ada beberapa persyaratan yang sebaiknya dipenuhi dalam pelaksanaan penndelegasian kewenangan , yaitu :

1. Adanya keinginan politik dari Bupati/Walikota untuk mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Camat.
2. Adanya kemauan politik dari Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat bagi jenis-jenis pelayanan yang mudah, murah dan cepat.
3. Adanya kelegawaan dari dinas dan/atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh camat melalui keputusan Kepala Daerah.
4. Adanya dukungan personil dan anggaran untuk menjalankan kewenangan yang telah didelegasikan (wasistiono, 2004).

#### **2.4.3 Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)**

Terbitnya Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan mengisyaratkan akan arti penting kecamatan dalam Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu Camat diharapkan mampu melakukan inovasi untuk meningkatkan kinerjanya. Sejalan dengan hal tersebut, diterbitkanlah Permendagri No. 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

Didalam Kepemendagri No. 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, yang dimaksud dengan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah penyelenggaraan pelayanan



publik di Kecamatan yang proses pengelolaannya mulai dari permohonan sampai kepada tahap terbitnya dokumen dilaksanakan dalam satu tempat. Sehingga sistem ini memposisikan warga masyarakat hanya berhubungan dengan petugas meja/loket pelayanan yang ada di kecamatan.

Maksud diselenggarakannya PATEN adalah untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat, sekaligus simpul pelayanan bagi badan/kantor pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di Kabupaten/Kota bagi kecamatan yang secara kondisi geografis daerah, akan lebih efektif dan efisien jika dilayani melalui kecamatan. Tujuan diselenggarakannya PATEN adalah untuk meningkatkan kualitas pelayan publik dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan ini terutama dilihat dari aspek waktu dan biaya pelayanan. Melalui PATEN ini, warga dapat menerima pelayanan yang lebih cepat dan terukur dengan jelas. Tujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat berarti masyarakat dapat menerima pelayanan publik yang lebih dekat baik secara jarak maupun waktu, karena lokasi kecamatan tentu lebih dekat dan relatif mudah dijangkau, bila dibandingkan dengan ibukota kabupaten/kota.

Guna mendukung penyelenggaraan PATEN sebagai simpul badan/kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), koordinasi dan kesepahaman antara kecamatan dengan Badan/Kantor KPTSP menjadi urgen dan untuk mewujudkan hal tersebut, maka syarat yang harus dipenuhi adalah adanya pelimpahan sebagian wewenang perizinan dan non perizinan dari Bupati/Walikota kepada Camat, khususnya untuk pelayanan masyarakat sesuai skala dan kriteria kecamatan yang selama ini dijalankan oleh lembaga di tingkat kabupaten/kota.

Beberapa tahapan yang harus dilalui dalam penyelenggaraan PATEN berdasarkan Permendagri No. 4 tahun 2010 tentang Pedoman PATEN yaitu :

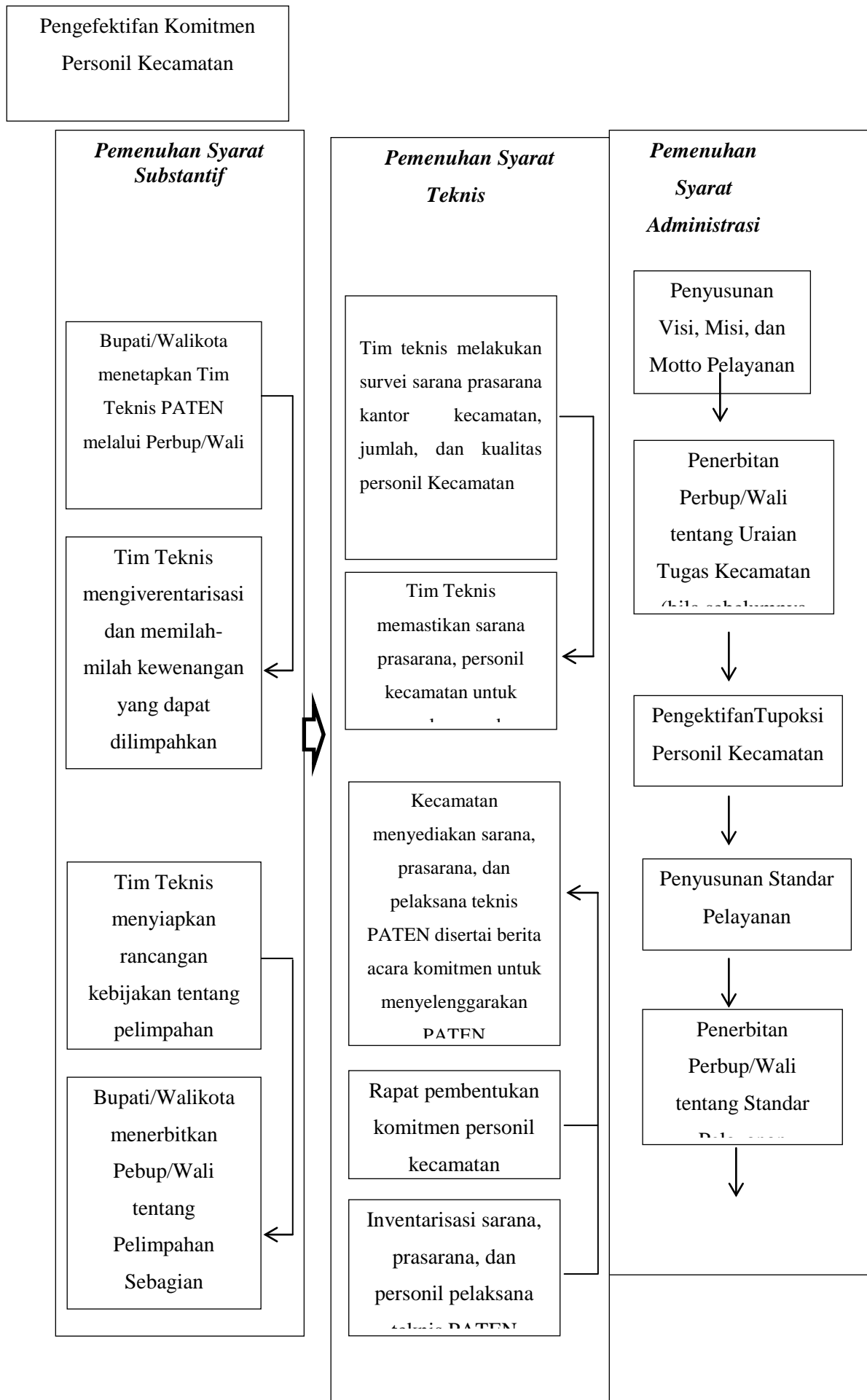
1. Tahapan Pemenuhan Syarat substantif, terdiri dari:
  - a. Bupati/walikota menetapkan Tim Teknis PATEN melalui Peraturan Bupati/Walikota
  - b. Tim teknis menginventarisasi dan memilah-milah kewenangan yang dapat dilimpahkan kepada camat dan menyiapkan rancangan kebijakan tentang pelimpahan sebagian kewenangan kepada camat.
  - c. Bupati/Walikota menerbitkan Peraturan Bupati/Walikota tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Kepada Camat.
2. Tahapan Pemenuhan Syarat Teknis, terdiri dari:
  - a. Tim teknis mendata sarana, prasarana kantor kecamatan, jumlah, dan kualitas personil kecamatan kemudian melakukan upaya untuk melengkapi kebutuhan kecamatan.
3. Tahapan Pemenuhan Syarat Administratif, terdiri dari:
  - a. Penerbitan Peraturan Bupati/Walikota tentang Uraian Tugas Kecamatan dan Penerbitan Peraturan Bupati/Walikota tentang Standar Pelayanan
4. Penetapan kecamatan sebagai penyelenggara PATEN yang ditetapkan melalui Keputusan Bupati/Walikota.
5. Peresmian dan sosialisasi kecamatan sebagai penyelenggara PATEN
6. Pembinaan dan pengawasan PATEN.

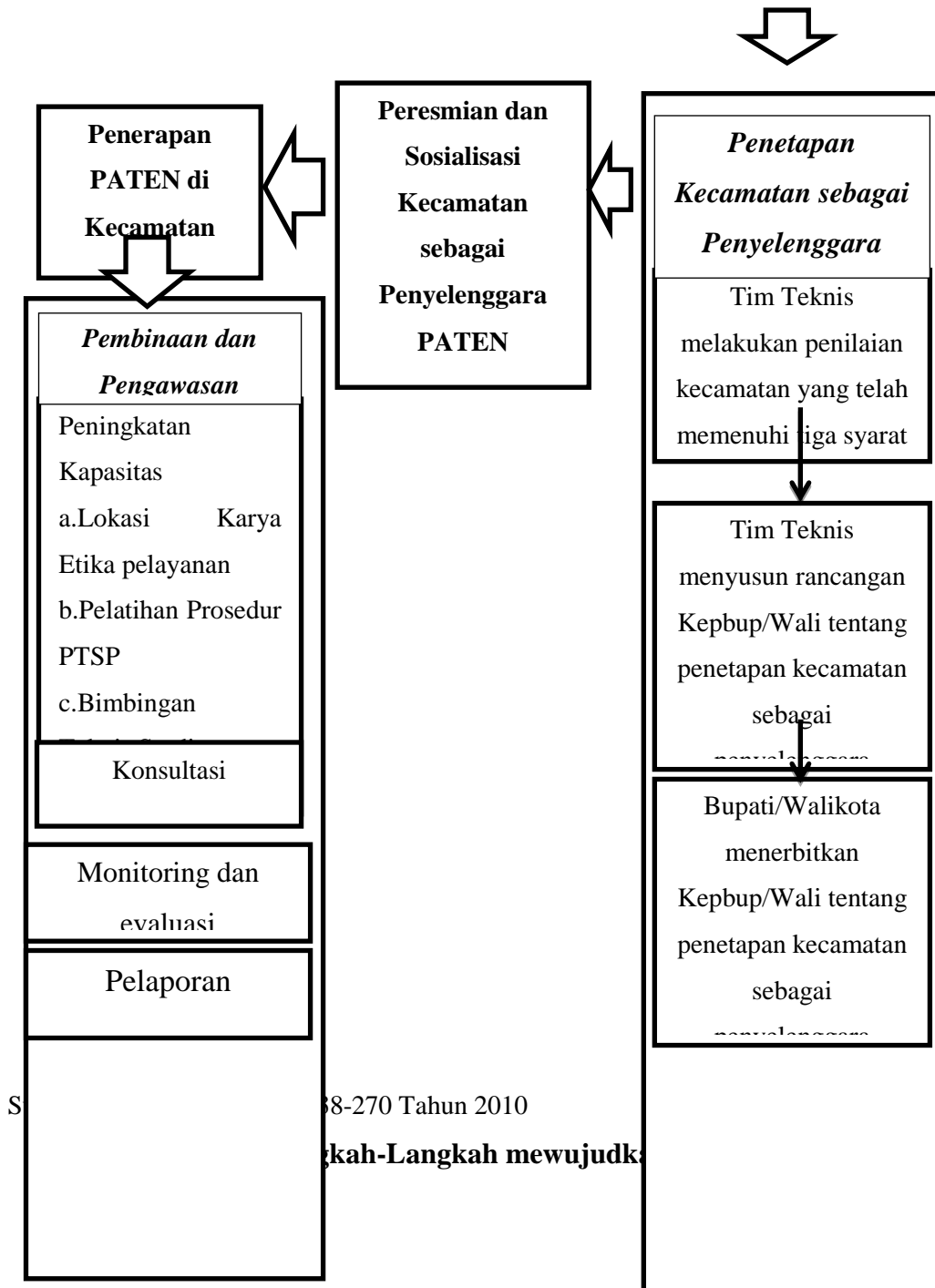
Bupati/Walikota melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan PATEN, yakni:

1. Penyelenggaraan sebagian wewenang Bupati/Walikota yang dilimpahkan;
2. Penyelenggaraan pelayanan yang pasti, mudah, cepat, transparan dan akuntabel;
3. Penyelenggaraan tugas lainnya yang ditugaskan kepada Camat.

Pembinaan dan pengawasan dapat didelegasikan kepada Tim Teknis PATEN. Pendelegasian dilakukan secara tertulis dan hasil Pembinaan dan pengawasan disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri cq Direktur Jenderal yang membidangi pemerintahan umum.

Untuk menunjang efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan PATEN, Kecamatan dapat menyediakan sistem informasi





Bupati/Walikota menetapkan Kecamatan yang telah memenuhi persyaratan sebagai penyelenggara PATEN. Penetapan Kecamatan sebagai penyelenggara PATEN dilakukan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Bupati/Walikota membentuk Tim Teknis PATEN, ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Tim Teknis PATEN mempunyai tugas:

1. Mengidentifikasi kewenangan Bupati/Walikota berkaitan dengan pelayanan administrasi yang dilimpahkan kepada Camat
2. Pejabat penyelenggara PATEN melakukan pengelolaan layanan secara transparan dan akuntabel.

Biaya penyelenggaraan PATEN dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran Kecamatan. Dalam hal penyelenggaraan PATEN menghasilkan penerimaan, wajib melakukan penyetoran ke kas daerah.

Seluruh Kecamatan ditetapkan sebagai penyelenggara PATEN selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak ditetapkan Peraturan Menteri ini (Januari 2010). Sesungguhnya Permendagri ini merupakan spirit bagaimana melayani atau “*how to serve*”, mengandung banyak nilai-nilai/spirit menuju tata kelola pemerintahan yang baik. Secara kelembagaan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, Kecamatan menjadi simpul pelayanan. Kecamatan bekerja sistematis, merencanakan, melaksanakan dan melihat atau mengevaluasi. Kemendagri juga telah menerbitkan pedoman lebih terinci untuk pelaksanaan PATEN melalui Kepmendagri Nomor 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).