

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pada tahun 1998, gerakan reformasi dipelopori oleh para mahasiswa yang diawali dengan adanya tuntutan dari masyarakat yang mengharuskan adanya perubahan dan perbaikan kondisi negara Indonesia yang terpuruk akibat terjadinya krisis ekonomi. Era reformasi di Indonesia yang ditandai dengan jatuhnya pemerintahan pada masa orde baru tahun 1998, mengangkat negara Indonesia untuk melakukan berbagai perbaikan yang mendasar pada aspek tata kelola pemerintahan. Dalam konsep ideologi pembangunan masa pemerintahan orde baru mensyaratkan bahwa stabilitas politik sebagai unsur pendukung dalam pertumbuhan ekonomi. Selain itu, perlu dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan profesionalisme birokrat serta ketaatan pada hukum.

Birokrasi pemerintahan memiliki peranan yang dominan dalam pembangunan nasional. Birokrasi merupakan organisasi yang bersifat hierarkis, ditetapkan secara rasional untuk dapat mengkoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas-tugas administratif (Soerjono Soekanto, 2013: 344-355). Apabila birokrasi sudah memiliki tujuan yang jelas, maka pekerjaan yang hendak dilakukan tidak boleh menyimpang dari tujuan semula. Semua hal tersebut dapat terwujud apabila diterapkan sebuah peraturan yang jelas, tepat, tegas, konsisten, dan mudah dipahami.

Birokrasi berkewajiban memberikan informasi dan sumber daya manusia (keahlian) kepada pemerintah selaku pembuat peraturan, sedangkan kepada masyarakat birokrasi tidak hanya memberikan pelayanan, tetapi juga menegakkan peraturan sesuai dengan kewenangan yang ada padanya (Ramlan Surbakti, 2010: 236). Dalam ilmu administrasi negara, pada hakikanya pemerintahan negara menyelenggarakan dua jenis fungsi utama yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan sering dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Kedua fungsi tersebut erat kaitannya dan menyangkut seluruh segi kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu dalam kedua fungsi tersebut (Sondang P. Siagian. 2008: 128-129). Fungsi peraturan tidak hanya meliputi pelaksanaan peraturan sebagai aturan dan perilaku, tetapi juga mencakup pembuatan keputusan yang bersifat penjabaran (Ramlan Surbakti, 2010: 234).

Dalam konteks kehidupan bernegara, pedoman bagi pembentukan struktur organisasi negara termuat dalam konstitusi negara yang kemudian diikuti pengaturannya lebih lanjut dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi (Muchlis Hamdi, 2015: 10). Dalam tatanan pemerintahan, yang menjalankan fungsi peraturan yaitu pemerintah (eksekutif) sebagai aparat yang melaksanakan keputusan yang telah dibuat dan dijabarkan oleh pemerintah (kabinet). Pemerintahan sebagai salah satu organisasi yang memiliki kekuasaan

dalam pembuatan peraturan, menentukan berbagai kebijakan dan lembaga yang mengelola penyelenggaraan negara untuk mencapai kesejahteraan.

Sementara itu, istilah pemerintahan dan pemerintah berbeda artinya, pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara (Ramlan Surbakti, 2010: 214). Salah satu tugas pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain. Definisi pelayanan publik dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang 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.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik, terdapat tiga unsur penting, yaitu unsur pertama menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai *regulator* (pembuat aturan) dan sebagai pemegang monopoli layanan, serta menjadikan pemerintah daerah bersikap statis dalam memberikan layanan, karena pelayanan memang dibutuhkan atau diperlukan masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Posisi ganda yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilah dan memilah antara kepentingan menjalankan fungsi *regulator* dan

melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan. Unsur kedua, adalah masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan pelayanan (penerima layanan) pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi ini mampu mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan. Unsur ketiga adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah) untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintah daerah (Hardiansyah, 2011: 12-13).

Pelayanan publik berkaitan erat dengan masyarakat dalam segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Pelayanan publik merupakan suatu upaya untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan bernegara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Aspek kehidupan dalam penyelenggaraan pelayanan publik salah satunya adalah aspek administrasi. Pelayanan administrasi seperti pelayanan akta kelahiran, akta perkawinan, akta kematian, KTP, KK, dan perizinan yang mana merupakan sebuah hak dasar yang harus dipenuhi guna menjamin keberadaan dan identitas diri sebagai warga negara. Tidak dipungkiri, bahwa setiap masyarakat selalu dibingkai oleh pelayanan publik mulai dari sejak lahir (akta kelahiran) hingga meninggal (akta kematian dan pemakaman). Masyarakat senantiasa akan

mebutuhkan sebuah pelayanan untuk mendapatkan produk atau dokumen administrasi negara yang mana mereka tidak mampu memenuhi dengan sendirinya. Pada hakikatnya manusia membutuhkan pelayanan, bahasa lain secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia (L.P Sinambela, 2010: 198).

Sejak diberlakukan otonomi daerah, pelayanan publik menjadi topik yang ramai diperbincangkan, karena pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik, berkualitas dan mampu memenuhi kepuasan masyarakat, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil. Disamping itu sudah menjadi keseharusan bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan berbagai kualitas pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah daerah sebagai daerah otonom mempunyai kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan terus meningkat dari waktu ke waktu.

Orientasi pelayanan publik adalah untuk melayani masyarakat. Tuntutan masyarakat mengenai pelayanan publik semakin berkembang sejalan dengan tumbuhnya kesadaran masyarakat yaitu memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan publik tidak hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, tetapi juga bagaimana agar pelayanan dapat dilakukan dengan tidak membedakan status masyarakat dan menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Pada kenyataannya, dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah belum efektif dan efisien. Rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah menjadi citra buruk pemerintah di tengah masyarakat. Banyak hal yang menyebabkan belum optimalnya penyelenggaraan pelayanan tersebut, misalnya terbatasnya sarana pelayanan, prosedur yang berbelit-belit, perilaku pegawai yang belum bersifat melayani, rendahnya kesadaran tugas dan tanggung jawab pegawai, tidak sesuai waktu, dan biaya yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan publik, serta panjangnya rantai birokrasi yang harus dilalui untuk mendapatkan produk atau dokumen dari jenis pelayanan publik. Hal ini ditandai dengan banyaknya keluhan dan pengaduan masalah oleh masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Kota Semarang pun telah menerapkan adanya layanan laporan yang memfasilitasi masyarakat untuk dapat menyampaikan berbagai keluhan yang dirasakan dalam menerima pelayanan di OPD terkait, selain itu masyarakat juga dapat meminta informasi berbagai hal yang dibutuhkan dan memberikan aspirasinya melalui media sosial di masing-masing OPD yang berkaitan. Pemerintah Kota Semarang sangat responsif terhadap masyarakat, dibuktikan dengan adanya layanan Lapor Hendi. Lapor hendi merupakan layanan publik berbasis online untuk menyampaikan pengaduan, menyampaikan aspirasi dan berkomunikasi langsung dengan Pemerintah Kota Semarang. Adapun data rekapitulasi laporan yang telah terkelola dan didisposisikan kepada masing-masing OPD di Kota Semarang untuk dapat ditindaklanjuti dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1.1 Data Laporan Terkelola OPD di Kota Semarang  
Bulan Januari**

<b>Tahun</b>	<b>Permintaan Informasi</b>	<b>Aspirasi</b>	<b>Pengaduan</b>	<b>Jumlah Laporan</b>
2017	44	55	484	583
2018	59	72	500	631
2019	20	35	416	471

*Sumber: Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik, dan Persandian Kota Semarang*

Berdasarkan pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa rekapitulasi laporan yang terkelola masih menunjukkan angka yang *fluktuatif* artinya setiap tahun berbeda-beda. Apabila di lihat pada tahun 2017, banyaknya pengaduan mencapai 484. Tahun 2018 mengalami peningkatan menjadi sebanyak 500, namun pada tahun 2019 menunjukkan penurunan lagi sebanyak 84 sehingga hanya menjadi 416 pengaduan saja. Penurunan angka laporan yang terkelola dari setiap OPD menunjukkan bahwa Kota Semarang responsif terhadap masyarakat. Namun, tetap saja masih terdapat pengaduan mengenai pelayanan di setiap OPD Kota Semarang.

Sebagian masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi selalu mengeluh terhadap layanan yang diberikan. Kualitas penyelenggaraan pelayanan publik di daerah masih perlu ditingkatkan ke arah yang lebih baik dan lebih memfokuskan melayani masyarakat serta memangkas prosedur seefektif mungkin. Keberadaan masyarakat memiliki peran strategis yang dapat mengambil bagian untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 18 masyarakat diperkenankan mengawasi pelaksanaan standar pelayanan hingga menyampaikan

pengaduan apabila mengetahui Aparatur Sipil Negara yang tidak melaksanakan kewajibannya dengan sebagaimana mestinya.

Sejauh ini persaingan dalam berbagai bidang pelayanan sangat kompetitif dan inovatif, maka perlu adanya tindak lanjut perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mewujudkan *good governance*. Seiring dengan besarnya tuntutan peningkatan pelayanan yang berkualitas dan inovatif dapat juga mendorong terwujudnya *good governance*. Sebuah inovasi dapat berasal atas keputusan peraturan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Lahirnya inovasi dalam pelayanan publik sejalan dengan teori *New Public Management* (NPM) yang muncul atas kritik terhadap organisasi sektor publik dan menuntut reformasi manajemen sektor publik. Peningkatan pelayanan publik di daerah dapat dilaksanakan dengan inovasi kebijakan pada unit layanan di Organisasi Perangkat Daerah (OPD) atau pada tingkat yang secara langsung berhadapan langsung dengan masyarakat yaitu kecamatan.

Demi menghasilkan kinerja yang lebih baik, mengadopsi sebuah inovasi sangat diperlukan sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan pelayanan yang dihasilkan melalui metode pendekatan dalam pelayanan publik. Tidak terlepas dari permasalahan mengenai pelayanan publik di Indonesia yang begitu kompleks telah mendorong pemerintah pusat untuk meluncurkan sebuah inovasi perbaikan di dalam bidang pelayanan publik yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya perbaikan reformasi pelayanan publik ditandai dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) pada 15 Januari 2010



menunjukkan bahwa kecamatan memiliki peranan penting yang semakin jelas sebagai ujung tombak pelayanan publik paling dekat dengan masyarakat, sehingga dapat mengoptimalkan peran Kecamatan dalam rangka membangun akses pelayanan dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendekatkan pelayanan kepada masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota yang secara kondisi geografis sesuai untuk melaksanakan PATEN.

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yang selanjutnya disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. PATEN sebagai salah satu bentuk reformasi pelayanan publik yang diterapkan oleh pemerintah khususnya di Kecamatan dimana program ini mengusung konsep pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat dimana konsep dasar pelayanan PATEN menerapkan sistematisasi pelayanan dalam satu loket/meja, penataan arsip/dokumentasi melalui database, penerimaan dari pelayanan dicatat dan dilaporkan secara berkala yang mana mampu memposisikan masyarakat hanya akan berhubungan dengan petugas meja/ loket pelayanan di Kecamatan. Pada saat masyarakat datang ke Kecamatan untuk melakukan pengurusan pelayanan administrasi tidak perlu lagi mendatangi setiap petugas yang berkepentingan seperti Kepala Seksi, Sekretaris Kecamatan, dan Camat. Dalam konsep ini masyarakat cukup menyerahkan berkas persyaratan ke petugas meja/loket pelayanan, kemudian menunggu dipanggil untuk menerima dokumen. Apabila ada yang harus dibayarkan, pembayaran dengan tarif yang ditetapkan dilakukan dan

dicatat secara transparan. Selain itu, mulai dari persyaratan, besarnya biaya, dan waktu untuk memprosesnya ada standar dan diumumkan kepada masyarakat. Apabila pelayanan yang diberikan petugas tidak sesuai dengan standar, maka masyarakat dapat melaporkan atau mengadukan melalui kotak saran, SMS, maupun secara langsung kepada Camat atau pejabat lain yang ditunjuk.

PATEN diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan memfokuskan dari aspek waktu dan biaya pelayanan. Melalui penyelenggaraan PATEN, warga masyarakat dapat menerima pelayanan yang lebih cepat dan terukur dengan jelas. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah salah satu inovasi kebijakan dalam rangka mendekatkan, mempermudah, dan mempercepat pelayanan administrasi perizinan dan non perizinan di tingkat Kecamatan. Peran PATEN lebih bermakna karena menjadi media utama konsultasi dalam pelayanan publik bagi masyarakat. PATEN di desain semudah mungkin dan tidak menyulitkan masyarakat sebagai penerima pelayanan. PATEN yang dilaksanakan di Kecamatan memiliki perbedaan dengan pelayanan administrasi lain yang sejenis.

Terdapat perbedaan yang jelas dalam penyelesaian pelayanan publik yang dilakukan di Kecamatan. Penjelasan mengenai perbedaan pelayanan yang dijalankan sebelumnya (konvensional) dengan konsep PATEN sebagaimana tabel pada halaman berikut ini:

**Tabel 1.2 Perbandingan Pelayanan Konvensional dengan PATEN**

ASPEK	PELAYANAN KONVENSIONAL	PATEN
Fisik	1. Terdiri dari beberapa meja terpisah	1. Loket atau meja yang difungsikan khusus untuk pelayanan. Loket atau meja ini terdiri dari dua bagian yang berhubungan langsung yaitu penerimaan berkas dan penyerahan dokumen hasil.
Proses	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Warga membawa berkas persyaratan dan menemui secara langsung pejabat yang berkepentingan, yaitu kepala seksi, sekcam dan camat.</li> <li>2. Bila pejabat tidak hadir, warga harus kembali lagi pada lain hari.</li> <li>3. Bila tidak tahu proses pengurusannya, warga harus bertanya kesanakemari, sehingga memperlambat penyelesaian.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Warga cukup menyerahkan berkas persyaratan melalui loket atau meja pelayanan, menunggu di ruang tunggu dan menerima dokumen hasil.</li> <li>2. Ada pendelegasian kewenangan, sehingga ketidakhadiran pejabat yang berkaitan langsung dapat dilimpahkan kepada petugas yang ditunjuk.</li> <li>3. Alur prosesnya ditampilkan secara jelas dan transparan.</li> </ol>
Sumber Daya Manusia	1. Tidak ada pembagian tugas dalam memberikan pelayanan, sehingga berpotensi terjadinya tumpang tindih tugas antar pegawai dan cenderung tidak efisien.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ada petugas khusus yang melayani warga.</li> <li>2. Setiap pegawai memiliki peran yang jelas dalam melayani warga.</li> <li>3. Meningkatkan kinerja pegawai yang ada.</li> </ol>
Ketersediaan Informasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada informasi mengenai persyaratan biaya dan waktu, sehingga warga cenderung mengeluarkan biaya lebih besar dengan harapan cepat selesai.</li> <li>2. Informasi biasanya disampaikan langsung oleh pegawai Kecamatan kepada warga yang sedang mengurus pelayanan. Camat sulit mengontrol biaya pelayanan yang diterima pegawainya.</li> <li>3. Dapat menjebak camat dengan tuduhan “kutipan liar”.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tersedia informasi mengenai jenis pelayanan, waktu, biaya dan prosedur untuk memperoleh pelayanan.</li> <li>2. Ada sosialisasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.</li> <li>3. Penerimaan biaya pelayanan dapat dipantau secara langsung karena pembayaran ditata secara transparan dan akuntanbel.</li> <li>4. Memberikan kepastian kepada camat dalam menjalankan pelayanan</li> </ol>
Database	1. Tidak ada sistem database mengenai pelayanan.	1. Dilengkapi dengan database pelayanan yang dikelola dan diperbarui terus menerus.

ASPEK	PELAYANAN KONVENSIONAL	PATEN
Partisipasi Warga	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada partisipasi warga</li> <li>2. Warga hanya menerima proses pelayanan publik apa adanya.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Warga dapat mengakses informasi pelayanan, sehingga lebih mudah memberikan masukan untuk perbaikan pelayanan;</li> <li>2. Warga dapat menyampaikan pengaduan bila pelayanan yang diterimanya tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.</li> </ol>

*Sumber: E-Book Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). 2010. Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.*

Berdasarkan pada tabel 1.2 mengenai perbandingan pelayanan konvensional dengan PATEN terlihat perbedaan yang signifikan dari beberapa apabila diukur dalam beberapa aspek. Pelayanan konvensional dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih terdiri dari beberapa meja, melainkan dengan PATEN yang sudah pada satu meja, artinya masyarakat terlayani pada satu tempat. Perbedaan pada aspek proses, setiap masyarakat yang akan melakukan pelayanan secara langsung menemui pejabat yang berkepentingan dan informasi masih tidak jelas, lain halnya dengan PATEN yang telah memberikan kemudahan, dimana masyarakat yang hendak melakukan pelayanan tidak lagi menemui pejabat yang berwenang karena sudah ada pendelegasian wewenang, selain itu informasi mengenai proses sudah jelas. Selanjutnya, aspek sumber daya manusia dalam pelayanan konvensional belum ada pembagian tugas yang jelas, sehingga berpotensi terjadi tumpang tindih antar pegawai, sedangkan PATEN telah ada pembagian tugas yang jelas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Mengenai aspek ketersediaan informasi dalam pelayanan konvensional belum ada

informasi yang jelas mengenai biaya dan waktu, sedangkan PATEN telah memberikan informasi yang jelas mengenai jenis pelayanan, waktu, biaya, dan prosedur mendapatkan pelayanan, selain itu ada sosialisasi kepada masyarakat. Pelayanan konvensional tidak memiliki sistem database pelayanan, namun PATEN telah dilengkapi dengan database pelayanan yang dikelola dan diperbarui terus menerus. Pada aspek partisipasi masyarakat dalam pelayanan konvensional tidak begitu tampak, karena masyarakat hanya menerima proses pelayanan apa adanya, lain halnya dengan PATEN, masyarakat dapat mengakses informasi pelayanan, sehingga dapat melakukan pengaduan dengan memberikan masukan terhadap pelayanan yang diterimanya untuk perbaikan pelayanan kedepannya.

PATEN sebagai bentuk tindak lanjut upaya reformasi birokrasi dalam bidang pelayanan publik yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dengan menerbitkan Peraturan Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 138-270 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

Sebagai tindak upaya pemenuhan dukungan dan mensukseskan kebijakan PATEN, Pemerintah Kota Semarang menetapkan Peraturan Walikota Semarang Nomor 43 Tahun 2012 tentang Standar Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Kota Semarang pada tanggal 28 Desember 2012 sebagai syarat administratif. Kaitannya dengan pemenuhan syarat substantif, Pemerintah Kota Semarang menerbitkan Peraturan yang mengatur pendelegasian sebagian wewenang Walikota kepada Camat di Kota Semarang melalui Peraturan Walikota

Semarang Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Semarang Nomor 34 tahun 2009 Tentang Pendelegasian Sebagian Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Wewenang Walikota Kepada Camat Kota Semarang.

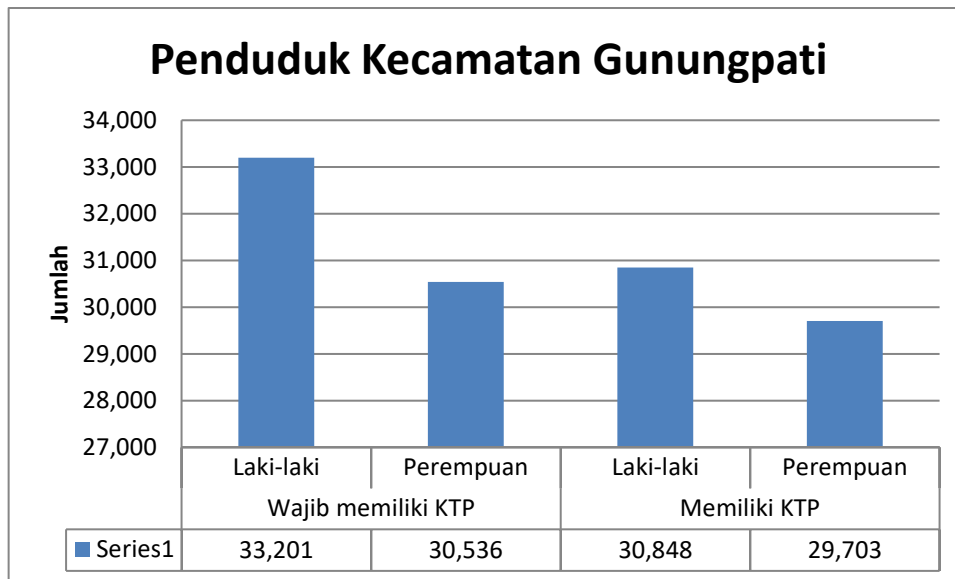
Pada akhir tahun 2013, Kota Semarang menerapkan PATEN di beberapa Kecamatan yang dirasa sudah memenuhi persyaratan sesuai dengan standar operasional. Salah satunya adalah Kecamatan Gunungpati yang berada paling selatan Kota Semarang. Kota Semarang menetapkan dua kecamatan yang menjadi *pilot project* PATEN diawal penyelenggaraan PATEN, yaitu Kecamatan Gunungpati sebagai perwakilan bagian dari kecamatan daerah pinggiran dan Kecamatan Semarang Barat perwakilan dari kecamatan yang berada paling dekat dengan kota Semarang. Dengan adanya PATEN, dimaksudkan dapat mempermudah masyarakat dalam mengakses pelayanan-pelayanan administrasi di wilayah kecamatan, namun kenyataannya kebijakan PATEN di Kota Semarang baru sebatas pendelegasian kewenangan pelayanan non perizinan. Berdasarkan ketentuan kebijakan PATEN, apabila pelayanan perizinan belum didelegasikan kepada Camat berarti masyarakat belum sepenuhnya mendapatkan manfaat dari kebijakan PATEN tersebut.

Terdapat permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan PATEN di Kota Semarang. Pertama, pelaksanaan PATEN di Kota Semarang masih berjalan setengah, karena Walikota Kota Semarang hanya melimpahkan wewenang kepada Camat sebatas pelayanan non perizinan, dimana kecamatan hanya memiliki kewenangan untuk legalisasi surat dalam pelayanan administrasi. Kebijakan PATEN yang terlaksana di Kota Semarang baru sebatas pelimpahan

wewenang pelayanan non perizinan saja, tentunya hal tersebut tidak sesuai dengan pedoman dan instruksi yang termuat dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

Kedua, masih berkaitan dengan pelimpahan sebagian wewenang Walikota kepada Camat, dengan adanya ketentuan substantif pelimpahan wewenang dalam pelayanan perizinan kepada kecamatan menunjukkan timbul ketidaksiapan Pemerintah Kota Semarang dan pihak Kecamatan untuk melaksanakan kebijakan PATEN yang sesuai dengan syarat substantif.

Ketiga, kebijakan PATEN memiliki tujuan untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan serta memudahkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan terutama pelayanan perizinan dan pelayanan non perizinan. Banyak dari kebijakan yang berasal dari pemerintah bersifat “*top down*” artinya seringkali informasi mengenai kebijakan terputus dan terhambat kepada masyarakat. Sehingga, informasi-informasi tersebut tidak tersampaikan kepada masyarakat dengan baik yang menyebabkan masyarakat tidak memahami kebijakan baru dari pemerintah. Seperti halnya yang terjadi di Kecamatan Gunungpati menunjukkan bahwa terjadi ketidaksesuaian antara masyarakat yang seharusnya memiliki KTP dengan masyarakat yang memiliki KTP. Adapun data perbandingan yang menunjukkan antara masyarakat yang wajib memiliki KTP dan masyarakat yang memiliki KTP dapat dilihat pada tabel di halaman selanjutnya:

**Tabel 1.3 Data Penduduk Kecamatan Gunungpati Kota Semarang 2018**

*Sumber : Kecamatan Gunungpati Kota Semarang Tahun 2018*

Berdasarkan pada tabel 1.3 menunjukkan bahwa ketidaksesuaian masyarakat yang wajib memiliki KTP dengan masyarakat yang memiliki KTP selisih sebesar 3.186 penduduk. Dari data tersebut menunjukkan bahwa masyarakat wajib memiliki KTP berdasarkan jenis kelamin baik laki-laki maupun perempuan apabila ditotal sebanyak 63.737 jiwa, sedangkan masyarakat yang memiliki KTP baik laki-laki dan perempuan dengan jumlah sebanyak 60.551 jiwa. Ketidaksesuaian tersebut dikarenakan kurang optimalnya informasi yang disampaikan kepada masyarakat, masyarakat menganggap bahwa pelayanan masih ribet dan lama, kesadaran masyarakat masih rendah untuk menyelesaikan pelayanan administrasi, dan terpisahnya loket pelayanan administrasi kependudukan Dispemdukcapil Kecamatan dengan Kecamatan Gunungpati menjadikan masyarakat harus bolak-balik tidak pada satu tempat saja.



Keempat, kecamatan dikenal sebagai OPD dengan sumber daya yang terbatas, sama seperti Kecamatan Gunungpati. Keterbatasan sumber daya manusia mampu menghambat dalam pencapaian tujuan kebijakan secara optimal. Pegawai Kecamatan dikenal sebagai OPD paling bawah yang mana para pegawai pindahan atau buangan dari dinas/kantor/badan/ pemerintah kota yang telah melakukan kesalahan maupun pelanggaran. Hal tersebut tentunya berpengaruh pada kinerja pegawai yang mana kualitas pegawai pun menentukan tingkat kualitas kinerja. Pada dasarnya jumlah pegawai di Kecamatan Gunungpati pun semakin berkurang dikarenakan pensiun dan kebijakan moratorium. Selain terbatasnya jumlah pegawai, belum semua pegawai yang bekerja mampu menguasai dan mahir dalam penggunaan teknologi, informasi, dan komunikasi, serta kualitas sumber daya manusia atau pegawai masih terbatas.

Sebagai OPD yang berada dibawah pemerintahan kota, pegawai Kecamatan seolah dituntut harus bisa semua dalam melakukan pekerjaan. Kecamatan Gunungpati melayani berbagai macam pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat. Berikut ini adalah data pelayanan-pelayanan administrasi di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang dapat dilihat sebagaimana pada tabel dihalaman selanjutnya:

**Tabel 1.4 Kegiatan Pelayanan Administrasi Kecamatan Gunungpati  
Tahun 2018**

No	Jenis Surat	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Juni	Juli	Agst	Sep	Okt	Nov	Des	Jml
1	SKCK	49	20	14	33	20	27	57	18	26	19	69	14	366
2	Nikah	44	49	37	32	48	34	69	44	32	50	85	83	607
3	Boro Nikah	78	52	33	32	43	37	67	47	29	62	125	55	660
4	Umum	341	262	244	240	197	414	371	223	202	240	206	203	3.143
5	KK Dan KTP	404	576	576	510	431	402	600	432	452	460	303	383	5.529
6	Mutasi Penduduk	238	181	197	120	146	108	215	124	143	147	150	194	1.963
7	SK Waris	16	26	28	24	29	15	31	26	22	33	22	29	301
8	SK Tidak Sengketa	9	2	3	17	6	4	1	4	4	3	2	6	61
9	SK Penguasaan Tanah	9	2	3	17	6	4	1	4	4	3	2	6	61
10	Rekomendasi IMB	23	12	14	10	0	9	17	16	16	10	20	12	159
11	Ijin UMK	36	19	8	13	15	1	6	8	6	3	7	5	127
	<b>Jumlah</b>	1.247	1.201	1.157	1.048	941	1.055	1.435	946	936	1.030	991	990	12.977

*Sumber: Kecamatan Gunungpati Kota Semarang*

Setiap saat masyarakat membutuhkan pelayanan administrasi di Kecamatan Gunungpati. Pelayanan yang dibutuhkan beragam mulai yang berhubungan dengan kependudukan, pernikahan, perpindahan, dan ijin usaha. Berdasarkan pada tabel 1.4 menunjukkan bahwa keadaan pelayanan di Kecamatan Gunungpati bersifat *fluktuatif* yang berarti tidak stabil dan selalu berubah, adakala waktu dimana banyak sekali masyarakat yang membutuhkan pelayanan dan ada kala juga tidak begitu ramai masyarakat yang hendak melakukan pelayanan.

Melihat berbagai permasalahan yang ada, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan menganalisis mengenai penyebab Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang tidak terlaksana sesuai dengan pedoman Peraturan Menteri Dalam

Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), sehingga akan dijawab pertanyaan “Mengapa kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati belum optimal?”. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti mengambil judul Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Evaluasi kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah untuk mengevaluasi kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati berdasarkan tolak ukur yang ditentukan oleh peneliti.

Kebijakan PATEN ditetapkan sejak tahun 2010, namun pelaksanaan di Kecamatan Gunungpati kurang lebih baru 7 tahun, oleh karena itu perlu dilakukan evaluasi guna mengetahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan tersebut. Tidak sampai pada evaluasi saja, namun penelitian ini juga mengakar untuk mengetahui berbagai faktor pendorong dan penghambat kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Selanjutnya, evaluasi kebijakan ini nantinya dapat dijadikan pertimbangan bagi pemerintah dalam membuat suatu kebijakan kedepannya yang lebih baik dan dapat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat atau justru akan dapat melahirkan sebuah kebijakan dengan beragam inovasi-inovasi baru dalam bidang pelayanan publik.

## **1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah**

### **1.2.1 Identifikasi Masalah**

1. Pelaksanaan PATEN di Kota Semarang masih berjalan setengah, karena kecamatan hanya memiliki kewenangan memberikan pelayanan non perizinan berupa legalisasi surat dalam pelayanan administrasi.
2. Pemerintah Kota Semarang dan Kecamatan belum siap untuk melaksanakan kebijakan PATEN yang sesuai dengan syarat substantif.
3. Informasi mengenai PATEN tidak tersampaikan kepada masyarakat dengan baik, sehingga menyebabkan masyarakat tidak memahami kebijakan baru dari pemerintah.
4. Keterbatasan sumber daya manusia mampu menghambat dalam pencapaian tujuan kebijakan secara optimal.

### **1.2.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang?
2. Apa saja faktor pendorong dan penghambat Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Mengevaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

### **1.3.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan studi kajian terhadap ilmu administrasi publik, khususnya yang mengarah pada konsentrasi kebijakan publik serta evaluasinya.
- a. Secara praktis, bahwa hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan bagi semua pihak yang terkait khususnya di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang sebagai dasar untuk pelaksanaan kinerja pegawai.

## 1.4 Kerangka Teori

### 1.4.1 Penelitian Terdahulu

**Tabel 1.5 Penelitian Terdahulu**

No	Tahun	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
1	2017	Hanny Purnamasari, S.Sos., M.A.P dan Bayu Aditya Pradana	Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Di Kecamatan Mustikajaya Kota Bekasi	PATEN di Kecamatan Mustakajaya, sudah dikatakan berhasil. Dengan keselarasan informasi oleh peneliti dilapangan, program PATEN sangat membantu masyarakat. Dengan adanya PATEN masyarakat sudah tidak dibingungkan dengan alur pengurusan administrasi yang berbelit, dan juga masyarakat lebih mudah dalam megurus adminitrasi di Kecamatan.
2	2016	Dila Firlena, dan Amni Z. Rahman	Implementasi Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Bergas, Kabupaten Semarang	Pelaksanaan PATEN di Kecamatan Bergas telah memenuhi syarat substantif dengan telah didukung oleh Peraturan Bupati Semarang Nomor 117 Tahun 2012 tentang pelimpahan sebagian wewenang Bupati Semarang kepada Camat di Kabupaten Semarang tetapi masih memiliki kekurangan seperti loket yang di sediakan Kecamatan Bergas untuk pelayanan belum sesuai dengan yang telah diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2010 dan belum dapat memenuhi aspek pelaksana teknis sesuai dengan yang termuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Pasal 11.
3	2016	Yuni Winarti	Penerapan Pelayanan Administrasi Terpadu Di Kantor Kecamatan Gunungpati Sebagai Upaya Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik ( <i>Good Governance</i> )	Penyelenggaraan PATEN di Kecamatan Gunungpati. Prinsip tersebut memberikan kemudahan-kemudahan bagi masyarakat dalam memperoleh pelayanan sehingga hak-hak mendapat pelayanan dengan mudah, cepat dan murah dapat terpenuhi. Inovasi untuk memberikan rasa nyaman kepada masyarakat yaitu dengan memberikan fasilitas-fasilitas seperti memberikan jalur khusus bagi penyandang cacat dan membuat arena bermain. Penyelenggaraan PATEN juga dengan menerapkan system informasi manajemen.

No	Tahun	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
4	2017	Ganang Qory Alfana	Implementasi Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang	<p>PATEN dilaksanakan dengan pemenuhan fasilitas yang sangat lengkap oleh pihak Kecamatan. Dalam ruang pelayanan disediakan 2 unit komputer informasi, papan informasi, tempat duduk yang nyaman, ruang laktasi bagi ibu menyusui, ruang tunggu anak-anak atau tempat bermain, dan sampai disediakan minuman dingin, hangat serta makanan kecil agar masyarakat saat menunggu proses pelayanan akan merasa nyaman sehingga pelayanan akan terlaksana sesuai dengan harapan masyarakat. Adapun kendala dalam pelaksanaan PATEN seperti;</p> <p>kurangnya koordinasi kepada pihak kelurahan yang membuat masyarakat sering bingung dalam menyiapkan persyaratan;</p> <p>gangguan jaringan atau server yang membuat proses komunikasi atau pengiriman data kepada Dinas yang bersangkutan menjadi terganggu dan menjadikan pelayanan menjadi lama; Masyarakat sendiri masih merasa asing dengan program PATEN;</p> <p>Kurangnya personil membuat proses pelayanan menjadi terganggu karena dalam pelaksanaan PATEN di Kecamatan Gunungpati hanya dijaga satu orang pegawai.</p>
5	2016	Gentur Wiku Pribadi, dan Kismartini	Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Nanggulan Kabupaten KulonProgo	Pelaksanaan Kebijakan PATEN di Kecamatan Nanggulan dilihat dari indikator waktu pelayanan tidak efektif dan efisien; dari segi biaya sudah menunjukkan pelayanan yang baik dan tidak mahal sehingga dikatakan sudah efisien; dan dari sumber daya kurangnya sarana komputer, ruang tunggu yang kurang luas dan jumlah personil pelaksana pelayanan yang kurang kuantitasnya membuat pelayanan menjadi terhambat.
6.	2016	Wina Marchelina Isabella; Bismar Arianto; Handrisal	Evaluasi Terhadap Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Di Kecamatan Tanjungpinang Timur Kota Tanjungpinang Tahun 2017	Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Tanjungpinang Timur Kota Tanjungpinang memiliki skor 238, berdasarkan rentang nilai interval kelas termasuk dalam kategori baik, namun masih ada hal yang harus diperhatikan seperti; proses



No	Tahun	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
				<p>elayanan yang diberikan oleh Kecamatan Tanjungpinang Timur agar dapat dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai seperti adanya tombol antrian yang baik serta memperbaiki seluruh komponen pelayanan yang sudah rusak.</p>
7	2016	Rahman Al' Padil	Implementasi Sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Di Kecamatan Lumbis Induk Kabupaten Nunukan	<p>Implementasi Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Lumbis Induk Kabupaten Nunukan sebagai inovasi pemerintah dalam meningkatkan pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi Kecamatan sebagai wilayah terdepan bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan yang dapat meningkatkan mutu pelayanan yang memberikan kemudahan dan kepuasan bagi masyarakat. Adapun faktor yang menghambat penyelenggaraan PATEN dalam meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat pada Kecamatan Lumbis Induk Kabupaten Nunukan meliputi standar pelayanan yang sebagaimana dimaksud terdiri dari sarana dan prasana serta pelaksana teknis, yang masih kurang optimal ditinjau dari segi minimnya SDM tenaga kerja, kurangnya sarana prasarana yang memadai, kejelasan isi kebijakan, kurangnya kesadaran masyarakat, sehingga mempengaruhi kinerja pegawai Kecamatan dan kurangnya pengetahuan masyarakat terkait pelayanan sistem PATEN sehingga mempengaruhi kualitas pelayanan, mengakibatkan ketidakpuasan masyarakat yang mendapatkan pelayanan hal tersebut juga didasari oleh kurangnya perhatian lebih lanjut yang diberikan langsung oleh Tim Teknis PATEN dan Badan/Kantor pelayanan administrasi terpadu pemerintah daerah Kabupaten Nunukan.</p>
8	2018	Dyah Sawitri, Aprieni Eko Sulistyawati, Riezky Amalia, and Enlik Kresnaini_	<i>Integrated Administrative Service Procedure, Infrastructure Facilities Toward Society Satisfaction of Quality Services as Variable Mediation (Study at Purwosari Subdistrict</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ada pengaruh positif dan signifikan antara Prosedur Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan terhadap kualitas layanan (sebesar 0,315);</li> <li>2. Ada pengaruh langsung dan signifikan antara prosedur</li> </ol>

No	Tahun	Nama Peneliti	Judul	Hasil Penelitian
			<i>Office)</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. layanan administrasi terpadu terhadap kepuasan masyarakat (sebesar 0,218);</li> <li>2. Ada pengaruh yang signifikan antara infrastruktur terhadap kualitas layanan (sebesar 0,387);</li> <li>3. Ada pengaruh yang signifikan antara infrastruktur terhadap kepuasan masyarakat (sebesar 0,236);</li> <li>4. Ada pengaruh yang signifikan antara kualitas layanan terhadap kepuasan masyarakat (sebesar 0,492);</li> <li>5. Ada pengaruh tidak langsung prosedur pelayanan administrasi Kecamatan terhadap kepuasan masyarakat melalui kualitas layanan (sebesar 0,155);</li> <li>6. Ada pengaruh tidak langsung infrastruktur terhadap kepuasan masyarakat melalui kualitas layanan (sebesar 0,190).</li> </ol> <p>Hal ini menunjukkan bahwa infrastruktur berpengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan masyarakat melalui kualitas layanan. Semakin tinggi kualitas layanan, yang disebabkan oleh infrastruktur yang lebih baik, semakin besar kemungkinan meningkatkan kepuasan masyarakat.</p>

Berdasarkan pada tabel 1.4 yang menunjukkan beberapa penelitian terdahulu mengenai kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang telah dirangkum dalam sebuah *matriks*. Penelitian terdahulu, peneliti gunakan sebagai acuan, masukan, dan memberi pertimbangan bagi peneliti dalam menentukan fenomena penelitian yang dipilih berdasarkan *focus*,

*locus*, dan teori yang relevan dengan penelitian ini. Berdasarkan penelitian terdahulu, peneliti menemukan kesamaan *locus* yaitu di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Ganang Qory Alfana (2017). Penelitian terdahulu tersebut, seperti penelitian yang telah dilakukan oleh Ganang Qory Alfana (2017) menemukan faktor yang menghambat kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati yang menyebutkan seperti kurangnya koordinasi kepada pihak kelurahan yang membuat masyarakat sering bingung dalam menyiapkan persyaratan, gangguan jaringan atau server yang membuat proses komunikasi atau pengiriman data kepada Dinas yang bersangkutan menjadi terganggu dan menjadikan pelayanan menjadi lama, masyarakat sendiri masih merasa asing dengan program PATEN, kurangnya personil membuat proses pelayanan menjadi terganggu karena dalam pelaksanaan PATEN di Kecamatan Gunungpati hanya dijaga satu orang pegawai. Faktor tersebut dijadikan acuan dalam meneliti mengenai faktor pendorong dan penghambat kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

Peneliti tertarik memilih *locus* di Kecamatan Gunungpati karena sebagai salah satu *pilot project* di kecamatan pinggiran dalam pelaksanaan PATEN di Kota Semarang dan yang mana pelaksanaan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang sudah berjalan kurang lebih selama 7 tahun, maka perlu untuk dilakukan evaluasi kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

### 1.4.2 Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to admister*, yang di artikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat di artikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia , harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi. Menurut The Liang Gie (dalam Damai Darmadi Sukidin 2009: 5) administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

Sementara itu, menurut Sondang P. Siagian (dalam Inu Kencana Syafii 2010: 14) administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Lemay (dalam Yeremias T Keban, 2008: 5) tinjauan terhadap berbagai literatur menunjukkan bahwa belum ada kata sepakat tentang batasan atau definisi “administrasi publik” karena administrasi publik merupakan konsep yang kompleks. Pada mulanya ilmu Administrasi Publik dinamakan dengan ilmu Administrasi Negara. Namun pada perkembangannya, pengertian negara kemudian diubah menjadi publik yang lebih menitikberatkan pada fungsi pemerintahan sebagai pihak yang memberikan pelayanan kepada rakyat.

Sementara itu, di tegaskan oleh Prof Soempono Djojowardono (dalam Miftah Thoha, 2008: 44), yang menjelaskan bahwa Administrasi negara atau *public administration* biasanya yang dimaksud ialah bagian dari keseluruhan lembaga-lembaga dan badan-badan dalam pemerintahan negara sebagai bagian

dari pemerintah eksekutif di pusat maupun di daerah yang tugas kegiatannya terutama melaksanakan kebijaksanaan pemerintah (*public policy*).

John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus mendefinisikan Administrasi Publik (Tahir, 2015: 2), sebagai berikut:

- 1) *Public Administration involve the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies.* Artinya administrasi negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
- 2) *Public Administration may be defined a the coodination of individual and group effort to carry out public policy. It mainly occupied with the daity work of goverment.* Artinya administrasi negara dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
- 3) *In sum, public administration is proce concerned with carryng out public policies, encompassing, innumerable skills and techniques large number of people.* Artinya Secara ringkas administrasi negara adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan makud terhadap usaha sejumlah orang.

George J. Gordon menyebutkan bahwa administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta pengadilan (Tahir, 2015: 2). Sedangkan, Nigro mendefinisikan administrasi publik (dalam Inu Kencana Syafie 2010: 16), sebagai berikut:

1. Administrasi publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan;
2. Administrasi publik meliputi ketiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka;
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik;
4. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat;
5. Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Dari beberapa pengertian di atas maka dapat di simpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu kegiatan yang dilakukan kelompok orang dalam lingkup pemerintahan untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan yang menyangkut pelayanan kepada orang banyak dan kesejahteraan rakyat. Para ahli memiliki cara pandang yang berbeda mengenai administrasi publik, administrasi

publik merupakan suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintahan yang baik dan efektif.

Menurut Nicholas Henry (dalam Damai Darmadi Sukidin 2009: 107-110) mengemukakan lima Paradigma Administrasi Publik sebagai berikut:

1. Paradigma Dikotomi Politik Administrasi (1900-1926)

Periode ini dimulai dari terbitnya buku-buku yang ditulis Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Dalam bukunya "*Politic and Administration*" (1900), Goodnow menyatakan ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintahan ; pertama , fungsi politik yang menyangkut kebijakan dan atau ekspresi kemauan negara ; kedua adalah fungsi administrasi, yang menyangkut pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Adanya dua fungsi kebijakan yang berbeda itu bertalian erat dengan sistem pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat. Dalam pikiran Goodnow, Administrasi Publik seharusnya berpusat pada birokrasi pemerintahan.

Administrasi publik mulai memperoleh legitimasi akademiknya pada tahun 1920 an, khususnya setelah terbitnya karya Leonard D. White "*Introduction to the study of public administration*" . Dalam bukunya itu , Prof. White menyatakan secara tegas bahwa politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi, dan administrasi publik harus bersifat studi ilmiah dan dapat bersifat "bebas nilai" sedangkan misi pokok administrasi publik adalah efisiensi dan ekonomis. Jadi , dalam periode pertama ini jelas adminitrasi publik memberikan penekanan pada *locus*, tempat

administrasi publik harus berada. Apabila dihubungkan dengan kwartet teori Bailey, jelas administrasi publik beorientasi pada aspek normatifnya.

## 2. Paradigma Prinsip-Prinsip administrasi (1927-1937)

Tokoh- tokoh dalam periode ini, antara lain Marry Parker Follet (*“Creative Experience”*, 1924), Henry Fayol (*“Industrial and General Management*,1930), dan James D. Monney dan Allan C. Reiley (*“Principles Of Organization”*, 1939). Para ahli dalam teori organisasi sering kali menggelari pusat perhatian yang diletakan pada eselon hierarkis yang lebih tinggi daripada organisasi. Dalam periode ini juga kemudian hadir Luther Gullick dan Lyndall Urwick, yang mempromosikan tujuh prinsip administrasi: POSDCORB (*Planing, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*).

Di dalam periode antara 1933 - 1947, Chesster Barnard datang dengan bukunya *“ The Functions Of Executive “* (1933). Dalam dekade 1940-an, gejolak administrasi publik menampilkan dua arah. Pertama, telah tumbuh kesadaran bahwa politik dan administrasi tidak dapat dipisahkan dalam pengertian apapun. Kedua, Prinsip-prinsip administrasi secara logis tidak konsisten. Hebert Simon terang-terangan mengabaikan adanya prinsip administrasi.

## 3. Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Dalam periode sejak akhir tahun 1930 an timbul kritik-kritik tajam terhadap administrasi publik, seperti yang di lontarkan Hebert Simon. Akibatnya, Administrasi Publik mundur kedalam disiplin induknya, yaitu



ilmu politik. Pengaruh dari gerakan mundur ini berupa pembaharuan definisi mengenai locus yang ditimpahkan pada birokrasi pemerintah, tetapi dengan melepaskan hal-hal yang berkaitan dengan *focus*.

Periode ketiga ini dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk meninjau kembali segala jalinan konseptual antara administrasi publik dan politik. Konsekuensi dari usaha ini hanya menciptakan lorong studi, yang pada akhirnya dalam pengertian focus analitis, mengarah pada keterampilan belaka. Karena itu, tidak mengherankan jika tulisan-tulisan mengenai administrasi publik pada kurun 1950an hanya berbicara tentang penekanan atau penonjolan satu wilayah kepentingan, bahkan sebagai sinonim dengan ilmu politik. Periode ini di tandai penekanan *locus*, yaitu pada birokrasi pemerintahan. Sedangkan tulisan-tulisan berusaha mengaitkan administrasi dengan ilmu politik.

#### 4. Paradigma Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Paradigma keempat terjadi hampir bebarengan waktunya dengan berlakunya paradigma ketiga. Istilah ilmu administrasi seharusnya diterjemahkan sebagai sesama studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori-teori organisasi semula dikembangkan oleh para psikolog, sosiolog, dan para ahli administrasi niaga serta para ahli administrasi publik, yang pada dasarnya di maksudkan untuk lebih memahami perilaku organisasi.

Ilmu manajemen yang lebih bertumpu pada hasil-hasil penelitian para ahli statistik, analisis sistem, ahli komputer, ekonomi, dan ahli

administrasi publik bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dari program-program secara lebih efektif dan efisien. Jelas paradigma keempat ini lebih mementingkan *focus* daripada *locus*. Tokoh-tokoh dari periode ini, antara lain Keith M. Henderson, James G. March dan Herbert A. Simon, Richard Cyert dan James G. March dan James D. Thompson.

5. Paradigma Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik (1970-Sekarang).

Adanya kemajuan-kemajuan yang di capai dalam teknik-teknik manajemen, yang juga menggambarkan tentang apa yang telah dipelajari dari pengetahuan teoritis tentang analisis organisasi. Mengenai aspek kedua, sedikit kemajuan telah dicapai dalam merencanakan *locus* dari administrasi publik, yang sifatnya relevan untuk para administrator publik, misalnya apakah yang dimaksudkan dengan kepentingan publik, masalah-masalah publik, atau apakah yang dimaksudkan dengan perumusan kebijakan publik. Seharusnya semua hal itu dapat dijadikan pegangan bagi para praktisi. Perkembangan utama lainnya, para ahli administrasi publik semakin terlibat dengan bidang-bidang dari ilmu kebijakan, ekonomi politik, proses pembuatan kebijakan dan analisisnya, serta dengan ukuran dari hasil-hasil kebijakan. Aspek yang terakhir ini dapat di pandang sebagai satu pertalian *focus* dan *locus* dari administrasi publik.

## 6. *Reinventing Government*

Pemerintah bergaya “wirausaha” menjadi cara yang efisien dan efektif untuk menghindari bangkrutnya suatu birokrasi. Pada paradigma ini Administrasi Negara dipaksa untuk melakukan reformasi, sehingga istilah reformasi administrasi, reformasi dan revitalisasi birokrasi serta reorganisasi menggema dimana-mana (Caiden, 1982). Paradigma ini bersifat normatif, merubah cara berfikir tentang peranan administrator publik. Pemerintah (birokrat) tidak lagi dilayani melainkan melayani publik. Pelayanan publik mengedepankan di paradigma ini. Paradigma *Reinventing Government* ini juga dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM). NPM membagi konsentrasi Ilmu Administrasi Negara menjadi Ilmu Kebijakan Publik dan Manajemen Publik.

## 7. *Good Governance*

Wirausaha birokrasi (*New Public Management*) harus dijalankan berdasarkan prinsip pemerintahan yang baik. *New Public Management* berjalan seiring dengan *New Public Service*. Kata Pemerintah (*Government*) berasal dari sebuah kata Yunani yang berarti “mengarahkan”. Tugas pemerintah adalah mengarahkan bukan mengayuh perahu. Tugas *stakeholders* adalah mengayuh perahu dengan pengarahan dari pemerintah (NPM). Stakeholders akan membantu pemerintah dalam tugas melayani sehingga tercapai NPS. Pemerintah akan berjalan dengan baik apabila diikuti pemerintahan yang baik (*good governance*). Denhardt, Denhardt (2003) menyatakan pencapaian *good governance*

dalam government merupakan era *New Public Service* (NPS). Prinsip *Good Governance* menurut UNDP (dalam Sedarmayanti, 2011: 7-8) meliputi:

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara sama dengan proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasi masing-masing.

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Kerangka peraturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, di tegakkan dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

3. Transparansi (*Transparency*)

Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Pemerintah yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) dari berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan

terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan di tetapkan pemerintah.

6. Berkeadilan (*Equity*)

Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggung jawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholders).

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) dan pembangunan manusia (human development), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pambangunan tersebut.

10. Saling Keterbukaan (*Internelated*)

Keseluruhan ciri good governance tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri. Paradigma *good governance* beranggapan bahwa sesuatu pemerintahan yang baik adalah yang berorientasi kepada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrat. Agar dalam pelaksanaannya terhindar dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) harus mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *good governance*.

Dari ketujuh paradigma yang dikemukakan oleh Nicholas Henry selalu mengalami perkembangan mulai dari paradigma dikotomi politik administrasi, paradigma prinsip-prinsip administrasi, paradigma administrasi publik sebagai ilmu politik, paradigma administrasi negara sebagai ilmu administrasi dan paradigma administrasi publik sebagai administrasi publik. Dalam paradigma terakhir sudah lengkap dan jelas letak fokus dan lokusnya. Meskipun demikian kelima paradigma tersebut tetap menjadi acuan dalam melakukan penelitian. Paradigma yang terakhir ini, sesuai dengan penelitian dengan fokus Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dengan lokus di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

### **1.4.3 Kebijakan Publik**

Ramlan Surbakti (dalam Mas Roro Lilik Ekowati, 2009: 1) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan publik ini adalah sebagian dari keputusan politik. Keputusan politik itu sendiri adalah keputusan yang mengingat pilihan terbaik dari berbagai bentuk

alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Sedangkan Dye mengemukakan tentang kebijakan publik : “*Public Policy is what ever governments chooe to do or not to do*”, yang menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Tahir, 2015: 25). Dengan demikian kebijakan menurut Dye, adalah merupakan upaya untuk memahami hal-hal (Tahir, 2015: 25), sebagai berikut:

1. Apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah?
2. Apa penyebab atau yang mempengaruhinya?
3. Apa dampak dari kebijakan tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan?

Sementara itu, Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik sebagai pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah (William N Dunn, 2003: 112). Sementara itu, James Enderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah (Soebarsono, 2005: 2).

Kebijakan publik memiliki proses secara bertahap, yang mana kebijakan tersebut tidak langsung dilaksanakan, karena kebijakan publik melibatkan orang banyak dan memerlukan kajian yang mendalam. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji dengan tahap-tahapan (Winarno, 2012: 35-36).

William N Dunn membagi proses kebijakan publik dalam lima tahap yaitu perumusan masalah kebijakan, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan penilaian sebagaimana dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

**Gambar 1.1 Proses Kebijakan Publik**



*Sumber: Winarno, 2012: 35.*

#### 1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

#### 2. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut



berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

### 3. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

### 4. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah terus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana

(*implementators*), namun beberapa yang lain mungkin akan di tentang oleh para pelaksana.

#### 5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Berdasarkan proses kebijakan yang dikemukakan oleh William N Dunn dapat dilihat bahwa terdapat proses penilaian kebijakan atau evaluasi kebijakan. Proses tersebut akan dibahas lebih lanjut dan digunakan oleh peneliti sebagai alat untuk melakukan penilaian terhadap kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

#### **1.4.4 Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan merupakan bagian tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap implementasi. Evaluasi kebijakan digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Evaluasi ditujukan untuk menilai sejauh mana tingkat efektivitas yang selanjutnya dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

Soebarsono mengungkapkan bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan (Soebarsono, 2005: 119). Anderson berpendapat bahwa evaluasi kebijakan memusatkan perhatian pada estimasi, penilaian, dan taksiran terhadap evaluasi (proses) dan akibat – akibat (dampak) kebijakan. Tujuan pokok evaluasi bukanlah untuk menyalahkan – nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik (Solahuddin Kusumanegara, 2010).

Sementara itu, Lester dan Stewart mengemukakan bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan (Leo Agustino, 2006: 186). Sedangkan William N. Dunn memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan (William N Dunn, 2003: 608).

Sudarwan Danim mendefinisikan penilaian (*evaluating*) sebagai proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya (Danim, 2000: 14). Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.

2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian merupakan kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai.

Suharsimi Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar yang menyatakan bahwa terdapat dua macam tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan khusus (Arikunto, 2009: 13). Tujuan umum diarahkan pada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus diarahkan pada masing-masing komponen, sehingga dalam hak tersebut keduanya menyarankan agar dapat melakukan tugasnya, maka seorang evaluator program dituntut untuk mampu mengenali komponen-komponen program (Arikunto, 2009: 13).

Sementara itu, menurut William N Dunn, evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama (dalam Agustino, 2006: 188), yang sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan atau dengan kata lain, fungsi kebijakan untuk menyediakan data dan informasi serta rekomendasi bagi para decision-makers untuk memutuskan apakah mereka melanjutkan, memperbaiki, atau menghentikan sebuah pelaksanaan kebijakan.
2. Evaluasi kebijakan berfungsi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Pemilihan nilai dalam mencapai tujuan dan target, sejatinya tidak didasari

oleh kepentingan-kepentingan nilai dari kelompok/golongan tertentu. Maka dari itu harus didasari atas nilai yang memang dibutuhkan oleh warga masyarakat.

3. Evaluasi kebijakan berfungsi juga untuk memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk bagi perumusan masalah maupun pada rekomendasi kebijakan.

Evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakan dari metode-metode analisis kebijakan lainnya. Menurut Dunn terdapat beberapa karakteristik evaluasi tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut (Samudra Wibawa, 2004):

1. Fokus Nilai

Evaluasi berbeda dengan pemantauan tetapi lebih dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program

2. Interdependensi Fakta Nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah diperlukan tidak hanya hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok, atau seluruh masyarakat.

3. Orientasi Kini dan Masa Lampau

Tuntutan evaluasi berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokasi, dimana tuntutan evaluasi lebih diarahkan kepada hasil sekarang dan masa lalu ketimbang hasil masa depan.

4. Dualitas nilai

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan sekaligus cara.

Evaluasi kebijakan, apabila dilihat dari tahapannya dapat dibagi menjadi tiga jenis (Suharto, 2006: 12), yaitu:

1. Evaluasi tahap perencanaan

Evaluasi tahap perencanaan adalah evaluasi yang digunakan dalam tahap perencanaan untuk mencoba memilih dan menentukan skala prioritas terhadap berbagai alternatif dan kemungkinan terhadap cara pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

2. Evaluasi tahap pelaksanaan

Evaluasi tahap pelaksanaan adalah suatu kegiatan yang melakukan analisa untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding dengan rencana. Terdapat perbedaan antara konsep menurut penelitian ini dengan monitoring. Evaluasi bertujuan terutama untuk mengetahui apakah yang ingin dicapai sudah tepat dan bahwa program tersebut direncanakan untuk dapat mencapai tujuan tersebut. Sedangkan monitoring bertujuan melihat pelaksanaan proyek sudah sesuai dengan rencana dan bahwa rencana tersebut sudah tepat untuk mencapai tujuan, sedangkan evaluasi melihat sejauh mana proyek masih tetap dapat mencapai tujuan, apakah tujuan tersebut sudah berubah dan apakah pencapaian program tersebut akan memecahkan masalah yang akan dipecahkan.

3. Evaluasi tahap pasca pelaksanaan

Evaluasi tahap pasca pelaksanaan, yang membedakannya terletak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding rencana tetapi hasil pelaksanaan dibanding dengan rencana yakni apakah dampak yang dihasilkan oleh pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang akan atau ingin dicapai.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan perlu menggunakan pendekatan untuk memudahkan peneliti dalam melakukan riset penelitian. Menurut William N Dunn terdapat tiga jenis pendekatan terhadap evaluasi (William N Dunn, 2003: 613), sebagaimana yang dijabarkan berikut ini:

1. Evaluasi Semu (*pseudo evaluation*)

Evaluasi semu adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, tanpa menanyakan manfaat atau nilai dari hasil kebijakan tersebut pada individu, kelompok atau masyarakat. Asumsi yang digunakan adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang terbukti dengan sendirinya (*self evident*) atau tidak kontroversial.

2. Evaluasi Formal (*formal evaluation*)

Evaluasi formal adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan berdasarkan sasaran program kebijakan yang telah ditetapkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa sasaran dan target yang

ditetapkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk melihat manfaat atau nilai dari program dan kebijakan.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis (*decision theoretic evaluation*)

Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipercaya dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai *stakeholders*. Asumsi yang digunakan adalah tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang secara formal diumumkan atau didiamkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai. Dalam hal ini, evaluasi keputusan teoritik berusaha untuk menentukan sasaran dan tujuan yang tersembunyi dan dinyatakan oleh para *stakeholders*.

Winarno mengemukakan bahwa evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks. Proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Kerumitan dalam proses evaluasi juga karena melibatkan kriteria-kriteria yang ditujukan untuk melakukan evaluasi. Ini berarti bahwa kegagalan dalam menentukan kriteria akan menghambat proses evaluasi yang akan dijalankan (Winarno, 2012: 240).

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Untuk dapat menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, perlu melakukan analisis menggunakan tolak ukur yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara *restrospektif (ex-post)*.



Untuk menilai keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa tolak ukur. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat tolak ukur evaluasi menurut William N Dunn untuk dapat lebih memahami dan memudahkan pembaca, dapat dilihat pada tabel di halaman berikut ini:

**Tabel 1.6 Tolak Ukur Evaluasi Kebijakan**

No	Tolak Ukur	Pertanyaan	Ilustrasi
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan.
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, rasio biaya-manfaat.
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap, efektivitas tetap.
4	Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto, kriteria kaldor-hicks, kriteria rawls.
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara.
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

*Sumber: William N Dunn, 2003: 610*

Berdasarkan tabel 1.5 menunjukkan kriteria-kriteria yang merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N Dunn di setiap kriterianya dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. (Winarno, 2012: 184).

Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk mendefinisikan efektivitas adalah *That is, the greater the extent it which an organization`s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas (Gedeian, 1991: 61).

Berdasarkan pendapat di atas, apabila pencapaian tujuan-tujuan dari organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar dari organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut.

William N Dunn menyatakan bahwa efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Menurut pendapat Mahmudi efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan (Mahmudi, 2005: 92).

Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Berdasarkan definisi tersebut, peneliti beranggapan bahwa efektivitas bisa tercipta jika pesan yang disampaikan dapat mempengaruhi khalayak yang diterpanya.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

## 2. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai. Adapun William N. Dunn berpendapat bahwa efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan

tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien. Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

### 3. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi. Sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metode yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah

caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

#### 4. Perataan

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.

Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tetapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan. Menurut William N. Dunn pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis, dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik.

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari birokrasi untuk masyarakat dalam memenuhi kegiatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik sendiri menghasilkan jasa publik.

#### 5. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, *preferensi* dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan. Menurut William N. Dunn, kriteria responsivitas penting karena analisis yang dapat memuaskan semua

kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

#### 6. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

#### **1.4.5 Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)**

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. PATEN memiliki dua

ruang lingkup yang meliputi pelayanan perizinan dan pelayanan non perizinan. Maksud dari penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Sedangkan tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, sebagai penyelenggara PATEN Kecamatan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Substantif, yaitu pendelegasian sebagian wewenang Bupati/ Walikota kepada Camat ditetapkan dengan Peraturan Bupati/ Walikota meliputi :
  - a. Bidang perizinan; dan
  - b. Bidang non perizinan.
2. Administratif, yaitu standar pelayanan dan uraian tugas personil Kecamatan;
  - a. Standar pelayanan, yang terdiri dari:
    1. Jenis pelayanan;
    2. Persyaratan pelayanan;
    3. Proses/prosedur pelayanan;
    4. Pejabat yang bertanggungjawab terhadap pelayanan;
    5. Waktu pelayanan; dan
    6. Biaya pelayanan.
  - b. Uraian tugas personil kecamatan.
3. Teknis, yaitu sarana prasarana dan pelaksana teknis PATEN;



- a. Sarana prasarana yang terdiri dari:
  1. Loker/meja pendaftaran;
  2. Tempat pemrosesan berkas;
  3. Tempat pembayaran;
  4. Tempat penyerahan dokumen;
  5. Tempat pengolahan data dan informasi;
  6. Tempat penanganan pengaduan;
  7. Tempat piket;
  8. Ruang tunggu; dan
  9. Perangkat pendukung lainnya.
- b. Pelaksana Teknis adalah Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari:
  1. Petugas informasi;
  2. Petugas loket/penerima berkas;
  3. Petugas operator komputer;
  4. Petugas pemegang kas; dan
  5. Petugas lain sesuai kebutuhan.

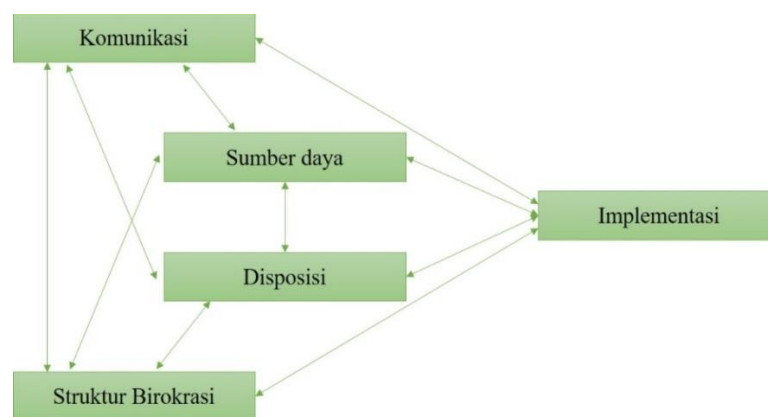
Untuk menunjang efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan PATEN, Kecamatan dapat menyediakan sistem informasi. Dalam pelaksanaan PATEN memerlukan biaya, biaya tersebut yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan PATEN yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Biaya penyelenggaraan PATEN merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari rencana kerja dan anggaran Kecamatan. Setiap Kecamatan ditetapkan sebagai penyelenggara PATEN selambat-lambatnya lima tahun sejak ditetapkan Peraturan

Menteri Dalam Negeri Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

#### 1.4.6 Faktor Pendorong dan Penghambat Pelaksanaan Kebijakan

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori model pelaksanaan kebijakan yang berspektif *top down* yang dikembangkan oleh George C. Edwards III dengan menamakan model pelaksanaan kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation* (Agustino, 2016: 149-154).

**Gambar 1.2 Model Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edwards III**



*Sumber: Dwiyanto Indiahono, 2009: 33*

Berdasarkan gambar 1.2 menunjukkan model pelaksanaan kebijakan terdapat empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan yakni dapat sebagai faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan kebijakan sebagaimana dijelaskan berikut ini:

##### 1. Komunikasi

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan menurut George C. Edwards III adalah komunikasi. Komunikasi, menurutnya sangat menentukan keberhasilan pencapaian

tujuan dari pelaksanaan kebijakan publik. Pelaksanaan kebijakan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan pelaksanaan kebijakan harus dikomunikasikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para pelaksana akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu :

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu pelaksanaan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*misscommunication*).
- b. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuarats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak ambigu/ mendua) ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi pelaksanaan, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

- c. Konsistensi, perintah yang diberikan dalam melaksanakan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan, karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

## 2. Sumber daya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah sumber daya. Sumber daya merupakan hal penting lainnya dalam pelaksanaan kebijakan, menurut George C. Edwards III terdapat indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu:

- a. Staf, sumberdaya utama dalam pelaksanaan kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam pelaksanaan kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak ompoten dibidangnya. Penambahan jumlah staf saja tidak cukup, tetapi diperlukan juga kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang kompeten dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang ditetapkan dalam kebijakan itu sendiri.
- b. Informasi, dalam pelaksanaan kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk. Pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan saat mereka diberi perintah. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Pelaksana

kebijakan harus mengetahui apakah orang yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

- c. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang nihil, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses pelaksanaan kebijakan. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Disatu pihak, efektivitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.
- d. Fasilitas, fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Pelaksana kebijakan mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

Variabel ketiga yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan adalah disposisi. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, menurut George C. Edwards III yaitu:

1. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap pelaksanaan kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.
2. Insentif, menurut George C. Edwards III menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan akan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu yang memungkinkan akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi(*self interest*) atau organisasi.
4. Struktur birokrasi

Menurut George C. Edwards III, yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan

tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika stuktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

Dua karakteristik, menurut George C. Edwards III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik, yaitu dengan melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. *Standar Operating Prosedures* (SOPs), suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/ administrator/ birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan.
- b. Fragmentasi, upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa *unit* kerja.

Berdasarkan uraian penjelasan pada halaman sebelumnya, untuk memudahkan dalam memahami, maka dapat di buat secara aplikasi konseptual model implementasi kebijakan, yang dapat dilihat pada tabel di halaman berikut ini:

**Tabel 1.7 Aplikasi Konseptual Model George C. Edwards III Sebagai Tolak Ukur Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Kebijakan**

Aspek	Ruang Lingkup
Komunikasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Siapakah pelaksana dan kelompok sasaran dari program/kebijakan?</li> <li>2. Bagaimana sosialisasi program/ kebijakan dijalankan?               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Metode yang digunakan;</li> <li>b. Intensitas komunikasi.</li> </ol> </li> </ol>
Sumber daya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kemampuan pelaksana kebijakan;               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tingkat pendidikan;</li> <li>b. Tingkat pemahaman terhadap tujuan dan sasaran serta aplikasi detail program;</li> <li>c. Kemampuan menyampaikan program dan mengarahkan.</li> </ol> </li> <li>2. Ketersediaan Dana;               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Berapa dana yang dialokasikan;</li> <li>d. Prediksi kekuatan dana dan besaran biaya untuk implementasi program/kebijakan.</li> </ol> </li> </ol>
Disposisi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Karakter Pelaksana               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Tingkat komitmen dan kejujuran dapat diukur dengan tingkat konsistensi antara pelaksana melakukan proses sharing dengan kelompok sasaran, mencari solusi dari masalah yang dihadapi dan melakukan diskresi yang berbeda dengan guideline guna mencapai tujuan dan sasaran program.</li> </ol> </li> </ol>
Struktur Birokrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ketersediaan SOP yang mudah dipahami;</li> <li>2. Struktur organisasi;               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Seberapa jauh rentang kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana. Semakin jauh berarti semakin rumit, birokratis dan lambat untuk merespon perkembangan program.</li> </ol> </li> </ol>

*Sumber: Dwiyanto, 2009: 14.*

Dalam penelitian ini, didukung dengan penelitian yang sebelumnya telah dilakukan oleh Ganang Qory Alfana (2017), peneliti gunakan sebagai acuan faktor yang menghambat kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang sebagai berikut:

1. Koordinasi



Kurangnya koordinasi kepada pihak kelurahan yang membuat masyarakat sering bingung dalam menyiapkan persyaratan.

## 2. Jaringan

Gangguan jaringan atau server yang membuat proses komunikasi atau pengiriman data kepada Dinas yang bersangkutan menjadi terganggu dan menjadikan pelayanan menjadi lama.

## 3. Masyarakat

Masyarakat sendiri masih merasa asing dengan program PATEN,

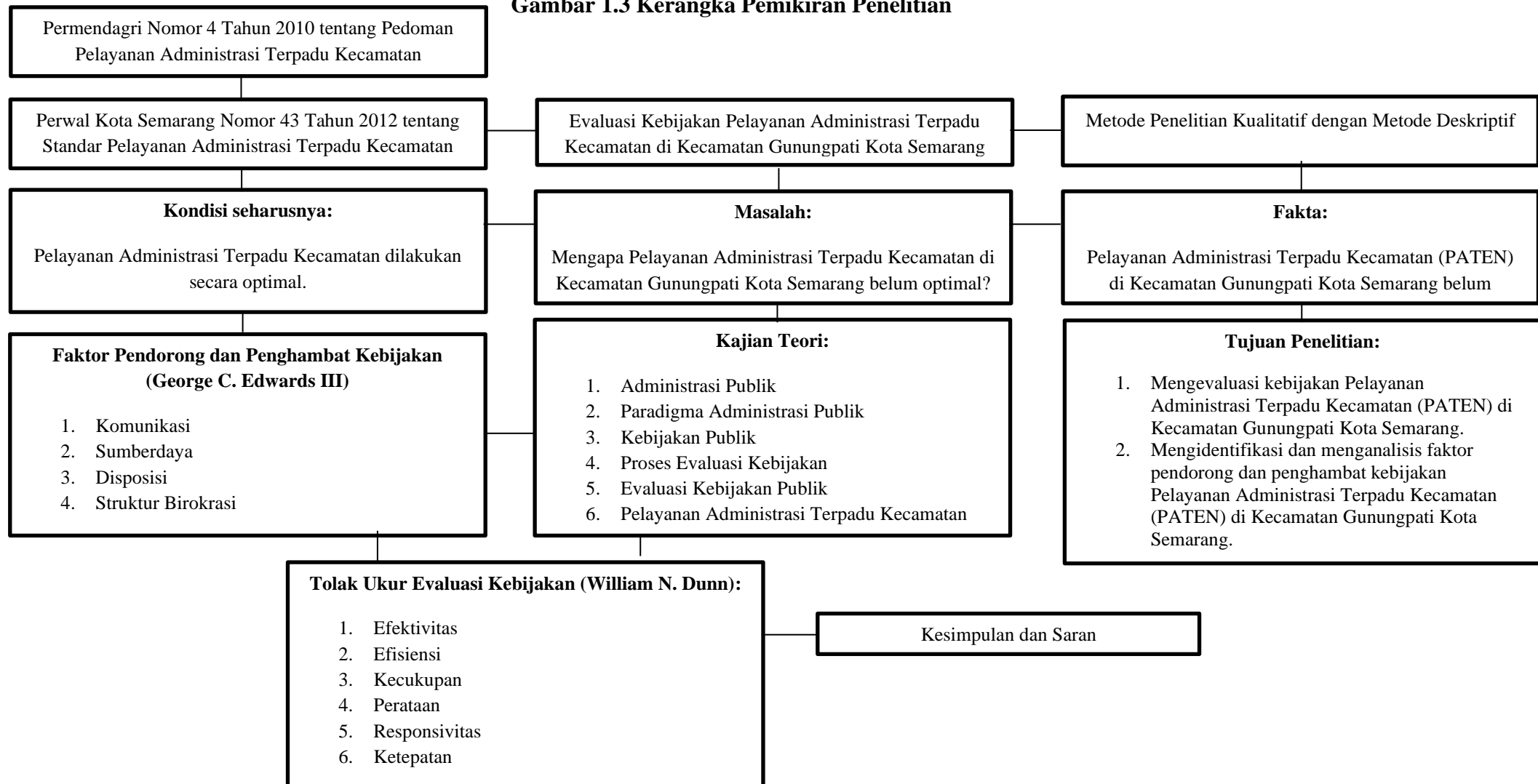
## 4. Personil (SDM)

Kurangnya personil membuat proses pelayanan menjadi terganggu karena dalam pelaksanaan PATEN di Kecamatan Gunungpati hanya dijaga satu orang pegawai.

Berdasarkan hasil temuan tersebut, peneliti akan menjadikan ketiga faktor penghambat tersebut sebagai acuan dalam penelitian Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

## 1.5 Kerangka Pemikiran Penelitian

**Gambar 1.3 Kerangka Pemikiran Penelitian**



## 1.6 Fenomena Penelitian

Penelitian ini berusaha untuk mendeskripsikan dan menganalisis Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, serta untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

Kebijakan Publik merupakan sebuah peraturan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah dengan tujuan untuk menjawab dan memecahkan persoalan atau masalah, namun tetap mengutamakan kepentingan publik. Seperti halnya Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik yakni masyarakat.

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan atau disebut PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat dalam rangka mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di Kabupaten/Kota.

Dalam penelitian ini, fenomena penelitian menjadi pedoman pada saat peneliti melakukan penelitian di lapangan yang memuat pedoman sebagai berikut:

1. Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

Evaluasi proses kebijakan, yaitu evaluasi suatu kebijakan yang *focus* pada bagaimana proses pelaksanaan suatu kebijakan. Penelitian ini

dilakukan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

Untuk menilai keberhasilan atau gagalnya pelaksanaan kebijakan memerlukan beberapa tolak ukur atau kriteria untuk dapat mengevaluasi kebijakan. Menurut William N Dunn dalam mengevaluasi pelaksanaan kebijakan mencakup enam tolak ukur sebagai berikut:

1. Efektivitas

Efektifitas mengarah untuk menilai apakah kebijakan PATEN yang dilakukan telah mencapai hasil dan telah memenuhi standar pencapaian indikator-indikator keberhasilan seperti, tujuan/sasaran dari kebijakan PATEN yang telah dilakukan di Kecamatan Gunungpati. Adapun hasil yang diharapkan dapat dinilai melalui yaitu:

- a. Tercapainya tujuan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati.
- b. Tercapainya kesesuaian jenis pelayanan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati.

2. Efisiensi

Efisiensi mengarah pada jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi dapat dinilai melalui:

- a. Optimalisasi, yaitu suatu usaha proses, cara atau perbuatan untuk menjadikan PATEN sesuatu paling baik dan paling tinggi.
- b. Kesesuaian waktu, yaitu lama waktu yang dibutuhkan dalam menyelesaikan produk pelayanan dalam pelayanan sesuai dengan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati.
- c. Biaya, yaitu besar kecil biaya yang dikeluarkan masyarakat dalam melakukan pelayanan di Kecamatan Gunungpati.

### 3. Kecukupan

Dalam penelitian, kecukupan mengarah pada seberapa jauh kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati yang dibuat oleh aparat pemerintah dapat mengatasi berbagai permasalahan pelayanan publik di Kecamatan Gunungpati yang dilihat dari indikator sebagai berikut :

- a. Kemudahan bagi masyarakat dalam mendapatkan informasi mengenai pelayanan di Kecamatan Gunungpati
- b. Kemudahan prosedur pelayanan untuk dapat melakukan pelayanan di Kecamatan Gunungpati
- c. Kepuasan masyarakat dalam menanggapi prosedur PATEN di Kecamatan Gunungpati.

- d. Jenis Pelayanan memenuhi kebutuhan masyarakat di Kecamatan Gunungpati.
- e. Terpenuhinya fasilitas dalam rangka memfasilitasi masyarakat yang melakukan pelayanan di Kecamatan Gunungpati.

#### 4. Perataan

Dalam penelitian, pemerataan dimaksudkan demi mewujudkan keadilan yang seimbang bagi para pihak terkait, dengan indikator sebagai berikut:

- a. Kesamarataan atau keadilan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Kecamatan Gunungpati.

#### 5. Responsivitas

Dalam penelitian ini, responsivitas mengarah pada seberapa jauh pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang dapat terlaksana dengan baik, indikator dari responsivitas yaitu:

- a. Tanggapan masyarakat Kecamatan Gunungpati terhadap kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati.
- b. Tanggapan pegawai Kecamatan Gunungpati terhadap kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati.
- c. Tanggapan Pemerintah Kota Semarang terhadap kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati.

d. Tanggapan pegawai terhadap aduan masyarakat Kecamatan Gunungpati.

## 6. Ketepatan

Dalam penelitian, ketepatan yang dimaksud yaitu berhubungan dengan rasionalitas substantif yang merujuk pada nilai atau harga diri tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut. Terdapat indikator ketepatan yaitu:

a. Nilai atau manfaat dari kebijakan PATEN baik bagi pegawai Kecamatan, maupun masyarakat Kecamatan Gunungpati sebagai pengguna pelayanan.

## 2. Faktor pendorong dan penghambat kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

Untuk dapat mengetahui keberhasilan pelaksanaan kebijakan, perlu dilakukannya identifikasi dan analisis terhadap faktor yang mempengaruhi kebijakan baik sebagai faktor pendorong maupun faktor penghambat dalam mewujudkan keberhasilan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Menurut George C Edwards III, terdapat empat variabel yang menjadi tolak ukur untuk melihat keberhasilan dari kebijakan sebagai berikut:

### 1. Komunikasi

- a. Transmisi antar pegawai dalam rangka penyelenggaraan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
  - b. Kejelasan penyampaian informasi mengenai kebijakan PATEN.
  - c. Konsistensi koordinasi pegawai di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
2. Sumber daya
- a. Kesesuaian kompetensi dan jumlah pegawai sebagai pelaksana kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
  - b. Kesesuaian wewenang yang dimiliki oleh pegawai melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
  - d. Tingkat pemenuhan fasilitas pegawai dalam pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
3. Disposisi
- a. Pengangkatan pegawai yang tepat dan memiliki kompetensi sesuai dengan bidang yang dibutuhkan dalam rangka penyelenggaraan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.



#### 4. Struktur birokrasi

- a. Kesesuaian antara SOPs pelayanan yang telah ada dengan yang terjadi di Kecamatan Gunungpati.
- b. Kesesuaian fragmentasi (penyebaran tanggungjawab) pegawai dalam melaksanakan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati
- c. Kepatuhan pegawai dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya di Kecamatan Gunungpati.

### **1.7 Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu cara yang digunakan para peneliti dalam melakukan penelitian yang mengarah untuk mencapai kebenaran ilmiah. Metode ilmiah merupakan cara ilmiah untuk memperoleh data dalam penelitian dengan tujuan tertentu (Sugiyono, 2016: 2). Metode penelitian merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh asumsi-asumsi dasar, pandangan-pandangan filosofis dan ideologis, pertanyaan dan isu-isu yang dihadapi. Suatu penelitian memiliki rancangan penelitian tertentu yang menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data, kondisi data apa yang dikumpulkan, dan dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Rancangan penelitian dilakukan melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dan dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian.

### 1.7.1 Desain Penelitian

Desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2013: 6).

Pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Secara umum jenis penelitian menurut Pasolong (2013: 75) dapat digolongkan menjadi tiga macam yaitu :

a. Penelitian deskriptif

Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang mendeskripsikan apa yang terjadi karena melakukan penelitian. Penelitian ini berupaya mendeskripsikan, mencatat, menganalisa, dan mengimplementasikan kondisi-kondisi yang terjadi.

b. Penelitian eksploratif

Penelitian eksploratif adalah suatu penelitian yang bersifat terbuka, masih mencari dan belum memiliki hipotesis, Penelitian ini dapat merumuskan masalah lebih jelas dan terperinci.

c. Penelitian eksplanatori

Penelitian eksplanatori adalah penelitian yang berguna untuk menguji tentang hubungan antar variabel-variabel yang diteliti dan menguji hipotesis yang telah dirumuskan.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Penelitian yang bertipe deskriptif merupakan penelitian dengan cara mengumpulkan data sebanyak-banyaknya terkait suatu fenomena sosial yang diteliti kemudian dapat digunakan untuk menganalisis suatu permasalahan. Penelitian ini dimaksud untuk mengumpulkan informasi mengenai status variabel, gejala, atau keadaan yang ada, yaitu keadaan apa adanya pada saat penelitian dilakukan. Di dalam melakukan pemilihan bentuk penelitian kualitatif tipe deskriptif akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati sehingga penelitian ini dapat di bahas menjadi lebih mendalam oleh peneliti terkait peristiwa serta situasi dan kondisi di lapangan.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Situs penelitian menempatkan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilaksanakan. *Focus* dari penelitian ini adalah Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, sehingga *locus* atau wilayah yang digunakan dalam penelitian ini adalah di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang yang berada di Jalan Kol H. Imam Soeprpto Tjakrajoedha SH, Gunungpati, Semarang, 50277. Kecamatan Gunungpati dipilih menjadi lokus atau wilayah penelitian karena merupakan salah

satu Kecamatan pinggiran di Kota Semarang yang telah menerapkan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Menurut Moleong, subjek penelitian merupakan orang dalam latar penelitian yang mana mereka adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian (Suwandi, 2008: 118). Penentuan subjek dalam penelitian dilakukan dengan menggunakan metode *purposive sampling* dan *snowball sampling*. *Purposive Sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini misal orang tersebut dianggap tahu tentang informasi yang diperlukan dalam penelitian ini atau dengan kata lain pengambilan sampel diambil berdasarkan kebutuhan penelitian. *Snowball Sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data yang pada awalnya dengan jumlah sedikit tersebut belum mampu memberikan data yang lengkap, maka harus mencari orang lain yang dapat digunakan sebagai sumber data/informan (Sugiyono, 2016: 300).

Berdasarkan pada penjelasan di atas, penentuan sampel dalam penelitian ini dilakukan saat penelitian mulai memasuki lapangan dan selama penelitian berlangsung. Penentuan informan mempertimbangkan tugas, fungsi dan tanggungjawab informan dalam posisinya yang sesuai kaitannya dengan kebijakan PATEN saat dilakukan kegiatan wawancara. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dari sampel sebelumnya, peneliti dapat menetapkan sampel lainnya yang telah dipertimbangkan akan mampu memberikan data yang lebih lengkap.

Menurut Moleong, informan adalah orang yang berada pada lingkup penelitian, artinya orang yang dapat memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian (Moleong, 2013: 97). Untuk memperoleh data secara representatif, maka diperlukan informan kunci yang memahami dan mempunyai kaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji atau diteliti. Berdasarkan dengan penelitian, maka informan yang diharapkan mampu memiliki wawasan, informasi, pengalaman, memiliki hak dalam menerima layanan dan kewenangan dalam memberikan pelayanan administrasi. Adapun informan berdasarkan metode *purposive sampling* dalam penelitian Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang yaitu:

1. Kepala seksi pelayanan publik Kecamatan Gunungpati;
2. Kepala seksi pemerintahan Kecamatan Gunungpati;

Selanjutnya, peneliti menggunakan metode *snowball sampling* untuk mendapatkan informasi yang lebih detail, maka peneliti memilih beberapa informan sebagai berikut:

1. Kepala Sub Bagian Administrasi Kewilayahan Bagian Tata Pemerintahan Setda Kota Semarang;
2. Kepala Sub Bagian Ketatalaksanaan dan Pelayanan Publik Bagian Organisasi Setda Kota Semarang;
3. Masyarakat atau pengguna jasa pelayanan perizinan (2 orang);
4. Masyarakat atau pengguna jasa pelayanan non perizinan (2 orang).

#### **1.7.4 Jenis Data**

Data yang digunakan dalam penelitian kualitatif ialah berupa kata-kata, gambar dan bukan angka (Moleong, 2013: 11). Dalam penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, data yang digunakan adalah data kualitatif dimana peneliti berperan sebagai instrumen itu sendiri. Data berupa data pernyataan yang menggambarkan dan mempresentasikan mengenai bagaimana Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Adapun data yang dikumpulkan berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, dokumen pribadi dan dokumen-dokumen resmi lainnya.

#### **1.7.5 Sumber Data**

Adapun sumber data yang digunakan untuk membantu penelitian ini, Menurut Indriantoro dan Supomo sumber data terdiri dari: sumber data primer dan sumber data sekunder (Purhantara, 2010: 79).

##### **1. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung oleh dari subjek penelitian, dalam hal ini peneliti memperoleh data atau informasi langsung dengan menggunakan instrumen-instrumen yang telah ditetapkan. Data primer dikumpulkan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian. Pengumpulan data primer merupakan bagian internal dari proses penelitian dan yang seringkali diperlukan untuk tujuan pengambilan keputusan. Data primer dianggap lebih akurat, karena data disajikan secara terperinci (Purhantara, 2010: 79). Dalam penelitian ini data primer

diperoleh dengan mendatangi Kecamatan Gunungpati sebagai subjek dalam pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), selain itu juga sebagai lokus penelitian kemudian peneliti dapat melakukan wawancara dengan informan yang telah ditentukan.

## 2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang telah tersedia dalam berbagai bentuk. Biasanya data sekunder lebih banyak sebagai data statistik atau data yang sudah diolah sedemikian rupa sehingga siap digunakan dalam statistik biasanya tersedia pada kantor-kantor pemerintahan, biro jasa data, perusahaan swasta atau badan lain yang berhubungan dengan penggunaan data (Moehar, 2002: 113).

Data sekunder umumnya berupa bukti, catatan atau laporan historis yang telah tersusun dalam arsip (data dokumenter) yang dipublikasikan dan yang tidak dipublikasikan. Data sekunder berisikan catatan mengenai kejadian atau peristiwa yang telah terjadi berupa tulisan dari buku, dokumen, artikel, jurnal, internet, dan sumber-sumber pendukung lainnya. Dalam penelitian ini data sekunder didapat dari Kecamatan Gunungpati sebagai subjek dalam pelaksanaan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

### **1.7.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

1. Observasi, yaitu dengan melakukan pengamatan secara langsung ke Kecamatan Gunungpati kota Semarang. Menurut Sutrisno Hadi, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologi dan psikologi, dua diantara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan (Sugiyono, 2016: 145). Pengamatan dilakukan terkait dengan Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, serta untuk mengetahui dan menilai atas penerapan prosedur pelayanan, fasilitas pelayanan dan pengaturan lingkaran Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
2. Wawancara, yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab antara pewawancara dengan informan atau orang yang diwawancarai. Menurut Benney dan Huges, wawancara merupakan cara yang umum dan ampuh untuk memahami suatu keinginan/ kebutuhan (Sedarmayanti, 2011: 80). Wawancara merupakan interaksi antar manusia, teknik ini dimaksudkan agar peneliti mampu mengeksplorasi data dari informan yang bersifat nilai, makna, dan pemahamannya. Wawancara dengan pegawai untuk mendapatkan data terkait Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN di Kecamatan Gunungpati dan penerima pelayanan atau masyarakat. Wawancara dengan pegawai untuk mendapatkan data terkait pelayanan yang ada di Kecamatan Gunungpati kota Semarang, faktor-faktor yang mendukung serta kendala yang



dihadapi oleh pegawai. Sedangkan wawancara dengan masyarakat untuk membandingkan dengan keterangan dari pegawai.

3. Dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan, dokumen-dokumen, foto-foto, serta laporan-laporan yang menunjang penelitian yang ada di lokasi penelitian atau sumber-sumber lain yang terkait dengan objek penelitian seperti jumlah pengunjung, gambaran umum/ profil Kecamatan Gunungpati kota Semarang dan lain-lain. Menurut Maleong, dokumentasi adalah catatan tertulis yang isinya merupakan setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa atau menyajikan akunting. Bahan dokumenter dalam penelitian kualitatif sering disebut penelitian kepustakaan. Penggunaannya disarankan untuk dokumenter yang primer dengan cara mengidentifikasi, mencatat dan mengumpulkan bahan dari dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti (Sedarmayanti, 2011: 86). Dokumentasi memiliki kegunaan untuk menguji, menafsirkan, bahkan *forecasting*. Dokumen-dokumen yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen-dokumen yang berhubungan dengan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati kota Semarang.
4. Studi Kepustakaan, yaitu pengumpulan data dengan cara mencari informasi melalui buku-buku, artikel, literatur, dan catatan-catatan yang relevan dengan penelitian.

### **1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model analisis data yang disebut sebagai model interaktif oleh Huberman dan Miles. Menurut Miles dan Huberman (dalam Sugiyono 2015 : 246) aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas. Model ini terdiri dari tiga hal utama yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/ verifikasi. Tahap penelitian atau pengolahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### **1. Reduksi Data**

Reduksi data menunjuk kepada proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pemisahan dan pentransformasian data “mentah” yang terlihat dalam catatan tertulis di lapangan. Reduksi data adalah suatu bentuk analisis yang mempertajam, memilih, memfokuskan, membuang, dan mengorganisasikan data dalam suatu cara, dimana kesimpulan akhir dapat digambarkan dan diverifikasi.

#### **2. Data Display**

Display dalam konteks ini adalah kumpulan informasi yang telah tersusun yang membolehkan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Data display dari suatu fenomena akan membantu seseorang memahami apa yang akan terjadi atau mengerjakan sesuatu. Konsisi yang demikian akan membantu pula dalam melakukan analisis lebih lanjut berdasarkan pemahaman yang bersangkutan. Bentuk data display dalam

penelitian kualitatif yang paling sering yaitu teks naratif dan kejadian atau peristiwa itu terjadi dimasa lampau.

### 3. Kesimpulan atau Verifikasi

Kegiatan utama ketiga dalam analisis data yaitu penarikan kesimpulan atau verifikasi. Sejak awal pengumpulan data, peneliti telah mencatat dan memberi makna sesuatu yang dilihat atau diwawancarainya. Luasnya dan lengkapnya catatan lapangan, jenis metodologi yang digunakan dalam pengesahan dan pengolahan data, serta pengalaman peneliti dalam penelitian kualitatif, akan memberi warna kesimpulan penelitian. Sejak awal peneliti harus mengambil inisiatif, bukan membiarkan data menjadi rongsokan yang tidak bermakna. Reduksi data, display data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi harus dimulai sejak awal; inisiatif berada ditangan peneliti; tahap demi tahap kesimpulan dimulai sejak awal. Ini berarti apabila proses sudah benar dan data yang dianalisis telah memenuhi standar kelayakan dan konformitas, maka kesimpulan awal yang diambil akan dipercayai.

Adapun langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Melakukan pengamatan dan mengevaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
2. Melakukan wawancara dengan informan yaitu sekretaris Kecamatan Gunungpati, pegawai bagian pelayanan dan masyarakat atau pengguna jasa pelayanan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

3. Mendeskripsikan dalam evaluasi kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
4. Menganalisis faktor yang mempengaruhi dalam evaluasi kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
5. Menganalisis dan memberikan penilaian atau mengevaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan PATEN di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.
6. Memberikan kesimpulan berdasarkan data-data yang telah didapat.

### **1.7.8 Kualitas Data**

Menurut Harbani Pasolong (2012: 174) penelitian dapat dikatakan valid jika terdapat kesesuaian antara data yang diperoleh dengan data yang sesungguhnya terjadi dilapangan. Keabsahan data merupakan konsep penting yang perbaharui dari konsep kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reabilitas*) menurut versi "*positivisme*" dan di sesuaikan dengan tuntutan pengetahuan, kriteria dan paradigmanya sendiri (Moleong, 2013: 321). *Validitas* merupakan derajat ketepatan antara data yang terjadi pada obyek penelitian dengan data yang dapat di lapokan oleh peneliti (Sugiyono, 2015: 267). Sedangkan *reabilitas* yaitu berkenaan dengan derajat konsistensi dan stabilitas data atau temuan (Sugiyono, 2015: 268). Di dalam penelitian ini menggunakan peneliti menggunakan teknik triangulasi yang bertujuan menguji keabsahan data dalam penelitian kualitatif (Moleong, 2013: 331) yaitu :

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.

3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi satu dokumen yang berkaitan.

Menurut Satori dan Aan Komariah (2009: 164 -174) penelitian kualitatif dinyatakan abash apabila memiliki derajat keterpercayaan, keteralihan, kebergantungan, dan kepastian.

1. Kredibilitas (*Credibility*)

Kredibilitas adalah ukuran kebenaran data yang dikumpulkan, yang menggambarkan kecocokan konsep peneliti dengan hasil penelitian.

Kredibilitas data diperiksa melalui kelengkapan data yang diperoleh dari bebrbagai sumber. Triangulasi merupakan cara yang paling umum digunakan bagi peningkatan kredibilitas data dalam penelitian kualitatif.

Ada tiga jenis triangulasi yaitu:

- a. Triangulasi sumber

Peneliti perlu melakukan eksplorasi untuk mengecek kebenaran data dari berbagai sumber. Data dari berbagai sumber dideskripsikan dan dikategorisasikan mana pandangan yang sama dan yang berbeda. Dari data yang telah dianalisis tersebut maka akan menghasilkan suatu kesimpulan.

b. Triangulasi teknik

Peneliti menguji kredibilitas dengan triangulasi teknik dengan mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Misalnya mengungkapkan data dengan teknik wawancara, kemudian dicek dengan observasi.

c. Triangulasi waktu

Dilakukan dengan cara mengumpulkan data dengan waktu yang berbeda.

2. Keteralihan (*Transferability*)

Keteralihan berkaitan dengan hasil penelitian untuk mendapatkan derajat keteralihan yang tinggi tergantung pada kemampuan peneliti mengangkat makna esensial temuan penelitiannya dan analisis kritis dalam pembahasan penelitian. Agar orang lain dapat memahami hasil penelitian tersebut, maka peneliti dalam membuat laporannya harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya.

3. Kebergantungan (*Dependability*)

Suatu penelitian dikatakan *reliable* apabila orang lain dapat mengulangi proses penelitian tersebut. Pengujian ini dilakukan dengan mengaudit keseluruhan proses penelitian. Audit dilakukan oleh independen atau pembimbing untuk mengaudit keseluruhan aktivitas peneliti dalam melakukan penelitian.

4. Kepastian (*Confirmability*)

Uji konfirmabilitas berarti menguji hasil berarti menguji hasil penelitian dikaitkan dengan proses yang dilakukan. Bila hasil penelitian merupakan fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standar konfirmabilitas.

Dalam penelitian mengenai Evaluasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, menggunakan triangulasi dengan sumber yang berarti membandingkan dan triangulasi metode dengan melakukan pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data dan pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama. Hal itu dapat dicapai dengan jalan sebagai berikut:

1. Mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan;
2. Membandingkan dan mengecek dengan berbagai sumber data;
3. Membandingkan data hasil wawancara dengan data hasil pengamatan;
4. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dan apa yang di katakan secara pribadi;
5. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang sebenarnya terjadi dengan metode yang sama
6. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang;
7. Membandingkan hasil wawancara dengan isi sebuah dokumen yang berkaitan;

8. Memanfaatkan berbagai metode agar pengecekan kepercayaan data dapat dilakukan.



