

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara adalah sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan individu yang memiliki kesamaan dan tujuan yang sama. Di dalam negara ada pemerintah dan rakyat. Pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga negara yang bertugas melaksanakan kegiatan ketatanegaraan serta sosial kemasyarakatan. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat. Pemerintah diadakan tidak untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.¹

Sedangkan rakyat merupakan bagian terbesar dari sebuah negara dan memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang maksimal dari pemerintah. Sesuai dengan isi Undang-Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan bahwa negara wajib melayani setiap warga negara untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Artinya seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat. Pemerintah harus dapat memberikan pelayanan yang terbaik yang pada akhirnya nanti masyarakat di negara tersebut mencapai kesejahteraan dan kemakmuran, inilah salah satu indikator keberhasilan dari sebuah pemerintahan.

¹ Ryaas, Rasyid, 1998. *Desentralisasi Dalam Menunjang Pmbangunan daerah dalam pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: PT. Pustaka LP3ES hlm139



Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan) Nomor 63 KEP/ M.PAN/ 7/ 2003, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang – undangan. Moenir berpendapat bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang atas dasar landasan faktor material melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya².

Sedangkan menurut Hardyansyah³, jenis pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dibagi ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Pelayanan kebutuhan dasar terdiri dari pelayanan kesehatan, pendidikan dasar, dan kebutuhan pokok. Sedangkan pelayanan umum meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

Berdasarkan Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelayanan Publik merinci tiga jenis pelayanan publik, yakni:

1. Pelayanan administratif, seperti sertifikat tanah, KTP
2. Pelayanan barang, seperti telepon, air
3. Pelayanan jasa, seperti pos, dan rumah sakit

² Moenir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 26-27

³ Hardyansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik- Konsep, Dimensi, Indikator, dan Implementasinya*. Yogyakarta: Gava Media. Hlm 20



Dalam ilmu administrasi negara, pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum. Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Mengayomi dan melayani masyarakat merupakan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan. Dengan adanya tugas dan fungsi pemerintah secara optimal akan menjamin adanya kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang berkuasa. Pelayanan merupakan tugas yang hakiki daripada sosok aparatur pemerintahan sebagai abdi masyarakat mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan tugasnya harus senantiasa berusaha melayani kepentingan masyarakat dan memperlancar urusan setiap masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dewasa ini, pelayanan publik di Indonesia dapat dikatakan masih buruk. Hal itu dapat diketahui dari hasil survei yang telah dilakukan World Bank pada tahun 2011, Indonesia menempati urutan ke-129 dari 183 negara dalam pelayanan publik⁴. Pelayanan publik di Indonesia juga masih belum dapat memuaskan masyarakat dan belum memenuhi harapan masyarakat. Masih banyak keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang mereka terima. Keluhan atas pelayanan publik yang disampaikan oleh perorangan, LSM, kelompok masyarakat,

⁴ <http://www.merdeka.com/peristiwa/5-kementerian-dengan-pelayanan-terburuk-versi-ombudsman-ri.html> (diakses tanggal 10 Maret 2015 pukul 17.42)



organisasi profesi, dan yang lainnya menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup signifikan. Hal tersebut tercermin dalam laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman RI. Dalam tabel 1.1 dapat dilihat bahwa sepanjang tahun 2013 Ombudsman telah menerima sebanyak 4232 laporan dari masyarakat. Instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah, Kepolisian dan Instansi Kementerian. Pemerintah daerah sebanyak 2329 laporan. Laporan masyarakat terkait kepolisian, sebesar 668 laporan. Dan Instansi Kementerian sebanyak 520 laporan. Sebagaimana diketahui bahwa pelayanan sebagian besar berada pada penyelenggara pelayanan di lingkungan Pemerintah Daerah.

Tabel I.1
Lima Instansi Pelayanan Publik
yang Dilaporkan Masyarakat Melalui Ombudsman RI
Tahun 2013⁵

No	Instansi	Tahun 2013	
		Jumlah	%
1	Pemerintah Daerah	2329	45.02
2	Kepolisian	668	12.91
3	Instansi Kementerian	520	10.05
4	Badan Pertanahan	365	7.06
5	BUMN/BUMD	350	6.67
Total		4232	

Sumber: Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

Adapun laporan atau pengaduan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman RI yaitu terkait dengan masalah penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, adanya penyimpangan prosedur, dan sebagainya.

⁵ Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013, Hal. 6



Pada tabel I.2 dapat diketahui bahwa 25,40% aduan tersebut terkait dengan masalah penundaan berlarut, artinya masyarakat membutuhkan waktu yang lama dalam mendapatkan pelayanan dari penyelenggara pelayanan.

Tabel I.2
Substansi Maladministrasi yang dilaporkan Masyarakat Tahun 2013⁶

Substansi Maladministrasi	Jumlah	Persentase (%)
Penundaan berlarut	1314	25,40%
Penyalahgunaan wewenang	688	13,30%
Berpihak	129	2,49%
Tidak memberikan pelayanan	707	13,67%
Penyimpangan prosedur	935	18,07%
Permintaan uang, barang, dan jasa	478	9,24%
Tidak kompeten	320	6,19%
Tidak patut	288	5,57%
Diskriminasi	125	2,42%
Konflik kepentingan	57	1,10%
Lain-lain	132	2,55%
Total	5173	100%

Sumber: Buku Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia Tahun 2013

Dari banyaknya laporan masyarakat tentang pelayanan publik, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah belum dapat menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai harapan masyarakat. Terdapat dua permasalahan utama dalam pelaksanaan pelayanan publik. Pertama, ternyata pemerintah daerah merupakan instansi pelayanan publik yang paling banyak bermasalah. Kedua, penyebab tidak berkualitasnya pelayanan publik lebih banyak dikarenakan faktor manusia (aparatur) pemberi pelayanan. Hal ini terlihat dari substansi keluhan masyarakat yang masuk ke Ombudsman RI.

Namun pembentukan pemerintah daerah bertujuan untuk lebih mensejahterahkan rakyat dan meningkatkan daya saing daerah, hal ini merupakan

⁶ *Ibid*, Hal.9



tantangan sekaligus peluang bagi pemerintah daerah guna mendekatkan pelayanan kepada masyarakat untuk terciptanya efisiensi dan efektivitas pelayanan. Mendekatkan pelayanan berarti mempersempit jarak penyedia layanan terhadap penerima pelayanan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah, birokrat ditempatkan sebagai penyedia layanan dan publik atau masyarakat sebagai penerima layanan⁷. Dengan demikian, orientasi terhadap publik seharusnya telah merubah paradigma berfikir terkait siapa yang melayani dan siapa yang dilayani.

Saat ini pemahaman akan pentingnya aspek pelayanan memang sudah merasuk ke dalam sistem pemerintahan Indonesia, tidak hanya dipusat, lebih utamanya di daerah sebagai aparatur yang paling dekat dengan masyarakat, akan tetapi masih ditemukan dengan berbagai permasalahan dalam tahap implementasi sehingga istilah *kalau bisa dipersulit, mengapa dipermudah* belum benar-benar hilang dari *mindset* masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memperbaiki pola penyelenggaraan dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerahnya.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara tegas telah diamanatkan bahwa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat akan

⁷ Sinambela. 2011. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta : PT. Bumi Aksara. Hlm 33-34



ditempuh melalui 3 jalur, yakni : peningkatan pelayanan publik, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat dan peningkatan daya saing. Dengan demikian sangat jelas bahwa pelayanan publik memiliki peran yang sangat penting sebagai salah satu tugas umum pemerintah disamping regulasi dan pemberdayaan. Karena peningkatan pelayanan publik telah mengubah tugas utama pemerintah daerah yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat, sehingga unit-unit pemerintahan yang berhadapan dan memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat perlu diutamakan, termasuk pelayanan dilingkup kecamatan.

Permasalahan selama ini, masih terdapat keluhan yang disebabkan oleh kondisi geografis, yakni jarak tempuh antara tempat tinggal masyarakat dengan tempat pelayanan yang terlalu jauh. Hal ini menyebabkan pelayanan publik menjadi kurang optimal. Misalnya, selama ini masih banyak warga masyarakat yang akan mengurus dokumen atau akte catatan sipil tidak dapat terlayani dengan baik karena jarak tempuh yang jauh, sehingga masyarakat akhirnya menggunakan jasa calo (pihak ketiga) untuk pengurusannya, yang mengakibatkan biaya pelayanan membengkak dan seringkali penyelesaiannya tidak tepat waktu.

Fungsi kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat ini menjadi relevan jika dilihat dari segi kedekatan jarak, kecepatan waktu dan kualitas pelayanan yang diberikan. Apabila fungsi ini dapat dijalankan secara konsisten, maka secara bertahap akan berdampak strategis dalam menekan inisiatif pemekaran daerah.

Menyadari hal itu, Kementerian Dalam Negeri membuat kebijakan terkait pelayanan publik yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). PATEN



merupakan sebuah inovasi sederhana, yaitu pelimpahan sebagian urusan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Bupati atau Walikota kepada kecamatan. Penyelenggaraan PATEN dimaksudkan untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi ”simpul pelayanan” (*front office*) dari SKPD tingkat kabupaten. Sesuai dengan tujuan PATEN yakni dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dengan konsep “*close to the customers*”, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, jika dilihat dari aspek biaya akan lebih efisien serta jangka waktu penyelesaian akan lebih cepat. Walikota Salatiga Yuliyanto memaparkan bahwa:

“Launching PATEN ini sebagai bentuk komitmen Pemkot Salatiga untuk mempermudah, mempercepat dan mendekatkan perizinan pada masyarakat. Jika memang semua hal dapat dipermudah mengapa dipersulit. Sekarang ini bukan jamannya lagi, birokrasi itu dilakukan dengan panjang dan sulit”⁸.

Pelaksanaan PATEN di beberapa daerah juga mempunyai tujuan dan harapan yang sama untuk meningkatkan kepuasan bagi masyarakat, seperti pernyataan Wakil Bupati Kulon Progo, Drs. H. Sutedjo yang dikutip melalui sumber berita dari website Kabupaten Kulon Progo berikut ini:

“Bahwa implementasi kebijakan PATEN di Kabupaten Kulon Progo merupakan suatu bentuk inovasi yang dilaksanakan dalam rangka meningkatkan kualitas dan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat. Diharapkan ke depan, kecamatan menjadi pusat pelayanan publik dan menjadi intermediary antara kabupaten dan desa, yaitu sebagai penerjemah kebijakan kabupaten menjadi bahasa pembangunan yang mudah dipahami oleh masyarakat”⁹.

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) sangat penting diterapkan di daerah karena;

⁸ <http://www.harian7.com/2014/12/paten-diluncurkan-urus-perijinan-bisa.html> (Diakses tanggal 18 Maret 2015. Pukul 14.43)

⁹ <http://www.kulonprogokab.go.id>. (Diakses tanggal 18 Maret 2015. Pukul 14.50)



1. Jangkauan pelayanan kepada masyarakat menjadi semakin dekat, sehingga memudahkan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara cepat dan mudah.
2. Memperkuat optimalisasi tugas pokok dan fungsi Kecamatan sebagai simpul pelayanan.
3. Memperkuat eksistensi badan/kantor/dinas pelayanan terpadu satu pintu dalam mendukung iklim investasi.

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) telah masuk di dalam program prioritas Kemendagri sebagaimana tercantum dalam Rencana Strategis Kementerian Dalam Negeri Tahun 2010 – 2014 dengan rincian; Tahun 2010 ditargetkan 10 Kabupaten / Kota di 6 Propinsi, Tahun 2011 ditargetkan 20 Kabupaten / Kota di 6 Propinsi; Tahun 2012 ditargetkan 20 Kabupaten / Kota di 6 Propinsi; Tahun 2013 ditargetkan 25 Kabupaten/Kota di 6 Propinsi; Tahun 2014 ditargetkan 25 Kabupaten / Kota di 6 Propinsi.

Namun demikian, dalam implementasinya sampai dengan saat ini penerapan kebijakan PATEN di daerah masih belum optimal. Berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri Tahun 2013,

“hasil evaluasi yang telah kami lakukan, Kabupaten/Kota yang telah menerapkan kebijakan PATEN baru sebanyak 67 atau 13% dari seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia (511). Sedangkan Kecamatan yang telah ditetapkan sebagai penyelenggara PATEN sebanyak 691 atau 9,8% dari total keseluruhan Kecamatan di Indonesia (6994)”¹⁰.

Menurut Kementerian Dalam Negeri (2013), Permasalahan utama belum optimalnya penerapan PATEN di daerah, antara lain dikarenakan:

¹⁰<http://www.kemendagri.go.id/news/category/berita-kemendagri>. Diakses tanggal 19 Maret 2015. Pukul 09.45



- a. Masih rendahnya komitmen Bupati/Walikota untuk melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Camat;
- b. Kurang berperannya pembinaan dan dilakukan provinsi terkait dengan penyelenggaraan paten di kabupaten/kota;
- c. Masih minimnya infrastruktur, sarana dan prasarana dan personil untuk mendukung operasional pelaksanaan paten di kecamatan, terutama di daerah-daerah terpencil dan baru dimekarkan;
- d. Masih rendahnya pemahaman aparatur di daerah terkait dengan penerapan kebijakan paten;
- e. Kurangnya dukungan anggaran pemerintah kabupaten/kota untuk operasional paten di kecamatan¹¹.

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Timur yang berkomitmen dan konsisten dalam implementasi PATEN sesuai dengan Amanat Menteri Dalam Negeri. Dengan upaya yang dilakukan yaitu menargetkan Tahun 2014 secara optimal implementasi PATEN akan terselenggara dengan segala pemenuhan syarat-syarat PATEN serta pembelajaran PATEN yang telah dimulai sejak Tahun 2012.

Secara substantif Pemerintah Kabupaten Sidoarjo telah memiliki landasan hukum untuk implementasi kebijakan PATEN yaitu dengan adanya Peraturan Bupati Nomor 78 Tahun 2008 tentang Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dan Peraturan Bupati Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan sebagian Kewenangan Bupati yang dilimpahkan Kepada

¹¹ *Ibid*



Camat, dimana Pelimpahan Kewenangan dimaksudkan sebagai alternatif solusi terbaik dalam penyelenggaraan pemenuhan pelayanan publik yang mana tidak membebani kapasitas Pemerintah Daerah Kabupaten Sidoarjo dan lebih dekat dengan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 78 Tahun 2008 tentang Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat menyebutkan 9 bidang kewenangan dan 36 sub bidang kewenangan yang telah dibreakdown menjadi program dan kegiatan menjadi 46 program dan 96 kegiatan. Sedangkan jenis pelayanan di Sidoarjo ada 5 bidang pelayanan, yaitu pertama dibidang kependudukan dan pencatatan sipil ada 6 pelayanan; kedua dibidang ketenagakerjaan ada 2 pelayanan; ketiga dibidang Perijinan dan penanaman modal ada 3 pelayanan; keempat, dibidang kesehatan ada 1 jenis pelayanan; dan yang terakhir pelayanan dibidang administrasi pertanahan ada 6 pelayanan.

Bentuk pelayanan publik yang terprogram dalam Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo berjalan cukup baik. Berdasarkan evaluasi Dirjen Pemerintahan Umum Kemendagri pada Tahun 2013, Kabupaten Sidoarjo mendapatkan penghargaan masuk dalam 36 Best Practice Penyelenggaraan, dari 511 Kabupaten/Kota se Indonesia¹². Penghargaan tersebut diperoleh oleh Kecamatan Sukodono. Hal ini juga dipertegas dengan pernyataan Ibu Vira Nurti A.K., SSTP, MH selaku penata tingkat 1 Sub Bagian Pemerintahan Umum Kabupaten Sidoarjo.

“Awal mulai pelaksanaan program PATEN pada tahun 2011 sampai sekarang Kabupaten Sidoarjo mendapatkan beberapa penghargaan dari

¹² <http://www.humas-protokol.sidoarjokab.go.id/berita-192-bupati-luncurkan-pelayanan-administrasi-terpadu-online-sampai-desa-.html> (diakses tanggal 20 Maret 2015, pukul 9.10)



Pemendagri yaitu PATEN Award tahun 2013. Penghargaan juara 1 PATEN seprovinsi Jawa Timur tahun 2014 dan juara 2 PATEN Nasional tahun 2014. dengan adanya prestasi ini memacu semangat Pemkab Sidoarjo untuk berbenah dalam memberikan pelayanan khususnya di tingkat Kecamatan, hal ini juga didukung oleh semua Kecamatan di Sidoarjo khususnya Kecamatan Sukodono yang selalu memberikan inovasi-inovasi baru seperti komunikasi melalui intranet dan internet ini juga merupakan salah satu faktor kita mendapatkan penghargaan dalam PATEN. Dengan inovasi itu mulai bulan Juli 2015 Pemkab Sidoarjo juga menggunakan komunikasi dengan internet dan intranet karena inovasi ini lebih efisien sekali dalam penggunaan kertas dan berkoordinasi.”¹³

Dengan adanya penyelenggaraan PATEN, sistem pelayanan publik yang sudah terintegrasi mulai dari desa ke kecamatan dengan menggunakan teknologi internet dan intranet, dapat dikembangkan untuk optimalisasi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu kerjasama dengan lintas instansi. Misalnya, menjadi kantor pembantu bank atau penempatan ATM Bank. Kerjasama pelayanan pensertifikatan tanah dengan BPN, perpanjangan SIM dengan Polres, serta dalam hal surat menyurat. Sehingga ada efisiensi penggunaan kertas (*paperless*) dan efisiensi dalam berkoordinasi (efisiensi waktu, tenaga dan biaya)¹⁴.

Salah satu kegiatan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di kecamatan adalah dengan cara mengetahui tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan PATEN. Berikut ini laporan dari rekapitulasi Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Tahun 2014 di kecamatan sebagai tolak ukur terhadap optimalisasi kinerja pelayanan publik oleh aparatur kecamatan Kabupaten Sidoarjo kepada masyarakat.

¹³ Wawancara dengan Ibu Vira Nurti, Staf Sub Bagian Pemerintahan Umum kabupaten Sidoarjo, tanggal 18 Mei 2015

¹⁴ <http://www.sidoarjokab.go.id/?type=module&&value=berita&act=Selanjutnya&data=630> (diakses tanggal 20 Maret 2015, pukul 9.30)



Tabel I.3
Rekapitulasi Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada
Kantor Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di
Kabupaten Sidoarjo Tahun 2014¹⁵

No	Instansi Pelayanan Publik	Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)	Kinerja Unit Pelayanan
1	Kecamatan Sukodono	81,77	Sangat Baik
2	Kecamatan Sidoarjo	81,75	Sangat Baik
3	Kecamatan Balongbendo	81,45	Sangat Baik
4	Kecamatan Krembung	81,169	Baik
5	Kecamatan Prambon	81,16	Baik
6	Kecamatan Buduran	81,14	Baik
7	Kecamatan Waru	81,025	Baik
8	Kecamatan Jabon	81,025	Baik
9	Kecamatan Sedati	80,84	Baik
10	Kecamatan Gedangan	80,015	Baik
11	Kecamatan Krian	79,99	Baik
12	Kecamatan Candi	79,99	Baik
13	Kecamatan Porong	79,90	Baik
14	Kecamatan Wonoayu	78,00	Baik
15	Kecamatan Tanggulangin	78,32	Baik
16	Kecamatan Taman	77,87	Baik
17	Kecamatan Tulangan	77,68	Baik
18	Kecamatan Tarik	75,00	Baik

Sumber: Data Pemerintah Kabupaten Sidoarjo

Berdasarkan tabel I.3 pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap kinerja pelayanan publik di kecamatan Kabupaten Sidoarjo diketahui bahwa kecamatan Sukodono merupakan kecamatan yang berada di urutan paling atas dengan indeks kepuasan 81,77 kategori sangat baik. Sedangkan kecamatan Tarik menempati urutan paling bawah/dasar diantara 18 kecamatan di Kabupaten Sidoarjo yang telah melaksanakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dengan indeks kepuasan 75,00 kategori baik. Dari fakta tersebut dapat dinyatakan bahwa Kecamatan Sukodono sudah melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja pelayanan yang mempengaruhi meningkatnya kepuasan masyarakat.

¹⁵ Laporan Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada Kantor PATEN di Kabupaten Sidoarjo Tahun 2014



Penilaian kinerja implementasi PATEN tidak hanya dilihat dari Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) saja, namun tingkat capaian target kinerja pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat juga merupakan parameter utama dalam menyimpulkan bagaimana implementasi kebijakan tersebut berjalan. Berdasarkan Tabel I.4 kecamatan Sukodono merupakan kecamatan yang memiliki tingkat capaian target tertinggi yaitu dengan jumlah 39 target dari 68 total target atau sekitar 57,35 % dari total target yang harus dicapai. Hal ini menunjukkan bahwa kecamatan Sukodono sudah optimal dan menunjukkan konsistensinya dalam menjalankan fungsinya sebagai salah satu unit pelayanan terdekat dengan masyarakat.



Tabel I.4
Tingkat Capaian Target Kinerja dalam Pelimpahan Wewenang Bupati
Kepada Camat¹⁶

No	Kecamatan	Jumlah Target yang Telah Tercapai (Target)	Total Target yang harus Dicapai (Target)	Tingkat Capaian Target (%)
1	Sidoarjo	22	68	32,35
2	Taman	29	68	42,65
3	Krian	26	68	38,24
4	Waru	29	68	42,65
5	Wonoayu	30	68	44,12
6	Sukodono	39	68	57,35
7	Tulangan	23	68	33,82
8	Gedangan	33	68	48,53
9	Candi	23	68	33,82
10	Porong	25	68	36,76
11	Buduran	22	68	32,35
12	Sedati	29	68	42,65
13	Tanggulangin	31	68	45,59
14	Krembung	20	68	29,41
15	Tarik	18	68	26,47
16	Jabon	29	68	42,65
17	Prambon	21	68	30,88
18	Balombang	28	68	41,18
JUMLAH				701,47
RATA-RATA				38,97

Sumber: Data Pemerintah Kabupaten Sidoarjo

Peneliti memilih Kecamatan Sukodono sebagai lokasi penelitian, karena pertama peneliti menganggap bahwa sebagai sub-sistem pemerintahan di Indonesia, Kecamatan mempunyai kedudukan yang cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam praktek pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan; Kedua sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang saat ini sudah diterapkan di seluruh Kecamatan di Sidoarjo khususnya Kecamatan Sukodono menjadi daya

¹⁶ Laporan Evaluasi Implementasi Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat di Kabupaten Sidoarjo



tarik bagi Pemerintah Kabupaten Oku Selatan Provinsi Sumatera Selatan dan Peserta Orientasi Lapangan sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dari Balai Diklat Provinsi Jawa Tengah, berkunjung ke Kantor Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk belajar tentang keberhasilan menerapkan program PATEN¹⁷; Ketiga Kecamatan Sukodono mendapatkan penghargaan masuk dalam 36 Best Practice Penyelenggaraan berdasarkan evaluasi Dirjen Pemerintahan Umum Kemendagri pada Tahun 2013, dari 511 Kabupaten/Kota se Indonesia dan berprestasi sebagai juara 1 PATEN seKabupaten Sidoarjo; Keempat, Kecamatan Sukodono sudah melakukan perbaikan dan peningkatan capaian target kinerja pelayanan tertinggi mencapai 39 target capaian dari 68 target yang harus dicapai¹⁸. Dan yang kelima, Indeks Kepuasan Masyarakat di Kecamatan Sukodono adalah 81,77 dengan nilai mutu pelayanan sangat baik.

Penelitian yang dilakukan sebelumnya terkait Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, yaitu:

1. Skripsi yang berjudul Kualitas Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo¹⁹. Oleh Iis Dwi Arini dari FIS Universitas Surabaya. Hasil dari penelitian tersebut mengemukakan bahwa kualitas PATEN di Kecamatan Balongbendo berdasarkan indikator kualitas pelayanan yaitu prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas pemberi pelayanan termasuk

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ <http://www.humas-protokol.sidoarjokab.go.id/berita-192-bupati-luncurkan-pelayanan-administrasi-terpadu-online-sampai-desa-.html> (diakses tanggal 20 Maret 2015, pukul 9.10)

¹⁹ Arini, Iis Dwi. 2014. Skripsi: *Kualitas Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Balongbendo Kabupaten Sidoarjo*. Surabaya: FIS Universitas negeri Surabaya



dalam kategori baik, meskipun terdapat kendala dalam penyediaan sarana dan prasarana serta inovasi-inovasi pelayanan yang masih belum memenuhi harapan masyarakat.

2. Skripsi yang berjudul tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta.²⁰ Oleh Yuliana Kartikawati, dkk. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelayanan administrasi terpadu kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di kota Yogyakarta masih kurang. Hal ini dilihat dari hasil pencapaian tujuan kebijakan pelayanan administrasi terpadu kecamatan terutama dalam peningkatan kualitas pelayanan belum sepenuhnya tercapai, karena kurangnya kedisiplinan aparat dan sikap empati yang ditunjukkan oleh aparat pelaksana. Selain itu, pelayanan administrasi terpadu kecamatan dapat dikatakan kurang efektif dan efisien karena pelaksanaan kebijakan PATEN kurang diimbangi dengan sumber daya manusia yang ada dan regulasi yang diterapkan.

Perbedaan dalam penelitian ini terdapat pada lokus penelitian yaitu di Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo. Selain itu dalam penelitian terdahulu lebih memaparkan kajiannya pada efektivitas dan kualitas pelayanan kecamatan sedangkan pada penelitian ini lebih memfokuskan pada upaya melakukan analisis keberhasilan implementasi program PATEN dan menjelaskan beberapa variabel penentu serta menjelaskan tentang variabel kunci dari penelitian. Dengan begitu akan dapat dilihat mana variabel yang mendukung atau yang menghambat

²⁰ Kartikawati, Yuliana. 2013. Skripsi: *Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Kota Yogyakarta*. Yogyakarta: FIS Universitas Negeri Yogyakarta



implementasi. Maka dari itu penelitian ini penting dilakukan sebagai sebuah analisis implementasi yang juga akan dapat memberi masukan kepada para aparat pelaksana untuk memaksimalkan variabel pendukung serta memperbaiki variabel penghambat sehingga dapat memberi masukan bagi pelaksanaan program tersebut saat ini dan di masa depan.

Dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan tersebut, penelitian dimaksudkan untuk mengetahui faktor apa yang menentukan keberhasilan implementasi Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “faktor apa yang menentukan keberhasilan implementasi Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo?”

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor apa yang menentukan keberhasilan dari implementasi program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo.

I.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademis maupun manfaat praktis yang dijelaskan sebagai berikut:

**Manfaat Akademis:**

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang ilmu administrasi negara dalam konsentrasi studi implementasi kebijakan publik, serta penelitian ini juga memberikan gambaran dan informasi bagaimana implementasi Program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo.

Manfaat Praktis:

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi *policy maker* untuk melakukan evaluasi terhadap proses pelaksanaan program PATEN dan melakukan perbaikan penyempurnaan program tersebut.
2. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak terkait sebagai pelaksana PATEN, khususnya Kecamatan Sukodono, sehingga dapat dijadikan sebagai masukan dalam melaksanakan program PATEN agar berjalan sesuai dengan harapan.

I.5 Kerangka Teori**I.5.1 Kebijakan publik**

Banyak sekali definisi tentang kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Definisi tersebut sering kali berbeda antara yang satu dengan yang lain, hal ini disebabkan karena penggunaan definisi tersebut dipengaruhi oleh masalah yang dikaji. Dalam konteks pemerintahan suatu negara pastinya tidak akan terlepas dari adanya suatu kebijakan. Ada yang menyatakan bahwa kebijakan itu



berupa suatu pernyataan atau sikap, bahkan pernyataan atau sikap untuk tidak melakukan apa – apa juga dapat disebut sebagai suatu kebijakan.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai beberapa definisi kebijakan publik agar mempunyai kesamaan maksud dan arti dalam penelitian ini. Salah satu pendapat yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye, Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan²¹. Dalam definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan antara apa yang harus dilakukan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan pemerintah.

Adapun pendapat lain tentang kebijakan publik, seperti yang dikemukakan Chief J.O. Udoji yaitu kebijakan negara sebagai

“an sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large” (suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat)²².

Sedangkan menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, kebijakan publik yaitu suatu keputusan yang teguh yang disifati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya yakni bagi orang – orang yang membuatnya dan bagi orang – orang yang melaksanakannya²³.

²¹ Agustino, Leo. 2008. *Dasar – Dasar kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hlm 7

²² Thoha, Miftah. 2003. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm 60

²³ *Ibid*, hlm 61



Hogwood dan Gunn dalam Wayne Parsons menyebutkan 10 penggunaan istilah kebijakan, yaitu:

1. Sebagai proses;
2. Sebagai sebuah hasil atau *outcome*;
3. Sebagai *output*;
4. Sebagai otorisasi formal;
5. Sebagai keputusan pemerintah;
6. Sebagai ekspresi tentang tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan;
7. Sebagai label sebuah bidang aktivitas;
8. Sebagai proposal spesifik;
9. Sebagai sebuah program;
10. Sebagai teori atau model²⁴.

Amara Raksasataya dalam Irfan Islamy juga mengemukakan pendapatnya tentang kebijakan, yaitu suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen, antara lain:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi²⁵.

²⁴ Parsons, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm 15



Berdasarkan dari beberapa definisi kebijakan di atas, maka yang dimaksud kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah mengenai segala tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah atau warga negara untuk mencapai suatu tujuan yang telah direncanakan.

I.5.2 Pelayanan Administrasi

Administrasi pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu:

1. Administrasi dalam arti sempit, berasal dari kata *Administratie* (Bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan catat mencatat, surat – menyurat, pembukuan ringan, ketik – mengetik, kegiatan menyusun keterangan – keterangan secara sistematis, dan pencatatan – pencatatannya secara tertulis untuk di dokumentasikan, agar mudah menemukannya apabila akan dipergunakan lagi. Jadi pengertian administrasi sebagai ketatausahaan merupakan sebagian kecil dari administrasi.
2. Administrasi dalam arti luas, berasal dari kata *administration* (bahasa Inggris). Berikut ini dikemukakan pengertian administrasi dalam arti luas.

Pengertian administrasi menurut Prajudi Atmosudirdjo adalah

“Suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern. Eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi, artinya administrasi itu terdapat didalam suatu organisasi. Jadi barang siapa hendak mengetahui adanya administrasi dalam masyarakat ia harus

²⁵ Islamy, Irfan. 1992. *Prinsip – Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara. Hlm 19



mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup, di situ terdapat administrasi”²⁶.

Sedangkan menurut Sondang P. Siagian:

“Administrasi adalah seluruh 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”²⁷.

Hadari Nawawi menjelaskan administrasi yakni kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usahakerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya²⁸.

Berdasarkan uraian definisi diatas, administrasi adalah suatu rangkaian kegiatan / proses kerjasama yang dilakukan sekelompok orang dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberian pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan (Gronroos, 1990)²⁹. Daryanto dan Setyobudi mendefinisikan pelayanan adalah sesuatu yang tidak berwujud tetapi dapat memenuhi kebutuhan pelanggan atau masyarakat³⁰. Lebih lanjut Daryanto dan Setyobudi menjelaskan bahwa pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang

²⁶ Atmosudirdjo, Prajudi. 1982. *Administrasi dan Manajemen Umum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 39-40

²⁷ Siagian, Sondang P. 2001. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: PT Bumi Aksara. Hlm 4

²⁸ Syafiie, Inu kencana. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: PT Rineka Cipta. Hlm 14

²⁹ Daryanto., Setyobudi, Ismanto. 2014. *Konsumen dan Pelayanan Prima*. Yogyakarta: Gava Media. Hlm. 135

³⁰ *Ibid*, Hlm. 136



tidak dapat diraba dan terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan³¹.

Dari beberapa pengertian pelayanan yang dikemukakan para ahli di atas, kita dapat mengetahui bahwa pelayanan merupakan rangkaian kegiatan atau aktivitas yang tidak kasat mata (tidak berwujud) guna memenuhi kebutuhan pihak yang dilayani.

Pelayanan administrasi menurut Ratminto dan Atik didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang – undangan, yang produk pelayanannya adalah ijin atau warkat³².

Sedangkan menurut Lembaga Administrasi Negara Pelayanan administrasi atau pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas - tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian³³.

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya : Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), sertifikat tanah, akta kelahiran, akta kematian, Buku Pemilik

³¹ *Ibid*, Hlm. 135

^{32,32} Ratminto, & Atik. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm 5

³³ Lembaga Administrasi Negara. 2004. *SANKRI: Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia: Landasan dan Pedoman Pokok Penyelenggaraan dan Pengembangan Sistem Administrasi Indonesia* (Buku III). Hlm 185



Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), paspor, dan sebagainya³⁴.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan administrasi adalah pemberian pelayanan yang berupa berbagai bentuk dokumen yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat.

I.5.3 Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik di Negara ini telah lama berlangsung atau diterapkan dan banyak literatur modern yang membahasnya, namun istilah “implementasi” baru saja ditemukan. Dahulu kata ini hanya disebut sebagai “proses administrasi” atau “penegakkan hukum”. Walaupun telah berubah kata, namun arti dari istilah kata diatas mempunyai arti yang sama, yaitu suatu proses dalam kebijakan publik yang menunjukkan aktifitas interaksi antara penentuan tujuan, proses pelaksanaan dan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

Pengertian implementasi menurut Wayne adalah:

“Sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam hal ini pada dasarnya ialah kemampuan untuk membangun hubungan dalam mata rantai sebab-akibat agar kebijakan bisa terlaksana. Implementasi akan semakin tidak efektif jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan “deficit implementasi”³⁵.

Jadi menurut Wayne, dalam implementasi kebijakan seharusnya mempunyai tujuan yang jelas dan dapat dipahami dengan baik oleh pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan serta penerima kebijakan. Oleh karena itu, sistem

³⁴ Silahudin. 2010. *Standard Pelayanan Publik*. <http://silahudin66.blogspot.com/2010/05/standard-pelayanan-publik.html>. Diakses tanggal 28 Maret 2015, pukul 9.52

³⁵ Parsons, Wayne. *Op.cit* . Hlm 466.



harus bisa berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas.

Daniel Mazmanian dan Sabatier dalam Leo Agustino mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai³⁶:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”

Sedangkan definisi dari implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn, adalah:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapinya tujuan-tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”³⁷.

Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan, yakni:³⁸

1. Tahapan pengesahan peraturan perundangan;
2. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana;
3. Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan;

³⁶ Agustino, Leo. 2008. *Dasar – Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. Hlm 139

³⁷ *Ibid*, hlm 139

³⁸ Sugandi, Yogi Suprayogi. 2011. *Administrasi Publik: Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm. 88



4. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak;
5. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan oleh instansi pelaksana;
6. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Dari beberapa definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut 3 hal, yaitu :

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktifitas atau kegiatan pencapain tujuan
3. Adanya hasil kegiatan

Hal pokok dalam implementasi, yaitu:

1. Adanya kebijakan yang dilaksanakan.
2. Adanya *target group* atau kelompok sasaran yang merupakan kelompok masyarakat yang diharapkan menerima manfaat dari kebijakan.
3. Adanya unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi.

Berdasarkan pemaparan diatas maka, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah suatu proses tindak lanjut atau pelaksanaan dari kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi tindakan dan penyediaan sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.



I.5.4 Implementasi Program Pelayanan Administrasi

Sebelum mengupas tentang implementasi program, terlebih dahulu dijelaskan apa yang dimaksud dengan program, beberapa definisi program menurut para ahli, diantaranya Charles O Jones dalam Moenir yang menyatakan:

“...program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Dengan program maka segala bentuk rencana akan segera terorganisir dan lebih mudah untuk dioperasionalkan”.³⁹

Menurut Bintoro Tjokroamidjojo yang dimaksud dengan program adalah:

“... is taken to mean a from of organized social activity with a specific objective, limited in space and time. If often consist of an interrelated group of ‘projects’ and usually limited to one or more on organization and activities.” (program adalah suatu aktivitas sosial yang terorganisasi dengan tujuan tertentu yang spesifik dalam ruang, dan waktu yang terbatas yang terdiri dari berbagai proyek yang saling berhubungan dan biasanya terbatas pada satu atau lebih organisasi atau aktivitas).⁴⁰

Sedangkan menurut Nurcholis program adalah:

“Bentuk instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah / lembaga, atau masyarakat, yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh anggaran”.⁴¹

Dalam konteks penelitian ini yang dimaksud dengan program adalah suatu aktivitas sosial yang telah disusun dan disepakati serta memiliki kegiatan yang dilaksanakan pemerintah untuk mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan.

Bintoro Tjokroamijoyo berpendapat program yang baik harus mempunyai paling sedikit ciri – ciri sebagai berikut:

³⁹ Moenir, H.A.S. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara. Hlm 180

⁴⁰ Tjokroamijoyo, Bintoro. 1990. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: CV Masagung. Hlm 195

⁴¹ Nurcholis, Hanif. 2009. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*. Jakarta: Grasindo. Hlm 137



1. Tujuan yang dirumuskan harus jelas
2. Penentuan peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut
3. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefektif mungkin.
4. Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut.
5. Hubungan dengan kegiatan lain dengan usaha pembangunan dan program pembangunan lainnya; suatu program pembangunan tidak berdiri sendiri.
6. Berbagai upaya di bidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga, pembinaan, dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut⁴².

Kesimpulannya program merupakan interpretasi dari sebuah kebijakan pemerintah yang berisi kumpulan instruksi, yang dibuat untuk memperbaiki permasalahan yang sedang berkembang. Program harus ada dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Penjelasan mengenai implementasi pada dasarnya merupakan aplikasi rancangan pelayanan publik yang telah disusun sebelumnya, dapat dilaksanakan dengan prinsip kesederhanaan/kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efektif, efisien, adil, dan tepat waktu. Selanjutnya ditetapkan kewenangan, biayanya, cara pengawasan dan pengendaliannya yang bersifat terpadu, inklusif di dalamnya tata cara menyelesaikan sengketa jika terjadi dalam pelayanan publik

⁴² Tjokroamijoyo, Bintoro. *Op.cit.* Hlm 195



tersebut⁴³. Didalam kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus diaplikasikan melalui pelaksanaan kebijakan, sehingga tujuan dari program dapat terlaksanakan sesuai dengan perencanaan kebijakan yang telah dibuat.

Seperti yang dikemukakan oleh Merrile Grindle (1980) implementasi adalah:

“Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”⁴⁴.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief J. O. Udoji menyatakan bahwa:

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang terpenting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan”⁴⁵.

Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Unsur kedua yang harus di penuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program, sehingga masyarakat dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksanakan. Berhasil atau tidaknya suatu program di implementasikan

⁴³ Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep pelayanan Publik Serta Implementasinya*. Bandung: CV Bandar Maju. Hlm 55

⁴⁴ Agustino, Leo. *Op.cit.* Hlm 139

⁴⁵ *Ibid*, Hlm. 140



tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif). Unsur pelaksanaan ini merupakan unsur ketiga. Pelaksanaan penting artinya karena pelaksanaan baik itu organisasi maupun perorangan bertanggungjawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses implementasi.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi program adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat terhadap suatu objek atau sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya jaringan pelaksana dan organisasi/birokrasi.

I.5.5 Faktor Penentu Keberhasilan Implementasi Program Pelayanan Administrasi

Dari beberapa teori mengenai implementasi kebijakan menegaskan bahwa terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Pada studi implementasi kebijakan dijelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti teori dari para ahli yang terbagi menjadi banyak model. Adapun beberapa model tersebut adalah model dari Van Meter dan Van Horn, Merilee S. Grindle, Sabatier dan Mazmanian serta George C. Edward III.

Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. George C. Edward III dalam pendekatannya yang disebut *implementing problem approach* terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan



pokok yaitu hal-hal apa saja yang merupakan pra syarat bagi suatu implementasi yang berhasil dan apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap berhasilnya implementasi kebijakan. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat penting guna berhasilnya proses implementasi

George C. Edward III mengidentifikasi variabel-variabel yang dianggapnya sebagai *critical independent variables* yang mempengaruhi proses implementasi, keempat variabel tersebut, yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi adalah usaha untuk dapat menciptakan kesamaan persepsi mengenai ide, gagasan dan pandangan antar pelaksana dan pihak yang terkait dengan kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan mengharuskan implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Dengan demikian maka terjadi transmisi nilai kepada kelompok sasaran sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi. Ketidakjelasan suatu tujuan dan sasaran suatu kebijakan dapat menyebabkan resistensi dari kelompok sasaran. Menurut George C. Edward III terdapat indikator tiga indikator yang digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu transmisi komunikasi, kejelasan komunikasi, dan konsistensi komunikasi.

2. Sumber daya

Sumber daya adalah salah satu komponen penting agar implementasi dapat berjalan dengan efektif. Tanpa sumber daya maka kebijakan tidak akan



terlaksana dan hanya menjadi dokumen. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia dan sumber daya finansial.

3. Disposisi

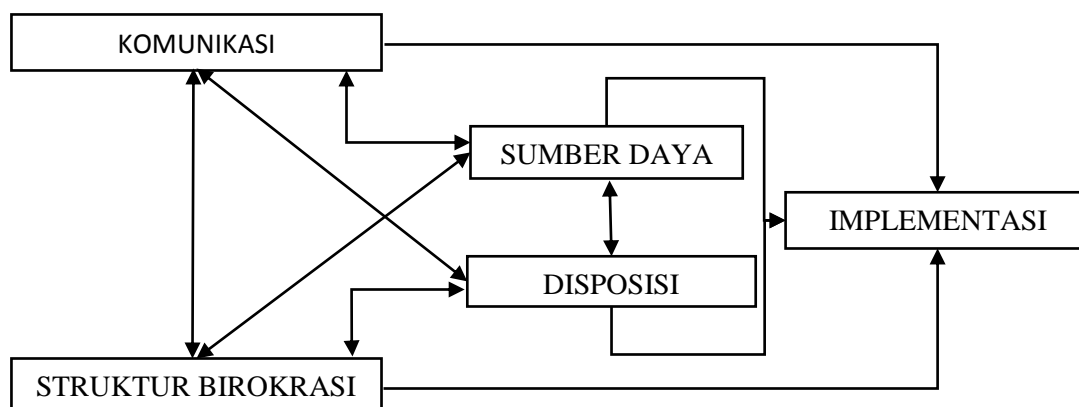
Disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, sifat demokratis, kejujuran. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun apabila implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan akan menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal ini menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel⁴⁶.

Dibawah ini adalah model implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III, pada gambar I.1 berikut ini:

⁴⁶Subarsono, Ag . *Op Cit*, Hlm 90-91


Gambar I.1
Model Pendekatan *Direct And Indirect Impact On Implementation* (George C. Edward III)

Sumber: Leo Agustino, 2008⁴⁷

Sedangkan menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono⁴⁸, terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item, seperti berikut:

Variabel isi kebijakan mencakup:

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target grup termuat dalam isi kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*). Apakah letak sebuah kebijakan sudah tepat.
5. Siapa pelaksana program (program implementor)

⁴⁷ Agustino, Leo. *Op Cit*, Hlm 150

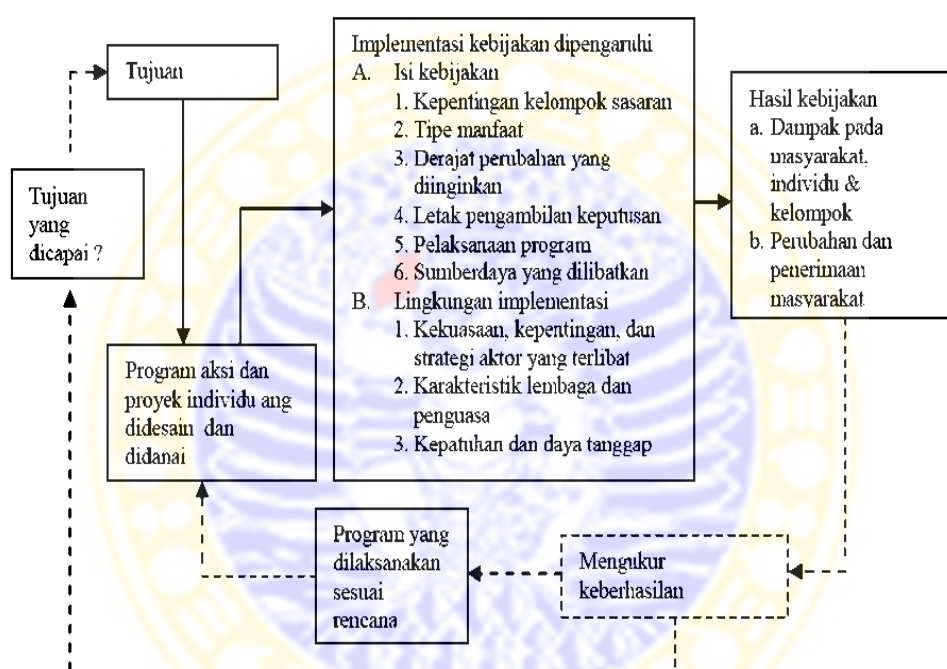
⁴⁸ Subarsono, Ag. *Op Cit*, Hlm 93



6. Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.



Gambar I.2

Model Implementasi Kebijakan oleh Merilee S. Grindle

Sumber: Rochyati Wahyuni, 2011⁴⁹

Implementasi kebijakan atau program terdiri dari 3 hal pokok yaitu adanya pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran maka dalam menganalisis implementasi akan dilihat selain dari segi pelaksana juga dari segi kelompok sasaran.

⁴⁹ Triana, Rochyati W. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*. Surabaya: PT Revka Petra Media. Hlm 208



Dari segi pelaksana akan dilakukan analisis menggunakan model dari George C. Edward III yang mengandung serangkaian *actionable variable* yang relevan dengan permasalahan yang selama ini muncul dalam fenomena pelayanan administrasi. Faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi memiliki kemampuan untuk dioperasionalkan dengan fenomena permasalahan yang muncul dan menjadi satu kesatuan yang utuh serta komprehensif dalam menganalisis implementasi program. Sehingga pemilihan *actionable variable* ini dapat digunakan untuk mengkaji serta memberikan masukan kepada para pelaksana implementasi program.

Selain itu dalam melakukan analisis implementasi program peneliti juga akan melihat dari segi kelompok sasaran (*target group*) dengan mengelaborasi teori yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle yaitu diambil faktor dukungan kelompok sasaran. Faktor dukungan kelompok sasaran mengacu pada pendapat Grindle dengan menggabungkan antara pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi dan tipe manfaat yang diperoleh menjadi faktor dukungan kelompok sasaran. Dengan menggunakan faktor ini, maka akan dapat diketahui manfaat yang diperoleh kelompok sasaran serta mampu menjelaskan apakah program yang telah dilaksanakan sudah tepat sasaran atau belum. Sehingga penelitian ini tidak hanya menitikberatkan pada apa yang dilaksanakan oleh implementor kebijakan di suatu instansi (lokasi penelitian) saja.

Elaborasi teori dengan menggunakan faktor yang diambil dari model implementasi Edward dan Grindle ini dilakukan atas dasar pemahaman dari teori sebelumnya bahwa implementasi program tidak hanya melibatkan peran para



pelaksana saja, namun juga selalu melibatkan peran kelompok sasaran dan adanya program itu sendiri. Proses elaborasi ini dilakukan untuk mendapatkan penjelasan yang menyeluruh tentang implementasi kebijakan, baik dari sisi kebijakan, aparat pelaksana, maupun dari kelompok sasaran sehingga diperoleh hasil penelitian berupa faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan atau program. Selanjutnya akan dijelaskan satu per satu mengenai faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan.

I.5.5.1 Komunikasi

Komunikasi dalam suatu organisasi merupakan aktivitas yang selalu hadir (tidak pernah absen), karena komunikasi merupakan sarana yang digunakan para pegawai, baik secara formal maupun informal, untuk berdiskusi, bertukar pikiran, membuat laporan kepada atasan, memberikan arahan kepada bawahan dan sebagainya. Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang sangat penting, karena dalam setiap proses kegiatan melibatkan unsur manusia. Implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya diperoleh melalui komunikasi yang baik.

Menurut Joko Widodo, komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana



kebijakan (policy implementors)⁵⁰. Sutrisna Dewi mengartikan komunikasi sebagai proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih, dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka⁵¹. Kemudian informasi kebijakan publik disampaikan kepada para pelaku kebijakan agar dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, dan kelompok sasaran kebijakan.

Komunikasi merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik,. Adanya komunikasi membuat kejelasan standar, sasaran dan tujuan kebijakan akan mampu di informasikan tidak hanya dari atasan kepada bawahan tetapi juga terhadap kelompok sasaran. Oleh karena itu, komunikasi sangat menentukan keberhasilan dari pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik⁵². Adapun dimensi - dimensi dari komunikasi yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan, antara lain:

1. Penyaluran pesan ke aparat pelaksana;
2. Kejelasan pesan;
3. Konsistensi pesan;
4. Umpan balik penerima pesan.

I.5.5.1.1 Penyaluran pesan

Penyaluran pesan atau transmisi komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (*miskomunikasi*).

⁵⁰ Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing. Hlm 97

⁵¹ Dewi, Sutrisna. 2007. *Komunikasi Bisnis*. Yogyakarta: CV Andi Offset. Hlm 3

⁵² Agustino, Leo. Op,Cit. Hlm 150



Menurut Joko Widodo dalam dimensi ini kebijakan publik tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan⁵³. Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah – perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan–kebijakan ini akan menimbulkan hambatan terhadap komunikasi kebijakan.

Kedua, informasi melewati berlapis–lapis hierarki birokrasi. Birokrasi memiliki struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkis, kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Ketiga, penangkapan pesan yang diterima terhambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan – persyaratan suatu kebijakan.

I.5.5.1.2 Kejelasan materi pesan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas, akurat, dan tidak ambigu, sehingga dapat dihindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan. Namun, ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu membatasi implementasi, pada kesempatan tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada kesempatan yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

⁵³ Widodo, Joko. *Op Cit.* Hlm 97



Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu:

1. Komplexitas kebijakan publik
2. Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok–kelompok masyarakat
3. Kurangnya konsensus mengenai tujuan–tujuan kebijakan
4. Masalah–masalah dalam memulai suatu kebijakan baru
5. Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
6. Sifat pembentuk kebijakan pengadilan⁵⁴.

I.5.5.1.3 Konsistensi Pesan

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah yang diberikan kepada implementor haruslah konsisten dan jelas. Karena apabila perintah sering berubah–ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan tercapai.

Menurut Edwards, dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka dapat diambil generalisasi yakni bahwa semakin cermat keputusan–keputusan dan perintah–perintah pelaksanaan diteruskan kepada para implementor, maka semakin tinggi probabilitas keputusan–keputusan kebijakan dan perintah–perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan⁵⁵. Faktor–faktor yang mempengaruhi tingkat konsistensi keputusan menyangkut kerumitan kebijakan

⁵⁴ Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hlm 177

⁵⁵ Winarno, Budi. *Ibid*, Hlm 178



publik, masalah–masalah yang mengawali program–program baru dan akibat banyaknya ketidakjelasan tujuan.

I.5.5.1.4 Umpan Balik Penerima Pesan

Menurut Dewi Sutrisna umpan balik atau tanggapan balik merupakan respon atau reaksi yang diberikan oleh penerima pesan⁵⁶. Sebagai tanggapan atas pesan yang diterima, penerima pesan akan memberikan jawaban atau sinyal. Umpan balik bisa berupa data, pendapat, komentar atau saran dalam komunikasi implementasi kebijakan aparat pelaksana bisa mengeluarkan pendapat, komentar atau saran tentang kebijakan yang disampaikan apabila penyampaian kebijakan tersebut belum bisa dimengerti atau aparat pelaksana bisa langsung bertindak mengimplementasikan kebijakan apabila penyampaian pesan yang dilakukan atasannya dirasa sudah jelas.

Apabila penerima pesan tidak memahami isi pesan yang disampaikan, maka pesan perlu diperbaiki dan dikirim ulang. Karena suatu proses komunikasi baru dikatakan efektif apabila pesan diterima oleh obyek komunikasi dalam bentuk dan jiwa yang dimaksudkan oleh subyek. Dari hal–hal yang telah dikemukakan kiranya terlihat dengan jelas bahwa meningkatkan kemampuan berkomunikasi secara efektif merupakan bagian yang sangat penting dari keberhasilan implementasi kebijakan.

⁵⁶ Dewi, Sutrisna. *Op,cit* . Hlm 5



I.5.5.2 Sumber Daya

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika aparat yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan kebijakan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber daya merupakan variabel yang mendukung implementasi kebijakan secara langsung. Menurut Van Meter dan Van Horn, keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, dalam artian sejauh mana sumber daya yang ada dapat memadai dan dioptimalkan sesuai tuntutan kebutuhan yang ada⁵⁷

Sumber daya dalam penelitian ini mencakup beberapa hal yaitu sumber daya staf yang mencakup kemampuan dan ketersediaan jumlah pelaksana kebijakan, sumber daya informasi, sumber daya dana, dan sumber daya fisik (sarana dan prasarana).

I.5.5.2.1 Kemampuan Aparat Pelaksana

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf/pegawai, atau lebih tepatnya *street – level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak memadai, mencukupi dan tidak kompeten di bidangnya.

⁵⁷ Agustino, Leo. *Op Cit.*Hlm 142



Aparat pelaksana kebijakan harus memiliki keterampilan – keterampilan pengelolaan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaannya⁵⁸. Kurangnya keterampilan – keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional. Faktor lain adalah kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator – administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise dan jaminan kerja aparat pelaksanaan yang rendah.

Dengan kemampuan dan kompetensi atau keahlian akan mendukung staf dalam melaksanakan kebijakan di bidang pekerjaannya masing – masing.

I.5.5.2.2 Ketersediaan Jumlah Aparat Pelaksana

Menurut Budi Winarno jumlah aparat pelaksana tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan⁵⁹. Dapat disimpulkan bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong keberhasilan implementasi. Hal ini disebabkan kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh aparat pelaksana. Namun, disisi lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Karena sebagian kebijakan biasanya melibatkan aktifitas yang tersebar di banyak bidang, maka staff / aparat pelaksana dalam jumlah besar merupakan hal yang penting dalam melaksanakan suatu kebijakan.

⁵⁸ Winarno, Budi. *Op Cit*, Hlm 182

⁵⁹ Winarno, Budi. *Ibid*, Hlm 183



Meskipun peraturan pelaksanaan kebijakan jelas dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, jika sumber daya manusia terbatas baik dari jumlah atau kualitas pelaksanaan, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif.

I.5.5.2.3 Ketersediaan Informasi

Informasi merupakan sumber daya penting kedua dalam implementasi kebijakan. Menurut Edwards Sumber daya informasi mempunyai dua bentuk⁶⁰. Pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Aparat pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana aparat pelaksana melaksanakan kebijakan tersebut. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan.

Bentuk kedua, yaitu informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh terhadap hukum.

I.5.5.2.4 Ketersediaan Dana

Sumber daya yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan, selain sumber daya staf dan informasi adalah sumber daya dana yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi pelaksanaan kebijakan. Apabila sumber daya dana terbatas maka menyebabkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada publik juga terbatas.

⁶⁰ *Ibid*



Sehingga dapat disimpulkan bahwa terbatasnya sumber daya dana (anggaran), akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Di samping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaksana kebijakan rendah, bahkan akan menjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan⁶¹. Oleh karena itu diperlukan suatu sistem insentif dalam sistem akuntabilitas, agar dapat merubah perilaku (disposisi) pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

I.5.5.2.5 Ketersediaan Sarana dan Prasarana

Edwards menegaskan bahwa “ *physycal facilities may also be critical resources in implementation. An implemenentor may have sufficient staff. May understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but whitout the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won't succeed*”⁶²

Fasilitas fisik / sarana dan prasarana merupakan faktor penting daam pelaksanaan kebijakan. Meskipun pelaksana kebijakan memiliki keterampilan dan jumlah yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya, dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Begitu pula sebaliknya terbatasnya fasilitas yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan, menyebabkan kegagalan pelaksanaan kebijakan

⁶¹ Widodo, Joko. 2007. *Op,cit*. Hlm 101

⁶² *Ibid*, Hlm 102



tersebut. Fasilitas fisik ini beragam tergantung pada kebutuhan kebijakan, misalnya ruang kantor, komputer, loket, toilet dan lain – lain.

I.5.5.3 Sikap Pelaksana (Disposisi)

Setiap program baru pada hakekatnya membutuhkan pelaksana – pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakan tugasnya sehingga mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Apalagi jika kebijakan yang diselenggarakan mendapat penolakan atau keberatan dari kelompok sasaran untuk mematuhi, maka aparat pelaksana yang langsung berhadapan dengan kelompok sasaran memegang peranan yang sangat penting. Disamping faktor obyektif yang harus dimiliki birokrasi pelaksana, yaitu komunikasi dan sumber daya, ada faktor subyektif yaitu disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan juga mempengaruhi proses implementasi suatu kebijakan.

Dalam proses implementasi, sikap dan watak para pelaksana merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi – konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan, apabila pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif. Para pelaksana tidak hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan dan tidak pula hanya mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan, tetapi para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan⁶³.

Pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari nilai kepercayaan, aspirasi dan kepentingan individu yang ingin mereka capai. Karakter

⁶³ Agustino, Leo. *Op Cit.* Hlm 152



dari pelaksana mempengaruhi tindakan yang diambil dalam implementasi kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan terletak pada adanya respon atau kemampuan para pelaksana untuk menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kebijakan yang dilaksanakan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sikap pelaksana adalah kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

I.5.5.3.1 Pengetahuan dan Pemahaman Aparat Pelaksana

Para implementor kebijakan mempunyai peran penting dalam menciptakan kondisi pemerintahan yang baik. Kebijakan yang dijalankan oleh implementor merupakan suatu proses dalam menentukan apakah kebijakan yang telah ada dapat berhasil atau tidak. Hal tersebut dapat terlaksana dengan baik apabila implementasi kebijakan yang didukung oleh berbagai pihak yang terkait termasuk pada implementor kebijakan memiliki pengetahuan dan dapat memahami konsep, teori, dan perencanaan kebijakan yang sistematis, relevan, praktis dan berkualitas. Proses pemahaman terhadap implementor kebijakan tersebut salah satunya melalui pelaksanaan diklat (pelatihan dan pengembangan).

Wexley dan Yulk mengemukakan: *“training and development are terms referring to planned effort designed facilitate the acquisition of relevant skills, knowledge, and attitudes by organizational members”*. Selanjutnya Wexley dan Yulk menjelaskan pula *”development focusses more on improving the decision making and human relation skills of middle and upper level management, while*



training involves lower level employees and the presentation of more factual and narrow subject matter"⁶⁴.

Penjelasan Wexley dan Yulk lebih menekankan istilah pelatihan dan pengembangan. Mereka berpendapat bahwa pelatihan dan pengembangan merupakan istilah yang berhubungan dengan usaha-usaha berencana yang diselenggarakan untuk mencapai penguasaan skill, pengetahuan, dan sikap para pegawai. Pengembangan difokuskan pada peningkatan kemampuan dalam pengambilan keputusan dan juga memperluas *human relation* (hubungan manusia) bagi manajemen tingkatan atas dan manajemen tingkatan menengah, sedangkan pelatihan dimaksudkan pada pegawai tingkat bawah (pelaksana).

I.5.5.3.2 Intensitas Respon Aparat Pelaksana

Karakter dari pelaksana kebijakan akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan kebijakan karena pelaksana kebijakan adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai.

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan terdapat suatu kemungkinan dari pelaksana kebijakan untuk membelokkan apa yang sudah menjadi ketentuan dari suatu kebijakan demi kepentingan pribadinya. Tersebut tentunya menyebabkan tujuan kebijakan yang sesungguhnya semakin jauh dari pencapaian. Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi juga oleh adanya respon atau

⁶⁴ Wexley, K.N., Yulk, G.A. 1997. *Organizational Behavior and Personal Psychology*. Homewood, illinois: Richard D. Irwin Inc. Hlm 282



kemampuan para pelaksana untuk menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh masyarakat terkait dengan kebijakan yang diimplementasikan.

I.5.5.3 Komitmen Aparat Pelaksana

Komitmen pegawai terhadap organisasi merupakan suatu hubungan antara individu pegawai dengan organisasi kerja, dimana pegawai mempunyai keyakinan dan kepercayaan terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi kerja, adanya kerelaan untuk menggunakan usahanya secara sungguh-sungguh demi kepentingan organisasi kerja serta mempunyai keinginan yang kuat untuk tetap menjadi bagian dari organisasi kerja. Dalam hal ini individu mengidentifikasi dirinya pada suatu organisasi tertentu tempat individu bekerja dan berharap untuk menjadi anggota organisasi kerja guna turut merealisasikan tujuan-tujuan organisasi kerja.

Komitmen organisasi dapat didefinisikan dengan dua cara yang berbeda. Cara pertama diajukan oleh Porter dkk yang mengatakan bahwa komitmen adalah kuatnya pengenalan dan keterlibatan seseorang dalam suatu organisasi tertentu⁶⁵. Di lain pihak, menggambarkan bahwa komitmen sebagai kecenderungan untuk terikat dalam garis kegiatan yang konsisten karena menganggap adanya biaya pelaksanaan kegiatan yang lain (berhenti bekerja)⁶⁶.

Allen dan Meye mendefinisikan komitmen sebagai sebuah keadaan psikologis yang mengkarakteristikan hubungan karyawan dengan organisasi, dan memiliki implikasi terhadap keputusan untuk melanjutkan atau menghentikan

⁶⁵ Panggabean, Mutiara S. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Hlm 135

⁶⁶ *Ibid*



keanggotaan dalam organisasi⁶⁷. Adapun pengertian komitmen menurut Sedarmayanti adalah kuatnya pengenalan dan keterlibatan seseorang dalam organisasi tertentu⁶⁸. Komitmen organisasi suatu hal yang lebih dari sekedar kesetiaan yang pasif terhadap organisasi, komitmen organisasi menyiratkan hubungan pegawai dengan organisasi secara aktif. Karena karyawan yang memiliki komitmen tinggi menganggap bahwa hal yang penting yang harus dicapai adalah pencapaian tugas dalam organisasi. Karyawan yang memiliki komitmen organisasi yang tinggi juga memiliki pandangan yang positif dan akan melakukan yang terbaik untuk kepentingan organisasi. Hal ini membuat pegawai memiliki keinginan untuk memberikan tenaga dan tanggung jawab yang lebih menyokong kesejahteraan dan keberhasilan organisasi tempatnya bekerja. Pegawai yang dimaksud dalam penelitian ini adalah aparat pelaksana kebijakan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa komitmen pegawai terhadap organisasi adalah suatu perasaan keterikatan yang dimiliki oleh pegawai sehingga pegawai tersebut tetap berada dalam organisasi untuk mencapai visi, misi dan tujuan organisasinya, sehingga karyawan tersebut tidak bersedia untuk meninggalkan organisasinya dengan alasan apapun

I.5.5.3.4 Dedikasi Aparat Pelaksana

Arti kata dedikasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengorbanan, tenaga, pikiran, dan waktu untuk berhasilnya suatu usaha atau tujuan mulia, pengabdian. Menurut Farid, dkk, dedikasi adalah memberikan yang

⁶⁷ Wexley, K.N., Yulk, G.A. *Op, cit.*

⁶⁸ Sedamayanti. *Op, cit.* Hlm 166



terbaik dari apa yang kita miliki dalam proses meraih sebuah tujuan tertentu⁶⁹. Toto Asmara mengemukakan bahwa dedikasi adalah cara dirinya mengabdikan dan memberikan seluruh perhatian pada amanah yang telah dia terima⁷⁰

Seorang pegawai yang memiliki dedikasi tinggi terhadap pekerjaannya akan mengerahkan semua kemampuan untuk menjadikan hasil kerjanya yang terbaik, terlepas dari apakah atasannya melihat atau tidak, serta terlepas dari apakah ada *reward* yang mengikuti atau tidak.

Pegawai atau pelaksana kebijakan yang memiliki dedikasi akan tampak dari sikapnya yang sungguh – sungguh, fokus dan penuh dengan motivasi kerja keras. Mereka pantang menyerah dan melihat segala sesuatu sebagai sarana untuk memberikan pelayanan yang terbaik (*service excellent*) agar amanah yang diberikan kepadanya dapat dilaksanakan melebihi harapan dari yang memberi amanah dalam hal ini adalah pembuat kebijakan. Tidak hanya itu pelaksana kebijakan yang berdedikasi tinggi otomatis akan memiliki disiplin tinggi, karena tanpa disiplin pegawai tidak mungkin memberikan yang terbaik.

1.5.5.3.5 Integritas Aparat Pelaksana

Integritas atau *integrity* berasal dari bahasa latin, *integra* yang berarti menyeluruh, lengkap (komplet), satu. Menurut Ratminto dan Atik, integritas adalah kepribadian yang dilandasi unsur kejujuran, kebijaksanaan dan

⁶⁹ Poniman, Farid., dkk. 2006. *Kubik Leadership: Solusi Esensial Meraih Sukses dan Kemuliaan Hidup*. Bandung: Mizan Media Utama. Hlm 201

⁷⁰ Tasmara, Toto. 2006. *Spiritual Centered Leadership (Kepemimpinan Berbasis Spiritual)*. Jakarta: Gema Insani Press. Hlm 85



pertanggungjawaban sehingga menimbulkan kepercayaan dan rasa hormat⁷¹. Seseorang yang memiliki integritas mampu mempararelkan atau mengkonsistensikan nilai – nilai, kepercayaan, atau ideologi yang diyakininya dengan apa yang ia katakan dan kerjakan. Integritas terjadi tatkala pemikiran sama dengan perkataan sama dengan perbuatan, hal ini bisa digambarkan sebagai suatu siklus. Jika siklusnya terputus, karena ada satu komponen yang hilang, dapat dikatakan *the person is out of integrity*, orang itu tak berintegritas. Namun, apabila siklus tersebut berjalan dalam satu lingkaran yang dinamis dan konsisten, *the person is integral*⁷².

Kesatuan perilaku yang membingkai konsep integritas adalah kejujuran (*honesty*), ketulusan (*sincerity*), apa adanya (*truthfulness*), satu kata dan alasan (*keeping one's word and agreements*), ketepatan waktu (*punctuality*), etika (*ethics*), kewajaran (*fairness*), dan keadilan (*justice*)⁷³. Pegawai yang mempunyai integritas yang baik adalah pegawai yang tidak diragukan lagi serta selalu konsisten dalam kata dan perbuatan. Integritas sangat diperlukan untuk mendorong praktik – praktik yang sehat dalam seluruh pelaksanaan implementasi kebijakan. Dengan integritas yang tinggi seorang pegawai akan selalu bertindak jujur yang pada akhirnya akan mendorong terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Aparatur negara yang berintegritas harus didukung profesionalitas dalam bidangnya, dan dalam menjalankan tugasnya selalu memperhatikan kualitas produk yang dihasilkan.

⁷¹ Ratminto & Atik. *Op. cit.* Hlm 127

⁷² Alfian, M. Alfian. 2009. *Menjadi Pemimpin Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Hlm: 113

⁷³ *Ibid*



I.5.5.4 Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan suatu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga dalam organisasi – organisasi swasta, institusi kecamatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Dalam proses implementasi, peranan lembaga atau institusi sebagai birokrasi pelaksana tidak dapat dipisahkan hal tersebut dikarenakan peranan struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Ripley dan Franklin mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu:

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan – keperluan publik (*public affair*).
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda – beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
6. Birokrasi bukan kekuatan netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar⁷⁴.

⁷⁴ Winarno, Budi. *Op Cit.* Hlm 149-150



Struktur birokrasi adalah suatu badan yang terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur organisasi yang bertugas dalam melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar dalam pelaksanaan kebijakan, menurut Edwards implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena ada struktur birokrasi yang tidak efisien (*deficiencies in bureaucratic structure*). Struktur birokrasi ini mencakup aspek – aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit – unit yang ada dalam organisasi yang bersangkutan dan sebagainya⁷⁵.

Implementasi kebijakan yang bersifat kompleks membentuk adanya kerjasama banyak pihak. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan.

I.5.5.4.1 Kejelasan Pembagian Kerja

Organisasi pemerintahan merupakan organisasi yang besar. Besarnya organisasi tersebut berangkat dari banyaknya fungsi yang harus diselenggarakan, baik dalam arti pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengaturan, maupun pembangunan. Oleh karena itu pembagian tugas antara berbagai satuan kerja dalam lingkungan organisasi tidak dapat dikesampingkan.

Pembagian kerja adalah upaya untuk menyederhanakan dari keseluruhan kegiatan dan pekerjaan (yang telah disusun dalam proses perencanaan) yang mungkin saja bersifat kompleks, menjadi lebih sederhana dan spesifik

⁷⁵ Widodo, Joko. *Op. cit.* Hlm 106



dimana setiap orang akan ditempatkan dan ditugaskan untuk setiap kegiatan yang sederhana dan spesifik tersebut.⁷⁶ Sedangkan menurut Gibson pembagian kerja adalah proses membagi pekerjaan yang searah khusus guna mencapai keunggulan spesialisasi.⁷⁷

Adapun pengertian pembagian kerja menurut Robbins dan Coulter yaitu sejauh mana tugas-tugas dalam organisasi dibagi-bagi menjadi sejumlah pekerjaan.⁷⁸ Kadangkala pembagian kerja dinamakan dengan pembagian tenaga kerja, namun lebih sering digunakan pembagian kerja karena yang dibagi-bagi adalah pekerjaannya, bukan orangnya.

Prinsip dasar dari pembagian kerja adalah efisiensi dapat dicapai jika pekerjaan dibagi-bagi sehingga setiap pelaksana program mempunyai tugas – tugas tertentu/khusus.

I.5.5.4.2 Kejelasan Struktur Hirarki

Hirarki menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan) dan organisasi dengan tingkat wewenang dari yang paling bawah sampai yang paling atas. Struktur hirarki adalah suatu garis kekuasaan dalam organisasi yang menunjukkan tingkatan dari pimpinan paling atas ke yang paling bawah⁷⁹. Semakin banyak tingkatannya, akan dapat menimbulkan kekacauan dan kesulitan. Berapapun jumlah tingkat hirarki,

⁷⁶ [https://www.academia.edu/3075559/Teori Organisasi](https://www.academia.edu/3075559/Teori_Organisasi). (Diakses tanggal 18 Maret 2015. Pukul 19.55)

⁷⁷ Ardana, Komang, dkk. 2009. *Perilaku Keorganisasian*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Hlm 157

⁷⁸ *Ibid*, Hlm 158

⁷⁹ <https://idhafarida.wordpress.com/2012/03/30/struktur-organisasi/>. Diakses tanggal 18 Maret 2015, pukul 20.01



yang paling terpenting adalah memperhatikan efektivitas komunikasi yang terjadi dalam organisasi baik dalam strata fungsi yang vertikal maupun horisontal. Terdapat dua konsep penting dalam hirarki, yaitu *Span of management control* atau *Span of Control* dan *Chain of Command*.

1. Garis komando

Garis komando (*Chain of Command*) menunjukkan garis perintah dalam sebuah organisasi dari hirarki yang paling tinggi misalnya hingga hirarki yang paling rendah. *chain of command* juga menjelaskan bagaimana batasan kewenangan dibuat dan siapa dan bagian mana akan melapor ke bagian mana.

Menurut Sondang P. Siagian, garis komando atau kesatuan komando dikaitkan dengan “sumber perintah” disatu pihak dan “jalur tanggung jawab” di pihak lain⁸⁰. Artinya seorang pelaksana kebijakan, tanpa membedakan apakah tugas atau perintah yang diberikaan itu bersifat manajerial atau teknis operasional, diharuskan hanya menerima perintah dari satu sumber, yaitu *atasan langsungnya* dan kepada atasan langsungnya itu pulalah aparat pelaksana kebijakan mempertanggungjawabkan pelaksanaan perintah yang diterima.

Ketika membicarakan garis komando, maka kita juga akan membahas tentang tiga konsep lain yaitu:

1. Wewenang adalah hak yang dimiliki seorang manajer untuk mengambil keputusan, memberi instruksi dan penugasan serta

⁸⁰ Siagian, Sondang P. 2001. *Op,cit* . Hlm 171



melakukan penilaian terhadap bawahannya. Karena wewenang suatu hal yang bisa didelegasikan atau dilimpahkan kepada pihak lain.

2. Tanggung jawab adalah kewajiban yang harus dijalankan. Tidak seperti wewenang, tanggung jawab tidak dapat didelegasikan atau dilimpahkan kepada bawahan.
3. Kesatuan komando adalah prinsip manajemen yang menyatakan bahwa tiap – tiap orang harus melapor kesatu manajer saja. Atau setiap bawahan hanya punya satu atasan⁸¹.

Pentingnya penerapan garis komando bukan hanya demi kejelasan perintah, akan tetapi juga agar para pelaksana kebijakan tidak mengalami kebingungan.

2. Cakupan kendali

Cakupan kendali (*Span of Control*) menurut (Gibson,1996) adalah jumlah individu yang bertanggung jawab pada manajer tertentu⁸². Robbins mengemukakan bahwa cakupan kendali adalah jumlah bawahan yang dapat diarahkan secara efisien dan efektif oleh seorang manajer⁸³. Selanjutnya Sutarto juga berpendapat yang dimaksud rentang kendali atau cakupan kendali adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu⁸⁴. Yang dimaksud dengan bawahan langsung adalah sejumlah pejabat yang langsung berkedudukan di bawah seorang atasan tertentu.

⁸¹ Ardana, Komang., dkk. *Op. cit.* Hlm 161

⁸² *Ibid.* Hlm 160

⁸³ *Ibid*

⁸⁴ Sutarto. 2002. *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hlm 172



Yang dimaksud dengan atasan langsung adalah seorang pejabat yang memimpin langsung sejumlah bawahan tertentu.

Jadi istilah cakupan kendali menunjuk pada jumlah orang yang disupervisi oleh seorang atasan. Prinsip ini diterapkan dalam organisasi dengan menentukan beberapa orang yang dapat secara efektif disupervisi seorang atasan. Jumlah yang optimum adalah antara 6 - 10 orang. Semakin banyak jumlah anggota maka semakin sulit untuk diawasi dan disupervisi secara optimal. Faktor – faktor yang mempengaruhi cakupan kendali dalam menyusun suatu organisasi adalah sebagai berikut:

1. Kemampuan atasan untuk mensupervisi.
2. Kemampuan bawahan menjalankan tugas.
3. Kompleksitas tugas/kegiatan.
4. Standar prestasi yang ditetapkan.
5. Banyaknya pendelegasian wewenang.
6. Adanya bantuan tenaga staf.
7. Keeratan hubungan antar kegiatan⁸⁵.

I.5.5.4.3 Kejelasan Standar Operasional Prosedur (SOP)

Pemerintah telah menerapkan prinsip–prinsip dalam tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance). Salah satu prinsip tersebut adalah penerapan transparansi dan akuntabilitas kegiatan penyelenggara pemerintahan. Melalui prosedur yang jelas akan lebih mudah diketahui berapabiaya yang

⁸⁵ Ardana, Komang., dkk. *Op. cit.* Hlm 161



diperlukan, berapa lama waktu yang dibutuhkan, siapa saja yang terlibat, peralatan apa saja yang diperlukan.

Prosedur tersebut harus distandarkan agar menghasilkan sesuatu sesuai dengan yang diharapkan. Pembakuan prosedur yang dimaksud lebih dikenali dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang secara sederhana dapat diartikan sebagai pedoman atau petunjuk prosedural bagi seluruh individu yang ditetapkan secara tertulis dalam proses tersebut.

Menurut Syamsi, prosedur adalah suatu rangkaian metode yang telah menjadi pola tetap dalam melakukan suatu pekerjaan yang merupakan suatu kebulatan. Sementara itu menurut Terry, prosedur kerja adalah serangkaian tugas yang saling berkaitan dan yang secara kronologis berurutan dalam rangka menyelesaikan suatu pekerjaan. Maka secara singkat dikatakan bahwa prosedur kerja itu merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berurutan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan tertentu⁸⁶.

Moekijat menyatakan bahwa standar kerja adalah sesuatu yang dibentuk baik oleh kebiasaan maupun oleh kekuasaan untuk mengukur hal - hal seperti mutu, hasil pelaksanaan pelayanan dari setiap faktor yang dipergunakan dalam manajemen⁸⁷. Sedangkan menurut Maryati, standar kerja adalah perilaku atau hasil minimum yang diharapkan dapat dicapai oleh seluruh karyawan kantor⁸⁸.

⁸⁶ Syamsi, Ibnu. 1994. *Sistem dan Prosedur Kerja*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 16

⁸⁷ Moekijat. 2002. *Tata Laksana Kantor Manajemen Perkantoran*. Bandung: Mandar Maju. Hlm 159

⁸⁸ Maryati, MC. 2007. *Manajemen Perkantoran Efektif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN. Hlm 53



Standar Operasional Prosedur (SOP) sendiri menurut Crisyanti merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan instansi pemerintah. Pengertian Standar Operasional Prosedur (SOP) lainnya adalah suatu standar/pedoman tertulis yang digunakan untuk mendorong dan menggerakkan suatu kelompok kerja agar dapat mencapai tujuan organisasi. SOP merupakan tatacara atau tahapan yang dibakukan dan yang harus dilalui untuk menyelesaikan suatu proses kerja tertentu. Srisyanti juga menyatakan bahwa SOP menjadi relevan karena sebagai tolak ukur dalam menilai efektivitas dan efisiensi kinerja suatu instansi pemerintah dalam melaksanakan program kerjanya⁸⁹.

Dengan menggunakan SOP yaitu agar pelaksana kebijakan dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu dapat menyeragamkan tindakan-tindakan dari anggota organisasi yang sangat kompleks dan tersebar. Semakin jelas SOP pelaksana kebijakan, akan dapat memudahkan aparat pelaksana kebijakan untuk mengetahui, memahami, dan mendalami substansi kebijakan baik menyangkut arah, kelompok sasaran, dan hasil apa yang dapat dicapai atau dinikmati baik oleh aparat pelaksana kebijakan maupun organisasi pelaksana kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan seseorang dalam menetapkan disposisi diri dan organisasinya dalam mengimplementasikan kebijakan⁹⁰.

Ketika pemimpin daerah menetapkan sebuah kebijakan untuk daerahnya, sedangkan SOP tentang pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan tidak dibuat, maka akan berdampak tidak baik pada pelaksanaan kebijakan, hal tersebut

⁸⁹ Crisyanti, Irra. 2011. *Manajemen Perkantoran*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher. Hlm 203

⁹⁰ Widodo, Joko. *Op, cit*. Hlm 109-110



disebabkan karena masing – masing pihak pelaksana kebijakan kurang mengerti dan bahkan tidak mengerti pasti tugas yang harus dikerjakan. Hal ini memberi peluang kegagalan implementasi sangat tinggi. Oleh karena itu keberadaan SOP mutlak dibutuhkan agar kebijakan yang diimplementasikan konsisten dan tidak menyimpang dari tujuan awal dibuatnya kebijakan tersebut.

I.5.5.5 Dukungan Kelompok Sasaran

Sasaran kebijakan adalah hal terpenting dalam pencapaian kebijakan publik. Suatu kebijakan biasanya bertujuan untuk merubah kondisi suatu kelompok masyarakat, yang mana biasa disebut sebagai kelompok sasaran kebijakan. Karena tujuan kebijakan untuk merubah kondisi kelompok sasaran kebijakan maka kebijakan tersebut harus didukung oleh kelompok sasaran kebijakan, sehingga kebijakan yang telah dirumuskan akan dapat diterapkan atau dipatuhi oleh kelompok sasaran pada saat kebijakan tersebut diimplementasikan.

Kelompok sasaran yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa atas dampak implementasi suatu kebijakan. Mereka merupakan bagian dari stakeholders yang diharapkan dapat menerima dan menyesuaikan terhadap pola iteraksi yang ditentukan oleh kebijakan.

Keberhasilan suatu proses implementasi kebijakan dilihat dari bagaimana respon atau sikap kelompok sasaran, sikap kelompok sasaran ini menyangkut dua hal yakni dukungan atau penolakan. Suatu kebijakan yang membebani masyarakat tentu akan mengalami penolakan, sedangkan kebijakan yang memberikan *benefit*



atau manfaat untuk masyarakat tentunya akan mendapatkan dukungan. Hal ini disebabkan dukungan masyarakat pada suatu kebijakan berkorelasi dengan sumber keuangan atau posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan. Adapun yang mempengaruhi kelompok sasaran untuk dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan bergantung kepada (1) kesesuaian isi kebijakan dengan harapan mereka; (2) partisipasi masyarakat. Dengan demikian, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan. Dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan.⁹¹

I.5.5.5.1 Partisipasi Masyarakat

Dalam setiap kebijakan, partisipasi muncul sebagai sebuah prasyarat berlakunya sebuah kebijakan, serta menjadi ukuran berhasil atau tidaknya sebuah program. Partisipasi menurut Sedarmayanti adalah melibatkan masyarakat terutama aspirasinya dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah, juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi⁹². Partisipasi dapat diartikan mendorong semua warga negara menggunakan haknya menyampaikan secara langsung atau tidak, usulan dan pendapat dalam proses pengambilan keputusan.

⁹¹Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI. Hal 35.

⁹² Sedarmayanti. *Op.cit.* Hlm 290



Pentingnya partisipasi dalam sebuah kebijakan menuntut pemerintah untuk selalu memasukkan variabel ini di dalam proses kebijakan dan perumusan hingga menjadi tolak ukur keberhasilan program. Loekman Soetrisno dalam bukunya “Menuju Partisipasi Masyarakat”, mendefinisikan partisipasi sebagai sebuah dukungan rakyat terhadap rencana /proyek pembangunan yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh perencana⁹³. Lebih lanjut, disebutkan bahwa partisipasi memiliki sebuah persyaratan, yaitu:

1. Mendorong tumbuhnya pemikiran kreatif, baik dikalangan masyarakat maupun pelaksana pembangunan,
2. Toleransi yang besar terhadap kritik yang datang dari bawah dengan mengembangkan sikap *positif thinking* di kalangan aparat pelaksana.
3. Menimbulkan budaya dikalangan pengelola pemerintah wilayah untuk berani mengakui atas kesalahan yang mereka buat dalam merencanakan pembangunan didaerah masing – masing.
4. Memunculkan kemampuan untuk merancang atas dasar skenario.
5. Menciptakan sistem evaluasi proyek pembangunan yang mengarah pada terciptanya kemampuan rakyat untuk secara mandiri mencari masalah pelaksanaan pembangunan dan pemecahan terhadap masalah itu sendiri.

Sehingga jelas, bahwa partisipasi bukan hanya sebuah pelibatan formal, atau hanya sebagai rutinitas yang harus dijalankan. Lebih dari itu, partisipasi menuntut kerelaan penuh dan memberikan kemampuan terbaik dari seseorang.

⁹³ Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius. Hlm 207-208



I.5.5.5.2 Kesesuaian Isi Kebijakan dengan Harapan Masyarakat

Isi kebijakan atau program akan berpengaruh pada tingkat keberhasilan implementasi. Kebijakan yang bersifat kontroversial, kebijakan-kebijakan yang dipandang tidak populis, kebijakan yang menghendaki perubahan besar, biasanya akan mendapatkan perlawanan baik dari kelompok sasaran bahkan bisa dari implementornya sendiri yang mungkin merasa kesulitan melaksanakan kebijakan tersebut atau merasa dirugikan.

Menurut Joko Widodo, kebijakan publik yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata. Dengan kata lain, pelaksanaan kebijakan berusaha mendapatkan hasil (*outcome*) atau sesuai dengan harapan yang dapat dinikmati masyarakat sebagai kelompok sasaran (*target groups*)⁹⁴.

Implementasi kebijakan yang baik adalah mampu diterima dan memenuhi harapan/kepuasan masyarakat. Albert dan Zemke mengemukakan bahwa organisasi/program yang bergerak di bidang pelayanan yang ideal memiliki 3 aspek dalam pelaksanaannya, yaitu⁹⁵:

1. Disusunnya strategi pelayanan.
2. Orang di garis depan yang berorientasi pada pelayanan masyarakat.
3. Sistem pelanggan yang ramah.

⁹⁴ Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekia. Hlm 192

⁹⁵ Wemben, L.P. *Norma Pelayanan Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gorontalo*. Jurnal Legalitas. Vol. 3 No.2, Hlm 127



Proses implementasi merupakan tahapan yang sangat krusial dalam konteks kebijakan publik, karena dalam pelaksanaan itulah kualitas kebijakan dalam memberikan pelayanan kepada publik dapat dinilai.

I.5.5.5.3 Respon Masyarakat

Respon berasal dari kata response yang berarti balasan atau tanggapan. Menurut Sarlito, respon adalah setiap tingkah laku pada hakekatnya merupakan tanggapan atau balasan (respon) terhadap rangsangan atau stimulus⁹⁶. Sedangkan respon masyarakat adalah suatu reaksi baik positif maupun negatif yang diberikan oleh masyarakat.

Ketika kebijakan publik dikeluarkan, pembuat kebijakan berharap agar masyarakat mendukung dan mematuhi kebijakan tersebut. Namun, pada dasarnya masyarakat terdiri dari beberapa golongan manusia yang memiliki sifat dan kepentingan yang berbeda. Peraturan yang terlihat bagus bagi seseorang belum tentu bagus bagi yang lain. Respon atau tanggapan masyarakat tersebut dapat dibagi dalam respon positif, respon antisipatif, dan respon negatif.

Respon positif adalah masyarakat yang memandang positif sebuah kebijakan yang mendukung peraturan tersebut dengan penuh kesadaran. Dimana masyarakat merasa peraturan tersebut menguntungkan dan membawa kebaikan bagi kehidupan mereka. Sedangkan respon antisipatif yaitu masyarakat yang tanggap akan kemungkinan yang terjadi dengan diterapkan kebijakan tersebut.

⁹⁶ Sutrisno, Sandra P. 2011. <https://pratamasandra.wordpress.com/2011/05/11/pengertian-respon/>. (Diakses tanggal 29 Maret 2015, pukul 13.22)



Mereka tidak mendukung atau menolak pertauran tersebut, namun mereka memikirkan cara apa yang tidak terkena sanksi dalam ketentuan kebijakan.

Respon negatif adalah kebalikan dari respon positif, dimana masyarakat yang memiliki respon positif akan mendukung kebijakan yang dibuat, sedangkan respon negatif menolak kebijakan yang ada. Hal ini dilakukan karena merugikan dirinya. Keuntungan atau kebebasan yang mereka dapatkan akan berkurang jika kebijakan itu diterapkan. Dalam sebuah kebijakan tentu akan mendapat tanggapan yang berbeda dari setiap masyarakat. Karena setiap masyarakat memiliki kepentingannya sendiri. Perbedaan pendapat adalah sesuatu yang wajar. Walaupun demikian jangan sampai perbedaan pendapat mengganggu jalannya implementasi kebijakan.

I.5.6 Sumber Daya Manusia sebagai Faktor Kunci Penelitian Keberhasilan Implementasi Program Pelayanan Administrasi

Dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat suatu organisasi pasti memerlukan unsur manusia didalamnya, karena manusia berperan aktif dan dominan pada setiap aktifitas pelayanan dalam kapasitasnya sebagai perencana, pelaku, dan penentu terwujudnya pelayanan yang baik dan cepat. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Siagian mengungkapkan, bahwa manusia merupakan unsur terpenting dalam organisasi, sekaligus merupakan milik organisasi yang paling berharga⁹⁷.

⁹⁷ Siagian, Sondang P. 1992. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 21



Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Zainun bahwa:

“Betapapun baiknya sarana dan prasarana (sumber daya manajemen selain manusia) yang dimiliki oleh organisasi tidak akan banyak memiliki arti bagi tercapainya tujuan organisasi jika tanpa unsur manusianya”⁹⁸.

Dengan demikian jelaslah, bahwa manusia merupakan unsur utama dan terpenting dalam suatu organisasi. Manusia yang dimaksud disini adalah staf atau aparat pelaksana implementasi kebijakan dengan jumlah yang memadai. Tidak hanya dengan jumlah yang memadai, aparat pelaksana juga harus memiliki keahlian dan kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Sumber daya manusia dalam penelitian ini mencakup dua aspek yaitu pemimpin dan aparat pelaksana atau pegawai. Dalam setiap organisasi, kepemimpinan merupakan faktor yang turut menentukan tercapainya tujuan organisasi secara lebih efektif dan efisien. Seperti yang diungkapkan oleh Courtois bahwa kelompok tanpa pimpinan seperti tubuh tanpa kepala, mudah menjadi sesat, kacau, anarki⁹⁹. Pemimpin diperlukan untuk menentukan tujuan, mengalokasikan sumber daya yang langka, memfokuskan perhatian pada tujuan-tujuan organisasi, mengkoordinasikan perubahan, memberi kontak antara pribadi dengan pengikutnya, menetapkan arah yang benar atau yang paling baik bila kegagalan terjadi.

Menurut Malayu S.P. Hasibuan pemimpin adalah seseorang yang mempergunakan wewenang dan kepemimpinannya untuk mengarahkan orang lain serta bertanggung jawab atas pekerjaan orang tersebut dalam mencapai suatu

⁹⁸ Buchari, Zainun. 1996. *Manajemen dan Motivasi*. Jakarta: Balai Pustaka. Hlm 9

⁹⁹ Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media. Hlm 82



tujuan¹⁰⁰. Pemimpin memiliki peran yang dominan bagi keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. Pemimpin yang berkualitas pada semua level akan mempermudah organisasi untuk bergerak mencapai tujuan strategisnya¹⁰¹.

Dalam sebuah situasi organisasi pemimpin memiliki peran yang sangat strategis. Pemimpin merupakan simbol, panutan, pendorong, sekaligus sumber pengaruh, yang dapat mengarahkan berbagai kegiatan dan sumber daya organisasi guna mencapai tujuannya. Banyak studi yang telah dilakukan oleh ilmuwan tentang kepemimpinan yang menghasilkan informasi dan analisis tentang pentingnya pengetahuan pemimpin. Sehingga kepemimpinan tetap relevan untuk dikaji sebagai upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas, serta produktivitas organisasi.

Sedangkan aparat pelaksana atau yang biasa disebut dengan pegawai merupakan kekayaan utama suatu instansi pemerintahan atau perusahaan, karena tanpa keikutsertaan mereka, aktivitas sebuah instansi atau perusahaan tidak akan terjadi. Aparat pelaksana atau pegawai berperan aktif dalam menetapkan rencana, sistem, proses, dan tujuan yang ingin di capai. Menurut Malayu S.P. Hasibuan pegawai adalah penjual jasa (pikiran dan tenaganya) dan mendapat kompensasi yang besarnya telah ditetapkan terlebih dahulu.¹⁰²

Sumber daya manusia merupakan faktor pendukung yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program. Perintah implementasi dari pembuat kebijakan mungkin saja diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika

¹⁰⁰ Hasibuan, Malayu S.P. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Sinar Grafika Offset. Hlm 13

¹⁰¹ Wibisono, Dermawan. 2006. *Imanajemen Kinerja (Konsep, Desain, dan Teknik Meningkatkan Daya Saing Perusahaan)*. Jakarta: Penerbit Erlangga. Hlm 138

¹⁰² Hasibuan, Malayu S.P. *Loc, cit*. Hlm 12



para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tersebut cenderung tidak efektif. Dengan demikian, Keberhasilan proses implementasi program sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya manusia yang tersedia. Hal ini dikarenakan sumber daya manusia mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan.

I.5.6.1 Pendidikan Pemimpin dan Aparat Pelaksana

Kemajuan suatu negara tidak mungkin bisa tercapai tanpa adanya kualitas pendidikan yang bagus. Pendidikan dapat dikatakan sebagai investasi dan modal dasar dalam pembangunan. Pendidikan telah menjadi perhatian utama yang diagaungkan oleh berbagai negara dalam membangun masyarakat yang demokratis, cerdas dan bermartabat, sehingga tercapainya kualitas pendidikan yang maksimal merupakan prioritas utama dalam pembangunan sumberdaya manusia.

Secara umum, pendidikan dapat diartikan sebagai suatu aktivitas dan proses belajar, mengembangkan potensi peserta didik, baik secara jasmani maupun rohani serta proses menyalurkan nilai-nilai, sehingga terbentuk kepribadian dewasa dalam ranah kognitif, afektif maupun psikomotorik yang kelak dapat dijadikan bekal dalam menapaki kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Soekidjo Notoatmodjo mengartikan pendidikan secara umum yaitu segala upaya yang direncanakan untuk mempengaruhi orang lain baik individu, kelompok, atau masyarakat sehingga mereka melakukan apa yang diharapkan



oleh pelaku pendidikan.¹⁰³ Menurut Sondang P. Siagian dalam Khoiril Anwar, pendidikan akan memberikan pengaruh pada beberapa hal berikut ini:

1. Timbulnya kesadaran bernegara dan bermasyarakat yang pada akhirnya akan memungkinkan mereka turut berperan secara aktif dalam memikirkan dan memperbaiki nasib bangsa.
2. Semakin terbukanya pikiran dan akhlaknya untuk memperjuangkan haknya.
3. Meningkatnya kemampuan untuk menentukan pilihan dalam pemuasan kebutuhan hidup yang tidak lagi semata-mata terbatas pada kebutuhan pokok saja.
4. Keterbukaan terhadap ide baru dan pandangan baru yang menyangkut berbagai segi kehidupan negara dan bermasyarakat.
5. Meningkatkan kemampuan untuk memecahkan berbagai permasalahan yang dihadapi, baik pada tingkat individu maupun kelompok dan organisasi.¹⁰⁴

Pendidikan merupakan suatu indikator yang mencerminkan kemampuan seseorang untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan. Dengan latar pendidikan pula seseorang dianggap akan mampu menduduki suatu jabatan tertentu.¹⁰⁵ Dari berbagai pemaparan diatas, maka dapat dikatakan bahwa semakin tinggi tingkat

¹⁰³ Notoatmodjo, Soekidjo. 2003. *Pendidikan Dan Perilaku Kesehatan*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm 16

¹⁰⁴ Khoiril Anwar Udin. 2010. *Hubungan antara tingkat pendidikan dan Jenis Pekerjaan dengan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan di Desa jetis Kecamatan Jaten Kabupaten Karanganyar*. Skripsi. Surakarta: Universitas Sebelas Maret. Hlm 53

¹⁰⁵ Hasibuan, Malayu S.P. *Op, cit*. Hlm 54



pendidikan seseorang maka akan berpengaruh pada kesempatan untuk memperoleh *resources* serta kemampuan dalam pemenuhan kebutuhannya.

I.5.6.2 Tanggung Jawab Pemimpin dan Aparat Pelaksana dalam Memberikan Pelayanan

Tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah, keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Sehingga bertanggung jawab menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah kewajiban menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran dan kewajibannya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979, bahwa:

“Tanggung jawab adalah kesanggupan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya serta berani memikul resiko atau keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.”

Unsur tanggung jawab terdiri dari beberapa sub-sub, sebagai berikut:

1. Selalu menyelesaikan tugas dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya;
2. Selalu berada ditempat tugasnya dalam segala keadaan;
3. Selalu mengutamakan kepentingan dinas daripada kepentingan diri sendiri, orang lain, atau golongan;
4. Tidak pernah berusaha melemparkan kesalahan yang dibuatnya kepada orang lain;
5. Berani memikul resiko dari keputusan yang diambil atau tindakan yang dilakukannya;
6. Selalu menyimpan dan atau memelihara dengan sebaik-baiknya barang-barang milik Negara yang dipercayakan kepadanya.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan tanggung jawab yang dimiliki oleh pemimpin dan pelaksana kebijakan adalah tingkat kesanggupan pelaksana



dalam melaksanakan suatu kebijakan dimana pelaksana harus berani dan sanggup memikul resiko dari keputusan dan tindakan yang dikerjakannya.

I.5.6.3 Intensitas Kerjasama Pemimpin dan Aparat Pelaksana

Manusia selain sebagai makhluk individu, manusia juga disebut sebagai makhluk sosial. Manusia dikatakan makhluk sosial yaitu makhluk yang di dalam hidupnya tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh manusia lain. Manusia dikatakan makhluk sosial, juga di karenakan pada diri manusia ada dorongan untuk berhubungan (interaksi) dengan orang lain. Ada kebutuhan sosial (*social need*) untuk hidup berkelompok dengan orang lain. berdasarkan konsep tersebut, lahirlah hubungan dan kerjasama satu dengan lainnya.

Yang dimaksud dengan kerjasama adalah suatu pekerjaan yang dikerjakan oleh dua orang atau lebih yang dilakukan secara terpadu dan diarahkan kepada suatu target dengan tujuan agar pekerjaan menjadi lebih ringan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979, bahwa:

“Yang dimaksud dengan kerjasama adalah kemampuan seseorang Pegawai Negeri Sipil untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain dalam menyelesaikan suatu tugas yang ditentukan, sehingga tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.”

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan kerjasama pemimpin dan aparat pelaksana kebijakan adalah bentuk kemampuan seorang pemimpin dengan aparat pelaksana, atau aparat pelaksana dengan aparat pelaksana yang lain dalam menyelesaikan suatu tugas yang telah ditentukan, sehingga tercapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya yakni dilihat dari koordinasi yang dilakukan atau membagi pengetahuan kepada seluruh anggota suatu instansi atau badan



organisasi oleh pemimpin dengan pegawainya dan atau koordinasi antara pegawai dengan pegawai yang lain. Karena dengan menerapkan konsep kerjasama maka pekerjaan akan menjadi lebih mudah dan ringan dalam menyelesaikannya.

I.5.6.4 Prestasi Kerja Pemimpin dan Aparat Pelaksana

Bagi organisasi, hasil penilaian prestasi kerja para pegawai sangat penting arti dan peranannya dalam pengambilan keputusan tentang berbagai hal, seperti identifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, rekrutmen, seleksi, program pengenalan, penempatan, promosi, sistem imbalan dan berbagai aspek lainnya¹⁰⁶. Selanjutnya Malayu S.P. Hasibuan mendefinisikan

“Prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu.”¹⁰⁷

Prestasi kerja merupakan gabungan dari tiga faktor penting, yaitu kemampuan dan minat seorang pekerja, kemampuan dan penerimaan atas penjelasan delegasi tugas, serta peran dan tingkat motivasi seorang pekerja. Jadi seseorang akan mempunyai target tersendiri dalam melakukan kinerja, dimana target tersebut pada akhir harus dapat dilampaui.

Dalam mencapai target tersebut individu harus melakukan kinerja yang maksimal agar dari individunya sendiri merasakan kepuasan pribadi dengan cara sudah melampaui target tersebut, dari itu individu sudah merasakan prestasi yang dicatatkan sendiri tanpa ada penghargaan dari orang lain.

¹⁰⁶ Siagian, Sondang P. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 224

¹⁰⁷ Hasibuan, Malayu S.P. *Op.cit.* Hlm 94



I.5.6.5 Kesetiaan Pemimpin dan Aparat Pelaksana pada Instansi Pemerintah

Dalam melaksanakan kegiatan kerja pemimpin dan pegawai pemerintahan tidak akan terlepas dari loyalitas dan sikap kerja, sehingga dengan demikian pegawai tersebut akan selalu melaksanakan pekerjaan dengan baik. Hasibuan, mengemukakan bahwa loyalitas atau kesetiaan merupakan salah satu unsur yang digunakan dalam penilaian karyawan yang mencakup kesetiaan terhadap pekerjaannya, jabatannya dan organisasi. Kesetiaan ini dicerminkan oleh kesediaan karyawan menjaga dan membela organisasi didalam maupun diluar pekerjaan dari rongrongan orang yang tidak bertanggungjawab.¹⁰⁸

Loyalitas dapat dikatakan sebagai kesetiaan seseorang terhadap suatu hal yang bukan hanya berupa kesetiaan fisik semata, namun lebih pada kesetiaan non fisik seperti pikiran dan perhatian. Loyalitas para pegawai dalam suatu organisasi itu mutlak diperlukan demi kesuksesan organisasi itu sendiri dan dapat diperhitungkan dengan lamanya pegawai bekerja di perusahaan atau organisasi.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 kesetiaan adalah:

“Yang dimaksud dengan kesetiaan adalah kesetiaan, ketaatan, dan pengabdian kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.”

Sedangkan menurut Sondang P. Siagian kesetiaan pada organisasi merupakan dedikasi seorang karyawan yang ingin terus berkarya dalam organisasi tempatnya bekerja untuk jangka waktu lama.¹⁰⁹

¹⁰⁸ *Ibid*, Hlm 95

¹⁰⁹ Siagian, Sondang P. *Op. cit.* Hlm 216



Kesetiaan pegawai dalam hal ini menyangkut loyalitas pegawai. Kesetiaan ini dicerminkan oleh kesediaan pegawai untuk mengabdikan diri di organisasi tempat ia bekerja dengan tidak memiliki profesi lain selain sebagai pegawai di instansi tersebut dan lebih mengutamakan kepentingan organisasi di atas kepentingan pribadi dan golongan.

I.5.6.6 Kedisiplinan Pimpinan dan Aparat Pelaksana pada Pekerjaan

Kedisiplinan adalah kesadaran dan kesediaan seseorang menaati semua peraturan perusahaan dan norma-norma sosial yang berlaku.¹¹⁰ Kesadaran adalah sikap seseorang yang secara sukarela menaati semua peraturan dan sadar akan tugas dan tanggung jawabnya. Jadi, seseorang akan bersedia mematuhi semua peraturan serta melaksanakan tugas-tugasnya, baik secara sukarela maupun karena terpaksa.

Singodimedjo mengatakan, disiplin adalah sikap kesediaan dan kerelaan seseorang untuk mematuhi dan mentaati norma-norma peraturan yang berlaku disekitarnya.¹¹¹ Disiplin pegawai yang baik akan mempercepat tujuan organisasi, sedangkan disiplin yang merosot akan menjadi penghalang dan memperlambat pencapaian tujuan organisasi. Disiplin merupakan sikap hormat terhadap peraturan dan ketetapan perusahaan, yang ada dalam diri karyawan, yang menyebabkan ia dapat menyesuaikan diri dengan sukarela pada peraturan dan

¹¹⁰ Hasibuan, Malayu S.P. *Op.cit.* Hlm 193

¹¹¹ Sutrisno, Edy. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Kencana. Hlm 90



ketetapan suatu instansi.¹¹² Menurut Edy Sutrisno disiplin yang baik akan tercermin pada suasana, yaitu:

1. Tingginya rasa kepedulian karyawan terhadap pencapaian tujuan perusahaan;
2. Tingginya semangat dan gairah kerja dan inisiatif para karyawan dalam melakukan pekerjaan;
3. Besarnya rasa tanggungjawab para karyawan untuk melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya;
4. Berkembangnya rasa memiliki dan rasa solidaritas yang tinggi dikalangan karyawan;
5. Meningkatnya efisiensi dan produktivitas kerja para karyawan.¹¹³

Disiplin kerja dapat dilihat sebagai sesuatu yang besar manfaatnya, baik bagi kepentingan organisasi maupun bagi para pegawai. Bagi organisasi adanya disiplin kerja akan menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas, sehingga diperoleh hasil yang optimal. Sedangkan bagi pegawai akan diperoleh suasana kerja yang menyenangkan sehingga akan menambah semangat kerja dalam melaksanakan pekerjaannya. Dengan demikian, pegawai dapat melaksanakan tugasnya dengan penuh kesadaran serta dapat mengembangkan tenaga dan pikirannya semaksimal mungkin demi terwujudnya tujuan organisasi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kedisiplinan pimpinan atau pegawai adalah perilaku seseorang yang sesuai dengan peraturan, prosedur kerja yang ada atau

¹¹² *Ibid*, Hlm 92

¹¹³ Sutrisno, Edy. *Op.cit.* Hlm 91



disiplin adalah sikap, tingkah laku dan perbuatan yang sesuai dengan peraturan dari organisasi baik tertulis maupun yang tidak tertulis.

I.6 Definisi Konsep

1. Kebijakan Publik

Serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dimana kebijakan yang diusulkan ditunjukkan untuk memecahkan permasalahan yang ada atau untuk mencapai suatu tujuan.

2. Pelayanan Administrasi

Pemberian pelayanan yang berupa berbagai bentuk dokumen yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat.

3. Implementasi Kebijakan

Proses pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah, meliputi tindakan dan penyediaan sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya.

4. Implementasi Program

Tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau aparat pelaksana terhadap suatu objek atau sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya jaringan pelaksana dan organisasi/birokrasi.

5. Komunikasi



Proses penyampaian informasi tentang isi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan secara konsisten demi terciptanya kejelasan sehingga tercapai tujuan kebijakan.

6. Sumber Daya

Suatu nilai potensi yang diperlukan untuk dapat mendukung terlaksananya suatu kebijakan. Sumber daya tersebut terdiri dari sumber daya staf, sumber daya dana, sumber daya informasi, dan sumber daya fisik (fasilitas)

7. Disposisi

Kecenderungan sikap dari aparat pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan yang diwujudkan dengan adanya tingkat pemahaman dan pengetahuan, intensitas respon pelaksana, komitmen, dedikasi dan juga integritas aparat pelaksana.

8. Struktur Birokrasi

Tingkat wewenang dan jabatan dalam sebuah organisasi pemerintahan yang membagi wewenang dan fungsi maupun tugas serta mengatur mekanisme kerja aparat dalam melaksanakan kebijakan.

9. Dukungan Kelompok Sasaran

Kesediaan masyarakat sebagai sasaran suatu kebijakan untuk menerima dan mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan

10. Sumber Daya Manusia sebagai Faktor Kunci Keberhasilan Implementasi Pelayanan Administrasi

Sumber daya utama yang merupakan faktor kunci dalam menentukan keberhasilan implementasi pelayanan administrasi.



I.7 Metode Penelitian

Dengan melihat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, serta kerangka teori, maka penulis menggunakan metode penelitian kualitatif untuk melihat, mengamati dan menilai suatu fenomena sosial yang terjadi serta diharapkan dapat memperoleh pemahaman dan makna gejala sosial dari sudut pandang subjek penelitian. Moleong menjelaskan bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang didasarkan pada upaya membangun pandangan mereka yang diteliti dengan rinci, dibentuk dengan kata-kata, gambaran holistik dan rumit yang kemudian akan menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik dan cara kuantifikasi lainnya¹¹⁴.

Alasan peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif adalah sifat masalah yang diteliti, karena begitu kompleks maka peneliti ingin memperoleh gambaran fenomena secara holistik dan dapat dijelaskan secara rinci untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

I.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang penulis ambil dalam penelitian tentang variabel penentu keberhasilan implementasi program pelayanan administrasi terpadu kecamatan di Kecamatan Sukodono ini adalah penelitian kualitatif eksploratif. Menurut Morrisan tipe penelitian eksploratif merupakan penelitian awal yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai suatu topik penelitian untuk

¹¹⁴ Moleong, Lexi. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya Hlm. 6



nantinya akan diteliti lebih jauh serta membantu mempersiapkan penelitian lanjutan di masa depan¹¹⁵. Sedangkan menurut Kasiram, penelitian eksploratif bertujuan untuk menemukan problematika baru¹¹⁶.

Penelitian ini bertujuan untuk menggali secara mendalam suatu fenomena dan mencari sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu. Wiratha menjelaskan tujuan-tujuan tipe penelitian eksploratif lainnya yaitu untuk memuaskan keingintahuan peneliti demi memperoleh pengertian yang lebih baik, menguji kemungkinan dilakukannya studi yang mendalam, serta mengembangkan metode-metode yang akan diterapkan dalam studi yang lebih mendalam¹¹⁷.

Maka dalam penelitian ini peneliti menggunakan tipe penelitian eksploratif karena ingin mengetahui faktor apa yang menentukan implementasi kebijakan program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kecamatan Sukodono ini mengalami keberhasilan.

I.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakan di Kabupaten Sidoarjo Provinsi Jawa Timur, tepatnya di Kecamatan Sukodono, Kabupaten Sidoarjo. Pemilihan lokasi ini dilakukan secara *purposive* dengan beberapa pertimbangan. Pertimbangan pertama, peneliti menganggap bahwa sebagai sub-sistem pemerintahan di Indonesia, Kecamatan mempunyai kedudukan yang cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam praktek pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan; kedua sistem Pelayanan

¹¹⁵ Morisan, dkk. 2012. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: Kencana. Hlm 35

¹¹⁶ Kasiram. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif - Kuantitatif*. Malang: UIN Malang Press. Hlm 53

¹¹⁷ Wiratha, Made. 2005. *Metode Penelitian Sosial Ekonomi*. Denpasar: Penerbit Andi. Hlm 127



Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang saat ini sudah diterapkan di seluruh Kecamatan di Sidoarjo khususnya Kecamatan Sukodono menjadi daya tarik bagi Pemerintah Kabupaten Oku Selatan Provinsi Sumatera Selatan dan Peserta Orientasi Lapangan sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dari Balai Diklat Provinsi Jawa Tengah, berkunjung ke Kantor Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk belajar tentang keberhasilan menerapkan program PATEN¹¹⁸; ketiga Kecamatan Sukodono mendapatkan penghargaan masuk dalam 36 Best Practice Penyelenggaraan berdasarkan evaluasi Dirjen Pemerintahan Umum Kemendagri pada Tahun 2013, dari 511 Kabupaten/Kota se Indonesia; keempat, Kecamatan Sukodono sudah melakukan perbaikan dan peningkatan capaian target kinerja pelayanan tertinggi mencapai 39 target capaian dari 68 target yang harus dicapai¹¹⁹. Dan yang kelima, Indeks Kepuasan Masyarakat di Kecamatan Sukodono adalah 81,77 dengan nilai mutu pelayanan sangat baik.

I.7.3 Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer dari penelitian ini adalah data yang didapat dari hasil mewawancarai informan kunci dan masyarakat dengan menggunakan pedoman wawancara. Sedangkan data sekunder yang dibutuhkan diperoleh dari berbagai sumber data antara lain:

1. Buku laporan Ombudsman RI
2. Kantor Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo

¹¹⁸ *Ibid*

¹¹⁹ <http://www.humas-protokol.sidoarjokab.go.id/berita-192-bupati-luncurkan-pelayanan-administrasi-terpadu-online-sampai-desa-.html> (diakses tanggal 20 Maret 2015, pukul 9.10)



3. Kantor Kecamatan Sukodono
4. Sumber-sumber terkait lainnya

I.7.4 Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian kualitatif sampel penelitian biasanya disebut dengan informan. Karena dalam penelitian kualitatif yang dikejar adalah informasi yang akurat dan lengkap, maka informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dipandang sebagai sumber data atau informasi yang mempunyai relevansi dengan penelitian.

Penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan yang dilakukan secara *purposive sampling* atau sampel bertujuan, di mana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Informan ditentukan sesuai dengan tujuan penelitian atau informasi yang hendak dicari sehingga peneliti dapat menggali informasi selengkap mungkin dan sedetail mungkin dari informan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Spradley¹²⁰ sampel sebagai informan sebaiknya memiliki kriteria sebagai berikut:

1. Mereka yang menguasai atau memahami sesuatu melalui proses akulturasi sehingga sesuatu itu bukan sekedar diketahui, tetapi juga dihayatinya.
2. Mereka yang tergolong masih sedang berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti.

¹²⁰ Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta. Hlm 302



3. Mereka yang mempunyai waktu yang memadai untuk diminta informasi.
4. Mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil “kemasannya” sendiri.
5. Mereka yang pada mulanya tergolong cukup asing dengan peneliti sehingga lebih menggairahkan untuk dijadikan sebagai guru atau narasumber.

Setelah melalui pengamatan dan pendalam data-data terkait, maka peneliti menetapkan aparat yang bekerja di Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan Kecamatan Sukodono sebagai informan kunci. Data *key informan* yang akan diwawancarai adalah sebagai berikut:

1. Kasubag Pemerintahan Umum Pemkab Sidoarjo
2. Camat Sukodono / Sekcam Sukodono
3. Kasubag Pelayanan Umum
4. Staf Pelayanan Umum
5. Kepala Seksi Pemerintahan Umum

Selain itu, informan lain dalam penelitian ini adalah masyarakat Kecamatan Sukodono, dalam hal ini adalah masyarakat yang menerima pelayanan dibidang perizinan dan non perizinan.

I.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan dari penelitian adalah mendapatkan data. Menurut John W. Creswell, langkah-langkah pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, mengumpulkan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang



terstruktur maupun yang tidak, dokumentasi dan lain-lain¹²¹. metode / teknik pengumpulan data pada penelitian ini yaitu dengan :

a. Observasi

Observasi kualitatif merupakan observasi yang didalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam pengamatan ini, peneliti merekam atau mencatat baik dengan cara terstruktur maupun semistruktur. Dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang memang ingin diketahui oleh peneliti.¹²²

b. Dokumentasi

Terdapat dua macam metode dokumenter menurut Lincoln dan Guba, yaitu dokumen dan *record*¹²³. Dokumen adalah setiap bahan tertulis sedangkan *record* adalah setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa. Keduanya dipakai dalam keperluan penelitian dengan beberapa alasan, selanjutnya menurut Lincoln dan Guba menjelaskan bahwa dokumen dan *record* digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya, dan mendorong selain itu juga berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian¹²⁴. Maka dokumentasi dalam penelitian ini menggunakan dokumen resmi dan rekaman hasil wawancara mendalam.

c. Wawancara

¹²¹ Creswell, John W. 2013. *Research design (pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan Mixed)*. Yogyakarta: pustaka pelajar, Hlm 266

¹²² *Ibid*, Hlm 267

¹²³ Moleong, Lexi. *Op. cit.* Hlm 216

¹²⁴ *Ibid*, Hlm 217



Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengajukan pertanyaan secara lisan, biasanya dilakukan jika ingin diketahui hal-hal yang lebih mendalam dari responden. Data yang dihasilkan adalah data kualitatif. Ada dua cara pembedaan tipe wawancara dalam tataran luas *terstruktur* dan *tak terstruktur* atau *baku* dan *tak baku*.¹²⁵

I.7.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Menurut Moeolng, triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Selanjutnya Denzim, membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.¹²⁶

Dalam penelitian ini akan menggunakan triangulasi dengan sumber karena disesuaikan dengan karakteristik permasalahan penelitian dimana peneliti melakukan pengumpulan data melalui observasi, dokumentasi dan juga wawancara. Menurut Patton dalam Moleong¹²⁷, triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif, hal ini dapat dicapai dengan cara:

¹²⁵ Cannel dan Khan, dalam Kerlinger, Fred N. 2004. *Asas-Asas Behavioral*, Jogjakarta: Gajah Mada University Press. Hlm. 770

¹²⁶ Moleong, Lexi. *Op.cit.* Hlm 330

¹²⁷ *Ibid.* Hlm 331



1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan 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 yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Dalam penelitian ini, triangulasi sumber yang digunakan adalah pada urutan nomor (1) dan (5), yaitu membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

I.7.7 Teknik Pengolahan dan Analisa Data

Teknik analisis data menurut Bogdan dalam Sarwono adalah proses mencari serta menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan – bahan lainnya sehingga mudah dipahami agar dapat diinformasikan kepada orang lain¹²⁸. analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit – unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan mana yang

¹²⁸ Sarwono, Jonathan. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*. Jakarta: Graha Ilmu. Hlm 198



akan dikaji sehingga dapat dibuat suatu kesimpulan untuk disampaikan ke orang lain.

Analisa data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan hipotesis kerja. Alur analisis mengikuti model analisis interaktif sebagaimana diungkapkan Miles dan Huberman. Proses analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan 3 tahap, yaitu¹²⁹:

1. Reduksi data

Reduksi data dilakukan setelah data terkumpul reduksi data digunakan untuk merangkum, pemilihan data-data pokok, serta memfokuskan data yang dianggap penting untuk disusun alur dan hubungannya membentuk suatu tema dan pola tertentu. Dengan demikian, data yang telah direduksi memberikan deskripsi dan gambaran yang lebih jelas untuk dipahami dan memudahkan peneliti dalam proses pengumpulan data berikutnya.

2. Penyajian data

Penyajian data yang dilakukan bertujuan untuk memahami dan melakukan serta pengambilan tindakan selama proses pengumpulan data berlangsung. Data yang telah dikumpulkan, kemudian direduksi terlebih dahulu. Kemudian, data disajikan dalam bentuk berupa tulisan, gambar, grafik dan tabel sesuai dengan pola hubungannya sehingga data mudah dipahami.

3. Verifikasi atau Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dilakukan selama proses pengambilan data berlangsung. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara menuliskan

¹²⁹ Sugiyono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta. Hlm 192



catatan lapangan selama proses pengambilan data dan melakukan pengecekan ulang pada data-data primer dan sekunder.

