

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah salah satu negara hukum, berkaitan dengan pelayanan publik tidak lepas dari kewajiban negara memenuhi hak dasar warga negaranya. praktik penyelenggaraan pelayanan publik pada perkembangannya masih dihadapkan dengan isu yang klise dan aktual, sehingga diperlukan adanya perubahan yang berarti baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah (Ridlwani 2014).

Pelayanan publik tidak hanya menjadi esensi dasar dan instrumen birokrasi dalam mewujudkan keadilan sosial. Menurut (Ulum 2018) dalam urgensinya pelayanan publik menyangkut pada dua hal prinsipal (1) didalam pelayanan baik dan buruknya bisa mempengaruhi daya saing suatu negara, (2) pelayanan publik berkontribusi pada modal sosial (*social capital*). Adapun menurut Sedarmayanti dalam (Ulum 2018) beberapa hal yang melekat pada publik meliputi (1) *Public Service*, yakni kebutuhan publik bersifat umum (2) *Public Utilities*, yakni penyediaan barang jasa menggunakan sarana umum (3) *Public Interest*, yakni pelaksanaan tugas pekerjaan berdasarkan kepentingan umum.

Dalam susunan lembaga negara Indonesia memiliki dua susunan utama yakni, lembaga negara dalam susunan tingkat pusat yang berperan sebagai lembaga eksekutif (melakukan pengawasan) dan lembaga tingkat daerah yang ditandai adanya aturan Tentang Pemerintah Daerah yang diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa Pemerintah Daerah memiliki wewenang

untuk mengurus dan mengatur rumah tangga pemerintahan daerahnya sendiri termasuk memberi pelayanan kepada warga masyarakatnya. Dengan demikian dalam menjalankan tugasnya Pemerintah Pusat dibantu oleh Pemerintah Daerah dan perangkat-perangkat daerahnya melalui kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya, dalam penelitian ini. Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan daerah kota, seorang camat disertai kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik oleh Bupati kepada para Camat. Secara otomatis dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan banyak memengaruhi penilaian publik terhadap kinerja birokrasi Pemerintah Daerah. Penyerahan wewenang kepada Camat merupakan salah satu solusi dan upaya reformasi birokrasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dengan mencoba menjawab beberapa persoalan pelayanan publik di daerah (Anggun Sawitri 2021).

Dalam beberapa perolehan data mengenai keluhan yang disampaikan oleh masyarakat terhadap pemberian pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan ekspektasi yang diharapkan, sehingga beberapa fenomena yang terjadi melibatkan birokrat. Berikut ini adalah tabel yang menyajikan jumlah laporan terkait pengaduan yang diterima oleh Ombudsman:

**Tabel 1. 1 Jumlah Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor**

| No | Lembaga Negara      | Jumlah Aduan | Persentase % |
|----|---------------------|--------------|--------------|
| 1  | Pemerintah Daerah   | 2947         | 40, 99       |
| 2  | Kementerian ATR/BPN | 811          | 11,29        |
| 3  | Kepolisian          | 676          | 9,41         |
| 4  | Kementerian         | 612          | 7,6          |
| 5  | BUMN/BUMD           | 545          | 21,19        |

*Sumber: Laporan Tahunan Ombudsman RI 2021-Instansi Terlapor*

Berdasarkan tabel tersebut, jumlah aduan yang diterima oleh Ombudsman sepanjang tahun 2021 instansi terbanyak yang dilaporkan adalah layanan Pemerintah Daerah dan menduduki angka tertinggi dalam jumlahnya. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan pada penyelenggaraan pelayanan publik pada Pemerintah Daerah, jumlah aduan yang berjumlah 2.947 tersebut terbagi menjadi 735 ditolak pada tahap verifikasi (tidak memenuhi syarat formil/materil), 2204 tahap pemeriksaan dan 8 termasuk pada tahap resolusi dan monitoring ([ombudsmansman.go.id](http://ombudsmansman.go.id)).

Pemerintah Daerah sebagai instansi terlapor yang masih menduduki rendahnya mutu pelayanan publik pada setiap tahunnya, menjadi sebuah catatan yang harus diperhatikan, dukungan dari semua pihak menjadi kunci untuk terus berupaya mengoptimalkan perbaikan di masa sekarang dan yang akan datang.

Selain itu untuk menciptakan pelayanan publik diperlukan kepatuhan dari masing-masing individu, yang berdasarkan kepada UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Berikut ini adalah hasil penilaian survei kepatuhan terhadap amanat UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik merupakan salah satu output prioritas dalam RKP Tahun 2021 terkait Ombudsman RI:

**Gambar 1.1 Penilaian Kepatuhan Standar Pelayanan Publik Tahun 2021**



*Sumber: Ombudsman RI-Ringkasan Eksekutif Penilaian Kepatuhan 2021*

Dari 416 Kabupaten yang terbagi dari 34 Provinsi di Indonesia, Kabupaten Bandung Barat berpredikat zona kuning (predikat sedang) dengan nilai kepatuhan 72.32, artinya masih diperlukan adanya perbaikan terhadap unsur standar pelayanan publik yang belum terpenuhi oleh penyelenggara baik dilakukan secara online maupun offline ([ombudsmn.go.id](http://ombudsmn.go.id)).

Serangkaian kegiatan pelayanan publik merupakan hakikat dalam memenuhi kebutuhan/hajat setiap individu maupun kelompok berdasarkan UUD 1945. Dalam ilmu administrasi istilah pelayanan publik menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum. (Ardiputra 2021)

Adapun selanjutnya UU. No. 25 Tahun 2009 Pasal 8, dijelaskan bahwa: Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi yang terlibat bertanggung jawab terhadap pelanggaran, ketidakmampuan serta kegagalan dalam

pelayanan publik. Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud, sekurang-kurangnya, meliputi:

1. Pelaksanaan pelayanan;
2. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
3. Pengelolaan informasi;
4. Pengawasan internal;
5. Penyuluhan kepada masyarakat; dan
6. Pelayanan konsultasi.

Berdasarkan pasal tersebut dapat disampaikan bahwa dalam mewujudkan hak dan kewajiban setiap warga negara, maka penyelenggara pelayanan publik harus mampu memberikan tanggung jawab, kejelasan dalam pelaksanaan pelayanan.

Aturan kebijakan program berupa peraturan yang sudah sejak lama dikeluarkan yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), sesuai dengan ketentuannya bahwa “Pembinaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan”, diharapkan dalam pengelolaannya dapat menjadi simpul pelayanan yang lebih dekat dengan masyarakat.

Adapun Kecamatan yang dijadikan obyek penelitian adalah, Kantor Kecamatan Cililin, Kabupaten Bandung Barat. Beberapa temuan yang terjadi di lapangan dihadapkan dengan kuantitas dan kualitas produk pelayanan yang ada di Kecamatan Cililin masih rendah, dalam Peraturan Bupati Bandung Barat No. 31 Tahun 2020 produk izin yang dikeluarkan oleh Dinas Penanam Modal dan

Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) meliputi berbagai jenis bidang produk perizinan di dalamnya.

Adapun Berdasarkan Peraturan Bupati Bandung Barat Nomor 18 Tahun 2020 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada Camat Di lingkungan Kabupaten Bandung Barat, dapat dilihat bahwa pelayanan administratif yang menjadi kewenangan Kecamatan diantaranya yaitu :

**Tabel 1. 2 Jenis-Jenis Pelayanan Administratif yang Menjadi Kewenangan Kecamatan Cililin**

| <b>Non-Perizinan</b>   | <b>Perizinan</b>  |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perekaman Kartu Tanda Penduduk Elektronik (<i>e-KTP</i>).</li> <li>2. Surat Pindah.</li> <li>3. Rekomendasi proposal.</li> <li>4. Akta Jual Beli (AJB).</li> <li>5. Rekomendasi proses pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan dokumen kependudukan lainnya.</li> <li>6. Kartu Kuning.</li> <li>7. Legalisir Surat.</li> <li>8. Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM).</li> <li>9. Surat Kenal Lahir.</li> <li>10. Surat Keterangan Tanggungan Keluarga.</li> <li>11. Surat Keterangan Domisili.</li> <li>12. Register SKCK (Surat Keterangan Catatan Kepolisian)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Izin pembelian Bahan Bakar Minyak (BBM).</li> <li>2. Surat Izin Rame-rame (Surat izin bagi masyarakat untuk mengadakan suatu acara tertentu sehingga acara tersebut dapat dipantau pelaksanaannya oleh pihak keamanan, desa dan kecamatan setempat).</li> </ol> |

*Sumber: Kantor Kecamatan Cililin, 2021*

Berdasarkan informasi yang terdapat dalam tabel diatas, produk pelayanan non-perizinan dan perizinan masing-masing telah diatur berdasarkan Peraturan Bupati Bandung Barat Nomor 45 Tahun 2011. Produk pelayanan administratif sebelumnya yang menjadi kewenangan Kecamatan Cililin diantaranya yaitu: (1) Izin pembelian Bahan Bakar Minyak (BBM), (2) Surat Izin Gangguan (SIG), Surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan Surat Izin Rame-rame. Adapun untuk produk pelayanan perizinan kini tidak menjadi kewenangan Kecamatan Cililin semenjak Oktober 2021. Perbup Bandung Barat No.45 Tahun 2011 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku untuk disesuaikan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berkaitan dengan pelayanan administratif, dalam Pasal 5 ayat (7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan sebagai berikut :

Pasal 5 (7) Pelayanan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam Peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara;
- b. Tindakan administratif oleh instansi non pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Berbagai jenis pelayanan administratif tersebut harus dijalankan dengan baik supaya mampu memberikan kualitas pelayanan yang memuaskan bagi

masyarakat. (Tjiptono 2012) mengungkapkan bahwa :“baik tidaknya kualitas layanan tergantung pada kemampuan perusahaan dan stafnya memenuhi harapan pelanggan secara konsisten”.

Berkaitan dengan pemberian pelayanan melalui programnya yakni PATEN, Penyelenggara Pelayanan harus melakukan Surveri Kepuasan Masyarakat. Tujuannya untuk mengetahui hasil kepuasan masyarakat selama ini terhadap pelayanan yang diberikan, atau dalam istilahnya menjadi cermin untuk Penyelenggara Pelayanan dalam melakukan perbaikan agar bisa saling memberikan feedback yang baik antara Pemerintah Kecamatan dan Masyarakatnya. Berikut Ini Hasil Indeks Kepuasan Masyarakat di tahun 2021 setelah dilakukannya survey:

**Tabel 1.3 Laporan Hasil Survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Pada Skpd: Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat Tahun 2021**

| No | Unsur Pelayanan                              | Nilai Unsur Pelayanan |
|----|--|-----------------------|
| 1  | Persyaratan (U1)                             | 3.02                  |
| 2  | Sistem, Mekanisme dan Prosedur (U2)          | 3.03                  |
| 3  | Waktu Penyelesaian (U3)                      | 3.02                  |
| 4  | Biaya/Tarif (U4)                             | 3.84                  |
| 5  | Produk Spesifikasi Jenis Pelayanan (U5)      | 3.10                  |
| 6  | Kompetensi Pelaksana (U6)                    | 3.17                  |
| 7  | Perilaku Pelaksana (U7)                      | 3.25                  |
| 8  | Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan (U8) | 3.19                  |
| 9  | Sarana dan Prasarana (U9)                    | 3.67                  |

Sumber: Kantor Kecamatan Cililin, 2022

Berdasarkan tabel tersebut, unsur pelayanan pada pelaksanaan pelayanan publik di Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat secara umum mencerminkan tingkat kualitas Baik. Unsur pelayanan yang termasuk tiga unsur

terendah dan menjadi prioritas perbaikan yaitu waktu penyelesaian pelayanan dan prosedur layanan. Artinya dalam pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan administrasinya belum optimal, dilihat dari beberapa unsur dengan nilai terendah. Sehingga, perolehan nilai tersebut perlu diperbaiki dalam kekurangannya dan perlu dipertahankan dalam nilai tinggi yang diperoleh.

Berangkat dari permasalahan yang telah dijelaskan, maka peneliti melakukan penelitian lebih mendalam tentang masalah produk administratif dengan diberlakukannya program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan. Oleh karena itu, penulis mengangkat judul **“IMPLEMENTASI PROGRAM PELAYANAN ADMINISTRASI TERPADU KECAMATAN (PATEN) DI KANTOR KECAMATAN CILILIN”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat diidentifikasi masalah yang muncul dalam penelitian ini yaitu:

1. Spirit aparat pemerintah sebagai pelayanan publik masih minim di kalangan aparat pemerintah, terutama aparat pemerintah yang berada pada sektor depan pelayanan langsung kepada masyarakat.
2. Belum lengkapnya kebijakan penyelenggara pemerintah yang sehingga berdampak pada implementasi kepada penyelenggara pemerintah yang belum optimal.
3. Waktu penyelesaian pelayanan masih dirasakan lambat oleh masyarakat, sifat yang ditunjukkan kurang bersahabat dengan masyarakat. Disampaikan berdasarkan keadaan yang peneliti temukan saat observasi di tempat.

### **1.3 Rumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang yang telah dipaparkan, maka dalam hal ini peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi program kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di kantor Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat ?
2. Apa faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam implementasi program kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kantor Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka diperoleh tujuan penelitian yang ingin dicapai oleh penulis, yaitu:

1. Mengetahui tentang implementasi program kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kantor Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat.
2. Mengetahui faktor-faktor penghambat dan pendukung dalam proses implementasi program kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kantor Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat.

### **1.5 Manfaat Hasil Penelitian**

- a. Secara Teoritis

Bagi Peneliti. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan dalam cakupan administrasi publik, terutama peningkatan pelayanan

publik pada tingkat wilayah Kecamatan, baik dalam budaya kerja aparat sebagai pelayan publik dalam implementasi program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan.

Bagi Akademik. Hasil penelitian ini merupakan sebuah wujud dari penerapan ilmu yang telah didapat sebagai mahasiswa Administrasi Publik UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Penelitian ini juga merupakan titik tolak dari teori yang telah dipelajari dengan yang ada pada praktik di lapangan.

b. Secara Praktis

Bagi Instansi Terkait. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada Kantor Kecamatan Cililin Kabupaten Bandung Barat, dalam mendukung serta meningkatkan pelayanan publik dari kebijakan program yang dibuat Permendagri sebagai payung untuk mencapai tujuan terciptanya pelayanan yang efektif, efisien dan akuntabel bagi masyarakat wilayah Kecamatan Cililin, ketentuan tersebut dibuat dalam rangka perbaikan pelayanan publik yang ada di Daerah dalam mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Bagi Masyarakat. Hasil penelitian ini diharapkan masyarakat dapat menerima dampak perubahan yang baik dari implementasi program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang telah lama diterapkan, serta disisi lain diharapkan juga masyarakat dapat menilai pelayanan yang diberikan secara obyektif.

## **1.6 Karangka Pemikiran**

Pada penelitian ini *Grand Theory* yang digunakan adalah administrasi publik yang dikutip Chander dan Plano, administrasi publik adalah proses dimana

sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

*Middle Theory* yang digunakan adalah kebijakan publik menurut Leo Agustino, kebijakan publik merupakan tindakan atau suatu kegiatan yang diusulkan dalam kelompok atau suatu pemerintah oleh seseorang. Yang mana kebijakan tersebut diusulkan untuk mengatasi beberapa (kesulitan) seperti hambatan- hambatan, (kesempatan) seperti kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi, kebijakan dimaksudkan untuk mencapai tujuan.

*Applied Theory* teori yang digunakan mengenai implementasi program, mengutip pendapat G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli mengemukakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Faktor- faktor tersebut diantaranya (1) kondisi lingkungan, (2) hubungan antar organisasi, (3) sumberdaya organisasi untuk implementasi program, (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Berkaitan dengan implementasi program pelayanan Paten, *theory* pada implementasi kebijakan program dapat diterapkan. Dari mulai kondisi lingkungan yaitu dalam lingkungan suatu program kebijakan perlu memperhatikan kendala dalam sumber daya, struktur dan karakteristik struktur lokal yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan.

Selanjutnya hubungan antar organisasi, dalam hal ini suatu kebijakan program pada pelayanan Paten yang didalamnya berkaitan dengan beberapa aturan daerah atau kebijakan desentralisasi dapat ditentukan oleh sejauh mana

pemerintah pusat berupaya mencapai kesuksesan untuk berkoordinasi antara negara, regional dan lokal. Sehingga dalam kebijakan program pelayanan bisa tetap menyelaraskan tujuannya walaupun setiap pemerintah levelnya berbeda.

Berkaitan dengan sumberdaya organisasi untuk implementasi program, SDM memiliki peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi karena dapat meningkatkan kualitas kinerja organisasi tersebut, baik dari segi efektivitas maupun efisiensi. Adapun dalam suatu organisasi pemerintah, SDM yang dimaksud untuk menunjang pemberian pelayanan publik. Yakni Pemerintah Daerah terutama perangkat-perangkat yang ada dibawahnya sering mendapati kurangnya sumber daya finansial, lemahnya dukungan politik yang bisa mempengaruhi suatu kebijakan yang dibuat.

Berikutnya berkaitan dengan karakteristik dan kemampuan agen pelaksana, dalam hal ini perlu diperhatikan kemampuan yang dimiliki dari pelaksana kebijakan, karena pemerintah pusat memperhatikan kemampuan dari pelaksana kebijakan pada tingkat daerah. Meningkatkan kemampuan yang dimiliki dapat menumbuhkan rasa percaya (trust) dan keyakinan masyarakat.

Salah satu strategi dalam upaya peningkatan pelayanan publik yaitu melalui aturan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Permendagri No.4 Tahun 2010. Diketahui bahwa upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pelayanan yang lebih baik oleh pemerintah daerah kerap menghadapi banyak tantangan, karena hal ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa program kebijakan serta pelayanan publik dapat didentifikasi melalui *public complaint* yang cenderung mempertahankan *status-quo* dalam arti tidak mau menerima adanya perubahan, penekanan yang

berlebihan terhadap tugas tanggungjawab sehingga prosedur menjadi kaku dan lamban, serta biaya pelayanan yang ditanggung kepetingan pribadi (Ulum 2018). Adanya program Paten ini dapat di manfaatkan oleh masyarakat Kecamatan Cililin, kita juga dapat melihat seberapa jauh program yang ada dapat diperhatikan oleh Tim Teknis PATEN dan Badan/Kantor Pelayanan Administrasi Terpadu Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung Barat.

Pelayanan administrasi terpadu kecamatan ternyata dalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan. Dengan demikian, untuk menghasilkan pelayanan publik yang optimal diperlukan reformasi program artinya program disini dapat diartikan sebagai unit kegiatan dan kesatuan dalam merealisasi atau mengimplementasikan suatu kebijakan, pada jangka waktu relatif lama, berkesinambungan dan melibatkan sekelompok orang di dalam organisasi. Berkaitan dengan hal tersebut Caiden mengungkapkan bahwa tujuan dari adanya kebijakan untuk menyempurnakan reformasi program, karena kebijakan diturunkan berupa program yang diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerja sama pemerintah dengan masyarakat.

**Gambar 1.2 Kerangka Berfikir**

