

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik sudah menjadi kebutuhan dan perhatian di era otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik merupakan fungsi pemerintahan itu sendiri. Dalam tugas pokok fungsinya pemerintahan yang baik adalah yang dapat memperkuat demokrasi dan hak azasi manusia, meningkatkan kualitas ekonomi, sosial budaya, mengurangi angka kemiskinan, memperkuat perlindungan terhadap masyarakat dan lingkungan, serta bijak dalam memanfaatkan sumber daya alam sehingga meningkatkan kepercayaan terhadap pemerintah.

Negara berkewajiban melayani setiap warga Negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar masyarakat dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat dari Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat melalui pelayanan publik yang dilaksanakan seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat atas peningkatan pelayanan publik sebagai upaya untuk mempertegas capaian pemerintahan yang baik.

Dewasa ini kehidupan masyarakat mengalami banyak perubahan sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai dalam proses pembangunan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang begitu pesat. Perubahan yang

dapat dirasakan sekarang ini adalah terjadinya perubahan pola pikir masyarakat ke arah yang semakin kritis. Hal tersebut dimungkinkan karena semakin hari masyarakat semakin cerdas dan semakin memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan mereka, terutama dalam mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah.

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik terdapat pengertian bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara merupakan setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Atasan satuan kerja Penyelenggara merupakan pimpinan satuan kerja yang membawahi secara langsung satu atau lebih satuan kerja yang melaksanakan pelayanan publik. Organisasi penyelenggara pelayanan publik atau Organisasi Penyelenggara merupakan satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pelaksana pelayanan

publik atau Pelaksana merupakan pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Masyarakat merupakan seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Standar pelayanan merupakan tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Maklumat pelayanan merupakan pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam standar pelayanan. merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan dan pengelolaan informasi serta mekanisme penyampaian informasi dari Penyelenggara kepada masyarakat dan sebaliknya dalam bentuk lisan, tulisan Latin, tulisan dalam huruf Braille, bahasa gambar, dan/atau bahasa lokal, serta disajikan secara manual ataupun elektronik. Mediasi merupakan penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak melalui bantuan, baik oleh ombudsman sendiri maupun melalui mediator yang dibentuk oleh ombudsman. Ajudikasi merupakan proses penyelesaian sengketa pelayanan publik antar para pihak yang diputus oleh ombudsman. Menteri merupakan menteri dimana kementerian berada yang bertanggung jawab pada bidang pendayagunaan aparatur Negara. Ombudsman merupakan sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik,

baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Undang-Undang ini berasaskan pada kepentingan umum, adanya kepastian hukum, adanya kesamaan hak, adanya keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan dalam perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu dan kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan dan bertujuan agar batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, menjalankan sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik dalam penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam mendapatkan penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 mengamanatkan bahwa pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah. Hal ini tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta

peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Indonesia, dijelaskan sebagaimana dalam Pasal 18 B ayat 1 UUD 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

Dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mengamanatkan bahwa salah satu tujuan dari otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang akan ditempuh melalui 3 (tiga) jalur, yakni : peningkatan pelayanan publik, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan daya saing.

Peningkatan pelayanan publik menjadi salah satu agenda utama dari dilaksanakannya Reformasi Birokrasi. Karena dirasakan kualitas pelayanan publik yang belum memenuhi harapan masyarakat, dalam arti tingkat kepuasan masyarakat masih rendah, ditandai masih banyaknya keluhan-keluhan terhadap penyelenggara pelayanan publik, baik yang berkaitan dengan prosedur pelayanan yang masih terkesan berbelit-belit, kelambatan dalam pengurusan, biaya yang tidak terjangkau maupun sikap petugas pelayanan yang tidak mencerminkan sikap sebagai abdi masyarakat.

Mencermati peran layanan yang semakin menonjol maka tidak heran apabila masalah pelayanan menjadi sorotan dan mendapatkan porsi yang lebih besar dan berulang kali menjadi isu publik yang sering dibicarakan. Untuk pemerintahan di kecamatan masalah pelayanan menjadi konsentrasi utama karena menyangkut kepentingan umum dan masyarakat secara keseluruhan. Tugas ini

selaras dengan semangat reformasi birokrasi dimana aparat pemerintahan menjadi pelayan masyarakat dengan sebaik-baiknya sebagaimana tercantum dalam amanat undang-undang.

Fakta di lapangan membuktikan bahwa hampir seluruh kegiatan sosial masyarakat bahkan yang terkait dengan identitas legal baik personal maupun kelompok bahkan kegiatan yang bersifat perekonomian mulai dari Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dengan tingkat tertentu, dan berbagai pelayanan lainnya erat kaitannya dengan pemerintah kecamatan.

Salah satu upaya yang telah dilakukan Pemerintah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik adalah dengan melaksanakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 238 – 270 tentang Petunjuk Teknis Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan. PATEN merupakan penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dimaksudkan sebagai salah satu upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan cara menjadikan kecamatan sebagai pusat sekaligus simpul pelayanan masyarakat sehingga akan terbangun pelayanan yang cepat, tepat, murah dan terjangkau sesuai dengan harapan masyarakat. Pemerintah Kecamatan sebagai salah satu unit organisasi pemerintah daerah mempunyai kedudukan yang strategis karena berada di garis depan (*front line*) yang berhadapan langsung dengan masyarakat.

Maka dari uraian singkat di atas mendorong penulis untuk lebih jauh meneliti tentang “Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) untuk Menciptakan *Good Governance* di Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Publik Terhadap Masyarakat di Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri?
2. Bagaimana Penerapan Prinsip *Good Governance*?
3. Faktor apa saja yang menjadi kendala dalam upaya peningkatan pelayanan publik dalam menciptakan *good governance* di Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah dan latar belakang di atas, memiliki beberapa tujuan penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui upaya peningkatan pelayanan publik terhadap masyarakat di Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri.

2. Untuk mengetahui upaya dalam menciptakan *good governance*.
3. Untuk mengetahui kendala pelayanan publik terhadap masyarakat dalam peningkatan pelayanan publik di Kecamatan Puhpelem, Kabupaten Wonogiri.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Akademis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat menambah referensi dalam bentuk informasi dan pengetahuan, terutama bagi mereka yang tertarik terhadap permasalahan pelayanan publik di pemerintah kecamatan dalam upayanya untuk meningkatkan ilmu pemerintahan.
2. Secara Praktis diharapkan dengan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dan langkah-langkah strategis bagi pihak pemerintah Kecamatan Puhpelem dalam upaya peningkatan pelayanan publik terhadap masyarakat yang lebih baik.

E. Definisi Konseptual

Definisi konseptual menguraikan beberapa istilah atau konsep yang terkait pada penelitian yang dilakukan sebagai berikut:

1. Perilaku merupakan kumpulan berbagai faktor yang saling berinteraksi. Sering tidak disadari bahwa interaksi tersebut sangat kompleks sehingga kadang-kadang kita tidak sempat memikirkan penyebab seseorang menerapkan perilaku tertentu. Karena itu amatlah penting dapat menelaah alasan di balik perilaku individu, sebelum dia mampu mengubah perilaku tersebut.
2. Aparat pemerintahan kecamatan adalah sebagai unit organisasi kepanjangan pemerintah daerah yang mempunyai jangkauan yang lebih dekat dan erat terhadap masyarakat dibandingkan dinas/instansi pemerintah lainnya yang berada di wilayah pemerintah daerah dalam hal pelayanan terhadap masyarakat.
3. Mutu merupakan keseluruhan karakteristik dari suatu produk barang atau jasa dalam hal kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan dan bersifat teknis.
4. Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

F. Kerangka Teori

a. Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

1. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, dan lain-lain.
2. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi menjadi:
 - a. Yang bersifat primer, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien/*customer* mau tidak mau harus

memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan perizinan, dan pelayanan identitas penduduk.

- b. Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang atau jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien/customer tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan. Misalnya adalah pelayanan kesehatan.

Ada 5 (lima) karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna/klien untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada dan hubungannya dengan pengguna/klien.
4. Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna/klien atau penyelenggara pelayananan.

5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Soewarno Handyaningrat (1982:154) yang mengatakan bahwa” Aparatur ialah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek-aspek administrasi itu terutama ialah kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian”. Aparatur menurut definisi diatas dikatakan bahwa aparatur merupakan organisasi kepegawaian dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan ataunegara dalam melayani masyarakat. Aspek-aspek administrasi merupakan kelembagaan atau organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 87/M.PAN/8/2005 tentang pedoman peningkatan pelaksanaan efisiensi, penghematan dan disiplin kerja Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, menyebutkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Aparatur Negara adalah Aparatur Pemerintah yang bertanggung jawab mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean governance*). Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah dalam melaksanakan tanggungjawabnya wajib melakukan perubahan sikap, tindakan, dan perilaku ke arah budaya kerja efisien, hemat, disiplin tinggi, dan anti korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Dalam melaksanakan ketentuan tersebut, aparatur pemerintah berupaya secara sistematis dan berkelanjutan menjadi panutan dan teladan dalam lingkungan masyarakat.

Pengaturan tentang kecamatan sedikit banyak mengalami perubahan bahkan penguatan oleh UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini bisa dimengerti karena kendali pengaturan negara akan lebih efektif dan efisien dengan cara terhubungnya simpul-simpul kecamatan dalam perspektif pengendalian pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan dalam makro kosmos Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembuktian akan hal ini dapat dilihat dalam rangkaian pasal pada undang-undang yang telah diundangkan tanggal 2 Oktober 2014.

Berawal dari pasal 221 ayat (1) difahami bahwa semangat ataupun ruh pembentukan kecamatan adalah dalam rangka meningkatkan koordinasi pemerintahan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat baik desa maupun kelurahan. Dijelaskan lebih lanjut dalam ayat (3) bahwa dalam rangka mekanisme pembentukan kecamatan tidak boleh meninggalkan keikutsertaan propinsi sebagai wakil pemerintah pusat. Hal ini menegaskan bahwa harus adanya rentang kendali yang kuat yang menghubungkan antara Kecamatan, Kabupaten, Provinsi, dan Kementrian Dalam Negeri. Ini semakin dikuatkan oleh pasal 224 ayat (3) yang berisi bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat mempengaruhi dalam pengangkatan Camat.

Yang lebih spektakuler adalah bahwa berdasarkan pasal 225 ayat (1) point a bahwa salah satu tugas Camat adalah melaksanakan urusan pemerintahan umum. Dijelaskan pada pasal 9 ayat (5) bahwa urusan pemerintahan umum pada dasarnya adalah kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Lebih rinci dijelaskan pada pasal 25 ayat (1) bahwa tugas pemerintahan umum adalah

pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang undangan, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Meski dalam pasal 209 ayat (2) definisi kecamatan sebagai unsur aparatur daerah tidak seperti UU No 5 tahun 1974 Camat sebagai unsur wilayah namun UU 23 tahun 2014 cukup memberikan ruang berkreasi dalam rangka pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi manajemen pemerintahan dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan menggunakan alat kelengkapan kecamatan yang ada sebagaimana di atur dalam pasal 225 ayat (3) baik dalam unsur staf maupun unsur lini sebagai pelaksana misi kecamatan mencapai tata

kelola pemerintahan yang baik, mewujudkan pelayanan publik maupun pemberdayaan masyarakat.

Selain melaksanakan urusan di atas kecamatan juga dimungkinkan untuk mendapatkan pelimpahan urusan dari Bupati sebagaimana termaktub dalam pasal 226 ayat 1,2, dan 3 dengan Keputusan Bupati dalam rangka efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat. Aspek pelimpahan kewenangan dari Bupati kepada Camat disertai dengan penganggaran dari APBN merupakan pelimpahan kewenangan urusan dekonsentrasi (pasal 225 ayat 2) dan dari APBD merupakan pelimpahan kewenangan urusan desentralisasi (pasal 227).

Sebelum ditebitkannya undang-undang yang baru ini kecamatan lebih dikenal dengan pelaksana tugas-tugas fasilitasi dan koordinasi namun sekarang banyak diberikan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap desa/kelurahan sebagaimana pasal 225 ayat (1) huruf g. Hal ini makin berat dengan diterbitkannya UU No 6 tahun 2014 tentang Desa, dimana disamping kecamatan harus mengelola potensi internal namun juga mengelola desa/kelurahan dengan multi dimensi yang melingkupinya. Berkait dengan hal itu sangat diperlukan kemampuan manajemen yang tangguh baik dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan fungsi kontrolnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan kecamatan, UU 23 Tahun 2014 juga membuka ruang untuk berinovasi. Inovasi tersebut dapat berbentuk bagaimana menyelenggarakan pemerintahan yang efektif dan efisien, bagaimana memberikan pelayanan publik yang baik, maupun inovasi tentang bagaimana

cara memberdayakan masyarakat dengan tepat dan berhasil guna. Ruang-ruang tersebut dibuka dalam koridor peningkatan efisiensi, perbaikan efektivitas, perbaikan kualitas pelayanan, tidak ada konflik kepentingan, berorientasi kepada kepentingan umum, dilakukan secara terbuka, memenuhi nilai-nilai kepatutan, dan dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri (pasal 387). Bahkan Pasal 389 menyebutkan dalam hal pelaksanaan inovasi yang telah menjadi kebijakan Pemerintah Daerah dan inovasi tersebut tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan, aparatur sipil negara tidak dapat dipidana.

b. Konsep Pelayanan Publik

Substansi pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pelayanan publik ini menjadi semakin penting karena senantiasa berhubungan dengan khalayak masyarakat ramai yang memiliki keaneka ragam kepentingan dan tujuan. Oleh karena itu institusi pelayanan publik dapat dilakukan oleh pemerintah maupun non-pemerintah. Jika pemerintah merupakan organisasi birokrasi dalam pelayanan publik, maka organisasi birokrasi pemerintahan merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dalam hal institusi pemerintah memberikan pelayanan, maka yang terpenting adalah bagaimana memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya. Suatu pelayanan bermutu yang diberikan kepada

masyarakat menuntut adanya upaya dari seluruh pegawai, dan bukan hanya dari petugas di "*Front Office*". Jadi, upaya itu tidak hanya dituntut dari mereka yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menghasilkan pelayanan yang mencerminkan kualitas sikap pegawai tersebut, tetapi juga dari para pegawai di "*Back Office*" yang menghasilkan layanan di belakang layar yang tidak kelihatan oleh masyarakat. Oleh karena itu tugas apa saja yang dilakukan oleh setiap pegawai mengandung unsur pelayanan yang pada gilirannya akan mempengaruhi mutu pelayanan jasa produk dari instansi dimana pegawai tersebut bekerja yang diterima oleh masyarakat.

Pelayanan masyarakat mencerminkan pendekatan seutuhnya dari seorang pegawai pada instansi pemerintah kecamatan. Inti dari pelayanan masyarakat adalah sikap menolong, bersahabat, dan profesional dalam memberikan pelayanan jasa atau produk dari suatu instansi yang memuaskan masyarakat dan menyebabkan masyarakat datang kembali untuk mohon pelayanan instansi tersebut.

Pelayanan masyarakat menuntut setiap unsur di dalam lembaga tersebut untuk berempati kepada masyarakat. Empati mengandung pengertian sebagai kesanggupan dari birokrat pemerintah untuk menempatkan dirinya dari pihak masyarakat dan melihat hal-hal atau masalah-masalah dari sudut pandangan masyarakat. Melalui empati yang dilakukan oleh pegawai itu akan menuntut kesabaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik, maka prinsip-prinsip dalam pelayanan publik antara lain:

1. Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan)
2. Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut.
3. Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan
4. Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.
5. Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan dalam Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 (Ratminto dan Winarsih, 2007:22) yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan; Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan; Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :
 - 1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
 - 2. Unit kerja / pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - 3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi; Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana; Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk

penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

- h. Kemudahan akses; Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan; Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam rangka mewujudkan sasaran atau tujuan yang diinginkan selain diperlukan upaya pembinaan aparatur pemerintah daerah juga membangun atau menyediakan sarana dan prasarana sebagai fasilitas pelayanan publik, sehingga dapat bekerja dan melayani publik secara efektif, efisien, dan akuntabel. Yang

perlu diprioritaskan oleh Pemerintah Daerah adalah bagaimana pemerintah daerah mampu membangun, meningkatkan, dan mendayagunakan kelembagaan daerah yang kondusif, sehingga dapat mendesain standar pelayanan publik yang mudah, murah, cepat, dan memuaskan.

Dari uraian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan keperluan masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditentukan.

c. Pemerintahan Dalam Konteks *Good Governance*

Konsep Penerapan Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pengertian penerapan adalah perbuatan menerapkan. Sedangkan menurut beberapa ahli berpendapat bahwa, penerapan adalah suatu perbuatan mempraktikkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk suatu kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang telah terencana dan tersusun sebelumnya. Penerapan dapat berarti sebagai suatu pemakaian atau aplikasi suatu cara atau metode suatu yang akan diaplikasikannya. Arti kata penerapan adalah bisa berarti pemakaian suatu cara atau metode atau suatu teori atau sistem. Untuk mempermudah pemahaman bisa dicontohkan dalam kalimat berikut: sebelum dilakukan penerapan sistem yang baru harus diawali dengan sosialisasi agar masyarakat tidak kaget. *Good governance* merupakan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta

dimana kesepakatan tersebut mencakup pembentukan seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka. (Masyarakat Transparansi Indonesia : 2002:9) Disisi lain istilah *Good governance* menurut Dwipayana (2003:45) merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang dipandang baik dalam suatu masyarakat, namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama. Berbagai definisi *Good governance* (Dwipayana, 2003:47) lainnya adalah sebagai berikut: "*Good Governance*" sering diartikan sebagai "kepemerintahan yang baik". Adapula yang mengartikannya sebagai "tata pemerintahan yang baik" dan ada pula yang mengartikannya sebagai "sistem pemerintahan yang baik". Selanjutnya dijelaskan pula bahwa istilah "*governance*" sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan publik *good and services*. Sedangkan arti "*good*" dalam "*good governance*" mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Praktik terbaiknya disebut "*good governance*" atau pemerintahan yang baik. Sehingga dengan demikian "*good governance*" didefinisikan sebagai "penyelenggaraan

pemerintah yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain Negara, sektor swasta dan masyarakat". Menurut Riswanda Imawan (2002:32) "*good governance*" diartikan sebagai cara kekuasaan Negara digunakan dalam mengatur sumber-sumber ekonomi dan sosial bagi pembangunan masyarakat (*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*). Menurut Sedarmayati (2003:76) *good governance* adalah suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Dengan demikian ia berpendapat bahwa pemerintah berada pada posisi sentral (*agent of change*) dari suatu masyarakat dalam suatu masyarakat berkembang. Dalam *good governance* tidak hanya pemerintah, tetapi juga citizen, masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang terorganisir, seperti LSM, asosiasi-asosiasi kerja, bahkan paguyuban. Menurut Zulkarnain (2002:21) *good governance* merupakan sesuatu yang baru bagi masyarakat Indonesia, dimana aplikasi daripada konsep ini seringkali tergantung pada kerjasama pemerintah dan masyarakat untuk mencapai dua tujuan yaitu pemerintah yang bersih dan demokratis. Dijelaskan pula bahwa terjadinya krisis disebabkan banyaknya penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang telah merusak sendi-sendi penyelenggaraan Negara dan berbagai sendi kehidupan nasional. Sejak reformasi dimulai maka konsep *good governance* masuk dalam khasanah pemulihan ekonomi Indonesia. Untuk mengetahui gagasan dan praktik *good governance*, maka inti *good governance* adalah seni pemerintah yang berpijak pada *rule of law* dengan elemen transparansi, akuntabilitas, *fairness*, dan

responsibility. Elemen-elemen tersebut menyadarkan kita bahwa *good governance* adalah seperangkat tindakan yang memberikan pagar yang lebih jelas dari proses pemerintahan dengan fungsi dan wewenangnya. Dari sudut pendekatan sistem menurut Pulukadang (2002:34), *good governance* menyangkut pelaksanaan kekuasaan pemerintah dalam hal *decisison making* dan dalam hal menjalankan fungsinya secara utuh, dan menyeluruh sebagai suatu kesatuan tindakan yang terarah dan teratur, baik itu meliputi bidang ekonomi (*economic governance*), politik (*political governance*), dan administrasi (*administrativ governance*). Kepemerintahan ekonomi fungsinya melalui proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi kegaitan dibidang ekonomi mdidalam negeri dan interaksi diantara pelaku ekonomi. Kepemerintahan politik fungsinya menyangkut proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Kepemerintahan administrasi adalah sistem pelaksanaan proses kebijakan. Beberapa aspek yang biasa menunjukkan dijalankannya *good governance* atau pemerintahan yang baik menurut Suhardono (2001:115), yaitu pertama, pengakuan atas pluralitas politik; kedua, keadilan sosial; ketiga, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan; dan keempat, kebebasan. Kasus-kasus yang berkembang di dunia ketiga dan upaya pembauran sistem kapitalisme dunia, telah memunculkan ide perubahan yang cukup penting, dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. *Good governance* dalam konteks ini dapat dipandang sebagai langkah untuk menciptakan mekanisme baru yang memungkinkan Negara kembali berfungsi untuk mengatasi masalah-masalah yang justru di akibatkan oleh kerja mekanisme pasar. *Good governance* sering

diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik. Konsep *good governance* pada suatu gagasan adanya saling (*interdependence*) dan interaksi dari bermacam-macam aktor kelembagaan disemua level di dalam Negara (Legislatif, Eksekutif, yudikatif, militer) dan sektor swasta (Perusahaan, lembaga keuangan). Tidak boleh ada aktor kelembagaan di dalam *good governance* yang mempunyai kontrol yang mutlak. Dengan kata lain, didalam *good governance* hubungan antar Negara, masyarakat madani, dan sektor swasta harus dilandasi prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas publik dan partisipasi, yaitu suatu prasyarat kondisional yang dibutuhkan dalam proses pengambilan dan keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik dan akseptibilitas masyarakat terhadap suatu kebijakan yang dibuat bukan ditentukan oleh kekuasaan yang dimiliki, tetapi sangat tergantung dari sejauh keterlibatan aktor-aktor di dalamnya. Dalam karya tulis ini penulis mengambil landasan teori yang dikemukakan oleh Sedarmayanti.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri dari :

1. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau.
2. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.

3. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
4. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
5. Demokrasi dan Partisipasi, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.
6. Efisiensi dan Efektifitas, menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
7. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM) dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Berbagai hal yang diuraikan di atas pada intinya adalah *good governance* hanya bermakna jika keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan

kepentingan publik. Kelembagaan yang menjadi representasi bagi masyarakat atau *customer* yang memang memiliki otoritas sebagai pemegang kendali di kerangka pelaksanaan *good governance*. Pelibatan tersebut membutuhkan beberapa prasyarat awal yang harus diimplementasikan oleh pemerintah daerah itu sendiri, khususnya dalam hal akuntabilitas dan transparansi. Dalam hal ini pemerintah daerah harus bersifat transparan, bertanggung jawab, dan responsif. Oleh karena itu gerakan *good governance* harus memiliki agenda yang jelas agar tujuan utamanya dapat tercapai.

d. Dasar Pelayanan Terpadu Kecamatan

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu tugas Camat adalah melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan Desa atau Kelurahan. Berdasarkan Undang-Undang ini, secara filosofis otonomi daerah dan desentralisasi bertujuan untuk demokrasi dan kesejahteraan. Untuk demokrasi, pertanyaannya adalah bagaimana menjadikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal/daerah untuk mendukung proses demokratisasi menuju masyarakat madani (*civil society*). Sedangkan untuk kesejahteraan, pertanyaan bertumpu pada bagaimana menjadikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat atau penyediaan layanan publik secara efisien dan efektif. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pada Pasal 9 ayat (1) ditetapkan bahwa dalam rangka

mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Sistem pelayanan terpadu sesungguhnya merupakan inovasi manajemen dalam rangka mendekatkan, mempermudah, dan mempercepat pelayanan terhadap publik/masyarakat.

Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati dan Walikota kepada para Camat di setiap daerah sesungguhnya merupakan hal yang mendesak untuk dilakukan agar pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan baik. Apalagi jika hal tersebut dikaitkan dengan pelaksanaan program PATEN (Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan) seperti diatur dalam Permendagri No 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, di mana seluruh Kecamatan sudah harus menerapkan program tersebut pada tahun 2015. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas (prima) menjadi salah satu ciri tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Kinerja pelayanan publik sangat besar pengaruhnya terhadap kualitas kehidupan masyarakat. Oleh karena itu membangun sistem manajemen pelayanan publik yang handal adalah keniscayaan bagi Daerah kalau mereka ingin meningkatkan kesejahteraan warganya. Tidak mengherankan kalau perbaikan kualitas pelayanan publik menjadi salah satu alasan mengapa Pemerintah mendesentralisasikan kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik kepada Daerah. Dengan menyerahkan kewenangan penyelenggaraan pelayanan kepada Daerah, Pemerintah berharap pelayanan publik akan menjadi lebih responsif atau tanggap terhadap dinamika masyarakat di daerahnya. Ketika manajemen pelayanan diserahkan ke Daerah, kesempatan warga untuk ikut berpartisipasi

dalam penyelenggaraan pelayanan seharusnya menjadi semakin terbuka. Warga harus dapat dengan lebih mudah mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan. Mereka harus dapat menyampaikan aspirasinya (*local voice*) kepada rezim pelayanan. Mekanisme penyampaian keluhan harus dikembangkan di setiap satuan birokrasi pelayanan dan birokrasi wajib menindaklanjuti keluhan yang disampaikan warga penggunanya. Untuk mengawasi praktik penyelenggaraan pelayanan di Daerah Kabupaten/Kota, Gubernur sebagai Wakil Pusat melakukan supervisi atas pelayanan publik di wilayahnya.

e. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Memahami konsep pelayanan publik secara sederhana dapat digambarkan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan publik merupakan isu penting dalam reformasi birokrasi yang terus berkembang dan penuh kritik dewasa ini.

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah untuk memuaskan dan memenuhi kebutuhan sesuai dengan keinginan masyarakat pada umumnya untuk mencapai hal ini, diperlukan kualitas pelayanan sesuai harapan dari masyarakat.

Kualitas pelayanan publik merupakan tolok ukur untuk menentukan bagaimana kinerja layanan publik di suatu lembaga penyedia layanan publik. Terkait kualitas pelayanan publik menurut Pasalong (2010:132) sebagai berikut: Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyandang arti relatif bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat

penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya itu terpenuhi berarti kualitas suatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat.

Sinambela (2006:6) menjelaskan bahwa, untuk mencapai kepuasan dituntutkan kualitas pelayanan prima yang terdiri dari:

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Koordinasi, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. Partisipasi, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
6. Kestinambungan hak dan kewajiban, yakni pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Prinsip kepuasan masyarakat dalam proses pelayanan jasa publik oleh pemerintah sebagai *service provider* sangat penting karena hanya dengan memenuhi kebutuhan pelanggan secara memuaskan, keberadaan pemerintah itu diakui dan mendapatkan legitimasi serta kepercayaan dari rakyatnya.

Hal ini berarti pemerintah sebagai pemberi pelayanan mempunyai peranan penting untuk memenuhi kebutuhan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah yang mendapat kepercayaan atau legitimasi dari masyarakat dalam melaksanakan proses pelayanan jasa publik, haruslah benar-benar dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya, tanpa membedakan suku, agama, golongan, ras dan lainnya

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi akan dipengaruhi oleh beberapa faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses pelayanan, budaya, birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah sub variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja dan variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur, kecepatan proses, dan kualitas keluaran (output) yang akan dihasilkan.

Apabila organisasi menggunakan teknologi modern seperti komputer maka metode dan prosedur kerja berbeda dengan ketika organisasi menggunakan cara kerja manual. Melalui adopsi teknologi modern dapat menghasilkan output yang lebih banyak dan berkualitas yang relatif lebih cepat.

Sesungguhnya, kebanyakan organisasi memiliki aspek-aspek tertentu dari birokrasi walaupun tidak sebuahpun organisasi bersifat birokrasi sempurna. Maka birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional kepada seluruh masyarakat.

Kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi yang dialami oleh masyarakat.

Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri. Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Pelayanan publik yang profesional setidaknya didasarkan pada akuntabilitas, dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah) melalui penguatan pranata pelayanan dengan lebih mengedepankan efektivitas pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran, sederhana dalam prosedur dan tata cara pelayanan yang diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan, perlunya kejelasan dan kepastian (transparan) mengenai kepastian mengenai persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, maupun jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

Demikian pula halnya pelayanan publik yang berkualitas memerlukan keterbukaan yang mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta, efisiensi berkaitan dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan, pencegahan atas pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait, ketepatan waktu pelaksanaan

pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan, responsif yang lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani maupun adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis dewasa ini menjadikan birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Bermula dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogik dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatik.

Menurut Tangkilisan (2005:216), untuk menciptakan kualitas pelayanan yang berkualitas, maka memodifikasi lima dimensi pokok yang berkaitan dengan kualitas jasa, yaitu:

1. Wujud (*tangibles*), yaitu meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, personil, sarana komunikasi;
2. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan;
3. Ketanggapan (*responsiveness*), yaitu keinginan untuk memberikan pelayanan tanggap;

4. Jaminan (*assurance*), yaitu mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki oleh staf;
5. Empati (*Emphaty*), yaitu kemudahan dalam hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggara pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur (Undang-Undang Nomor 25 pasal 1 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik).

Menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No.63 tahun 2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik, standar pelayanan harus meliputi:

1. Prosedur pelayanan.

Prosedur pelayanan yang dilakukan dalam hal ini antara lain kesederhanan, yaitu kemudahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta kemudahan dalam memenuhi persyaratan pelayanan.

2. Waktu penyelesaian.

Waktu yang ditetapkan sejak ditetapkan saat pengajuan permohonan sama dengan waktu penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan haruslah berkaitan dengan kepastian waktu dalam memberikan

pelayanan yang sesuai dengan lamanya waktu layanan masing-masing.

3. Biaya pelayanan.

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian dalam proses pemberian pelayanan, haruslah dengan pengenaan biaya yang secara wajar dan terperinci serta tidak melanggar ketentuan yang berlaku.

4. Produk layanan.

Hasil layanan yang diterima harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Hal ini berkaitan dengan kenyataan dalam pemberian pelayanan yaitu hasil pelayanan yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan.

5. Sarana dan prasarana.

Penyedia sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik. Hal ini berkaitan dengan ketersediaan perangkat penunjang pelayanan yang memadai seperti meja, kursi, ruang tunggu, tempat beribadah, toilet, dan lain-lain. Serta adanya kemudahan dan kenyamanan dalam memperoleh suatu pelayanan.

6. Kompetensi petugas pemberian pelayanan.

Kompetensi petugas memberi pelayanan harus ditetapkan dengan tetap berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan. Hal ini berkaitan dengan tanggung jawab petugas pelayanan seperti pengetahuan, kedisiplinan, kesopanan di dalam memberikan pelayanan.

Pada hakikatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan pada prakteknya dapat diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*). Yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat.

Dari semua uraian di atas jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri.

G. Definisi Operasional

Definisi Operasional merupakan suatu unsur yang menginformasikan bagaimana cara mengukur suatu indikasi dengan indikator yang ada. Indikator tentang upaya kecamatan dalam meningkatkan kualitas pelayanan di Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri, terkait dengan apa yang harus dilakukan oleh pihak-pihak aparatur kecamatan adalah sebagai berikut:

1. Upaya kecamatan dalam memahami tugas-tugas pelayanan terhadap masyarakat yang ditentukan oleh proses input dan output pelayanan,

sekaligus sebagai pelaku yang harus diperhatikan dan mendapatkan pelayanan.

- a. Kecepatan dan ketepatan dalam memberikan layanan.
 - b. Kemudahan pelayanan.
 - c. Perhatian dalam memberikan layanan.
 - d. Kenyamanan dalam memberikan layanan.
2. Kendala perangkat kecamatan dalam memberikan layanan terhadap masyarakat. Dalam hal ini, bahwa kendala adalah sesuatu hal yang merintang atau menahan dalam mencapai tujuan.
- a. Terbatasnya personil.
 - b. Jauhnya jarak ke ibu kota kabupaten.

H. Metode Penelitian

Metode secara umum berisi cara atau langkah-langkah praktis yang ditempuh oleh peneliti untuk mencapai tujuan dari penelitian itu sendiri. Pada bagian ini dipaparkan jenis penelitian, lokasi penelitian, obyek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode kualitatif dengan desain deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan gambaran secara cermat mengenai individu atau kelompok tertentu tentang keadaan dan gejala yang terjadi. (Koentjaraningrat, 1993:89).

2. Lokasi Penelitian.

Penelitian ini dilaksanakan di kantor Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri. Pemilihan lokasi obyek penelitian berdasarkan pertimbangan bahwa dalam fungsi struktur pemerintahan Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri bagian pelayanan diperlukan perubahan kinerja dalam memberikan pelayanan, baik proses pelayanan maupun profesionalitas pelayanan.

3. Penentuan Informan.

Dalam hal ini yang menjadi sumber data dalam penelitian adalah masyarakat Kecamatan Puhpelem Kabupaten Wonogiri serta pejabat di Kantor Kecamatan Puhpelem yang berkompeten dalam pelayanan masyarakat. Menggunakan metode *purposive sampling*, informan dipilih dan ditentukan berdasarkan karakteristik tertentu yang dianggap mempunyai korelasi dengan objek penelitian. Informan dalam penelitian ini adalah sejumlah 8 (delapan) informan terdiri dari 3 (tiga) orang pejabat di kantor Kecamatan Puhpelem, 2 (dua) orang tokoh masyarakat, dan 3 (tiga) orang anggota masyarakat.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Sumber Data Primer yaitu sumber data yang diperoleh langsung dari narasumber penelitian. Dalam hal ini narasumber adalah orang-orang yang dianggap tahu dan berkompeten serta dapat dipercaya untuk menjadi sumber data atau informan yang dapat memberikan sejumlah informasi yang diperlukan sebagai data-data penelitian untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

Dalam memperoleh data primer, penulis sengaja menentukan orang-orang yang memberikan informasi dan dengan pertimbangan narasumber yang dipilih tersebut berkualitas dalam memberikan informasi yang dibutuhkan. Data primer bisa juga digunakan sebagai bahan pertimbangan data sekunder.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari buku, dokumen, buletin, dan informasi lainnya yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Teknik Wawancara

Metode wawancara menurut (Sugiyono, 2006; 138-140) adalah suatu cara untuk mendapatkan data dengan mengandalkan hubungan

secara lisan atau tanya jawab yang tidak beraturan. Wawancara dalam mengumpulkan data ini bertujuan untuk mengumpulkan keterangan yang dihimpun melalui sumber data yang tersedia, yang dapat diartikan tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. Dalam kaitannya dengan teknik wawancara adalah percakapan secara maksud tertentu antara dua orang atau lebih yaitu pewawancara mengajukan pertanyaan, yang diwawancarai akan memberikan jawaban atas jawaban tersebut secara detail menurutnya.

Jenis wawancara yang dipakai untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini adalah wawancara tidak terstruktur dengan menggunakan instrumen wawancara.

b. Teknik Observasi

Observasi menurut (Bungin, 2007:115) adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan kegiatan pengamatan, tanya jawab/wawancara, dan pencatatan secara sistematis yang langsung terhadap gejala-gejala dan peristiwa yang diteliti. Data yang diperoleh adalah dari metode observasi data tentang fasilitas-fasilitas pembangunan di berbagai sektor. Beberapa bentuk observasi yang dapat digunakan dalam penelitian kualitatif yaitu observasi partisipasi, observasi tidak terstruktur, dan observasi kelompok tidak terstruktur.

c. Teknik Dokumentasi

Teknik Dokumentasi, menurut Sugiyono (2013:240) dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seorang. Dokumen yang berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan (*life histories*), cerita, biografi, peraturan, kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, gambar hidup, sketsa dan lain-lain. Dokumen yang berbentuk karya misalnya karya seni, yang dapat berupa gambar, patung, film dan lain-lain. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif.

6. Teknik Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh dari data primer maupun data sekunder, metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Dimana data-data yang dihimpun baik primer maupun sekunder disusun, dianalisis, dan diinterpretasikan kemudian ditarik suatu kesimpulan logis secara induktif sebagai hasil penelitian. Prinsip validitas, objektivitas, dan reliabilitas temuan akan dilakukan melalui cara pengkategorian data dengan sistem pencatatan yang relevan dan melakukan pengecekan atas data yang telah dikumpulkan dengan teknik triangulasi, yaitu melakukan pemeriksaan terhadap sumber lainnya.

Analisis data diartikan sebagai upaya mengolah data menjadi informasi, sehingga karakteristik atau sifat-sifat data tersebut dapat dengan mudah dipahami dan bermanfaat untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan penelitian.

Dengan demikian, teknik analisis data dapat diartikan sebagai cara melaksanakan analisis terhadap data, dengan tujuan mengolah data tersebut menjadi informasi, sehingga karakteristik atau sifat-sifat datanya dapat dengan mudah dipahami dan bermanfaat untuk menjawab masalah-masalah yang berkaitan dengan kegiatan penelitian, baik berkaitan dengan deskripsi data maupun untuk membuat induksi, atau menarik kesimpulan tentang karakteristik populasi (parameter) berdasarkan data yang diperoleh dari sampel (statistik).