

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Terdapat dua latar belakang pokok mengapa penelitian tentang inovasi tata kelola pemerintahan daerah penting, yakni latar belakang empirik dan latar belakang teoritik. Latar belakang empirik didasarkan pada pertimbangan berikut:

Negara wajib melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan umum yang merupakan tujuan negara yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia ke IV. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat merupakan fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, sebagai tolak ukur terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik atau disebut *good governance*.

Dalam amandemen UUD 1945, reformasi birokrasi yang dimaksud sebagai penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan aparatur pemerintah baik pada level pemerintahan lokal maupun nasional.¹ Tantangan dari reformasi birokrasi ke depan adalah perubahan *main set* dari birokrat untuk lebih peka kepada aspirasi dari masyarakat, berorientasi pada

¹Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm 15

publicness dan bervisi pada peningkatan pelayanan public.² Pelayanan reformasi birokrasi ini sebagai prasyarat menuju pemerintahan yang baik sesuai tuntutan konsep *good governance* yang membutuhkan komitmen dan konsisten yang besar dari para pemberi layanan.

Pintu masuk bagi percepatan reformasi birokrasi di daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good local governance*) terfokus pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Dasar hukum pelayanan publik di Indonesia tertuang dalam Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Menurut Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (1), 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.

Otonomi daerah mempunyai pengertian kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia adalah Undang–Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah seperti yang tercantum dalam undang–undang tersebut bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat; menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumberdaya lokal/daerah untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat; dan untuk memberdayakan serta menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses

²Dwiyanto Indiahono, *Reformasi “Birokrasi Amplop”*; *Mungkinkah?*, Gava Media, Yogyakarta, 2006, hlm 34

pemerintahan dan pembangunan. Menurut undang-undang tersebut bahwa salah satu tujuan dari kebijakan Otonomi adalah mewujudkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang semakin baik kepada masyarakat. Untuk itu kualitas pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu indikator penilaian keberhasilan otonomi daerah.

Pemerintah daerah sebagai daerah yang otonom mempunyai kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya untuk mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas dan terus meningkat dari waktu ke waktu. Tuntutan tersebut semakin berkembang seiring dengan tumbuhnya kesadaran bahwa warga Negara memiliki hak untuk dilayani dan kewajiban pemerintah untuk memenuhi kebutuhannya tersebut. Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah dalam memberikan pelayanan publik tidak hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, tetapi juga bagaimana agar pelayanan dapat dilakukan dengan tidak membedakan status masyarakat dan menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Pemerintah sebagai penyedia layanan publik bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Kualitas pelayanan publik yang baik menjamin keberhasilan pelayanan, sebaliknya kualitas yang rendah memperburuk kepercayaan publik. Kenyataannya pelayanan publik di Indonesia menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh birokrat prosedural, rumit, tidak efektif dan efisien. Hal ini disebabkan adanya struktur dan fungsi birokrasi yang *overlapping* menyebabkan tidak efisien serta

bertanggungjawab secara jelas.³ Rendahnya mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah menjadi citra buruk pemerintah di tengah masyarakat. Sebagian masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi selalu mengeluh dan kecewa terhadap layanan yang diberikan. Dengan adanya hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam pelayanan antara lain: pertama, bahwa masyarakat sampai saat ini masih menganggap rendah terhadap kinerja birokrasi. Lambanya pelayanan, sulit dan rumitnya persyaratan yang harus dipenuhi dan tidak transparannya masalah pembiayaan menimbulkan keengganan masyarakat untuk mengurus perijinan. Hal ini tentu saja tidak menguntungkan bagi perkembangan perekonomian sehingga menghambat proses terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, profesionalisme pengelolaan pemerintahan terbengkalai karena aparatur pemerintah yang mengutamakan pemenuhan kebutuhan personal daripada mementingkan kebutuhan masyarakat dan memberikan pelayanan publik yang optimal. Cenderung menggunakan pola pikir tradisional bahwa aparatur pemerintah yang dilayani bukan melayani rakyat, sehingga kinerjanya seadanya, tidak profesional dan masih menggunakan sistem kekeluargaan.

Ketiga, dalam birokrasi tidak ada inovasi dan semangat untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah secara efektif dan efisiensi. Kecenderungannya birokrasi daerah dilakukan hanya stagnan, menggunakan cara tradisional yang tidak mengalami perubahan dari waktu ke waktu padahal pelayanan masyarakat harus adanya inovasi agar kebutuhan daerah terpenuhi

³Saiful Arif, *Reformasi Pelayanan Publik*, Averrous Press, Malang, 2008, hlm 5

dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Lemahnya pelayanan publik yang dilakukan birokrasi salah satunya perizinan tentunya berdampak kurang baik bagi dunia usaha, baik sektor formal maupun sektor informal. Terbitnya izin merupakan hal yang penting bagi pelaku usaha karena berkaitan dengan kejelasan status. Tidak adanya izin usaha menjadi kendala, terutama bagi perkembangan kelompok UMK. Tanpa mengantongi perizinan, UMK tidak dapat mengakses kredit dari bank untuk mendapatkan bantuan permodalan, tidak dapat melakukan transaksi dengan unit usaha yang besar, tidak dapat melaksanakan ekspor.

Karakteristik birokrasi tersebut yang mengantarkan perilaku birokrasi pemerintahan yang sangat dipengaruhi oleh patrimonialisme dan *patron-client*, yang menguasai hubungan-hubungan antara birokrat maupun hubungan antara birokrat dengan komponen lain. Hal ini terlihat perilaku birokrasi di Indonesia merefleksikan percampuran atau perpaduan antara karakteristik birokrasi modern yang legal rasional, dengan karakteristik birokrasi yang berakar dalam sejarah sehingga cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya perilaku negatif. Perilaku seperti itulah yang kemudian mengantarkan birokrasi menjadi sulit melepaskan diri dari jaring-jaring kepentingan politik praktis.

Dalam upaya memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat dan untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik maka Ditjen SDPPI telah melaksanakan penilaian mandiri (*self assesment*) yang sesuai dengan dengan Permenpan Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Mandiri Pelaksanaan Reformasi Birokrasi. Salah satu sasaran dari keberhasilan reformasi birokrasi adalah terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada

masyarakat. Berdasarkan survei kepuasan pelanggan yang telah dilaksanakan oleh Ditjen SDPPI pada tahun 2013 sampai tahun 2015, diperoleh hasil Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Ditjen SDPPI Kemkominfo dari tahun 2013 sampai tahun 2015, seperti tersaji pada tabel berikut ini:

Table 1.1 Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Ditjen SDPPI Tahun 2013-2015

No	Pelayanan Publik	DATA 2013			DATA 2014			Data 2015		
		IKM	KUP	% Naik / (Turun)	IKM	KUP	% Naik / (Turun)	IKM	KUP	% Naik / (Turun)
1	Ditjen SDPPI *)	75,85	Baik	4,91	78,36	Baik	3,32	79,05	Baik	3,32
2	ISR	75,83	Baik	6,80	77,75	Baik	2,53	79,31	Baik	2,53
3	Sertifikasi Operator Radio	77,56	Baik	3,28	78,98	Baik	1,83	79,13	Baik	1,83
4	Standarisasi Perangkat	76,15	Baik	5,91	77,91	Baik	2,31	79,53	Baik	2,31
5	Pengujian Perangkat	74,13	Baik	4,85	79,13	Baik	6,75	78,07	Baik	6,75

Sumber : Ditjen SDPPI

Dari hasil IKM terlihat bahwa diperlukan reformasi birokrasi untuk menindak lanjutin pelayanan publik kepada masyarakat bahkan ditingkat daerah dan untuk mewujudkan *good governance*. Dengan kata lain, posisi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik berubah dari “dilayani” menjadi “melayani”. Perubahan paradigma pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi pada hakekatnya diharuskan dengan perubahan konsep penyelenggaraan pelayanan publik yang lebih meyakinkan agar terciptanya akses dan mutu pelayanan. Sejalan dengan era otonomi daerah, maka pelayanan yang lebih didekatkan kepada masyarakat dan pelayanan yang lebih berkualitas adalah sebuah keinginan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Peningkatan pelayanan publik di daerah dapat dilakukan inovasi manajemen pada unit layanan

di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau pada tingkat yang secara langsung berhadapan dengan masyarakat yaitu kecamatan. Melakukan optimalisasi peran kecamatan dalam pelayanan merupakan jawaban atas pentingnya akses dan mutu pelayanan.

Peningkatan pelayanan publik di daerah dapat dilaksanakan dengan inovasi manajemen pada unit layanan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau pada tingkat yang secara langsung berhadapan langsung dengan masyarakat yaitu kecamatan. Optimalisasi peran kecamatan sangat perlu, karena kondisi dan situasi lingkungan strategis kecamatan, yang secara nyata terlihat pada kondisi wilayah yang letak geografisnya sulit dijangkau karena Indonesia merupakan negara kepulauan dan memiliki wilayah yang sangat luas. Oleh karena itu kecamatan membutuhkan peningkatan kapasitas dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, kecamatan merupakan wilayah kekuasaan Camat. Sedangkan, menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, lebih menekankan bahwa kecamatan berfungsi sebagai wilayah pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan paradigma kebijakan otonomi daerah (berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) yang 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 diperkuat,

termasuk kecamatan. Salah satunya dengan memberikan pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat.⁴

Peran penting kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan publik semakin jelas dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu (PATEN). PATEN adalah untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan simpul Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di kabupaten/kota bagi kecamatan yang secara kondisi geografis lebih efektif dan efisien dilayani melalui kecamatan. Pelayanan publik yang dilimpahkan wewenangnya kepada camat melalui PATEN adalah di bidang perijinan dan non perijinan. Pengalihan pelayanan tersebut disertai dengan pelimpahan kewenangan dari walikota Tegal kepada camat. Tujuan dari PATEN yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Melalui PATEN masyarakat dapat dilayani lebih cepat dan terukur dengan jelas serta sesuai dengan standar pelayanan.

Dengan PATEN pelaksanaan pengurusan di kecamatan kepada masyarakat dapat terealisasi untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi guna terciptanya kualitas pelayanan yang optimal dan memenuhi standar pelayanan publik dan sesuai dengan asas-asas PATEN meliputi Peraturan Menteri Dalam Negeri No 4 Tahun 2010 tentang pedoman pelayanan administrasi terpadu. Dalam menyelenggarakan pelayanan administrasi dari permohonan pelayanan pembuatan surat perizinan dan non perizinan yang dilaksanakan di daerah kecamatan sebagai pelaksana pelayanan publik pada tingkat yang secara

⁴Rajab Said, *Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (Paten) Di Kecamatan Loa Janan Kabupaten Kutai Kartanegara*, eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume IV, Nomor 1, 2016: 1 - 15

langsung berhadapan dengan masyarakat yaitu dilingkupkecamatan. Secara tradisional, reformasi administrasi di identikkan dengan usaha untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi.⁵

Salah satu hal yang membuat PATEN berbeda dengan pelayanan administrasi lain seperti pada Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah kecamatan yang melaksanakan PATEN dapat berperan sebagai simpul pelayanan atau pemangkas birokrasi bagi badan atau kantor PTSP kabupaten/kota. Hal ini dapat dilakukan dengan cara masyarakat yang akan mengurus permohonan membawa berkas persyaratannya untuk memperoleh izin, kemudian petugas PATEN akan melakukan verifikasi pada berkas persyaratan tersebut. Apabila persyaratan tersebut dianggap telah lengkap, maka petugas PATEN yang akan membawa berkas persyaratan tersebut ke kabupaten/kota untuk diproses lebih lanjut oleh badan/kantor PTSP. Dokumen yang telah diproses dan diselesaikan oleh badan/kantor PTSP kabupaten/kota kemudian dikirim kembali ke kecamatan dan masyarakat hanya perlu mengambil dokumen tersebut di kecamatan.

Selain itu, dalam PATEN, masyarakat yang datang ke kantor kecamatan untuk melakukan pengurusan pelayanan administrasi tidak perlu lagi mendatangi setiap petugas yang berkepentingan, seperti kepala seksi, sekretaris camat maupun camat. Masyarakat tersebut cukup hanya menyerahkan berkasnya ke petugas loket/meja pelayanan, kemudian menunggu sejenak di ruang tunggu yang telah disediakan kemudian akan dipanggil kembali apabila berkas atau dokumen yang telah selesai diproses. Apabila ada bayaran yang diperlukan untuk pelayanan

⁵Rahman Al' Padil, *Implementasi Sistem Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan*, eJournal Ilmu Pemerintahan, Volume 4, Nomor 1, 2016: 442 - 454

tersebut, masyarakat akan diarahkan untuk kebagian kasir dan pembayaran biaya pelayanan tersebut dicatat dan dilakukan secara transparan. Selain itu, persyaratan dan biaya untuk memperoleh pelayanan serta waktu yang diperlukan untuk memproses berkas tersebut diinformasikan secara jelas dan transparan.

PATEN di Provinsi Jawa Tengah menurut data Biro Tata Pemerintahan Provinsi Jawa Tengah sampai April 2014, dari 35 kabupaten/kota, baru 13 kabupaten/kota yang telah melaksanakan PATEN. Yaitu Kabupaten Banjarnegara, Sragen, Jepara, Temanggung, Tegal, Semarang, Pati, Brebes, Demak, Pemasang, Wonogiri, Purworejo, dan Kota Semarang. Dari 573 kecamatan di Jateng berarti baru 191 (33,33%) yang ditetapkan sebagai penyelenggara. Artinya, 382 kecamatan belum melaksanakan PATEN.

Pemerintah kota Tegal telah menetapkan seluruh Kecamatan di Kota Tegal sebagai penyelenggara PATEN melalui Keputusan Walikota Tegal Nomor 130/055/2016 tentang Penetapan Kecamatan sebagai Penyelenggara PATEN. Penetapan PATEN di setiap kecamatan sebagai upaya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, mengoptimalkan peran Kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan dalam memberikan pelayanan publik yang prima. Keterlibatan Kota Tegal dalam mensukseskan kebijakan yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri ini adalah untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di dalam organisasi pemerintahan di Kota Tegal. Keterlibatan Kota Tegal untuk melaksanakan PATEN ini merupakan bagian dari visi dan misi Kota Tegal yang ingin mewujudkan pelayanan publik yang optimal. Kota Tegal yang terdiri dari 4 Kecamatan yang semua menyelenggarakan PATEN. Sejak

diresmikan PATEN di Kecamatan Margadana, Kota Tegal mendapatkan penghargaan percepatan Izin Usaha Mikro Kecil (UMK) dari Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Menkop dan UKM).⁶

Tabel 1.2 IKM Kota Tegal dan Jawa Tengah Tahun 2005-2014

Tahun	Kota Tegal	Jawa Tengah
2005	71.40	69.80
2006	72.39	70.25
2007	72.72	70.92
2008	73.20	71.60
2009	73.63	72.10
2010	69.33	66.08
2011	70.03	66.64
2012	70.68	67.21
2013	71.44	68.02
2014	72.20	68.78

Sumber : Badan Pusat Statistik

Dalam table 1.2 tersebut menunjukkan Indeks Kepuasan Masyarakat Kota Tegal yang meningkat. Penyelenggaraan PATEN di Kecamatan Margadana diikuti oleh 3 kecamatan lain di Kota Tegal yaitu kecamatan Tegal Timur, Tegal Barat dan Tegal Selatan. Pelaksanaan PATEN di Kota Tegal baru diterapkan di awal tahun 2016 serta di Kecamatan Margadana dijadikan sebagai pusat PATEN.⁷

⁶www.jateng.tribunnews.com/program-unggulan-terbaru-kota-tegal-adalah-paten diakses pada 15 September 2016

⁷www.jatengprov.go.id/id/newsroom/paten-di-setiap-kecamatan-upaya-dekatkan-pelayanan-kepada-masyarakat diakses pada 16 September 2016

Selain itu, latar belakang teoritik dalam penelitian ini mendasarkan pada pemikiran bahwa terkait tata kelola pemerintah daerah memfokuskan pada pelayanan publik yang prima dan optimalisasi reformasi birokrasi. Masih sedikit kajian mengenai tata kelola pemerintah yang baik dalam prespektif inovasi pelayanan publik kepada masyarakat.

John Wilson menyatakan bahwa pelayanan publik bergerak di wilayah penyediaan sector pendidikan, kesehatan, keamanan dan ketertiban, serta penyiaran dan bantuan sosial. John Wilson juga menjelaskan tugas penyediaan layanan publik antara lain pemenuhan barang publik yang bisa diakses oleh setiap warga negara tanpa terkecuali.

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan sebelumnya inilah yang menjadi alasan peneliti melakukan penelitian yang berjudul “Reformasi Birokrasi Terhadap Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Studi Kasus di Kecamatan Margadana Kota Tegal” yang sekiranya dapat menjadi pembahasan – pembahasan pada bagian selanjutnya.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana reformasi birokrasi dapat meningkatkan kualitas dan percepatan izin dalam pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di Kecamatan Margadana Kota Tegal.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dituliskan di atas maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui reformasi birokrasi

dapat meningkatkan kualitas dan percepatan izin dalam pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di Kecamatan Margadana Kota Tegal.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat yang dapat diambil untuk memberikan kontribusi pemikiran yang positif untuk kepentingan negara pada umumnya dan birokrasi pada khususnya, terutama sebagai sumbangsih bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada bidang terkait.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian diharapkan mampu memberikan sumbangan pengetahuan dalam pengembangan pelayanan publik, manfaat yang ingin dicapai antara lain :

- a. Memberikan masukan kepada pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, maupun pemerintah desa untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa melalui pelayanan masyarakat dengan pengembangan dan inovasi khususnya melalui program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Indonesia.
- b. Menjadi bahan pertimbangan dan tambahan pengetahuan kepada lembaga terkait dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah melalui Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan.

- c. Memberikan pemahaman kepada semua elemen masyarakat mengenai pentingnya pelayanan publik ditingkat kecamatan untuk meningkatkan kemampuan dan kesejahteraan masyarakatnya.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian tentang pelayanan publik sampai sekarang dibidang sudah dikatakan cukup banyak, namun jika penelitian mengenai penyelenggraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan terkait reformasi birokrasi, sampai saat ini masih belum dilakukan. Dalam penelitian ini ada beberapa karya ilmiah yang dianggap relevan dengan pembahasan mengenai pelayanan administrasi terpadu kecamatan, diantaranya adalah :

Penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di Kabupaten Temanggung oleh Nabila Hanim (2015). Skripsi ini menjelaskan mengenai pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) dan faktor penghambat dalam penyelenggaraannya serta melihat upaya yang dilakukan pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik di Kantor Samsat (studi tentang persepsi wajib pajak terhadap pelayanan pajak kendaraan bermotor dan bea balik nama kendaraan bermotor bulan april 2013 Kabupaten Grobogan) oleh Anindya Liani (2013). Skripsi ini berisi tentang kualitas pelayanan oleh instansi pemerintah dan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pembayaran PKB dan BBKBNB di

kantor samsat sekaligus faktor-faktor yang menjadi pendorong dan penghambat dalam penyediaan pelayanan dari pemerintah.

Dari beberapa karya ilmiah diatas penelitian mengenai pelayanan administrasi terpadu kecamatan di Kota Tegal belum ada sebelumnya, maka peneliti mencoba untuk melakukan penelitian dengan menitikberatkan pada pelaksanaan pelayanan publik, pengelolaan dan peranannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kota Tegal serta peneliti membahas keterkaitan reformasi birokrasi dalam meningkatkan kualitas kinerja pelayanan umum dan menciptakan *good governance*.

1.5.2 Tinjauan Tentang PATEN

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan disingkat PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik dikecamatan dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri pasal 3 Nomor 4 tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, maksud dari penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Selain itu penyelenggaraan PATEN bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Warga cukup menyerahkan berkas ke petugas meja/loket pelayanan, duduk menunggu sejenak, kemudian dipanggil untuk menerima dokumen yang sudah selesai. Setelah itu melakukan pembayaran (bila ada tarif yang harus

dibayar). Pembayaran biaya pelayanan pun dilakukan dan dicatat secara transparan. Selain itu, persyaratan untuk memperoleh pelayanan, besarnya biaya dan waktu untuk memproses pun ada standarnya dan diumumkan kepada masyarakat. Jika pelayanan yang diberikan petugas tidak sesuai dengan standar, warga dapat mengadukan kepada pengambil kebijakan di atasnya.

PATEN diselenggarakan dengan maksud untuk mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi badan/kantor pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) di Kabupaten/Kota bagi Kecamatan yang secara kondisi geografis di daerah akan lebih efektif dan efisien dilayani oleh melalui Kecamatan. Untuk mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan tersebut, maka syarat yang harus dipenuhi adalah adanya pelimpahan sebagai wewenang perijinan dan non perijinan sesuai skala dan kriteria dari Bupati/Walikota kepada Camat sehingga pada gilirannya, hakikat otonomi daerah menemukan makna sejatinya yaitu distribusi kewenangan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Kecamatan sebagai penyelenggara PATEN harus memenuhi syarat substantive, administrative, dan teknis. Dalam menyelenggarakan PATEN ada syarat substantive yaitu pendelegasian sebagian wewenang bupati/walikota kepada camat. Pendelegasian sebagian wewenang bupati/walikota dilakukan agar efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan tersebut tercapai. Penyelenggaraan PATEN ini meliputi pelayanan bidang perizinan dan non perizinan. Adapun standar pelayanan PATEN, meliputi:

- a. Jenis pelayanan
- b. Persyaratan pelayanan

- c. Proses/prosedur pelayanan
- d. Pejabat yang bertanggungjawab terhadap pelayanan
- e. Waktu pelayanan
- f. Biaya pelayanan

Sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya jenis pelayanan administrasi, maka PATEN menganut asas-asas pelayanan publik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Asas-asas tersebut ialah:

- a. Kepentingan umum yang berarti pemberian pelayanan oleh petugas pelaksana PATEN tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan.
- b. Kepastian hukum berarti ada jaminan bagi terwujudnya hak dan kewajiban antara penerima pelayanan (warga masyarakat) dan pemberi pelayanan (kecamatan) dalam penyelenggaraan PATEN.
- c. Kesamaan hak berarti pemberian pelayanan dalam PATEN tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, *gender*, dan status ekonomi.
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban berarti pemenuhan hak itu harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. Keprofesionalan berarti setiap pelaksana PATEN harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya.

- f. Partisipatif berarti peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PATEN dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif berarti dalam penyelenggaraan PATEN, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Keterbukaan berarti setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang PATEN.
- i. Akuntabilitas berarti proses penyelenggaraan PATEN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- j. Fasilitas dan perlakuan hukum bagi kelompok rentan berarti ada pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Ketepatan waktu berarti penyelesaian setiap jenis pelayanan yang dikelola dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan PATEN.
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan berarti setiap jenis pelayanan dalam PATEN dilakukan secara tepat, mudah, dan terjangkau oleh warga masyarakat penerima pelayanan.

Azas-azas PATEN ini digunakan sebagai pedoman atau acuan bagi petugas kecamatan dalam memberikan pelayanan terkait PATEN yang telah diterapkan dikecamatan tersebut. Petugas kecamatan diharapkan mematuhi azas-azas tersebut agar PATEN yang telah diterapkan dikecamatan dapat berjalan dengan maksimal sesuai dengan tujuan PATEN, dan reformasi birokrasi.

1.5.3 Good Governance

Governance diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang menentukan. Implikasi peran pemerintah sebagai pembangunan maupun penyedia jasa layanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi bahan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas. *Governance* menuntut redefinisi peran negara, dan itu berarti adanya redefinisi pada peran warga. Adanya tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.⁸

Dapat dikatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha. Padahal, selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian, pemerintah daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Di sisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korupsi menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan.

⁸ Hetifa Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003, hlm 1-2

Sementara United Nations Development Program (UNDP) mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Oleh karena itu, governance mempunyai tiga kaki yaitu *economic*, *political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Oleh karena itu, *good governance* sebagai tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Tata kelola organisasi secara baik dilihat dalam konteks mekanisme internal organisasi maupun eksternal organisasi. Mekanisme internal lebih fokus pada kepemimpinan organisasi dalam mengatur jalannya organisasi sesuai dan mekanisme eksternal menekankan pada interaksi berjalan secara harmonis tanpa mengabaikan pencapaian tujuan organisasi.

Good governance berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara tujuan ekonomis dan sosial atau antara tujuan individu dan masyarakat (banyak orang) yang diarahkan kepada peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemakaian sumber daya organisasi sejalan dengan tujuan organisasi. *Good governance* secara sederhana merujuk kepada pembangunan aturan main dan

lingkungan ekonomi dan institusi yang memberikan kebebasan kepada organisasi secara ketat untuk meningkatkan nilai jangka panjang pemilik, memaksimalkan pengembangan SDM dan memperhatikan kepentingan stakeholder lainnya dan masyarakat.⁹

Dalam dokumen kebijakan united nation development programme (UNDP) lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* yaitu:

- a. Mengikut sertakan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil.
- b. Menjamin adanya supremasi hukum.
- c. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsesus masyarakat.
- d. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹⁰

Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis saat ini adalah pemerintahan yang menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas. Berdasarkan Acuan Umum Penerapan *Good Governance* pada sektor publik oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2005, terdapat 7 asas penerapan good governance, yaitu:

⁹ Ahmad Syakhroza, *Best Practices Corporate Governance dalam konteks Kondisi Lokal Perbankan Indonesia*. Usahawan No. 06 Thn XXXII Juni 2003

¹⁰ *Op.cit.*, hlm 3

1. Asas Kepastian Hukum

Asas dalam Negara hukum mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. Asas Kepentingan Umum

Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

4. Asas Keterbukaan

Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.

5. Asas Proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Asas Profesionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Akuntabilitas

Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peranan implementasi dari prinsip *good governance* adalah untuk memberikan mekanisme dan pedoman dalam memberikan keseimbangan bagi para *stakeholders* dalam memenuhi kepentingannya masing-masing. Dari berbagai hasil yang dikaji Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan ada sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance*, yaitu:¹¹

a. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi antara masyarakat khususnya orang tua terhadap anak-anak mereka dalam proses pendidikan sangatlah dibutuhkan. Karena tanpa partisipasi orang tua, pendidik (guru) ataupun supervisor tidak akan mampu bisa mengatasinya. Apalagi melihat dunia sekarang yang semakin rusak yang mana akan membawa pengaruh terhadap anak-anak mereka jika tidak ada pengawasan dari orang tua mereka.

b. Penegakan hukum (*Rule Of Law*)

Dalam pelaksanaan tidak mungkin dapat berjalan dengan kondusif apabila tidak ada sebuah hukum atau peraturan yang ditegakkan dalam penyelenggaraannya. Aturan-aturan itu berikut sanksinya guna meningkatkan komitmen dari semua pihak untuk mematuhi. Aturan-

¹¹Dede Rosyada Dkk, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2000, hlm 182

aturan tersebut dibuat tidak dimaksudkan untuk mengekang kebebasan, melainkan untuk menjaga keberlangsungan pelaksanaan fungsi-fungsi pendidikan dengan seoptimal mungkin.

c. *Transparansi (Transparency)*

Persoalan pada saat ini adalah kurangnya keterbukaan supervisor kepada para staf-stafnya atas segala hal yang terjadi, dimana salah satu dapat menimbulkan percekocokan antara satu pihak dengan pihak yang lain, sebab manajemen yang kurang transparan. Apalagi harus lebih transparan diberbagai aspek baik dibidang kebijakan, baik di bidang keuangan ataupun bidang-bidang lainnya untuk memajukan kualitas dalam pendidikan.

d. *Responsif (Responsiveness)*

Salah satu untuk menuju cita *good governance* adalah responsif, yakni supervisor yang peka, tanggap terhadap persoalan-persoalan yang terjadi di lembaga pendidikan, atasan juga harus bisa memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan sampai supervisor menunggu staf-staf menyampaikan keinginan-keinginannya. Supervisor harus bisa menganalisa kebutuhan-kebutuhan mereka, sehingga bisa membuat suatu kebijakan yang strategis guna kepentingan-kepentingan bersama.

e. *Konsensus (Consensus Orientation)*

Aspek fundamental untuk cita *good governance* adalah perhatian supervisor dalam melaksanakan tugas-tugasnya adalah pengambilan keputusan secara konsensus, di mana pengambilan keputusan dalam suatu

lembaga harus melalui musyawarah dan semaksimal mungkin berdasarkan kesepakatan bersama (pencapaian mufakat). Dalam pengambilan keputusan harus dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen-komponen yang ada di lembaga. Sehingga keputusan itu memiliki kekuatan dalam pengambilan keputusan.

f. Kesetaraan dan keadilan (*Equity*)

Asas kesetaraan dan keadilan ini harus dijunjung tinggi oleh supervisor dan para staf-staf didalam perlakuannya, di mana dalam suatu lembaga pendidikan yang plural baik segi etnik, agama dan budaya akan selalu memicu segala permasalahan yang timbul. Proses pengelolaan supervisor yang baik itu harus memberikan peluang, jujur dan adil. Sehingga tidak ada seorang pun atau para staf yang teraniaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya.

g. Efektifitas dan efisien

Efektifitas dan efisien disini berdaya guna dan berhasil guna, efektifitas diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau besarnya kepentingan dari berbagai kelompok. Sedangkan efisien dapat diukur dengan rasionalitas untuk memenuhi kebutuhan yang ada di lembaga. Di mana efektifitas dan efisien dalam proses pendidikan, akan mampu memberikan kualitas yang memuaskan.

h. Akuntabilitas

Asas akuntabilitas berarti pertanggung jawaban supervisor terhadap staf-stafnya, sebab diberikan wewenang dari pemerintah untuk mengurus beberapa urusan dan kepentingan yang ada di lembaga. Setiap supervisor harus mempertanggung jawabkan atas semua kebijakan, perbuatan maupun netralitas sikap-sikap selama bertugas di lembaga.

i. Visi Strategi (*Strategic Vision*)

Visi strategi adalah pandangan-pandangan strategi untuk menghadapi masa yang akan datang, karena perubahan-perubahan yang akan datang mungkin menjadi perangkap bagi supervisor dalam membuat kebijakan-kebijakan. Disinilah diperlukan strategi-strategi jitu untuk menangani perubahan yang ada.¹²

1.5.4 Reformasi Birokrasi

Berkaitan dengan usaha pemerintah dalam memperbaiki birokrasi, yang akhirnya dapat disebut sebagai reformasi birokrasi. Maka terdapat berbagai definisi tentang reformasi birokrasi, dengan pengertian yang berbeda-beda mengenai reformasi birokrasi.

Pengertian Reformasi Birokrasi (sebagai alat) oleh Mark dan David (1997) adalah

“a means to make the administrative system a more effective instrument for social change, a better instrument to bring about politically equality, social justice and economic growth”.

¹² *Ibid.*

Sedangkan menurut Sedarmayanti mengatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas. Dimana reformasi biokrasi itu mencakup beberapa perubahan yaitu:¹³

- a. Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak), perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah pola berfikir yang terdahulu (buruk), birokrasi harus memiliki pola pikir yang sadar bahwa mereka sebagai pelayan masyarakat, mereka harus memiliki sikap dan pola tindak yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam artian tidak menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
- b. Perubahan penguasa menjadi pelayan, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah sikap mereka, karena dapat kita ketahui bahwa selama ini birokrasi selalu menganggap bahwa mereka adalah penguasa karena memiliki jabatan yang tinggi dibanding masyarakat sehingga mereka membuat mereka beranggapan bahwa mereka adalah penguasa yang harus selalu dihormati. Oleh karenanya hal seperti itu harus dihilangkan dari birokrasi.
- c. Mendahulukan peranan dari wewenang, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mendahulukan perananannya yaitu sebagai pelayan masyarakat harus dapat melayani masyarakat dengan baik, dengan cara menyampingkan wewenang mereka sebagai pejabat atau pegawai pemerintah.

¹³ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 72

- d. Tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mengutamakan hasil akhir dari pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat seperti menciptakan kepuasan pada masyarakat.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business proses*) dan sumber daya manusia aparatur. Makna reformasi birokrasi adalah:

- a. Perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia
- b. Pertaruhan besar bangsa Indonesia dalam menghadapi tantangan abad ke-21
- c. Berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih antar fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit.
- d. Menata ulang proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berpikir diluar kebiasaan yang ada, perubahan paradigma dan upaya yang luar biasa.
- e. Merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodrenkan berbagai kebijakan, praktik manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan

menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.¹⁴

Dalam kajian birokrasi, reformasi akan berhasil jika birokrasi publik mampu memberikan nilai tambah lagi efisien nasional, kesejahteraan rakyat, dan keadilan sosial serta mampu menjadi agen perubahan. Dalam kondisi seperti itu kepercayaan publik terhadap institusi birokrasi dan aparturnya pun akan tumbuh kembali dan menguat. Tugas utama pemerintah terhadap rakyatnya adalah memberikan pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Demikian pentingnya pelayanan publik oleh pemerintah ini sehingga sering dijadikan tolak ukur keberhasilan suatu rezim pemerintah terlebih sekarang terdapat paradig *good governance* dikedepankan dimana akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi dijadikan tolak ukur dalam pelayanan publik. Untuk menciptakan birokrasi yang efisien, efektif, dan responsive dalam rangka mendukung tata pemerintahan yang demokratis serta ekonomi nasional, pemerintah seharusnya menerapkan strategi kelembagaan reformasi birokrasi yang bertujuan:¹⁵

- a. Memantapkan kelembagaan reformasi birokrasi;
- b. Meningkatkan pelayanan publik dengan menerapkan manajemen berbasis kinerja;
- c. Membangun kapasitas aparatur negara untuk menciptakan pelayanan publik yang maksimal;

¹⁴ www.menpan.go.id diakses pada tanggal 15 September 2016

¹⁵ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 18

- d. Organisasi dan sumber daya manusia aparatur yang professional, apolitikal, netral, transparan, dan akuntabel.

Tantangan dari reformasi birokrasi ke depan adalah merubah *main set* dari birokrat untuk lebih peka terhadap aspirasi masyarakat, berorientasi pada *publicness* dan bervisi pada peningkatan pelayanan publik.¹⁶ Perjalanan reformasi birokrasi ini sebagai persyaratan menuju pemerintahan yang baik sesuai tuntutan konsep *good governance* yang membutuhkan komitmen dan konsisten dari para pemberi layanan. Dengan kata lain, reformasi birokrasi sebagai strategis untuk membangun apatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut aparat sumber daya manusia dan prosedur kerja. Dalam birokrasi perlu dilakukan perubahan sehingga tercipta birokrasi yang professional. Birokrasi sebagai sistem terbuka tidak boleh menolak perubahan, melainkan harus selalu memperbaiki dirinya dalam suatu proses pembelajaran yang berkelanjutan.¹⁷ Untuk itu perlu diatur dengan baik, tata pemerintahan dan tata kelembagaannya.

¹⁶ Dwiyanto Indianhono, *Reformasi "Birokrasi Amplop" Mungkinkah?*, Gava Media, Yogyakarta, 2006, hml 34

¹⁷ Samudra Wibawa, *Reformasi Administrasi*, Gava Media, Yogyakarta, 2005, hlm 360

1.5.5 Perilaku Birokrasi

Perilaku birokrasi merupakan tolak ukur utama tercapainya pelayanan publik yang efektif, dan merupakan suatu penilaian terhadap kinerja pemerintah. Masyarakat dapat menilai langsung kinerja pemerintah berdasarkan pelayanan yang diterimanya baik secara langsung maupun tidak langsung. Perilaku birokrasi yang menyimpang lebih tepat dipandang sebagai “patologi birokrasi” atau gejala penyimpangan birokrasi (*dysfunction of bureaucracy*). Kesulitan yang timbul bahwa secara teoritis tidaklah mudah membedakan dan menetapkan batas antara “perilaku” yang telah membudaya dengan perilaku menyimpang yang berulang-ulang atau berlangsung dalam waktu cukup lama.

Memang terdapat beberapa kekurangan/penyimpangan yang terjadi dalam birokrasi kita. Hal inilah yang menyebabkan citra birokrasi di mata masyarakat menjadi kurang baik. Ada beberapa prinsip perilaku birokrasi yang mampu memperbaiki citra birokrasi di mata masyarakat:¹⁸

1. Kesopanan: suatu perilaku yang berorientasi bukan pada kekuasaan atau rasa superior, tetapi bertindak sebagai abdi negara.
2. Keadilan: suatu perilaku yang tidak membeda-bedakan siapa yang sedang dihadapi.
3. Kepedulian: perilaku yang menampakan bahwa aparat peduli apa yang sedang dibutuhkan masyarakat yang akan datang.

¹⁸Sondang P Siagian, *Patologi Birokrasi, Analisis Identifikasi dan Terapinya*, Balai Aksara Yudistira Pustaka Saadyah, Jakarta, 2005, hlm 98

4. Kedisiplinan: perilaku yang sesuai dengan peraturan yang dijalankan dengan tegas dan ketat.
5. Kepekaan: perilaku yang peka terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat.
6. Tanggung jawab: perilaku yang berkaitan erat dalam melaksanakan tugas sebagai implementasi dari pengabdian.

Perilaku birokrasi timbul sebagai akibat interaksi antara karakteristik individu dengan karakteristik birokrasi. Perilaku mengarah kepada pencapaian tujuan dalam organisasi. Salah satu fungsi birokrasi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Karakteristik individual mencakup persepsi, pengambilan keputusan pribadi, pembelajaran dan motivasi.¹⁹ Selain itu karakteristik individual meliputi kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, dan pengharapan.

Perbedaan karakteristik individu tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka. Setiap individu mempunyai karakteristik yang berbeda. Mereka mempunyai nilai, kepercayaan, motivasi, dan kemampuan yang berbeda. Perbedaan tersebut menyebabkan perbedaan perilaku mereka. Namun demikian ikatan utama yang menyatukan perilaku mereka adalah tujuan organisasi. Hal ini penting mengingat perilaku mengarah kepada tujuan organisasi. Organisasi birokrasi sebagai wadah untuk mencapai tujuan pelayanan dan perlindungan masyarakat mempunyai karakteristik adanya hirarki, tugas, wewenang,

¹⁹Robbins S, *Teori Organisasi, Struktur dan Desain dan Aplikasi*, Arcan, Jakarta, 2010, hlm 31

tanggungjawab, sistem reward, dan sistem kontrol.²⁰ Menurut Lubis & Martani, dan Robbins, karakteristik birokrasi mencakup spesialisasi, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi dan formalisasi. Dengan karakteristik yang dimilikinya, birokrasi dapat mengelola fungsi-fungsi organisasi untuk mencapai tujuannya. Menurut Ndraha bahwa "untuk mengukur perilaku birokrasi dalam jajaran organisasi pemerintah yaitu melalui karakteristik 1) ketaatan; 2) ketekunan kerja; 3) pertanggungjawaban; 4) kepuasan dan 5) kedisiplinan". Karakteristik tersebut erat kaitannya dengan aktivitas pegawai/aparatur pemerintah di dalam menjalankan tugasnya.²¹

Perilaku birokrasi seperti ketaatan; ketekunan kerja; pertanggungjawaban; kepuasan dan kedisiplinan kerja, berpengaruh terhadap kinerja pegawai. Kinerja dalam hal ini termasuk kinerja kualitas pelayanan publik. Perilaku birokrasi bila dijalankan dengan baik akan menghasilkan kinerja yang sesuai dengan tuntutan dan harapan baik organisasi maupun masyarakat pengguna layanan publik. Oleh karena itu perilaku birokrasi pada akhirnya akan membentuk satu pola baik kemampuan maupun kemauan yang ada pada diri individu pegawai. Perilaku birokrasi diharapkan memberikan kontribusi terhadap pencapaian kinerja di dalam organisasi.

Ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja perilaku birokrasi publik yaitu sebagai berikut:

²⁰Miftah Thoha, *Perspektif perilaku birokrasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm 34

²¹Ndraha T, *Budaya Kerja*, Rineka Cipta, Jakarta, 2008, hlm 56

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output.

b. Kualitas layanan

Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang eksplisit maupun implisit.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

1.5.6 Kerangka Pikir

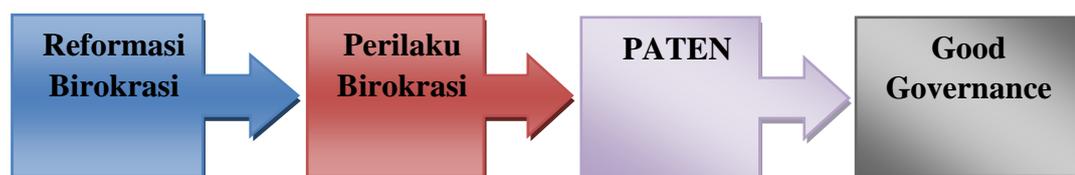
Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat merupakan fungsi yang harus diemban pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, sebagai tolak ukur terselenggaranya tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Pintu masuk bagi percepatan reformasi birokrasi di daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintah daerah yang baik (*good local governance*) terfokus pada peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang didukung dengan *good behavior bureaucracy* merupakan hasil dari reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi akan berhasil jika birokrasi publik mampu memberikan nilai tambah lagi efisien nasional, kesejahteraan rakyat, dan keadilan sosial serta mampu menjadi agen perubahan. Kemampuan dalam mereformasi birokrasi dapat berpengaruh dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat yang optimal. Serta dalam reformasi birokrasi dapat berhasil jika didukung dengan perilaku birokrasi, pelayanan publik, dan orientasi menuju *good governance*. Jika perilaku birokasinya meninggalkan sikap patron-client yang sudah terwarisi turun temurun dan merubah paradigma dilayani menjadi melayani maka akan mudah mewujudkan pelayanan publik optimal yang dicita-citakan masyarakat. Perilaku birokrasi menjadi faktor penentu dalam menjalankan reformasi birokrasi terkait kepuasan pelayanan kepada masyarakat, apakah berjalan sesuai atukah perlu adanya tindak lanjut.

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dijadikan mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor atau badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Kegiatan pelayanan sebagai ujung tombak kinerja kantor kecamatan karena bagian ini yang sering berhubungan langsung dengan pelanggan atau masyarakat. Adanya PATEN memperlihatkan hasil reformasi birokrasi yang mewujudkan *good governance*.

Good governance sebagai tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Tata kelola organisasi secara baik dilihat dalam konteks mekanisme internal organisasi maupun eksternal organisasi. Secara sistematis, kerangka pemikiran ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1.1 Alur Kerangka Pemikiran



Sumber : Diolah oleh penulis

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 PATEN

Pelayanan Kecamatan merupakan titik sentral dari kegiatan Kecamatan karena tugas utama dari Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, bagian pelayanan di Kecamatan merupakan bagian dimana berlangsungnya hubungan antara pelanggan atau masyarakat dengan birokrasi

pemerintah daerah. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) haruslah sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri pasal 8 Nomor 4 tahun 2010 tentang standar pelayanan PATEN (Pedoman PATEN PERMENDAGRI pasal 8 Nomor 4 tahun 2010). Dengan PATEN bertujuan agar sistem pelayanan publik dapat dilayani dengan cepat, tepat dan akurat sehingga terjadi optimalisasi pelaksanaan reformasi birokrasi.

PATEN merupakan sebuah inovasi sederhana namun memberikan manfaat yang besar, selain mempermudah masyarakat memperoleh pelayanan, juga memperbaiki citra dan legitimasi pemerintah daerah di masyarakat. Selain itu melalui penyelenggaraan PATEN, warga masyarakat dapat menerima pelayanan yang lebih cepat dan terukur dengan jelas cepat bila dibandingkan sebelum adanya PATEN.

Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna memberikan kemudahan bagi pelayanan masyarakat, agar masyarakat dapat menerima pelayanan publik yang lebih dekat baik secara jarak maupun waktu. Sehingga dalam hal ini akan memberikan suatu perbaikan dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan.

Azas-azas PATEN (UU No 25 Tahun 2009), sesuai dengan konsep *Good Governance* yang ingin menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. UU No 25 Tahun 2009 terdiri dari kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan hukum, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

1.6.2 Good Governance

Good governance merupakan suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. *Good Governance* sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

Good governance tidak tercapai apabila ketiga unsur (pemerintah, masyarakat dan pihak swasta) tidak saling bekerja sama. Semua unsure saling terintegrasi dan tidak bisa dipisahkan karena *good governance* merupakan sistem yang tegak jika unsure didalamnya harmonis dan koordinatif sesuai dengan mekanisme yang berlaku. Dalam konsep *good governance*, negara berperan memberikan pelayanan demi kesejahteraan rakyat pada sistem peradilan yang baik dan sistem pemerintah yang dapat bertanggungjawab kepada publik.

Penerapan *good governance* tidak lepas dari asasnya yang bertujuan untuk menekankan pada pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara masyarakat. Selain itu, *good governance* suatu negara harus melihat prinsip *good governance* sebagai tolak ukur kinerja pemerintahan. Baik buruknya pemerintah berhubungan dengan semua unsur prinsip *good governance* yaitu partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsif, konsensus, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas serta visi strategis.

1.6.3 Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi pada dasarnya upaya yang dilakukan secara sadar untuk memposisikan diri (birokrasi), dalam rangka menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan yang dinamis. Upaya tersedut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi secara tepat dan konsisten guna menghasilkan manfaat sebagaimana diamanatkan konstitusi. Reformasi birokrasi bertujuan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga memberikan kesejahteraan dan keadilan pada masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah sebagai pihak berwenang melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Reformasi birokrasi dilakukan sebagai upaya perubahan untuk meningkatkan kualitas pemerintahan. Setiap perubahan yang akan dilakukan selalu memfokuskan birokrasi sebagai sasaran perubahan, hal ini dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dimasyarakat. Mengingat bahwa birokrasi lah yang selalu bersentuhan langsung dengan masyarakat oleh karena itu birokrasi dituntut untuk dapat memaksimalkan tugas dan fungsinya dalam melayani masyarakat. Reformasi birokrasi merupakan perubahan yang didalamnya terdapat upaya untuk menjadikan pemerintahan menjadi lebih baik sesuai dengan keinginan masyarakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan *good governance* sehingga dapat mewujudkan reformasi pada badan birokrasi.

1.6.4 Perilaku Birokrasi

Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya. Perilaku birokrasi sebagai tolak ukur tercapainya pelayanan publik yang efektif, dan sebagai suatu penilaian terhadap kinerja pemerintah yang dapat dinilai oleh masyarakat. Perilaku ini mengarah kepada pencapaian tujuan dalam organisasi. Salah satu fungsi birokrasi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaannya perilaku birokrasi harus terkontrol dengan baik agar tidak melenceng dari tugas dan kewajibannya sebagai birokrasi yang melayani rakyat bukan meminta dilayani bahkan cenderung memperkaya pribadi. Seiring perkembangannya perilaku birokrasi dipengaruhi unsur pendukungnya yang mengarah pada modern sehingga pola pikir birokrasi yang tradisional dapat ditinggalkan. Struktur perilaku birokrasi merupakan hal yang vital bagi penyelenggara negara. Hal ini dikarenakan birokrasi yang terjun langsung kepada masyarakat maka diharapkan dapat melayani kebutuhan publik masyarakat yang sudah menjadi tanggungjawabnya.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Desain Penelitian

Tipe penelitian kualitatif dipilih untuk melakukan penelitian tentang reformasi birokrasi pelayanan administrasi terpadu kecamatan di kecamatan Margadana Kota Tegal. Alasan tersebut dikarenakan ingin mendalami fenomena dan proses yang terjadi di lapangan. Penelitian kualitatif adalah suatu desain

penelitian yang bertujuan untuk menganalisis secara mendalam suatu fenomena atau kasus yang berkaitan dengan fokus penelitian yang akan dialami. Penelitian kualitatif digunakan karena memiliki kelebihan dalam mengungkapkan argument, alasan dan latar belakang dari sebuah fakta, proses yang terjadi dibalik fenomena, hubungan kausalitas, pola atau model atas fenomena pemerintah menjadi fokus penelitian ini.²²

Penelitian kualitatif ini bersifat deskriptif bertujuan untuk menggambarkan sifat suatu keadaan yang saat dilakukan penelitian dan memeriksa sebab akibat dari suatu gejala tertentu. Studi deskriptif berupaya untuk memperoleh informasi kualitatif dengan pendeskripsian yang teliti, lengkap dan akurat dari suatu situasi. Penelitian deskriptif kualitatif akan digunakan untuk menggambarkan gejala-gejala atau karakteristik yang muncul dari objek penelitian. Penggambaran gejala-gejala tersebut dilakukan dengan melakukan pengumpulan data secara angket, wawancara dan pengamatan langsung di lapangan tentang faktor pendukung dan kendala yang ada, serta upaya yang telah dilakukan dalam mengatasi kendala dan permasalahan yang terjadi di lapangan. Metode deskriptif yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode studi kasus. Tujuan dari studi kasus adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dapat dijadikan hal bersifat umum.

²²John W Creswell, *Research Design Pendekatan Penelitian Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm 4

1.7.2 Situs Penelitian

Penetapan lokasi penelitian sangat penting dalam rangka mempertanggungjawabkan data yang diperoleh. Untuk itu, peneliti memilih lokasi yaitu:

1. Kantor Sekretariat Daerah Kota Tegal merupakan instansi atau lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan resmi dalam pengelolaan kebijakan pemerintah daerah dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan PATEN di Kecamatan Kota Tegal serta sebagai tim teknis PATEN Kota.
2. Wilayah Kecamatan Margadana Kota Tegal sebagai obyek pelaksanaan.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian. Subjek dalam penelitian ini adalah:

Tabel 1.3 Subjek Penelitian terkait Informan Kunci dan Triangulasi

No	Informan Kunci	No	Informan Triangulasi
1	Kepala Sub Bagian Pemerintah Kecamatan dan Kelurahan Sekretariat Daerah Kota Tegal	1	LSM Aliansi Masyarakat Untuk Keadilan (AMUK)
2	Kepala PATEN Kec Margadana Kota Tegal	2	Pengamat dari dosen Universitas Pancasakti Tegal
3	Petugas PATEN Kec Margadana Kota Tegal	3	Tokoh Masyarakat Kec Margadana
4	Masyarakat Kec Margadana Kota Tegal		
5	Masyarakat pelaksana UMK Kec Margadana Kota Tegal		

Sumber : Diolah oleh penulis

1.7.4 Jenis Data

Berdasarkan masalah yang diangkat dalam penelitian menekankan pada proses dan makna, maka bentuk penelitian yang digunakan yaitu penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dengan maksud memberikan gambaran masalah secara sistematis, cermat, rinci dan mendalam mengenai reformasi birokrasi terhadap pelayanan administrasi terpadu kecamatan Margadana Kota Tegal dalam meningkatkan reformasi birokrasi dan pelayanan publik. Penelitian kualitatif lebih menekankan makna, lebih memfokuskan pada data kualitas dengan analisis kualitatifnya. Utamanya lebih ditentukan oleh proses terjadinya dan cara memandang atau perspektifnya.²³

Bentuk penelitian ini mengupayakan pencarian data yang berupa kata-kata dalam susunan kalimat atau gambar yang berlanjut pada analisis data untuk memberikan gambaran yang senyatanya tentang permasalahan yang ada. Penelitian ini terbatas pada usaha mengungkapkan fakta suatu masalah atau peristiwa. Hasil penelitian ditekankan pada memberikan gambaran secara obyektif tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang diselidiki yaitu keadaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan.

1.7.5 Sumber Data

Sumber data penelitian adalah dari mana diperoleh, diambil dan dikumpulkannya data. Dalam penelitian ini digunakan dua sumber data yaitu:.

²³H.B Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, UNS Press, Surakarta, 2002, hlm 20

1) Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan. Sumber data primer adalah sumber data yang dapat memberikan informasi secara langsung mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, merupakan fakta atau keterangan yang diperoleh secara langsung dari pihak yang berkaitan langsung dengan masalah yang menjadi obyek. Data primer yang dibutuhkan dalam penelitian ini meliputi berbagai fakta dan informasi yang diungkapkan oleh informan berkaitan dengan pertanyaan tentang reformasi birokrasi dalam pelayanan administrasi terpadu kecamatan terhadap sekretariat daerah bidang pemerintahan kecamatan dan kelurahan, petugas PATEN dan masyarakat kecamatan Margadana.

2) Data sekunder

Data sekunder adalah sumber data tambahan yang melengkapi sumber data primer. Sumber data sekunder diperoleh dari berbagai kajian yang sebelumnya telah ada dan diperkuat melalui buku, jurnal dan skripsi yang membahas hal yang hampir serupa. Sumber data sekunder dalam penelitian ini dari dokumen atau arsip yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Tegal yang berkaitan dengan pelayanan administrasi terpadu kecamatan. Analisis dokumen menjadi sesuatu yang sangat penting untuk melengkapi hasil penelitian di lapangan.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui metode pengumpulan, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Dalam penelitian ini ada beberapa metode yang digunakan dalam pengumpulan data :

1. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang atau bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Jenis-jenis teknik wawancara ialah sebagai berikut:²⁴

- 1) Wawancara terpimpin (terstruktur). Tanya jawab terarah dan terfokus untuk mengumpulkan data-data yang relevan saja. Biasanya menggunakan pedoman wawancara yang memuat hal-hal yang akan ditanyakan secara terinci, sehubungan dengan pengumpulan informasi tentang topik penelitiannya.
- 2) Wawancara tak terpimpin (tidak terstruktur). Wawancara yang tidak terarah. Peneliti hanya menentukan topik dan tujuan yang ingin dicapai dari diadakannya wawancara tersebut, pertanyaan akan berkembang dalam proses wawancara. Kelemahannya ialah tidak efisien waktu, biaya, dan tenaga. Keunggulannya cocok untuk penelitian pendahuluan, tidak memerlukan keterampilan bertanya dan dapat memelihara kewajaran suasana.

²⁴Susanto, *Metode Penelitian Sosial*, UNS Pres, Surakarta, 2006, hlm 130-131

Jenis wawancara yang digunakan merupakan wawancara semi terstruktur dimana peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh suatu susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya.²⁵ Pertanyaan yang diajukan sesuai daftar yang fleksibel atau sebuah pedoman. Dengan wawancara akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi.²⁶ Wawancara berhubungan dengan topik-topik pertanyaan mengenai faktor pokok yang berkontribusi terhadap reformasi birokrasi dalam pelayanan publik, strategi dan model kepemimpinan yang dilakukan. Wawancara penting dilakukan karena akan mampu menyediakan hasil pengetahuan yang mendalam dari obyek penelitian yang diteliti.²⁷ Data yang diperoleh langsung dengan wawancara terhadap birokrasi pemerintahan dan pihak yang terkait yaitu kepala Bagian Tata Pemerintah dan Sub Bagian Pemerintah kecamatan dan kelurahan Umum, Petugas PATEN kecamatan serta masyarakat kecamatan Margadana.

2. Observasi

Teknik observasi adalah suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dua diantara yang terpenting adalah proses pengamatan dan ingatan. Teknik pengumpulan data dengan observasi terkait perilaku manusia, proses kerja,

²⁵Hamid Patilima, *Metode Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2005, hlm 75

²⁶Sugiyono, *Metode*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 317-318

²⁷Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice*, 2003, hlm 35

gejala-gejala alam dan vila responden yang diamati tidak terlalu besar.²⁸ Observasi digunakan dalam penelitian ini dengan tujuan untuk memperoleh gambaran melalui pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian.

Dalam penelitian ini metode observasi digunakan untuk mengamati reformasi birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecaatan dan mencatat langsung dilokasi penelitian mengenai kegiatan yang terjadi serta mengumpulkan data antara lain: mengamati proses pelayanan administrasi dilingkungan kecamatan Margadana Kota Tegal dan peran serta birokrasi pemerintah daerah.

3. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah suatu usaha untuk mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, majalah, notulen rapat, dan sebagainya.²⁹ Dokumentasi dalam penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dokumen-dokumen yang terkait dengan pelayanan administrasi terpadu kecamatan dan reformasi birokrasi. Data yang diambil merupakan dokumen atau arsip PATEN di kecamatan Margadana yang berhubungan dengan penelitian ini, media massa serta literatur sebagai pelengkap informasi dalam penelitian.

²⁸ *Ibid.*, hlm 145

²⁹ Arikunto. *Prosedur Suatu Penelitian: Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm 206

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Analisis data menurut Patton adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.³⁰ Dalam tahap analisis data ini, data yang diperoleh dari hasil wawancara dan observasi akan dikelompokkan sesuai pola dan kategori-kategori tertentu sesuai dengan pokok-pokok permasalahan yang ada dalam perumusan masalah, kemudian dianalisis untuk menemukan jawaban dan kesimpulan dari penelitian tersebut.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian adalah analisis yang bersifat kualitatif. Analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi suatu yang dapat dikelola, mensistenskannya, mencari dan menemukan pola. Menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang diceritakan kepada orang lain.³¹ Analisis data ini terdiri dari :

a. Reduksi Data

Reduksi data yaitu suatu proses pemilihan, pemusatan perhatian kepada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data yang telah diperoleh. Data yang berasal dari hasil wawancara dan observasi akan dibuat rangkuman dimana jawaban dari sumber atau objek yang diwawancarai tetap utuh sehingga adanya keobjektifan. Data-data yang telah di reduksi ini memberikan gambaran yang tajam mengenai hasil dari pengamatan dan

³⁰ M.Q Patton. *Qualitative Evaluation Method*, Beverly Hills, CA. Sage Publication, 1980, hlm 268

³¹ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013, hlm 248

mempermudah peneliti jika itu diperlukan Dalam mengolah hasil sementara menjadi teori substansif, penafsiran data merupakan tahap akhir serta mengambil kesimpulan dari data-data yang sudah dikumpulkan, dianalisis untuk mendapatkan makna dari pokok kajian.

b. Penyajian Data

Kumpulan informasi yang tersusun memberikan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian hasil analisis data pada penelitian ini merupakan deskripsi. Deskripsi adalah menyajikan hasil analisis data dengan cara menjelaskan dan menguraikan atau mendeskripsikan obyek penelitian. Penyajian data ini dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam bentuk tertentu. Teknik analisis data yang digunakan adalah :

1) Koding

Pemberian kode secara konsisten untuk fenomena yang sama pada saat menganalisis wawancara atau catatan lapangan. Koding ini memudahkan peneliti dalam beberapa hal memudahkan identifikasi fenomena, frekuensi kode menunjukkan kecenderungan temuan dan membantu penyusunan kategori. Menurut Mc Millian dan Schumacher (2001:467-468), seorang peneliti ketika melakukan pengodean menggunakan salah satu sistem pengklasifikasian sebagai berikut:

- a. Membagi-bagikan data pada muatan unit-unit yang disebut topik dan mengelompokkan topik-topik ke dalam kumpulan data yang lebih besar untuk membentuk kategori; atau

- b. Memulai dengan kategori-kategori yang ditentukan sebelumnya lalu memecah kategori menjadi subkategori yang lebih kecil; atau
- c. Mengombinasikan strategi-strategi dengan menggunakan beberapa kategori yang ditentukan sebelumnya dan menambahkan kategori-kategori yang baru ditemukan.

2) Kategorisasi

Kategorisasi berarti penyusunan kategori. Kategori tidak lain adalah salah satu tumpukan yang disusun atas dasar pikiran, intuisi, pendapat, atau kriteria tertentu.

3) Penafsiran Data

Tujuan yang akan dicapai dalam penafsiran data adalah salah satu diantara beberapa tujuan, yaitu teori substantif. Penafsiran data dalam penelitian ini memiliki tujuan akhir yaitu untuk mempermudah teori substantif yang mungkin diperoleh dari pengumpulan data di lapangan. Dalam mengolah hasil sementara menjadi teori substantif, penafsiran data merupakan tahap akhir serta mengambil kesimpulan dari data-data yang sudah dikumpulkan, dianalisis untuk mendapatkan makna dari pokok kajian.

c. Penarikan Kesimpulan

Dalam awal pengumpulan data peneliti sudah mulai mengerti hal yang diteliti, sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan yang longgar tetapi terbuka tetapi kemudian menjadi rinci dan mengakar. Jadi berdasarkan

data-data yang diperoleh peneliti mencoba mengambil kesimpulan. Penarikan kesimpulan ini tergantung pada besarnya kumpulan data tersebut.

1.7.8 Kualitatif Data

Ketepatan dan kemantapan data tidak hanya tergantung dari ketepatan memilih sumber data dan teknik pengumpulan data. Data yang berhasil digali, dikumpulkan, dan dicatat perlu diuji dengan pengembangan dengan melakukan validitas data agar membuktikan apakah sesuatu yang diamati sesuai dengan kenyataan. Untuk menguji keabsahan dari hasil penelitian maka dilakukan teknik triangulasi data yaitu teknik pemeriksaan data untuk keperluan pengecekan apakah proses dan hasil yang diperoleh sudah dipahami secara benar oleh peneliti berdasarkan apa yang dimaksudkan oleh informan. Cara yang dapat dilakukan :

1. Mengumpulkan data dari beragam sumber data yang berbeda untuk menggali data sejenis, sehingga apa yang diperoleh dari sumber data yang satu dapat teruji kebenarannya dari sumber data yang berbeda.
2. Melakukan wawancara mendalam kepada informan untuk memperoleh data yang valid.
3. Melakukan uji silang antar informasi yang diperoleh dari informan dan hasil observasi di lapangan. Membandingkan antara data yang diperoleh dari wawancara dengan data observasi dan telaah asep, dokumen, dan artikel dari berbagai sumber.
4. Mengkonfirmasi hasil yang diperoleh kepada informan dan sumber-sumber lain.