

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Implementasi**

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap sempurna. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.<sup>1</sup> Guntur Setiawan berpendapat, implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.<sup>2</sup>

Dari pengertian-pengertian diatas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada mekanisme suatu sistem. Berdasarkan pendapat para ahli diatas maka dapat disimpulkan implementasi adalah suatu kegiatan yang terencana, bukan hanya suatu aktifitas dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma-norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh objek berikutnya yaitu

---

<sup>1</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Grasindo, Jakarta, 2002, hal 70

<sup>2</sup> Guntur Setiawan, *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*, Balai Pustaka, Jakarta, 2004, hal 39

kurikulum. Implementasi kurikulum merupakan proses pelaksanaan ide, program atau aktivitas baru dengan harapan orang lain dapat menerima dan melakukan perubahan terhadap suatu pembelajaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

## **2.2 Kebijakan Publik**

### **2.2.1 Pengertian Kebijakan**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan ekonomi Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang” atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi.<sup>3</sup> Irfan Islamy, kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Kebijakan diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.<sup>4</sup>

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang didalamnya

---

<sup>3</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses (Edisi Revisi)*, 2007, Yogyakarta, Media Pressindo, hal.15

<sup>4</sup> M.Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, 2007, Jakarta, Bumi Aksara, hal.12

terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

### **2.2.2 Pengertian Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan gubernur, dll. Secara terminologi pengertian kebijakan publik sangat banyak, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Pressman dan Wildavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta.<sup>5</sup> Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional;
2. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-

---

<sup>5</sup> J.L. Pressman and Wildavsky, *Implementation*, 1973, Barkley and Los Angeles, University of California Press, hal.17

masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### **2.2.3 Ciri-Ciri Kebijakan Publik**

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a) Kebijakan publik lebih merupakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam sistem politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- c) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

#### 2.2.4 Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. William N. Dunn membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:<sup>6</sup>

a. Masalah Kebijakan

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum pernah terpuaskan. Tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

b. Alternatif Kebijakan

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

c. Tindakan Kebijakan

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

d. Hasil Kebijakan

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

---

<sup>6</sup> William N. Dunn, *Analisis Kebijakan Publik*, 2000, Yogyakarta, Gadjahmada University Press, hal.21

e. Hasil Guna Kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberikan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

## **2.3 Pelayanan Publik**

### **2.3.1 Pengertian Pelayanan**

Menurut Kotler dalam Sampara Lukman pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>7</sup> Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman menyediakan keperluan orang; mengiyakan; menerima; menggunakan.<sup>8</sup>

### **2.3.2 Pengertian Publik**

Kata publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku,

---

<sup>7</sup> Sampara Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan Publik*, Jakarta, STIA LAN Press, hlm.8.

<sup>8</sup> J.S. Badudu, Sultan Mohhammad Zain, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm.781-782.

pengertiannya adalah orang banyak.<sup>9</sup> Sementara itu Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada. Oleh karena itu, pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik.<sup>10</sup>

### **2.3.3 Pengertian Pelayanan Publik**

Untuk lebih jelas pelayanan publik dibagi dalam kelompok-kelompok :<sup>11</sup>

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan, atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya;
- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya;
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan, kesehatan, penyelenggaraan, transportasi, pos, dan sebagainya.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm.1095.

<sup>10</sup> Op'Cit L.P Sinambela, hlm.5.

<sup>11</sup> Juniarso Ridwan, Achmad Sodik Sudrajat, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung, Penerbit NUANSA, hlm.19.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan masyarakat.<sup>12</sup>

#### **2.3.4 Faktor yang Mempengaruhi Peningkatan Pelayanan Publik**

Dalam pembahasan tentang topik mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi peningkatan pelayanan publik, akan terlebih dahulu berangkat dari konsep penegakan hukum dalam pelaksanaan pelayanan publik. Berbicara penegakkan hukum, maka penulis memulai dari konsep Lawrence M. Friedman tentang tiga sistem hukum, yaitu :<sup>13</sup>

1. Struktur hukum, yakni kerangka atau rangkaian dari hukum itu sendiri.
2. Substansi hukum, yakni aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang nyata dalam sistem hukum.
3. Kultur hukum, yakni sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, yang di dalamnya terdapat kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan.

#### **2.4 Kecamatan**

Camat adalah kepala pemerintahan daerah di bawah Bupati/Walikota yang mengepalai Kecamatan. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota, sedang kelurahan atau desa adalah wilayah

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm.20

<sup>13</sup> Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law Introduction*, Jakarta, Tatanusa, hlm.7.



kerja lurah/desa sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota di bawah Kecamatan. Kecamatan merupakan unsur bagian dari pemerintahan Kabupaten/Kota yang dalam melaksanakan tugasnya memperoleh limpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.<sup>14</sup>

Selanjutnya pengertian Kecamatan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007, tentang Organisasi Perangkat Daerah Pasal 17 Ayat (1) menyatakan bahwa Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Pasal 126 Undang-undang No.32 Tahun 2004 menentukan bahwa Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 2008 Pasal 1 Ayat (5) tentang Kecamatan menyatakan bahwa Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 Pasal 1 Ayat (9) tentang Kecamatan menyatakan bahwa Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Peraturan Pemerintah No.19 tahun 2008 Pasal 14 Ayat (1) tentang Kecamatan menyatakan bahwa Kecamatan merupakan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat.

---

<sup>14</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, 2006, Jakarta, Sinar Grafika, hal.76

## **2.5 Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)**

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah penyelenggaraan pelayanan publik di Kecamatan dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. Ruang lingkup PATEN meliputi:

- a) Pelayanan bidang perizinan
- b) Pelayanan bidang non perizinan

Maksud penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di Kabupaten/kota. PATEN mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Kecamatan sebagai penyelenggara PATEN harus memenuhi syarat:

- a) Substantif
- b) Administratif
- c) Teknis

Syarat substantif adalah pendelegasian sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat. Pendelegasian sebagian wewenang meliputi:

- a) Bidang perizinan
- b) Bidang non-perizinan

Tujuan adanya PATEN antara lain :

1. Menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat.
2. Menjadikan kecamatan sebagai simpul pelayanan bagi pelayanan terpadu bagi Kabupaten/Kota.
3. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.
4. Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

### **2.5.1 Dasar Hukum Mengenai Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Natar Lampung Selatan**

1. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 4 Tahun 1956, Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II termasuk Kota Praja dalam Lingkungan Daerah Tingkat I Sumatera Selatan sebagai Undang-Undang
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
5. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
6. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
8. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
9. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan

10. Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan
12. Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Lampung Selatan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Selatan Nomor 23 Tahun 2012
13. Surat Gubernur Lampung Nomor : 061/1233/02/2013, tanggal 7 Mei 2013 tentang Himbauan Penerapan Pelayanan Administrasi Terpadu (PATEN) di Daerah
14. Peraturan Bupati Lampung Selatan Nomor 47 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Untuk Melaksanakan Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Lampung Selatan
15. Surat Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor : B/645/I.01/HK/2013, tanggal 6 November 2013 tentang Penetapan Kecamatan Natar Sebagai Pilot Project Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Kabupaten Lampung Selatan Tahun 2013