



**EFEKTIVITAS PELAYANAN ADMINISTRASI
MASYARAKAT DESA DAN KELURAHAN (PADMA)
DALAM PERWUJUDAN *GOOD GOVERNANCE*
(STUDI DI DESA SAMBIREJO KECAMATAN
PLUPUH KABUPATEN SRAGEN)**

SKRIPSI

Disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

Oleh
Satria Fahrudin Syah
8111413188
UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

**PROGAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG**

2018

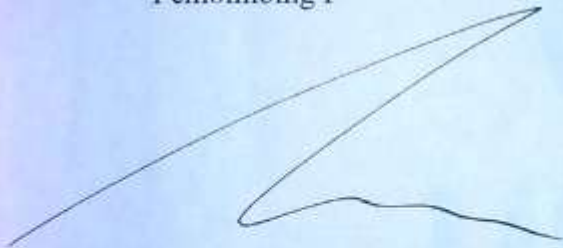
PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi dengan Judul “Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan *Good Governance* (studi di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen), NIM 8111413188. Telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : *Kamis*

Tanggal : *15 Februari 2018*

Pembimbing I



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.
NIP. 197206192000032001

Pembimbing II



Windiahsari, S.Pd., M.Pd.
NIP. 198011282008122001

Mengetahui

Wakil Bidang Akademik



Dr. Martitah, M.Hum
NIP. 196205171986091001

PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi dengan Judul “Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan *Good Governance* (studi di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen), NIM 8111413188. Telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada:

Hari : *Rabu*

Tanggal : *7 Maret 2018*


Penguji Utama



Dani Muhtada, Ph.D

NIP. 197804152008121002

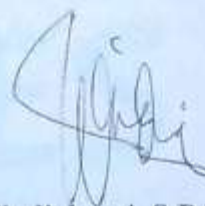
Penguji I



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H. M.Si.

NIP. 197206192000032001

Penguji II



Windiahsari, S.Pd., M.Pd.

NIP. 198011282008122001

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum UNNES



Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H. M.Si.

NIP. 197206192000032001

HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Satria Fahrudin Syah

Nim : 8111413188

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan *Good Governance* (Studi Di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen)” adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka saya siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 15 Februari 2018

Yang menyatakan,



Satria Fahrudin Syah
NIM. 8111413188

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Satria Fahrudin Syah

NIM : 811141318

Program Studi : Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada universitas negeri semarang **Hak Bebas Royalti Noneksekutif (*Non-Exclusive Royalty Free Right*)** atas skripsi saya yang berjudul: "Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan Good Governance (Studi Di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen)". Melalui Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (data base), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/penciptas dan sebaga pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Semarang

Pada tanggal : 15 Februari 2018

Yang menyatakan,



Satria Fahrudin Syah

NIM 8111413188

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

- Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain), dan hanya kepada Tuhanmulah engkau berharap”(Q.S Al-Insyirah:6-7)
- Yakinkan dengan Iman, Usahakan dengan Ilmu, Sampaiakanlah dengan Amal (Himpunan Mahasiswa Islam)
- Hiduplah seakan engkau mati besok, belajarlal seakan engkau akan hidup selamanya (Satria Fahrudin Syah)

PERSEMBAHAN

1. Untuk Bapak dan Ibu (Sabar dan Komsiyatun Sugiyantiningsih)
2. Untuk adik-adikku (Zahra dan Iqbal)
3. Untuk Keluarga Besar Iman Jauhari

UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-NYA kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: “Efektivitas pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan *Good Governance* (Studi di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh kabupaten Sragen)”. Skripsi ini diajukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.

Penulis menyadari bahwa terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum selaku Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Dr. Rodiyah, S.Pd.,S.H.,M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
3. Dr. Rodiyah, S.Pd.,S.H.,M.Si dan Windiahsari, S.Pd.,M.Pd selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, motivasi, saran, dan kritik yang membangun dengan sabar dan tulus sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Aprila Niravita, S.H.,M.Kn selaku dosen wali yang telah membimbing penulis selama menempuh perkuliahan.

5. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan bekal ilmu.
6. Bapak Prihandoko selaku Kepala Desa Sambirejo yang telah membantu dalam proses penelitian dan penyusunan Skripsi.
7. Bapak Mulyowidodo, S.Sos selaku Sekretaris Desa Sambirejo yang telah membantu dalam proses penelitian dan penyusunan Skripsi.
8. Pegawai Kantor Desa selaku Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Sambirejo (PADMA) yang telah membantu dalam proses penelitian dan penyusunan Skripsi.
9. Orang tua penulis, Sabar dan Komsiyatun Sugiyantiningsih, S.E yang telah mendukung, membimbing, dan mendoakan penulis agar sukses dan bermanfaat bagi orang lain.
10. Seluruh Keluarga Besar Demang Iman Jauhari yang selalu memberikan dukungan baik moral maupun material serta menjadi panutan dalam kehidupan.
11. Cony Khoirina, S.Psi yang senantiasa Berjuang bersama.
12. Teman-teman Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Unnes Raya yang telah berproses bersama dan menjadi keluarga baru di Universitas Negeri Semarang.
13. Teman-teman Keluarga Mahasiswa Sragen (KMS Unnes) yang telah menjadi keluarga baru di perantauan.
14. Teman-teman Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah berjuang bersama selama di Fakultas Hukum tercinta.

15. Teman-teman Kos Eks Ichwan Rosul 9 (IR9) yang telah menjadi keluarga baru di perantauan.

16. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi baik secara moril maupun materiil.

Semoga segala bantuan dan kebaikan tersebut dilimpahkan balasan dari Allah SWT. Penulis berharap skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan tambahan pengetahuan maupun wawasan bagi pembaca.

Semarang, Februari 2018

Penulis

Satria Fahrudin Syah
NIM. 8111413188

The logo of Universitas Negeri Semarang (UNNES) is a large, stylized yellow emblem with a central vertical element and symmetrical, flame-like or leaf-like shapes on either side. A small red flower-like symbol is positioned above the central vertical element.

UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

ABSTRAK

Syah, Satria Fahrudin. 2018. *Efektivitas Pelaksanaan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan Good Governance Di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen*. Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang. Dr. Rodiyah, S.Pd, S.H., M.Si Dan Windaiahari, S.Pd., M.Pd

Kata Kunci : Efektivitas, Pelayanan Publik, PADMA, Good Governance.

Pemerintah Kabupaten Sragen mulai membuat inovasi dengan membangun Kantor Pelayanan Administrasi Desa/Kelurahan yang di singkat PADMA adalah pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilaksanakan di desa dan kelurahan sesuai Pasal 1 Angka 6 Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan Di Kabupaten Sragen. Sebagai pelayanan perizinan dan non perizinan yang di laksanakan di desa dan kelurahan. Permasalahan penelitian adalah efektivitas pelaksanaan PADMA di Desa Sambirejo berserta kendala pelaksanaannya.

Konsep dan teori yang digunakan adalah efektivitas persepektif ilmiah, teori dan konsep pelayanan publik, pelayanan administrasi masyarakat desa, pemerintahan yang baik/ *good governance*, dan konsep umum pelaksanaan kebijakan publik.

Pendekatan penelitian kualitatif hukum dengan jenis penelitian yuridis-sosiologis. Fokus penelitian pada efektivitas pelaksanaan PADMA di desa Sambirejo serta kendala pelaksanaannya. Sumber data menggunakan sumber data primer, sekunder dan tertier dengan teknik pengumpulan data berupa wawancara, dokumentasi, dan observasi. Validitas data dengan teknik triangulasi dan analisis data menggunakan *interactive analisis models*.

Hasi penelitian menunjukkan bahwa Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Sambirejo (PADMA) merupakan pelayanan administrasi desa yang pertama. menggunakan sistem pelayanan *Online*. Pelayanan berbasis *one stop servive* di tingkat pelayanan administrasi desa. PADMA terdiri dari 11 jenis pelayanan administrasi. Standar pelaksanaan pelayanan administrasi. Perbedaan pelayanan administrasi masyarakat desa dengan Pelayanan Administrasi secara Konvensional/ manual. Semua proses pelayanan tidak di pungut biaya. Kurangnya kesadaran masyarakat terhadap adanya PADMA di desa Sambirejo. kurangnya sarana dan prasana yang mendukung pelaksanaan PADMA. Keefektivan Pelayanan PADMA dalam perwujudan *good governance*.

Simpulan penelitian ini : Efektivitas Pelayanan administasi masyarakat Desa Sambirejo. Efektif apabila memenuhi 3(tiga) indikator : Pencapaian Tujuan, Integritas, dan Adaptasi. Pelaksanaan pelayanan administasi masyarakat desa Sambirejo efektif; Kendala pelaksanaan PADMA, antara lain : kendala sarana dan prasarana, kendala sumber daya manusia, kendala IT, kesadaran dari masyarakat. Saran : Sosialisasi PADMA di desa sambirejo kepada masyarakat secara berkelanjutan, petugas IT tersendiri, tidak menunggu perbaikan internet dari pusat (PDE).

DAFTAR ISI

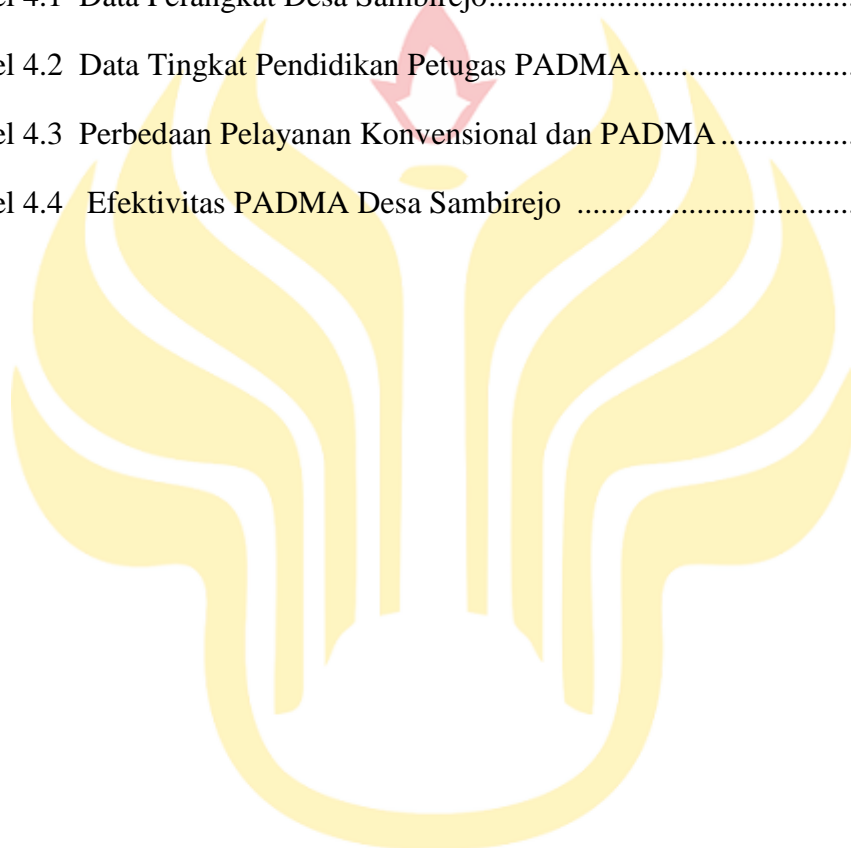
HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PENGESAHAN KELULUSAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR BAGAN	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	6
1.3 Pembatasan Masalah	7
1.4 Rumusan Masalah	7
1.5 Tujuan Penelitian.....	8
1.6 Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Penelitian Terdahulu.....	10
2.2 Konsep Efektivitas Perspektif Ilmiah	15
2.2.1 Pengertian Efektivitas Perspektif Ilmiah.....	15

2.2.2	Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas.....	18
2.2.3	Ukuran Efektivitas	19
2.3	Teori dan Konsep pelayanan Publik.....	22
2.3.1	Pengertian Pelayanan Publik Masyarakat Desa	22
2.3.2	Konsep Pelayanan Publik.....	26
2.3.3	Unsur-unsur Pelayanan Publik.....	28
2.3.4	Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	32
2.3.5	Hakikat Pelayanan Publik Dalam Masyarakat.....	36
2.3.6	Standar Pelayanan Publik.....	37
2.3.7	Bentuk Pelayanan Publik	40
2.4	Pelayanan administrasi	41
2.4.1	Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).....	41
2.4.2	Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA)	45
2.5	Pemerintahan Yang Baik/ <i>Good Governance</i>	48
2.6	Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik	54
2.5.1	Kebijakan Publik.....	54
2.5.2	Teori kebijakan publik	56
2.7	Kerangka Berfikir.....	58
BAB III METODE PENELITIAN.....		59
3.1	Pendekatan penelitian.....	59
3.2	Jenis Penelitian.....	60
3.3	Fokus Penelitian	61
3.4	Lokasi Penelitian	62
3.5	Sumber Data	63
3.5.1	Sumber Data Primer.....	63

3.5.2	Sumber Data Sekunder	64
3.5.3	Sumber Data Tertier.....	66
3.6	Teknik Pengumpulan Data	66
3.7	Validasi Data	68
3.8	Analisis Data	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN		73
4.1	Deskripsi Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) di Desa Sambirejo	73
4.1.1	Visi, Misi, dan Tujuan PADMA di Desa Sambirejo.....	77
4.1.2	Jenis Pelayanan PADMA.....	79
4.1.3	Kelembagaan Desa Sambirejo	79
4.2	Efektivitas Pelaksanaan PADMA di Desa Sambirejo.....	87
4.2.1	Pencapaian Tujuan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Sambirejo.....	88
4.2.2	Integrasi Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Sambirejo...	93
4.2.3	Adaptasi Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Sambirejo ...	95
4.2.4	Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas PADMA	98
4.2.5	Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa	100
4.3	Kendala pelaksanaan PADMA.....	112
4.3.1	Kendala Internal Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa	113
4.3.2	Kendala Eksternal Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa....	117
BAB IV PENUTUP.....		120
5.1	Simpulan.....	120
5.2	Saran.....	122
DAFTAR PUSTAKA		123
LAMPIRAN.....		127

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Pelayanan di Tahun 2016	4
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu	13
Tabel 2.2 Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas.....	18
Tabel 4.1 Data Perangkat Desa Sambirejo.....	80
Tabel 4.2 Data Tingkat Pendidikan Petugas PADMA.....	92
Tabel 4.3 Perbedaan Pelayanan Konvensional dan PADMA	1088
Tabel 4.4 Efektivitas PADMA Desa Sambirejo	111



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1 Kerangka Berfikir	58
Bagan 3.1 Skema Model Analisis Interaktif	722
Bagan 4.1 Struktur Desa Sambiejo	81
Bagan 4.2 Alur Pelayanan PADMA	94



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1 Kantor Kepala Desa Sambirejo	74
Gambar 4.2 Tahap Pembangunan Gedung.....	96



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Instrumen Penelitian Pedoman Wawancara

Lampiran 2. Surat Izin Penelitian

Lampiran 3. Surat Keterangan Pernah Melakukan Penelitian

Lampiran 4. Standar Pelayanan PADMA

Lampiran 5. Daftar Perkembangan Desa Sambirejo

Lampiran 6. Foto Dokumentasi



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara wajib melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam rangka 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*.

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.

Pemerintah kabupaten Sragen sukses membangun Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) sejak tahun 2014. Prinsip Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan adalah bagaimana petugas atau aparat tingkat kecamatan dapat memberikan pelayanan terbaik, murah, cepat, tepat, efisien dan transparan kepada masyarakat. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 sebagaimana penyesuaian dari Keputusan Menteri Penyelenggara Aparatur Negara No. 81 tahun 1993 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Prinsip Pelayanan Publik itu adalah kesederhanaan, kejelasan, kepastian, waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudian akses, kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan serta kenyamanan.

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di setiap Kecamatan Kabupaten Sragen. Pemerintah Kabupaten Sragen mulai membuat inovasi dengan membangun Kantor Pelayanan Administrasi Desa/Kelurahan yang di singkat PADMA adalah pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilaksanakan di desa dan kelurahan sesuai Pasal 1 Angka 6 Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan di Kabupaten Sragen. Sebagai pelayanan perizinan dan non perizinan yang di laksanakan di desa dan kelurahan.

Pendirian PADMA telah tertuangkan dalam Peraturan Bupati No. 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Adminitrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan Di Kabupaten Sragen. Perizinan merupakan fungsi dan proses dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam penerbitan izin sedangkan nonperizinan

merupakan segala bentuk kemudahan pelayanan, fasilitas, fiskal dan informasi mengenai kegiatan tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala subbagian Tata Pemerintahan Umum Bagian Pemerintahan dan Pertanahan Sekretariat Daerah kabupaten Sragen Ediati Wardaningsih, S.Sos mengatakan Pendirian PADMA telah dituangkan dalam Peraturan Bupati no. 22 tahun 2014 tentang PADMA (Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan).

“Selain karena Permendagri No.4 tahun 2014 tentang PATEN, Bupati Sragen menegaskan bahwa pemkab harus meningkatkan kualitas pelayanan yang efektif dan efisien sehingga perlu mendekatkan pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat baik di tingkat kecamatan maupun desa/kelurahan,” jelas Ediati.

“... karena kebijakan Bupati tersebut otomatis semua kecamatan dan desa/kelurahan melaksanakan PATEN dan PADMA untuk melayani masyarakat lebih mudah, tepat dan transparan. Terwujudnya pelayanan terpadu yang prima di tingkat kecamatan maupun desa/kelurahan harus sampai ke masyarakat yang paling bawah. Karena Misi dari PADMA adalah mewujudkan pelayanan publik yang efektif, efisien, dan transparan. Selain itu, juga meningkatkan kualitas SDM yang profesional serta meningkatkan sarana dan prasarana yang memadai...”

Sejak tahun 2014 secara bertahap disetiap desa mulai didirikan. Sekarang secara keseluruhan di semua desa / kelurahan telah berdiri PADMA. PADMA sendiri diluncurkan pertama kalinya di Kabupaten Sragen tepat pada saat peringatan Hari Jadi Kabupaten Sragen pada tahun 2014 lalu. Saat itu Kelurahan Sragen Kulon yang pertama kali mendirikannya, kemudian diikuti oleh kelurahan dan desa – desa lainnya di Kabupaten Sragen sesuai dengan Instruksi Bupati Sragen. Kini hampir seluruh di 208 desa / kelurahan semuanya telah berdiri PADMA.

Pelayanan administrasi masyarakat desa dan kelurahan (PADMA) di desa sambirejo baru berdiri pada tahun 2015. Berdirinya Padma di desa Sambirejo disambut baik oleh masyarakat setempat. Karena lebih cepat dan mudah dalam pengurusan pelayanan kepada masyarakat. Serta dalam proses pengurusan pelayanan tidak dipungut biaya. Hal ini sesuai dengan keinginan masyarakat berbeda dengan pelaksanaan pelayanan di desa Sambirejo sebelum berdirinya PADMA menggunakan pelayanan secara konvensional, pelayanan membutuhkan waktu yang relatif lama, serta data kurang valid. Berikut jumlah pelayanan di tahun 2016 semenjak didirikan PADMA di desa Sambirejo.

Tabel 1.1
Jumlah Pelayanan di Tahun 2016

Bulan	KTP	KK	Surat Keterangan	Jumlah
Januari	22	6	15	43
Februari	15	2	15	32
Maret	9	4	35	48
April	8	2	32	42
Mei	21	9	3	33
Juni	10	7	32	49
Juli	27	3	4	34
Agustus	25	13	19	57
September	15	5	22	42
Oktober	9	30	24	63
November	12	8	35	55
Desember	1	5	26	32

(Sumber data buku pencatatan pelayanan desa Sambirejo)

Kedekatan jarak dengan masyarakat ini menjadi salah satu alasan didirikan PADMA ditingkat desa / kelurahan. Dekatnya jarak kantor pelayanan dengan domisili warga tentu saja akan memudahkan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan administrasinya. Kelurahan merupakan ujung tombak dari penyelenggara pelayanan administrasi bagi masyarakat. Dengan adanya

PADMA di harapkan dapat memberi pelayanan yang efektif, efisien, dan transparan dalam melayani masyarakat.

Pelimpahan sebagian wewenang pelayanan kepada desa/kelurahan menjadi salah satu kunci keberhasilan pelayanan di tingkat desa. Sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Bupati No 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan Kabupaten Sragen. Pelayanan PADMA meliputi pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pelayanan Kartu Keluarga (KK), Akte Kelahiran, Akte Kematian, pindah penduduk, pengurusan pencatatan nikah / numpang nikah, pengurusan cerai, pengurusan rujuk, IMB / HO, permohonan ijin perhelatan, permohonan SKCK dan pelayanan lainnya yang dilayani oleh lurah dan kepala desa.

Melihat beberapa penjelasan dan fenomena yang terjadi di pemerintahan Kabupaten Sragen khususnya tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan membuat saya tertarik untuk melakukan penelusuran secara mendalam. Hal inilah yang kemudian menurut saya patut untuk dijadikan sebagai satu fokus kajian yang saya wujudkan dalam rencana penelitian dengan judul **“Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa/Kelurahan (PADMA) Sebagai Perwujudan *Good Governance* (Studi Di Desa Sambirejo Kabupaten Sragen)”**

1.2 Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memberikan gambaran dalam skripsi ini, peneliti perlu mengidentifikasi masalah yang akan diteliti berkaitan dengan judul **“Efektivitas Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) dalam Perwujudan *Good Governance* (Studi di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen)**, dengan itu identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Belum optimalnya pelayanan administrasi masyarakat desa dan kelurahan (PADMA) di desa Sambirejo
2. Terbatasnya kewenangan kepala desa dalam pelaksanaan pelayanan administrasi desa
3. Kurang memadainya sarana dan prasarana dalam pelaksanaan pelayanan administrasi desa
4. Kurangnya jumlah petugas dalam menangani setiap bagian pada bagian pelayanan administrasi
5. Kurang efektifnya proses pelayanan administrasi masyarakat desa
6. Membutuhkan waktu yang lama dalam proses pelayanan administrasi desa di desa Sambirejo
7. Kurangnya koordinasi dengan kecamatan
8. Pengetahuan masyarakat yang kurang terkait adanya PADMA di desa Sambirejo, karena belum optimalnya sosialisasi pelaksanaan PADMA di desa Sambirejo.

1.3 Pembatasan Masalah

Pembatasan masalah berguna untuk pembahasan tidak meluas dan tidak menyimpang yang dapat menyebabkan ketidakjelasan pembahasan masalah, maka peneliti akan membatasi masalah yang akan diteliti, antara lain :

1. Efektivitas pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) bagi masyarakat Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen
2. Kendala Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah di atas maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimana Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan (PADMA) bagi masyarakat Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen?
- 2) Bagaimana kendala Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini antara lain :

- 1) Untuk mendiskripsikan efektivitas pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen.
- 2) Untuk menemukan kendala pelaksanaan Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen.

1.6 Manfaat Penelitian

Dengan adanya tujuan penelitian penelitian yang telah diuraikan peneliti di atas, peneliti juga memiliki pandangan mengenai manfaat yang akan dicapai dari penelitian penelitian ini. Manfaat dan kegunaan dari penelitian yang ingin peneliti dapatkan adalah sebagai berikut :

- 1) Secara teoritis

Diharapkan dapat memberikan tambahan wawasan terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Prodi Ilmu Hukum di bidang Hukum Administrasi Negara dalam pelayanan administrasi terpadu desa di Desa Sambirejo.

2) Secara praktis

a. Bagi Pemerintah

Diharapkan dapat memberikan masukan pemikiran dan wacana bagi para elit eksekutif dan legislatif dalam pembuatan kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat dalam pelayanan administrasi desa terpadu.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi masyarakat luas khususnya pelayanan administrasi desa di setiap daerah serta dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana masyarakat agar menyadari hak dan kewajibannya yang harus dilaksanakan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Guna menjaga orisinalitas penelitian ini, peneliti perlu memberikan beberapa referensi penelitian terdahulu yang membahas mengenai pelayanan administrasi dalam perwujudan *good governance*. Dengan demikian, dalam penelitian terdahulu akan dijelaskan mengenai substansi penelitiannya, sehingga dapat diketahui bahwa penelitian peneliti memiliki hasil akhir yang berbeda atau tidak sama dengan penelitian terdahulu.

Peneliti pertama dalam skripsi yang ditulis oleh Daniel Filterianto Robial mahasiswa jurusan ilmu pemerintahan, yang berjudul “Peran Pemerintah Kelurahan Dalam Mewujudkan Kepemerintahan Yang Baik” menyimpulkan bahwa :

Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik yang baik tidak terlepas dari perwujudan pemerintahan yang baik, terlebih di wilayah kelurahan yang bersinggungan langsung dengan masyarakat, keluhan-keluhan terhadap buruknya kualitas layanan di kelurahan menunjukkan bahwa belum terwujudnya pemerintahan yang baik dalam skala kelurahan.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui peran pemerintah kelurahan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya di kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna Kabupaten Kepulauan Sangihe. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, data yang dihimpun di reduksi dan

kategorisasi sehingga dapat diambil suatu kesimpulan. Informan yang dipilih adalah lurah, sekretaris lurah, staf, dan masyarakat kelurahan, khususnya masyarakat pengguna jasa layanan kelurahan Sawang Bendar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya yang terkait dengan prinsip transparansi penyelenggaraan pemerintahan, belum dilakukan oleh lurah di Sawang Bendar. Penyelenggaraan pemerintahan di kelurahan belum sepenuhnya melibatkan masyarakat, hal ini menunjukkan bahwa prinsip transparansi belum dilaksanakan sepenuhnya di kelurahan Sawang Bendar. Masih adanya pembedaan atau sikap pilih kasih dalam pelayanan kepada masyarakat, kecenderungan lurah melakukan pembelaan bagi warga yang mempunyai power di masyarakat, misalnya bagi mereka yang mempunyai banyak uang.

Peneliti kedua, berdasarkan ejurnal ilmu pemerintahan penelitian dari Rismawan Joko Handoyo pada tahun 2014, Volume 2 Nomer 4 yang berjudul Penerapan *Good Governance* Dalam Pelayanan Publik di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur. Menyatakan bahwa :

Penelitian Skripsi ini dilakukan berlokasi di Kantor Camat Sangatta Utara. Tujuan dari penelitian skripsi ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan sejauh mana penerapan *good governance* dalam pelayanan publik di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur dan untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat penerapan *good governance* dalam pelayanan publik di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur. Fokus penelitian dalam penelitian terdiri dari akuntabilitas, efisiensi, partisipasi, responsivitas, transparansi dan faktor-faktor yang

mendukung dan menghambat penerapan *good governance* dalam pelayanan publik di Kantor Camat Sangatta Utara. Dari hasil penelitian diketahui bahwa Penerapan *Good Governance* dalam pelayanan publik di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur sudah terlaksana dengan baik.

Peneliti yang ke-tiga, berdasarkan penelitian dari Reza Kurniawan Mahasiswa Universitas Sebelas Maret Jurusan Ilmu Administrasi pada tahun 2015, yang berjudul Efektivitas Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Di Kecamatan Sragen. Menyatakan bahwa :

Sering ditemui pelayanan administrasi berbagaitempat peuh dengan berbagai masalah seperti mengenai ketepatan waktu, biaya, cara pelayanan, pungutan liar, dan lain sebagainya yang jauh dari bentuk organisasi pelayanan publik yang ideal. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) merupakan inovasi manajemen dalam rangka mendekatkan, mempermudah, dan mempercepat pelayanan administrasi perizinan dan non perizinan di tingkat kecamatan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan PATEN di kecamatan Sragen dilihat dari aspek (1) meningkatkan kualitas pelayanan, (2) mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, (3) pelayanan yang lebih cepat dan terukur, dan (4) biaya pelayanan yang lebih murah. PATEN merupakan pelimpahan wewenang bupati kepada camat berdasarkan Amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dan Peraturan Bupati Nomor 85 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Wewenang Bupati Kepada Camat. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan PATEN di

Kecamatan Sragen sudah efektif karena telah berhasil mencapai tujuan pelaksanaan yaitu (1) Meningkatkan kualitas pelayanan, (2) Mendekatkan pelayanan keada masyarakat, (3) Pelayanan yang lebih cepat dan terukur, dan (4) Biaya pelayanan yang lebih murah

Persamaan dari ketiga penelitian diatas adalah membahas pelayanan adminitrasi. Sementara perbedaannya peneliti mengkhususkan pelayanan yang berada di kelurahan dalam perwujudan *good governance*. Kebaharuan dari penelitian peneliti adalah melihat pelaksanaan PADMA di Kelurahan Sambirejo Kabupaten Sragen dalam perwujudan *good governance*. Melihat kualitas pelayanan yang terbaik, murah, cepat, tepat, efektif, efisien dan transparan dalam mendekatkan pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat dan bagaimana pelayanan adminstrasi di kelurahan yang diharapkan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik/*good governance* untuk masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur.

Tabel dibawah ini adalah uraian penelitian terdahulu yang diperoleh dari pemaparan diatas ke tiga peneliti terdahulu dalam perspektif persamaan, perbedaan dan kebaharuan sebagai berikut.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No.	Jenis Penelitian	Analisis		
		Persamaan	Perbedaan	Kebaharuan
1.	Peran Pemerintah Kelurahan Dalam Mewujudkan Kepemerintahan Yang Baik (skripsi, peneliti)	Membahas pelayanan publik di kelurahan	Penelitiannya menunjukkan bahwa upaya mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya yang	Melihat efektivitas pelaksanaan PADMA dalam hal pelayanan yang terbaik, murah, cepat,

	Daniel Filterianto Robial)		terkait dengan prinsip transparansi penyelenggaraan pemerintahan	tepat, efektif, efisien dan transparan di Kelurahan Sambirejo kabupaten sragen dalam perwujudan <i>good governance</i>
2.	Penerapan <i>Good Governance</i> Dalam Pelayanan Publik di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur (jurnal, peneliti Rismawan Joko Handoyo)	Membahas mengenai Penerapan <i>Good Governance</i> dalam pelayanan publik	Penelitiannya dikaji dari akuntabilitas, efisiensi, partisipasi, responsivitas, transparansi dan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat penerapan <i>good governance</i>	Melihat keberadaan PADMA untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik / <i>good governance</i> sehingga mempermudah masyarakat dalam pengurusan administrasi dalam kelurahan
3.	Evektivitas Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Di Kecamatan Sragen (skripsi, peneliti Reza Kurniawan)	Membahas mengenai pelayan administrasi terpadu	Penelitiannya mengkaji dari pelimpahan wewenang bupati kepada camat berdasarkan Amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman	Melihat kualitas pelayanan yang efektif dan efisien mendekati pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat dan bagaimana pelayanan administrasi di kelurahan yang

			Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dan Peraturan Bupati Nomor 85 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Wewenang Bupati Kepada Camat	diharapkan sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik/ <i>good governance</i> untuk masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Peraturan Bupati No 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan
--	--	--	---	--

2.2 Konsep Efektivitas Perspektif Ilmiah

Adapun konsep efektivitas dapat diuraikan menjadi tiga (3) yang terdiri dari pengertian efektivitas, faktor yang mempengaruhi efektivitas, dan tolak ukur atau ukuran efektivitas sebagai berikut :

2.2.1 Pengertian Efektivitas Perspektif Ilmiah

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip dari Handayani (1994:16) yang menyatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Efektivitas memiliki arti berhasil atau tepat guna. Efektif merupakan kata dasar, sementara kata sifat dari efektif adalah efektivitas. Menurut Effendy (2006 :14) mendefinisikan efektivitas sebagai berikut: ”Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan”.

Pengertian lain yang dikemukakan Susanto (1975) menyatakan bahwa “efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi”. Menurut pengertian Susanto di atas, efektivitas bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pendapat tersebut menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai. Hal tersebut sangat penting peranannya di dalam setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri (Sedarmayanti, 2006:61).

Setiap organisasi atau lembaga di dalam kegiatannya menginginkan adanya pencapaian tujuan. Tujuan dari suatu lembaga akan tercapai segala kegiatannya dengan berjalan efektif akan dapat dilaksanakan apabila didukung oleh faktor-faktor pendukung efektivitas.

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan (2005:109) mendefinisikan efektivitas sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya”

Berdasarkan beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*), proses, maupun keluaran (*output*). Hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

2.2.2 Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas

Faktor-faktor yang mempengaruhi organisasi harus mendapat perhatian yang serius apabila ingin mewujudkan suatu efektivitas. Richard M Steers (1985:8) dalam bukunya menyebutkan empat faktor yang mempengaruhi efektivitas, yaitu sebagai berikut : 1) struktur yang dibangun dan teknologi yang digunakan dalam organisasi akan sangat berpengaruh terhadap proses dan pencapaian tujuan, 2) organisasi sebagai organisasi yang terbuka, kelangsungan hidupnya akan sangat tergantung kepada lingkungan sekitarnya baik yang berada di dalam organisasi maupun diluar organisasi, 3) bahwa manusia sebagai unsur penting dari organisasi memiliki kemampuan, pandangan motivasi dan budaya yang berbeda, dan 4) kebijakan dan praktek manajemen yang ditetapkan oleh pimpinan dalam mengatur dan mengendalikan organisasi sangat berpengaruh bagi organisasi maupun bagi pencapaian tujuan.

Berdasarkan pendekatan-pendekatan dalam efektivitas organisasi yang telah dikemukakan Richard M Steers (1985:209) maka dapat dikatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi adalah sebagai berikut:

Tabel 2.2
Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas

Karakteristik Organisasi	Karakteristik Lingkungan
a) Struktur	a) Ekstern
i) Departementalisasi	i) Kekompakan
ii) Spesialisasi	ii) Kestabilan
iii) Formulasi	iii) Ketidakstabilan
iv) Rentang kendali	b) Intern
v) Besarnya organisasi	i) Orientasi pada karya
b) Teknologi	ii) Pekerja sentries
i) Besarnya unit kerja	iii) Orientasi pada imbalan hukuman
ii) Operasi	iv) Keamanan versus resiko
iii) Bahan	v) Keterbukaan versus pertahanan
iv) Pengetahuan	

<p>Karakteristik Pekerja</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Keterkaitan pada organisasi b) Ketertarikan c) Kemantapan kerja d) Kaikatan <p>Prestasi Kerja</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Motivasi tujuan dan keterbukaan b) Kemampuan c) Kejelasan peran 	<p>Kebijakan dan Praktek Manajemen</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Penyusunan tujuan strategis b) Pencarian dan pemanfaatan atas sumber daya c) Penciptaan lingkungan prestasi d) Proses komunikasi e) Kepemimpinan dan pengambilan keputusan f) Inovasi dan adaptasi organisasi
---	---

2.2.3 Ukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh S.P. Siagian (2008:77), yaitu: (1) Kejelasan tujuan yang hendak dicapai; (2) Kejelasan strategi pencapaian tujuan; (3) Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap; (4) Perencanaan yang matang; (5) Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik; (6) Tersedianya sarana dan prasarana kerja; (7) Pelaksanaan yang efektif dan efisien; (8) Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Richard M. Steers (1985:46-48).dalam bukunya “*Efektivitas Organisasi*” menyebutkan beberapa ukuran dari pada efektivitas, antara lain : (1) Kualitas

artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi; (2) Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan; (3) Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik; (4) Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut; (5) Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi; (6) Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya; (7) Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu; (8) Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu; (9) Semangat Kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki; (10) Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan; (11) Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan; (12) Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan;

Berkaitan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauh mana organisasi, program/ kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

Pendapat para ahli di atas dapat dijelaskan, bahwa efektivitas merupakan usaha pencapaian sasaran yang dikehendaki (sesuai dengan harapan) yang

ditujukan kepada orang banyak dan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran yaitu masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Duncan yang dikutip Richard M. Steers (1985:53) dalam bukunya *“Efektivitas Organisasi”* mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan
2. Integrasi
3. Adaptasi

Berdasarkan ukuran efektivitas diatas, maka keterkaitan antara variabel yang mempengaruhi Efektivitas terdapat tujuh indikator yang sangat mempengaruhi terhadap efektivitas. Tujuh indikator tersebut, sangat dibutuhkan dalam menerapkan sistem informasi. Hal tersebut dapat dilihat dari :

1. Pencapaian tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu : (1) Kurun waktu pencapaiannya ditentukan, (2) sasaran merupakan target yang kongktit, (3) dasar hukum (Duncan, dalam Steers 1985:53).

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan

komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi terdiri dari beberapa faktor, yaitu : (1) prosedur (2) proses sosialisai. (Nazarudin, dalam Claude 1994:13).

3. Adaptasi

Adaptasi adalah proses penyesuaian diri yang dilakukan untuk meyelaraskan suatu individu terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya. Adaptasi terdiri dari beberapa faktor, yaitu : (1) peningkatan kemampuan (2) sarana dan prasarana. (Duncan, dalam Steers 1985:53).

Berhubungan dengan hal tersebut di atas, maka pengukuran merupakan penilaian dalam arti tercapainya sasaran yang telah ditentukan sebelumnya dengan menggunakan sasaran yang tersedia. Jelasnya bila sasaran atau tujuan telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya adalah efektif. Jadi, apabila suatu tujuan atau sasaran itu tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka tidak efektif. Efektivitas merupakan fungsi dari manajemen, dimana dalam sebuah efektivitas diperlukan adanya prosedur, strategi, kebijaksanaan, program dan pedoman. Tercapainya tujuan itu adalah efektif sebab mempunyai efek atau pengaruh yang besar terhadap kepentingan bersama.

2.3 Teori dan Konsep pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik Masyarakat Desa

Istilah pelayanan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata “layan” yang berarti menolong menyediakan segala apa saja yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Sedangkan dalam bahasa Inggris pelayanan diartikan

“*service*”. Pelayanan merupakan salah upaya pemuasan baik yang dilakukan pemerintah, swasta, maupun perorangan kepada masyarakat atau pelanggan. Pelayanan pada dasarnya adalah interaksi antara pemberi pelayanan dan penerima pelayanan sehingga bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas pemberi pelayanan.

Hardiyansyah (2011:11) mengatakan bahwa “pelayanan diartikan sebagai bentuk aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain”. Sedangkan definisi yang diberikan Moenir (2002:26-27) adalah “pelayanan diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam garapan pengguna”

Selanjutnya Batinggi (1998:21) membagi tiga jenis layanan, yaitu:

1. Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan biasanya dilakukan oleh para petugas di bidang Hubungan Masyarakat (HUMAS), bidang layanan informasi, dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemberi layanan, yaitu: (1) memahani masalah-masalah yang termasuk ke dalam bidang tugasnya; (2) mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar dan singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang memperoleh kejelasan mengenai sesuatu; (3) bertingkah laku sopan dan ramah.

2. Layanan dengan tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam melaksanakan tugas. Sistem layanan pada abad informasi ini menggunakan sistem layanan jarak jauh dalam bentuk tulisan. Layanan tulisan terdiri dari dua golongan yaitu, berupa petunjuk informasi dan yang sejenis ditujukan kepada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga pemerintah. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atau permohonan laporan, pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan sebagainya. Adapaun kegunaan dari layanan tulisan ini, yaitu: (1) Memudahkan bagi semua pihak yang berkepentingan; (2) menghindari orang yang banyak bertanya kepada petugas; (3) memperlancar urusan dan menghemat waktu bagi kedua pihak, baik petugas maupun pihak yang memerlukan pelayanan; (4) menuntun orang ke arah yang tepat.

3. Layanan dengan Perbuatan

Layanan pada umumnya dalam bentuk perbuatan dilakukan oleh para petugas yang memiliki faktor keahlian dan keterampilan. Dalam kenyataan sehari-hari layanan ini memang tidak terhindar dari layanan lisan jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering digabung. Hal ini disebabkan karena hubungan secara umum banyak dilakukan secara

lisan kecuali khusus melalui hubungan tulis yang disebabkan oleh faktor jarak.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, jenis pelayanan ada tiga antara lain:

1. 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. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan atau Penguasaan Tanah dan sebagainya.

2. Pelayanan Barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

3. Pelayanan Jasa

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan sebuah proses aktivitas pemenuhan kebutuhan dari pemberi pelayanan kepada penerima pelayanan, yang tujuan akhirnya adalah kepuasan penerima layanan. Dalam hal layanan yang dilakukan PADMA di Desa Sambirejo.

2.3.2 Konsep Pelayanan Publik

Konsep pelayanan public pada dasarnya berbicara mengenai pelayanan tidak terlepas dari kepentingan umum atau kepentingan publik, maka dari itu sering kita dengar istilah pelayanan publik (*public service*). Pelayanan publik merupakan suatu perwujudan tugas dan kewajiban negara dalam hal memberikan pelayanan bagi warganya. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan pemerintahan maupun organisasi.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik memberikan definisi yaitu: Pelayanan publik adalah kegiatan atau serangkaian 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.

Moenir (2002:7) menyebutnya sebagai “pelayanan umum yakni suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.” Selain itu, Batinggi (1998:12) mengatakan bahwa “pelayanan publik diartikan sebagai perbuatan atau kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah

untuk mengurus hal-hal yang diperlukan masyarakat atau khalayak umum”. Sehingga demikian kewajiban pemerintah memberikan pelayanan publik adalah hak setiap warga negara.

Pelayanan publik merupakan usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dalam bentuk barang maupun jasa yang dilakukan oleh pemerintah. Melengkapi uraian tersebut Nurcholis (2005:175-176) mengemukakan “Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat”.

Pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik harus diselenggarakan secara efektif dan efisien guna melindungi hak asasi manusia, memperkuat demokrasi, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Buku yang berjudul Reformasi Pelayanan Publik, menyatakan bahwa pelayanan publik didefinisikan sebagai berikut :

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Sinambela, 2006:5).

Uraian dan pendapat para ahli di atas, dapat peneliti simpulkan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada guna memenuhi

kebutuhan masyarakat dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2.3.3 Unsur-unsur Pelayanan Publik

Dalam serangkaian kegiatan pelayanan publik terdapat unsur yang akan mendukung jalannya pelayanan public menurut Moenir, (1995:8), meliputi : (1) Sistem, Prosedur dan Metode; (2) Personil; (3) Sarana dan Prasarana; (4) Masyarakat sebagai pelanggan.

1. Sistem, Prosedur dan Metode

Yaitu di dalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi, prosedur, dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

2. Personil

Terutama ditekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

3. Sarana dan Prasarana

Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai, dll.

4. Masyarakat sebagai pelanggan

Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

Unsur pelayanan publik berkaitan erat dengan seberapa besar tingkat kepuasan masyarakat, oleh karena itu sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Pelayanan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, ada 14 unsur yang relevan, dan valid sebagai unsur yang harus ada dalam kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik, yaitu :

1. Prosedur Pelayanan

Yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan. Menurut Warella (1997:31) menyebutkan bahwa menilai pelayanan publik yang baik dan berkualitas dapat digunakan indikator-indikator antara lain: (1) kesederhanaan, yaitu bahwa prosedur pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh penerima pelayanan; (2) adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur atau tata cara pelayanan; (3) adanya keterbukaan dalam prosedur pelayanan.

2. Persyaratan Pelayanan

Yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya. Sehubungan dengan hal itu Warella (1997:31) menyebutkan bahwa pelayanan publik memerlukan adanya kejelasan persyaratan pelayanan baik teknis maupun administrasi, keterbukaan mengenai persyaratan pelayanan, dan efisiensi persyaratan dalam arti bahwa dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung

dengan pelayanan serta dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.

3. Kejelasan Petugas Pelayanan

Yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawabnya).

4. Kedisiplinan Petugas Pelayanan

Yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.

5. Tanggungjawab Petugas Pelayanan

Yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, Warella (1997:31) menjelaskan bahwa berkaitan dengan tanggungjawab petugas, pelayanan publik dinilai baik apabila terdapat kejelasan dan kepastian unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, serta keterbukaan mengenai satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan.

6. Kemampuan Petugas Pelayanan

Yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas, dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.

7. Kecepatan Pelayanan

Yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan. Warella (1997:31) menyebutkan bahwa berkaitan dengan kecepatan, pelayanan publik dinilai baik apabila terdapat keterbukaan waktu penyelesaian, dan ketepatan waktu

yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

8. Keadilan Mendapat Pelayanan

Yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani. Berkaitan dengan keadilan mendapat pelayanan, Warella (1997:31) mengatakan bahwa pelayanan publik dinilai baik apabila dapat memenuhi keadilan yang merata, yaitu bahwa cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan.

9. Kesopanan dan Keramahan Petugas

Yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara spontan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.

10. Kewajaran Biaya Pelayanan

Yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan. berkaitan dengan kewajaran biaya pelayanan, apabila memenuhi nilai ekonomis, yaitu biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan kemampuan penerima pelayanan. Warella (1997:31) mengatakan bahwa pelayanan publik dinilai baik

11. Kepastian Biaya Pelayanan

Yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan. Warella (1997:31) mengatakan bahwa kejelasan dan kepastian mengenai rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, serta

keterbukaan mengenai rincian biaya/tarif pelayanan merupakan kriteria pelayanan publik yang berkualitas.

12. Kepastian Jadwal Pelayanan

Yaitu waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Kejelasan dan kepastian yang dimaksud yakni menyangkut jadwal waktu penyelesaian pelayanan (Warella, 1997:31).

13. Kenyamanan Lingkungan

Yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan. Warella (1997:31) juga menyebutkan bahwa penilaian fisik lainnya antara lain kebersihan dan kesejukan lingkungannya.

14. Keamanan Pelayanan

Yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan. Sedangkan Warella (1997:31) menyebutkan keamanan sebagai proses serta hasil pelayanan memberikan keamanan, kenyamanan dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

2.3.4 Asas Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah kepuasan dan kesejahteraan masyarakat. Sehingga untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan kualitas pelayanan publik, sehingga diperlukan asas-asas pelayanan publik sebagai dasar pelayanannya. Definisi dari asas-asas penyelenggaraan pelayanan

publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggara pelayanan publik. Sinambela (2008:6) mengemukakan asas-asas pelayanan publik adalah sebagai berikut :

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus sesuai dengan asas-asas berikut:

1. Kepentingan Umum

Adalah kepentingan orang banyak yang untuk mengaksesnya, tidak mensyaratkan beban tertentu. Kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.

2. Kepastian Hukum

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

3. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

4. Keseimbangan Hak Dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

5. Keprofesionalan

Suatu keahlian dan kemampuan dalam mengerjakan suatu pekerjaan dalam satu bidang.

6. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

7. Persamaan Perlakuan atau Tidak Diskriminatif

Perlakuan yang didapat dari para pelayan publik sama rata dan tidak melihat strata sosial masyarakat tersebut.

8. Keterbukaan

Semua proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami masyarakat baik yang diminta ataupun tidak.

9. Akuntabilitas

Pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

10. Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan

Fasilitas yang didapat setiap orang sama, tidak ada perlakuan khusus bagi kelompok tertentu.

11. Ketepatan Waktu

Target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.

12. Kecepatan, Kemudahan dan Keterjangkauan

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi informatika.

Uraian asas-asas di atas dapat diketahui bahwa pelaksanaan pelayanan publik ditujukan kepada semua elemen masyarakat, termasuk masyarakat dengan kebutuhan khusus. Semua asas tersebut mempunyai muara tujuan yang sama yakni kepuasan dan kesejahteraan masyarakat serta mempermudah dalam akses kebutuhan masyarakat.

2.3.5 Hakikat Pelayanan Publik Dalam Masyarakat

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat (Rahmayanty, 2010:86). Sedangkan Ibrahim (2008:19) menjelaskan hakikat pelayanan publik atau pelayanan umum adalah:

1. Meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi (lembaga) pemerintah/pemerintahan di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisiensikan sistem dan tata laksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna;
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pelayanan prima kepada masyarakat sebagai

suatu kewajiban. Dalam hal ini, penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya, pengawasan, tingkat kepuasan masyarakat, dan evaluasi kinerja pelayanan publik. Pemberian pelayanan publik yang prima kepada masyarakat merupakan perwujudan aparatur pemerintah sebagai pelayan dan abdi masyarakat.

2.3.6 Standar Pelayanan Publik

Penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Rahmayanty (2010:89-90) menjelaskan standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. **Prosedur Pelayanan**

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2. **Waktu Penyelesaian**

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

3. **Biaya Pelayanan**

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4. **Produk Pelayanan**

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan Publik

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan

Selaras dengan Pasal 34 Undang-undang No. 25 tahun 2009 disebutkan bahwa pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut :

1. Adil dan tidak diskriminatif;
2. Cermat;
3. Santun dan ramah;
4. Tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
5. Profesional;
6. Tidak mempersulit;
7. Patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
8. Menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
9. Tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

10. Terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
11. Tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
12. Tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
13. Tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/atau kewenangan yang dimiliki;
14. Sesuai dengan kepastian; dan
15. Tidak menyimpang dari prosedur.

Kriteria pelayanan yang memuaskan atau yang disebut dengan pelayanan prima, banyak ragamnya menurut pakar, namun esensi pelayanan prima pada dasarnya mencakup empat prinsip, yaitu “CETAK”, yang merupakan singkatan dari Cepat, Tepat, dan Berkualitas. Maksud “CETAK” dalam hal ini adalah :

1. Pelayanan harus cepat, tidak membutuhkan waktu yang lama.
2. Pelayanan harus tepat, baik segi waktu, biaya, prosedur, sasaran, kualitas maupun kuantitas kompetensi petugas.
3. Pelayanan harus akurat, yakni harus mempunyai kepastian, kekuatan hukum, dan tidak diragukan keabsahannya.
4. Pelayanan harus berkualitas, yakni sesuai dengan keinginan pelanggan, memuaskan, berpihak, dan untuk kepentingan pelanggan.

(Surjadi, 2009:46)

Berdasarkan uraian di atas, maka standar pelayanan menjadi faktor kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Standar pelayanan publik merupakan suatu tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen dari penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas.

2.3.7 Bentuk Pelayanan Publik

Pelayanan publik ada karena munculnya kebutuhan masyarakat akan pelayanan dari penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu, terdapat macam-macam bentuk pelayanan berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, bentuk pola pelayanan adalah sebagai berikut:

1. Pola Pelayanan Fungsional

Yaitu pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas dan fungsi dan kewenangannya

2. Pola Pelayanan Terpusat

Yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3. Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap

jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

4. Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

5. Pola Pelayanan Gugus Tugas

Yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu.

2.4 Pelayanan administrasi

Pemerintah Kabupaten Sragen setelah berhasil dan sukses menyelenggarakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di setiap Kecamatan Kabupaten Sragen. Pemerintah Kabupaten Sragen mulai membuat inovasi dengan membangun Kantor Pelayanan Administrasi Desa/Kelurahan yang di singkat PADMA. Berikut penjelasan bentuk pelayanan administrasi di kabupaten Sragen :

2.4.1 Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

PATEN merupakan kepanjangan dari pelayanan administrasi terpadu kecamatan. Pengertian PATEN sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 04 Tahun 2010 adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya, melalui dari permohonan sampai ketahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Sebagai pusat pelayanan, dalam arti bahwa dimasa depan kecamatan diharapkan mampu memberikan pelayanan

kepada masyarakat secara proporsional berdasarkan kriteria dan skala kecamatan di bidang perijinan dan non perijinan.

Pelaksanaan PATEN di kecamatan bertujuan yakni dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dengan cara mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga dilihat dari aspek biaya lebih efisien dan jangka waktu penyelesaian akan lebih cepat dan terukur sesuai standar pelayanan. Manakala terdapat keluhan berupa ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan akan dengan cepat dapat direspons dan dicari solusinya.

Dian Utomo (2010:36) mengemukakan 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 daerah akan lebih efektif dan efisien dilayani melalui kecamatan. Pusat pelayanan masyarakat berarti di masa datang, kecamatan harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara proporsional berdasarkan kriteria dan skala kecamatan di bidang perijinan dan non perijinan.

Beberapa persyaratan harus dipenuhi bagi kecamatan yang akan menyelenggarakan PATEN, meliputi : *pertama, persyaratan substantif*, artinya sebelum diselenggarakannya PATEN harus terlebih dahulu diawali dengan adanya pendelegasian wewenang di bidang perijinan dan non perijinan dari Bupati kepada Camat, *kedua persyaratan administratif*, maksudnya agar dipersiapkan terlebih dahulu standar-standar pelayanan publik (SPP) untuk masing-masing jenis pelayanan, termasuk penyusunan SOP (Standar Operating Procedure) berkoordinasi dengan SKPD terkait, khususnya SKPD

penyelenggara PTSP, dan *ketiga persyaratan teknis*, meliputi sarana-prasarana dan pelaksana teknis (SDM aparatur) PATEN.

Bagian dari upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya jenis pelayanan administrasi, maka PATEN menganut asas-asas itu adalah :

- 1) Kepentingan Umum yang berarti pemberian pelayanan oleh petugas pelaksana oleh petugas pelaksana PATEN tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan.
- 2) Kepastian hukum berarti ada jaminan bagi terwujudnya hak dan kewajiban antara penerima pelayanan (warga masyarakat) dan pemberi pelayanan (kecamatan) dalam penyelenggaraan PATEN.
- 3) Kesamaan hak berarti pemberian pelayanan dalam PATEN tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- 4) Keseimbangan hak dan kewajiban berarti pemenuhan hak itu harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- 5) Keprofesionalan berarti setiap pelaksana PATEN harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya.
- 6) Partisipatif berarti meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PATEN dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- 7) Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif berarti dalam penyelenggaraan PATEN, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil.

- 8) Keterbukaan berarti setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang PATEN.
- 9) Akuntabilitas berarti proses penyelenggaraan PATEN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 10) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan berarti ada pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan .
- 11) Ketepatan Waktu berarti penyelesaian setiap jenis pelayanan yang dikelola dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan PATEN.
- 12) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan berarti setiap jenis pelayanan dalam PATEN dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau oleh warga masyarakat penerima pelayanan.

Terdapat 8 pelayanan perizinan dan 16 pelayanan non perijinan yang termasuk dalam penyelenggaraan PATEN. Sendiri seluruh kecamatan melayani pengajuan dari masyarakat baik yang berupa pelayanan perijinan maupun non perijinan. 8 (delapan) pelayanan perijinan (skala kecil atau sedikit) tersebut yaitu (a) Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), (b) Izin Gangguan (HO), (c) Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), (d) Tanda Daftar Perusahaan (TDP), (e) Tanda Daftar Industri (TDI), (f) Izin Reklame, (g) Penandatanganan Izin Pemakaman, dan (h) Penandatanganan Izin Oprit.

Jenis-jenis pelayanan non perijinan sebanyak 16 (enam belas) yang termasuk dalam PATEN, yaitu (a) Legalisasi Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), (b) Legalisasi Proposal, (c) Surat Keterangan Miskin, (d) Pengantar Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), (e) Pengantar Rekomendasi Survey Penelitian, (f) Pengantar Izin Keramaian, (g) Pengantar Rekomendasi NTCR (Nikah, Talak, Cerai dan Rujuk), (h) Melegaliasi Pengantar Pendirian Kelompok Usaha, Koperasi dan Badan Hukum lainnya, (i) Surat Keterangan Waris, (j) Surat Keterangan Boro Kerja, (k) Pengantar Akte Catatan Sipil, (l) Dispensasi Nikah, (m) Pengantar Regester Kredit Bank, (n) Rekomendasi Pendirian Kelompok Kesenian, dan (o) Surat Keterangan dan Rekomendasi lainnya yang dibutuhkan masyarakat.

PATEN menjadi pengajuan perijinan dan non perijinan masyarakat menjadi lebih mudah, efektif dan efisien serta dapat menjangkau seluruh masyarakat karena diselenggarakan di kecamatan. Terlebih didukung dengan alur proses pengajuan perijinan dan non perijinan yang tidak berbelit-belit.

2.4.2 Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan

(PADMA)

PADMA atau Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa merupakan unit pelayanan masyarakat yang ada di setiap Desa yang bertujuan meningkatkan kualitas layanan dan mendekatkan layanan langsung kepada masyarakat. PADMA merupakan inovasi pelayanan di Kabupaten Sragen yang menindaklanjuti adanya Pelayanan Administrasi Kecamatan (PATEN). Dasar hukum pembentukan PADMA yaitu Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa (PADMA).

Keberhasilan penyelenggaraan PATEN di Sragen. Pemerintah kabupaten sragen memulai mengembangkan dengan membangun kantor Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA). PADMA merupakan pelayanan administrasi terpadu ditingkat desa. Sesuai dengan pendapat bupati sragen periode 2011-2016 di web humaskabsragen.com menyatakan “kalau ada PATEN, kenapa di desa tidak di dirikan sekalian kantor pelayanan administrasi desa/kelurahan”.

Pelayanan masyarakat desa merupakan pelayanan administrasi di tingkat desa/kelurahan di Kabupaten Sragen. Oleh karena itu, kantor PADMA saat ini hanya ada di kabupaten sragen dan satu-satunya pelayanan administrasi tingkat desa/kelurahan di seluruh indonesia. “Program pelayanan masyarakat di desa/kelurahan ini satu-satunya yang ada di Indonesia, jadi ini pertama kalinya yang ada di seluruh Indonesia,” kata Bupati Sragen periode 2011-2016 yaitu Bapak Agus Fatchurrahman S.H.,M.H.

Sejak tahun 2014 secara bertahap disetiap desa mulai didirikan. secara keseluruhan di semua desa / kelurahan telah berdiri PADMA. PADMA sendiri dilaunching pertama kalinya di Kabupaten Sragen tepat pada saat peringatan Hari Jadi Kabupaten Sragen pada tahun 2014 lalu. Kelurahan Sragen Kulon yang pertama kali mendirikannya, kemudian diikuti oleh kelurahan dan desa – desa lainnya di Kabupaten Sragen sesuai dengan Instruksi Bupati Sragen. Kini hampir seluruh di 208 desa / kelurahan semuanya telah berdiri PADMA.

Pelayanan PADMA berdasarkan Peraturan Bupati No 22 Tahun 2014 tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan meliputi sebagai berikut :

1. pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP SIAK);
2. pelayanan Kartu Keluarga (KK);
3. pelayanan pembuatan Akte Kelahiran;
4. pelayanan pembuatan Akte Kematian;
5. pelayanan pindah penduduk;
6. pelayanan pengurusan pencatatan nikah/numpang nikah;
7. pelayanan pengurusan cerai;
8. pelayanan pengurusan rujuk;
9. pelayanan IMB/HO;
10. pelayanan permohonan izin perhelatan;
11. pelayanan permohonan SKCK ;
12. pelayanan lainnya yang dilayani oleh lurah dan kepala desa.

Penyelenggaraan administrasi desa yang berhak untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan PADMA adalah bupati. Monitoring dan evaluasi di laksanakan oleh tim pembina PADMA. Tim pembina PADMA sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang No 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan terdiri dari sekretaris daerah kabupaten sebagai ketua; asisten administrasi pemerintahan sebagai wakil ketua; kepala bagian pemerintahan dan pertahanan sebagai sekretaris; inspektur sebagai anggota; kepala dinas pendapatan, keuangan dan asset daerah sebagai anggota; kepala bagian hukum sebagai anggota; kepala bagian organisasi dan kepegawaian sebagai anggota; dan unsur lain yang terkait dengan pelaksanaan PADMA.

Bupati melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan padma. Kemudian pembinaan itu dilaksanakan oleh Tim pembina PADMA. Tim pembina PADMA mempunyai tugas sesuai dengan pasal 7 Undang-Undang No 22 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan yaitu melaksanakan pembinaan pelaksanaan PADMA; Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan PADMA; dan melaporkan hasil pelaksanaan pembinaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan Padma setiap 6 (enam) bulan sekali. Semua biaya yang timbul akibat ditetapkannya Peraturan Bupati ini dibebankan kepada:

- 1) APBD;
- 2) APBDesa; dan
- 3) Sumber lain yang sah dan tidak mengikat.

2.5 Pemerintahan Yang Baik/ *Good Governance*

Good governance di istilahkan sebagai penyelenggaraan pemerintah yang baik (Islamy, 2003). Secara etimologi kata baik dalam istilah pemerintahan yang baik mengandung dua pemahaman. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. (Kartika, 2012)

Perangkat kelembagaan itu mencakup adanya birokrasi yang bersih dan efisien, adanya legislatif yang aspiratif dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat serta menjadi kontrol yang baik dan konstruktif bagi birokrasi

pemerintah, adanya sistem penegak hukum yang dapat di percaya termasuk didalamnya aparat penegak hukum yang mempunyai integritas yang baik, serta adanya masyarakat sipil yang kuat memperjuangkan kepentingan warga serta mengontrol lembaga pemerintah. Termasyuk juga didalamnya adalah adanya distribusi kekuasaan yang seimbang dan saling mengontrol secara konstruktif.

Good governance tidak sedikit pihak yang mempertukarkan antara prinsip, unsur, elemen, dimensi, indikator, dan karakteristik tetapi maknanya merujuk padahal sama (Akadun, 2009). Prinsip prinsip *good governance* (Hanapiah, 2007) : (1) Partisipasi masyarakat, dalam pengambilan keputusan politik atau negara. (2) Daya tangkap pemerintah, terhadap kepentingan masyarakat. (3) transparansi, dalam rangka arus sistem informasi antara pemerintah dan publik, antar publik, dan antar lembaga pemerintah. (4) Berkeadilan, tanpa diskriminasi, dalam kerangka pembiasaan kesetaraan publik. (5) Efektivitas kerja dan efisiensi sumber dan anggaran. (6) Akuntabilitas publik, dalam rangka pemeliharaan legitimasi pemerintah dimata publik. (7) Kesetaraan publik. (8) Pluralisme publik. (9) Kebebasan publik.

Prinsip-prinsip tersebut adan di dapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik buruknya pemerintahan bisa dinilai dengan semua prinsip-prinsip pemerintahan yang baik tersebut, apakah prinsip-prinsip dalam pemerintahan yang baik terpenuhi atau tidak semua akan berdampak kepada baik buruknya pemerintahan.

Unsur *good governance* yaitu : akuntabilitas, transparansi, responsibilitas, dan aturan hukum di tambah dengan kopetensi manajemen dan hak-hak asasi manusia. *Good governance* dapat tercipta ketika semua unsur

yang disebutkan diatas dapat terpenuhi dan dapat dijalankan dengan baik oleh semua aspek dalam rangka perwujudan *good governance*. Prinsip-prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik) menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 tahun 2005, yaitu :

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan keta talaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya. Sedarmayanti (2007:9).

Prinsip *good governance* menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Bappenas tahun 2005, yaitu :

- 1) Wawasan ke depan (visionary), indikator minimal :
 - a. Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum.
 - b. Adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan.
 - c. Adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi.
- 2) Keterbukaan dan Transparansi (Openness and Transparency), indikator minimal :

1. Tersedianya informasi yang memadai pada setiap penyusunan dan implementasi
 2. kebijakan publik.
 3. Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.
- 3) Partisipasi masyarakat (participation), indikator minimal :
- a. Adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses / metode partisipatif.
 - b. Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama.
- 4) Tanggung Gugat (Accountability), indikator minimal :
- a. Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan.
 - b. Adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan.
 - c) Supremasi Hukum (Rule of Law), indikator minimal :
 - a. Adanya kepastian dan penegakan hukum.
 - b. Adanya penindakan terhadap setiap pelanggar hukum.
 - c. Adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan.
 - d) Demokrasi (Democracy), indikator minimal :
 - a. Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi.

- b. Adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.
- e) Profesionalisme dan Kompetensi (Profesionalisme and Competency), indikator minimal :
 - a. Berkinerja tinggi
 - b. Taat azas
 - c. Kreatif dan inovatif
 - d. Memiliki kualifikasi di bidangnya
- f) Daya Tanggap (Responsiveness), indikator minimal :
 - a. Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat.
 - b. Adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan.
- g) Keefisienan dan Keefektifan (Efficiency and Effectiveness), indikator minimal :
 - a. Terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal.
 - b. Adanya perbaikan berkelanjutan.
 - c. Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi / unit kerja.

- h) Desentralisasi (Decentralization), indikator minimal : Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.
- i) Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (Private Sector and Civil Society Partnership), indikator minimal :
- a. Adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan.
 - b. Adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu (powerless) untuk berkarya.
 - c. Terbukanya kesempatan institusi ekonomi lokal/ usaha mikro, kecil dan menengah serta koperasi.
- j) Komitmen pada Pasar yang Fair (Commitment to Fair Market), indikator minimal:
- a. Tidak ada monopoli.
 - b. Berkembangnya ekonomi masyarakat.
 - c. Terjaminnya iklim kompetisi yang sehat.
- Tim Pengembangan Kebijakan Nasional (2005:7)

Berdasarkan penjelasan diatas dalam pencapaian *good governance* harus dilaksanakan dari segala sektor pemerintahan salah satunya yaitu dalam pelaksanaan pelayanan publik di tingkat desa yang di sebut PADMA. Dalam hal ini bertujuan sesuai dengan harapan atau belum serta mengerti mengenai apa saja kendala dalam pelaksanaan Pelayanan Publik tersebut. *Good governance/* tata pemerintahan yang baik sebagai acuan dalam pelaksanaan pelayanan administrasi.

2.6 Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik

2.5.1 Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan terjemahan dari kata *policy* yang berasal dari bahasa Inggris. Kebijakan adalah istilah yang tampaknya banyak disepakati bersama. Dalam penggunaannya yang umum, istilah kebijakan dianggap berlaku untuk sesuatu yang lebih besar daripada keputusan tertentu, tetapi lebih kecil daripada gerakan sosial. Kebijakan dapat didefinisikan sebagai serangkaian rencana program, aktivitas, aksi, keputusan, sikap, untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh para pihak (aktor-aktor), sebagai tahapan untuk penyelesaian masalah yang dihadapi. Penetapan kebijakan merupakan suatu faktor penting bagi organisasi untuk mencapai tujuannya (Iskandar, 2012).

Lebih lanjut, kebijakan memiliki dua aspek (Thoha, 2012), yakni:

- a. Kebijakan merupakan praktika sosial, kebijakan bukan *event* yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, kebijakan merupakan sesuatu yang dihasilkan pemerintah yang dirumuskan berdasarkan dari segala kejadian yang terjadi di masyarakat. Kejadian tersebut ini tumbuh dalam praktika kehidupan kemasyarakatan, dan bukan merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi, dan asing bagi masyarakat.
- b. Kebijakan adalah suatu respon atas peristiwa yang terjadi, baik untuk menciptakan harmoni dari pihak-pihak yang berkonflik, maupun menciptakan insentif atas tindakan bersama bagi para

pihak yang mendapatkan perlakuan yang tidak rasional atas usaha bersama tersebut

kebijakan dapat dinyatakan sebagai usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, sekaligus sebagai upaya pemecahan masalah dengan menggunakan sarana-sarana tertentu, dan dalam tahapan waktu tertentu. Kebijakan umumnya bersifat mendasar, karena kebijakan hanya menggariskan pedoman umum sebagai landasan bertindak dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Rodiyah (2013:54) menjelaskan bahwa ada tiga aspek dalam proses berdemokrasi, yakni “aspek kebebasan sipil, aspek hak politik, dan aspek lembaga demokrasi”.

Thomas R. Dye yang mengemukakan bahwa kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose to do or not to do*” artinya, kebijakan publik adalah apa saja yang telah dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (Winarno, 2014:15). Selain itu, Hodwood dan Guun menyebutkan sepuluh penggunaan istilah kebijakan dalam pengertian modern yakni sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas, sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan, sebagai proposal spesifik, sebagai keputusan pemerintah, sebagai otoritas formal, sebagai sebuah program, sebagai *output*, sebagai hasil, sebagai teori atau model dan juga proses (Parsons, 2011:14).

Thomas R. Dye dan James Anderson menjelaskan bahwa terdapat tiga alasan kebijakan publik menjadi suatu hal yang menarik untuk diperhatikan. Ketiga alasan tersebut adalah :

1. Pertimbangan atau alasan ilmiah (*scientific reasons*) yaitu kebijakan publik dipelajari dalam rangka menambah pengetahuan yang lebih mendalam. Mulai dari alasannya, prosesnya, perkembangannya, serta akibat-akibat yang ditimbulkan bagi masyarakat.
2. Pertimbangan atau alasan profesional (*professional reasons*), alasan ini menjadi studi kebijakan sebagai alas untuk menerapkan pengetahuan ilmiah dalam rangka memecahkan atau menerapkan pengetahuan ilmiah dalam rangka memecahkan atau menyelesaikan masalah sehari-hari.
3. Alasan politis (*political reasons*), kebijakan publik dipelajari pada dasarnya agar setiap perundangan dan regulasi yang dihasilkan dapat tepat guna mencapai tujuan yang sesuai target. (Agustino, 2012:4)

Berdasarkan uraian di atas peneliti berkesimpulan bahwa kebijakan publik adalah sekumpulan keputusan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah guna mencapai hasil dan tujuan tertentu. Kemudian berkaitan dengan penelitian ini bahwa pembentukan PADMA sebagai ujung tombak pelayanan administrasi yang berada di masyarakat Desa merupakan sebuah kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dalam pendekatan pelayanan publik kepada masyarakat secara terpadu.

2.5.2 Teori kebijakan publik

Subarsono (2011) dalam bukunya yang berjudul kebijakan publik; konsep, teori, dan aplikasi. Menghimpun beberapa teori yang berkenaan dengan

variabel-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan publik, diantaranya:

1) Teori Merilee S. Grindle

Pelaksanaan kebijakan publik dalam teori Merilee S. Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni: isi kebijakan (*content of policy*); dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran tertuang dalam isi kebijakan; jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran; sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; apakah penempatan lokasi program sudah tepat; apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan pelaksanaannya secara detail; dan apakah sebuah program didukung oleh Sumber daya yang memadai.

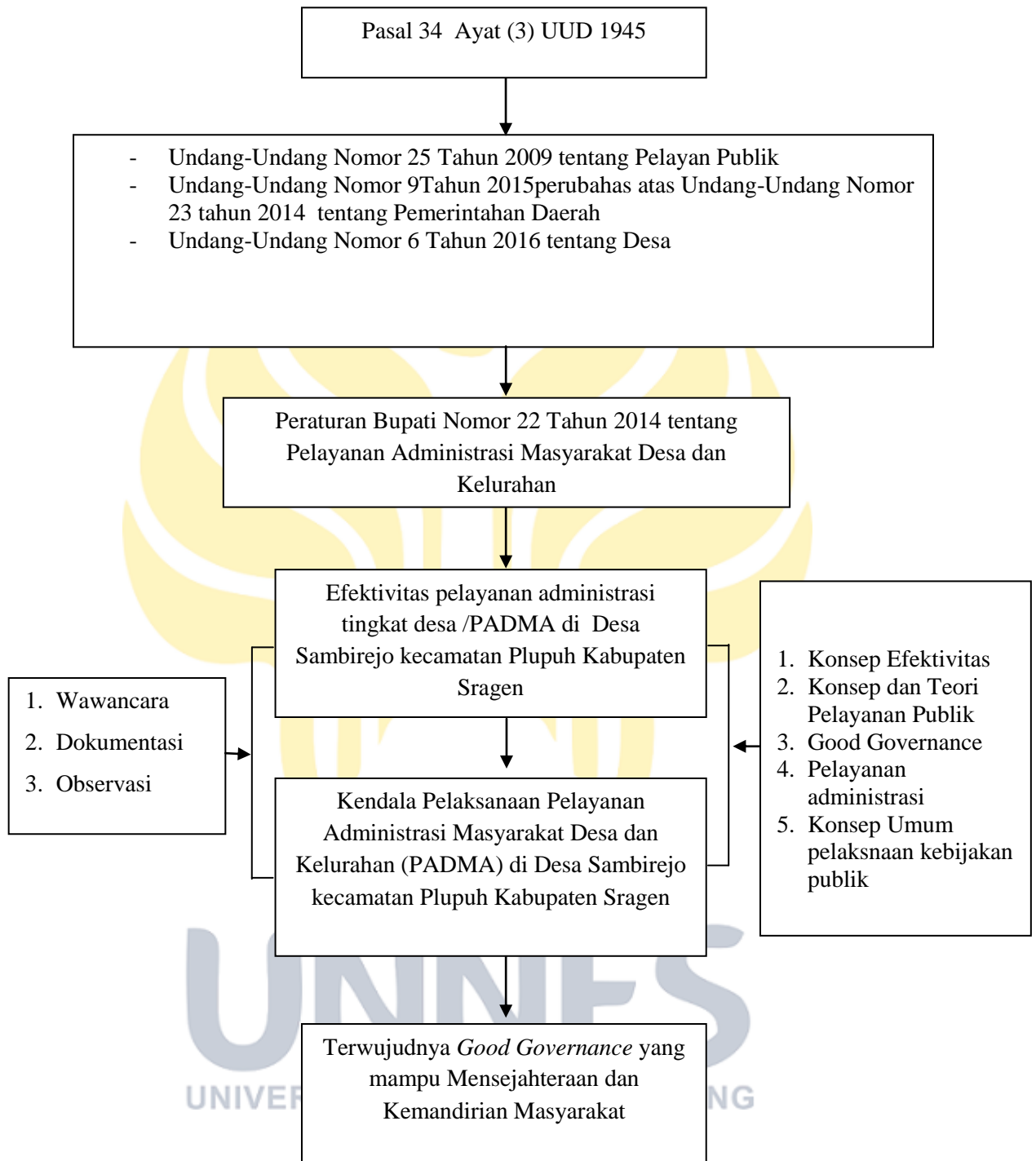
2) Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori ini menyebut ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik, yaitu: karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan/ Undang-Undang (*ability of statute to structure implementation*), dan variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*).

3) Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Teori Meter dan Horn menyatakan paling tidak dijumpai lima variabel yang mempengaruhi kinerja pelaksanaan kebijakan publik, yakni: standar dan sasaran kebijakan; Sumber daya; komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; karakteristik agen pelaksana; dan kondisi sosial, ekonomi dan politik.

2.7 Kerangka Berfikir



Bagan 2.1 Kerangka Berfikir

BAB V

PENUTUP

5.1 Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Efektivitas Pelayanan Admnistrasimasyarakat Desa Dan Kelurahan (PADMA) Dalam Perwujudan *Good Governance* Di Desa Sambirejo Kecamatan Plupuh Kabupaten Sragen, peneliti mengajukan simpulan sebagai berikut :

1. Pelayanan administasi masyarakat Desa Sambirejo dapat dikatakan efektif apabila memenuhi 3 (tiga) indikator efektifitas antara lain : (1) Pencapaian Tujuan; (2) Integritas dan; (3) Adaptasi. Berdasarkan pembahasan dalam bab-bab sebelumnya, pelaksanaan pelayanan administasi masyarakat desa Sambirejo adalah efektif tetapi belum maksimal di karenakan masih di dapati kendala-kendala terkait sarana dan prasarana yang belum maksimal.. Pelayanan administasi desa di desa sambirejo terdiri dari (1) pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP SIAK); (2) pelayanan Kartu Keluarga (KK); (3) pelayanan pembuatan Akte Kelahiran; (4)pelayanan pembuatan Akte Kematian; (5) pelayanan pindah penduduk; (6) pelayanan pengurusan pencatatan nikah/numpang nikah; (7) pelayanan pengurusan cerai; (8) pelayanan pengurusan rujuk; (9) pelayanan IMB/HO; (10) pelayanan permohonan izin perhelatan; (11) pelayanan permohonan SKCK. Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sudah sesuai dengan prosedur pelaksanaan berdasarkan Peraturan Bupati Nomor

22 Tahun 2014 tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa dan Kelurahan. Peneliti juga membandingkan antara pelayanan konvensional dan pelayanan administrasi masyarakat desa dan kelurahan (PADMA) agar benar-benar dapat mengetahui bagaimana efektivitas pelaksanaan sebelum dan sesudah dilaksanakannya PADMA di desa sambirejo meliputi : pelaksanaan pelayanan berbasis online dengan pelayanan *one day service*, tidak membutuhkan waktu yang lama, serta akurasi data terkait kependudukan tepat dan akurat. Sedangkan pelayanan secara konvensional pelayanan administrasi desa di lakukan secara manual, pelayanan membutuhkan waktu yang relative lama, serta akurasi data kurang valid.

2. Kendala pelaksanaan pelayanan administrasi masyarakat desa dan kelurahan (PADMA) di Desa Sambirejo dibagi menjadi kendala internal dan eksternal. Kendala internal, meliputi : (1) faktor sarana dan prasarana, (2) faktor sumber daya manusia (3) faktor teknologi dan informasi. sedangkan kendala eksternal meliputi : (1) kesadaran dari masyarakat

5.2 Saran

Dengan memperhatikan diatas, maka saran yang dapat dikemukakan adalah:

1. Jumlah pegawai desa perlu ditambah karena agar dapat melayani permintaan masyarakat yang banyak serta dapat mengikuti perkembangan zaman yang sekarang serba online. dan juga banyak pegawai kelurahan yang sudah pensiun sehingga terdapat kekosongan di desa sambirejo.
2. Sosialisasi terkait pelayanan masyarakat desa dan kelurahan (PADMA) di desa sambirejo kepada masyarakat secara berkelanjutan jangan hanya satu kali saat pembukaan PADMA, sehingga masyarakat mengetahui dan memahami tentang PADMA di desa sambirejo
3. Terkait sarana dan prasarana di desa sambirejo sebaiknya dilengkapi agar kenyamanan masyarakat terhadap pelayanan di desa sambirejo terpenuhi. Sehingga pelaksanaan PADMA lebih optimal
4. Peningkatan mutu jaringan internet agar pelayanan bisa dilaksanakan tanpa adanya gangguan dalam pelaksanaan pelayanan administrasi masyarakat desa kepada masyarakat desa sambirejo.

DAFTAR PUSTAKA



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

- Agustino, Leo. 2012. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta
- Akadun. 2009. *Teknologi Informasi Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Batinggi, Ahmad. 1998. *Manajemen Pelayanan Umum*. Bahan Kuliah STIA LAN
- Dian Utomo, Sad. 2010. *Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)*. Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementrian dalam Negeri Republik Indonesia.
- Effendy. 2006. *Human Relations Dan Public Relations Dalam Management*. Bandung: PT Remaja Roskadamarya.
- Hadari Nawawi. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia Untuk Bisnis yang Kompetitif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,
- Hanapiah, P. 2007. *Good Governance : Membangun Masyarakat Yang Demokratis Dan Nasionalis*. Purwakarta: Banyu Media.
- Handayani. 1994. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen*. Jakarta: Haji Masagung.
- Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan konsep pelayanan publik serta implementasinya*. Bandung: Mandar Maju
- Iskandar, J. (2012). *Kapita Selekta teori Administrasi Negara*. Bandung: Puspa.
- Islamy, M. I. 2003. *Dasar- Dasar Administrasi Publik Dan Manajemen Publik*. Malang: Medio.
- Kartika, C. F. 2012. *Good Environmental Governance*. Malang: Tim UB Press.
- Kurniawan, A. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Moenir, A.S. 2002. *Bentuk-bentuk Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nawawi, Hadari. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Bisnis yang Kompetitif*. Cetakan Keempat. Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Press,
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Parson, Wayne. 2011. *Public Policy Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan*. Jakarta: Kencana

- Rahmayanty, Nina. 2010. *Manajemen Pelayanan Prima*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sedarmayanti. 2006. *Sumber Daya Manusia Dan Produktivitas Kerja*. Bandung: Mandar Maju.
- Siagian, Sondang P. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Bumi Aksara
- Sinambela, Lijan Poltak. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik (Teori, Kebijakan, dan Implementasi)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soekanto, S. 2007. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Soemitro, R. H. 1990. *Metode Penelitian Hukum Dan Jurumetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Steers, M Richard. (1985). *Efektivitas Organisasi Perusahaan*. Jakarta: Erlangga.
- Subarsono, A. G. (2011). *Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Jogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Administrasi Dan Bisnis*. Cetakan ke-22. Bandung: CV Alfabeta.
- Susanto, A. S. (1975). *Pendapat Umum*. Bandung: Bina Cipta.
- Thoha, M. (2012). *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Warella. 1997. *Mengukur Kepuasan Pelanggan*. Jakarta: Padya Paramita
- Winarno, Budi. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo
- PERATURAN**
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-undang No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Pelayanan Publik
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 sebagaimana penyesuaian dari Keputusan Menteri Penyelenggara Aparatur Negara No. 81 tahun 1993 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Peraturan Bupati Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pelayanan Administrasi Masyarakat Desa Dan Kelurahan Kabupaten Sragen

JURNAL

Handoyo, Rismwan Joko. 2014. *Penerapan Good Governance Dlam Pelayanan Publik Di Kantor Camat Sangatta Utara Kabupaten Kutai Timur*.ejurnal ilmu pemerintahan. Vol 2. 4. 3363-3373

Rodiyah. 2013. *Aspect Democracy in The Formation of Regional Regulation (Case Study The Formation of Regional Regulation About Educaqtion in Perspective Socio-Legal)*. International Journal of Business and Law. Vol.2: 54

Ramdhani, abdullah. 2017. *Pelaksanaan kebijakan punlik*. Jurnal Publik. Vol. 11. 01. 1-12

WEB

<http://humaskabsragen.com/2015/07/padma-satu-satunya-di-indonesia-hanya-ada-di-kabupaten-sragen/> di akses pada 13 april 2017

<http://www.sragenkab.go.id/statis-25-plupuh.html> di akses pada 13 april 2017

<http://indonesiaberinovasi.com/read/2015/05/2472/kini-masyarakat-bisa-menikmati-kemudahan-layanan-melalui-padma> di akses pada 13 april 2017