

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) mewabah ke seluruh dunia sejak awal tahun 2020 serta membawa dampak yang signifikan bagi kehidupan manusia di seluruh dunia. Berbagai kebijakan dilakukan untuk menekan penyebaran covid-19 diantaranya adalah kebijakan pemberlakuan *Lockdown* (Karantina wilayah) dan *Social Distancing* (Pembatasan sosial) diberlakukan oleh negara-negara di dunia yang terkena dampak pandemi Covid-19. Pemberlakuan kebijakan tersebut menyebabkan masyarakat tidak dapat berinteraksi secara langsung antara satu sama lain. Hal ini dilakukan agar dapat mengurangi resiko penularan Covid-19 yang sangat mudah menular antara satu orang ke orang lain.

Sejak dikeluarkannya PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19 pada tanggal 31 Maret 2020, beberapa wilayah di tanah air memberlakukan PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar) yang menyebabkan sekolah dan tempat kerja diliburkan, kegiatan ibadah atau keagamaan bersama dibatasi dan kegiatan-kegiatan di tempat umum atau segala fasilitas publik juga dibatasi. Surat edaran yang dikeluarkan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) Nomor 19 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Sistem Kerja Aparatur Sipil Negara Dalam Upaya Pencegahan Penyebaran Covid-19 di Lingkungan Instansi Pemerintah. Surat edaran ini memberlakukan *work from home* (bekerja dari rumah)

atau bagi para karyawan yang bekerja dapat dilakukan secara bergantian di lingkungan instansi pemerintah. Hal ini mempengaruhi aksesibilitas pelayanan publik. Pelayanan secara konvensional yakni dengan bertatap muka secara langsung mulai dibatasi jumlahnya.<sup>1</sup>

Berdasarkan surat edaran tersebut, terdapat dua mekanisme atau tata cara penyesuaian sistem kerja bagi pegawai ASN di Indonesia, yaitu: pertama adalah pelaksanaan tugas kedinasan di kantor (*work from office*), dimana melaksanakan tugas kedinasan di kantor mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, dan yang kedua adalah pelaksanaan tugas kedinasan dari rumah (*work from home*), yaitu melaksanakan tugas kedinasan dilakukan di rumah dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. Pandemi covid-19 adalah suatu kondisi yang membuat birokrasi beradaptasi dengan membuat perubahan dari kebiasaan dalam melayani masyarakat dengan kondisi normal, menjadi ke *new normal*.<sup>2</sup>

Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak, ia melekat erat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok (organisasi) yang dilakukan secara universal. Munir mengungkapkan bahwa, hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Anggita Doramia Lumbanraja, *Urgensi Transformasi Pelayanan Publik melalui E-Government pada New Normal dan Reformasi Regulasi Birokrasi*, Jurnal Administration Law dan Governance, Volume 3 Issue 2, 2020, hlm. 221

<sup>2</sup> Taufik dan hardi Warsono, *Birokrasi Baru untuk New Normal: Tinjauan Model Perubahan Birokrasi dalam Pelayanan Publik di Era Covid-19*, Jurnal Ilmu Administrasi Publik Vol 2 No 1, 2020, hlm. 5

<sup>3</sup> Ismail Nurdin, *Kualitas Pelayanan Publik*, (Surabaya: Media Sahabat Cendekia, 2019), hlm. 18

Dalam arti sempit, pelayanan publik adalah suatu tindakan pemberian barang dan jasa kepada masyarakat oleh pemerintah dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Pelayanan publik ini dapat dilihat sehari-hari di bidang administrasi, keamanan, kesehatan, pendidikan, perumahan, air bersih, telekomunikasi, transportasi dan sebagainya.

Dwiyanto mendefinisikan pelayanan publik dalam arti umum dan luas. Pelayanan publik adalah pelayanan yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar warga negara. Dalam undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi dan kekhasan daerah”.<sup>4</sup>

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>5</sup>

Dari beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala rangkaian kegiatan yang diselenggarakan oleh

---

<sup>4</sup> Pusat Kajian Manajemen Pelayanan, *Standar Pelayanan Publik*, (Jakarta: LAN, 2009), hlm. 18

<sup>5</sup> Kamaruddin Sellang, *Administrasi dan Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2016), hlm. 76

penyelenggara pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar warga negara.

Pelaksanaan pelayanan publik merupakan setiap institusi pelaksana negara, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan publik. Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pelaksana pelayanan publik akan berakibat rusaknya tatanan hukum dan aturan yang menjadi prasyarat bagi suatu kedaulatan negara.

Dalam pelaksanaan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah wajib memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, karena masyarakat telah memberikan dananya dalam pembayaran pajak dan berbagai pungutan lainnya.<sup>6</sup>

Pemerintah wajib memberikan pelayanan publik yang terbaik dalam memenuhi hak setiap warganya. Untuk memudahkan tersampainya pelayanan publik yang dilakukan aparatur pemerintah kepada warganya, maka diperlukannya bentuk-bentuk dalam pelayanan publik. Pelayanan memiliki makna sebagai aktivitas yang diberikan untuk menyiapkan, membantu, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

Kualitas pelaksanaan pelayanan publik di daerah masih perlu ditingkatkan ke arah yang lebih baik. Banyak faktor yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan pelayanan tersebut, seperti terbatasnya sarana

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 77

pelayanan, sikap petugas yang belum bersifat melayani, tidak jelasnya waktu dan biaya yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan publik yang dibutuhkan, serta panjangnya prosedur yang harus dilalui untuk menyelesaikan suatu jenis pelayanan publik

Oleh karena itu, daerah diharapkan terus memiliki gagasan dalam melakukan perbaikan pelayanan. Gagasan daerah dalam upaya meningkatkan pelayanan publik tentunya harus sesuai kebutuhan dasar sesuai dengan kepuasan masyarakat. Peningkatan pelayanan publik di daerah dapat dilakukan dengan inovasi manajemen pada unit layanan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) atau pada tingkat yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat langsung yaitu kecamatan. Melakukan optimalisasi peran kecamatan dalam melakukan pelayanan merupakan jawaban atas pentingnya akses dan mutu.

Optimalisasi peran kecamatan merupakan keharusan yang dapat menjadi percepatan dalam peningkatan pelayanan publik di daerah. Posisi kecamatan menjadi sangat penting mengingat banyaknya pihak yang berharap agar kecamatan mampu berperan sebagai pusat pelayanan bagi masyarakat.<sup>7</sup>

Keberadaan kecamatan menjadi sangat penting mengingat banyak pihak berharap agar kecamatan mampu berperan sebagai pusat pelayanan sekaligus mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Mendekatkan pelayanan artinya mempersempit jarak penyedia layanan terhadap penerima pelayanan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, birokrat ditempatkan sebagai penyedia layanan dan masyarakat ditempatkan sebagai penerima layanan.

---

<sup>7</sup> Sad Dian Utomo, *Kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2010), hlm. 27-29

Hal ini sesuai dengan paradigma kebijakan otonomi daerah (berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999) yang dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004) yang mengubah tugas utama pemerintah daerah yang awalnya sebagai promotor pembangunan menjadi layanan masyarakat, sehingga unit-unit pemerintahan yang berhadapan dan memberikan pelayanan secara langsung kepada masyarakat perlu diperkuat, termasuk kecamatan.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan seharusnya dapat meningkatkan semangat dari camat dan aparatur kecamatan untuk melaksanakan tugasnya secara optimal. Bahkan pada penjelasannya, PP tersebut menyatakan kecamatan memegang posisi strategis dalam hubungannya dengan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Mengingat posisi strategisnya itu, maka camat perlu lebih aktif dalam upaya mengoptimalkan pelaksanaan tugasnya. Camat diharapkan mampu dalam melakukan berbagai inovasi untuk meningkatkan kinerjanya. Dalam konteks pelayanan kepada masyarakat, inovasi dapat diartikan sebagai upaya dalam meningkatkan pelayanan yang dihasilkan melalui pendekatan, metode baru dalam pelayanan publik.<sup>8</sup>

Menyadari hal tersebut, Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan sebuah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). PATEN adalah sebuah inovasi sederhana namun memberikan manfaat yang besar, selain memudahkan masyarakat memperoleh pelayanan, juga memperbaiki citra dan legitimasi

---

<sup>8</sup> Sad Dian Utomo, *Op.cit*, hlm. 31

pemerintah daerah dimata masyarakat. PATEN merupakan penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya mulai dari permohonan hingga ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat, satu tempat disini artinya cukup melalui satu meja atau loket pelayanan.

Menindaklanjuti kebijakan tersebut maka pemerintah Kabupaten Banyuasin III telah mengeluarkan Peraturan Bupati nomor 57 Tahun 2017 tentang standar pelayanan publik pada kecamatan sebagai petunjuk teknis pelaksanaan administrasi terpadu kecamatan di kecamatan Banyuasin III. Isi dari peraturan Bupati tersebut adalah mengenai prinsip-prinsip pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan yang tertuang dalam BAB II Pasal 8 dan mengenai jenis-jenis pelayanan dan perizinan dalam pelayanan administrasi terpadu kecamatan yang diatur dalam BAB II pasal 3 mengenai jenis pelayanan. Tujuan dari pelayanan administrasi terpadu kecamatan adalah mendekatkan dan meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan dikeluarkannya peraturan bupati secara aplikatif dapat dijadikan sebagai petunjuk teknis pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan di kecamatan Banyuasin III.

Dalam manajemen, ada beberapa poin penting yang terdapat pada proses pelaksanaan yaitu pemberian motivasi, pengarahan, koordinasi, dan komunikasi.

Berdasarkan observasi awal, penulis menjumpai beberapa permasalahan dalam pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan di masa pandemi covid-19 kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin seperti, kurangnya motivasi pegawai dalam pelaksanaan pelayanan yang ditandai dengan ketidakdisiplinan pegawai dalam melakukan pelayanan, dan terkadang

di loket pelayanan terlihat kosong karena tidak ada pegawai yang menjaga. Kurangnya personil pegawai yang menyebabkan terjadinya tumpang tindih pekerjaan dalam pelaksanaan pelayanan pada masa PSBB.

Dari uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang pelayanan administrasi terpadu kecamatan di kecamatan Banyuasin III. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis akan melakukan penelitian skripsi yang berjudul *Analisis Pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di masa Pandemi Covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin*.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin?
2. Apakah sajakah faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang masalah dan rumusan masalah tersebut diatas maka pembahasan ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin.

2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas dapat diketahui bahwa manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Berdasarkan tujuan penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan, pengalaman, dan pengetahuan baik bagi penulis maupun pembaca khususnya tentang pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin.

2. Secara praktis

- a) Bagi penulis, penelitian ini sangat berguna untuk membekali penulis kejenjang berikutnya agar lebih baik serta dapat menambah wawasan, pengalaman dan pengetahuan terkhususnya tentang pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin.

- b) Bagi kecamatan, penelitian ini dapat dijadikan bahan kajian informasi dan pengetahuan kedepannya untuk lebih diperhatikan dan ditingkatkan terkhususnya mengenai pelaksanaan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) di masa pandemi covid-19 Kecamatan Banyuasin III Kabupaten Banyuasin.

- c) Bagi pihak lain, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai penambah pengetahuan dan informasi untuk menambah partisipasi dan kepedulian terhadap pelayanan, serta dapat dijadikan bahan untuk penelitian selanjutnya.

## **E. Definisi Operasional**

### **1. Analisis**

Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan dan sebagainya) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab musabab, duduk perkaranya dan sebagainya).<sup>9</sup> Adapun format analisis dapat menggunakan empat langkah, yaitu: bagaimana anda mendeskripsikan kondisi nyata tentang pelaksanaan kebijakan tersebut, bagaimana anda dapat merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan yang diinginkan, Bagaimana anda dapat merumuskan asumsi-asumsi strategis yang mendasari alternatif tindakan, saran dan tindakan untuk perbaikan.

### **2. Pelaksanaan**

Pelaksanaan adalah tindakan atau usaha yang dilaksanakan untuk melaksanakan semua rencana yang telah ditetapkan dengan berbagai cara dan usaha untuk mencapai sasaran-sasaran perusahaan atau lembaga. Adapun indikator dari pelaksanaan adalah Melakukan kegiatan partisipasi dengan senang hati, mengarahkan orang lain agar bekerja, memotivasi anggota,

---

<sup>9</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), *Definisi Analisis*, tanggal diakses 26/09/2020, pukul 23.30 WIB

berkomunikasi secara efektif, memberi imbalan penghargaan, berupaya memperbaiki pengarahannya, mencukupi keperluan pegawai.<sup>10</sup>

### 3. Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat atau pemerintah daerah dan lingkungan badan usaha milik negara atau daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Adapun asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, sebagai berikut : transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan keseimbangan hak. Sedangkan standar dalam pelaksanaan pelayanan publik adalah sikap petugas, prosedur, waktu dan fasilitas.<sup>11</sup>

### 4. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

Pelayanan administrasi terpadu kecamatan adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. PATEN diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan ini terutama terlihat dari aspek waktu dan biaya pelayanan.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Yayat M. Herujito, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Jakarta: Grasindo, 2001), hlm. 29

<sup>11</sup> Sinambela Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2010), hlm 6

<sup>12</sup> Sad Dian Utomo, *Op.cit*, hlm. 32

Dalam memberikan pelayanan, organisasi penyelenggara wajib menerapkan prinsip penyelenggaraan program PATEN yaitu kesederhanaan, kejelasan, kepastian dan tepat waktu, akurasi, bertanggungjawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kecermatan, kejujuran, kenyamanan dan keamanan.

---