

LAPORAN HASIL KAJIAN

**REVIEW PERATURAN BUPATI KUTAI KARTANEGARA
NOMOR 64 TAHUN 2017 TENTANG PELAYANAN ADMINISTRASI
TERPADU DESA DAN KELURAHAN
DI KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA**

**Disusun Oleh:
Tim Peneliti**

2022



**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN DAERAH
KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul : Review Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64
Tahun 2017 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Desa
Dan Kelurahan di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Ketua Tim Peneliti : Efri Novianto, S.Sos., M.Si

Seminar : 7 Desember 2022

Hasil Seminar : Revisi

Revisi : 9 Desember 2022

Tenggarong, Desember 2022
Kepala Balitbangda Kutai Kartanegara

.....
NIP.....

KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kita ucapkan kepada Allah SWT, Tuhan yang Maha Esa, atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan penyusunan **“Laporan Akhir Review Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 Tentang Pelayanan Terpadu Desa dan Kelurahan di Kabupaten Kutai Kartanegara.”**

Ucapan terima kasih dan penghargaan kami sampaikan kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam pelaksanaan kegiatan penelitian ini, khususnya kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara, Pimpinan beserta staf Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, atas kepercayaan kepada tim untuk melaksanakan penelitian ini. Terima kasih dan penghargaan juga kami sampaikan kepada aparatur pemerintah desa dan kelurahan yang telah banyak membantu dalam penelitian ini. Semoga Allah SWT, merindhoi apa yang telah kita lakukan.

Tenggarong, Desember 2022

Tim Peneliti

ABSTRAK

Kajian ini bertujuan menganalisis tingkat dan faktor-faktor yang menghambat implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 tentang Pelayanan Terpadu Desa dan Kelurahan (PADU-DESK).

Bekerja dengan menggunakan metode campuran kualitatif-kuantitatif dan teori kebijakan publik sebagai proses, penelitian ini mengungkap bahwa PADU DESK sebenarnya hanya berhenti pada siklus formulasi kebijakan, belum diimplementasikan secara faktual meskipun telah diterbitkan sejak 2017.

Watak birokrasi yang hanya berorientasi *output* menjadi penyebab utama kegagalan implementasi PADU-DESK. Hal ini didukung fakta: (1) tidak dilakukan koordinasi dengan instansi teknis setelah kebijakan ditetapkan, (2) tidak dibuat surat keputusan tim pelaksana tingkat desa dan kelurahan, (3) tidak disusun pedoman teknis pelaksanaan kewenangan, personil, dan tatakelola keuangan. Disamping itu, jenis-jenis kewenangan dalam PADU-DESK tidak relevan jika dijalankan desa/kelurahan karena: (1) Perubahan kebijakan pada tingkat nasional maupun tingkat Kabupaten, (2) kebijakan PADU-DESK menyeragamkan tidak hanya antara desa dengan kelurahan tetapi juga antara desa. Padahal desa-desa di Kutai Kartanegara memiliki karakteristik yang berbeda. Berdasarkan hal tersebut, kajian ini menyarankan agar PADU-DESK dicabut.

Keyword: Implementasi, Kebijakan, Pelayanan, Terpadu

Daftar Isi

DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	vii

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Tujuan Penelitian.....	3
1.3. Manfaat Kajian.....	3

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

2.1. Pengertian Pemerintahan Desa dan Kelurahan.....	4
2.2. Implementasi PADU DESK: Kebijakan Publik Sebagai Proses	6
2.3. Kerangka Kerja.....	8

BAB III

METODE PENELITIAN

1.1. Pendekatan	10
1.2. Lokasi Penelitian, Populasi dan Sampel.....	10
1.3. Teknik Pengumpulan Data	11
1.4. Teknik Analisis Data.....	11
1.5. Keabsahan Data	13
1.6. Waktu dan Pelaksanaan Penelitian.....	13

BAB IV

HASIL KAJIAN

4.1. Profil Responden.....	14
4.2. Implementasi PADU DESK.....	16
2.3. Beberapa Faktor	17
2.3.1. Komunikasi	17
2.3.2. Sumber Daya	19
2.3.3. Watak (Disposisi).....	23
2.3.4. Struktur Birokrasi.....	25

BAB V

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

DAFTAR PUSTAKA	32
Lampiran.....	33

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Variabel dan Indikator Kajian.....	9
Tabel 3. 1. Jumlah Sampel	11
Tabel 3. 2. Tabel Interpretasi	12
Tabel 4. 1. Karakteristik Responden Menurut Jenis Kelamin	14
Tabel 4. 2. Karakteristik Responden Menurut Tingkat Pendidikan	15
Tabel 4. 3. Responden Menurut Jabatan Struktural.....	15
Tabel 4. 4. Hasil Analisis.....	16
Tabel 4. 5. Tanggapan Mengenai Pelaksanaan PADU-DESK.....	17
Tabel 4. 6. Tanggapan Responden Mengenai Keberadaan Perbub 64 Tahun 2017.....	18
Tabel 4. 7. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017	19
Tabel 4. 8. Tanggapan Responden Mengenai Penetapan Tim PADU-DESK di Kelurahan dan Desa.....	21
Tabel 4. 9. Tanggapan Responden Mengenai Pembiayaan Penyelenggaraan PADU-DESK.....	22
Tabel 4. 10. Tanggapan Responden Mengenai Pengelolaan PADU-DESK di Desa dan Kelurahan secara Transparan dan Akuntabel.....	23
Tabel 4. 11. Tanggapan Responden Terkait Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Pedoman PADU-DESK, diseminasi dan Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan PADU-DESK.....	24
Tabel 4. 12. Tanggapan Responden Mengenai Pembinaan dan Pengawasan Camat Dalam Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan PADU-DESK serta Pelaporan PADU-DESK Kepada Camat	25
Tabel 4. 13. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Kesesuaian Jenis Layanan yang dilaksanakan Desa/Kelurahan dengan Jenis Layanan Dalam Kerangka PADU-DESK.	27
Tabel 4. 14. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Mengordinasi dan Mengendalikan Penyelenggaraan PADU-DESK.....	28
Tabel 4. 15. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Mengkoordinasi dan Mengendalikan Penyelenggaraan PADU-DESK.....	29
Tabel 4. 16. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Melaporkan Capaian Pelaksanaan PADU-DESK secara Berkala Kepada Bupati melalui Camat	29
Tabel 4. 17. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Mempertanggungjawabkan kinerja PADU-DESK kepada Bupati melalui Camat	29

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Kerangka Kerja Penelitian, Sumber: Edward III (1980), dimodifikasi.....	9
--	---

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kajian ini menganalisis implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 tentang Pelayanan Terpadu Desa dan Kelurahan di Kabupaten Kutai Kartanegara dan faktor-faktor yang melatarinya. Kajian ini penting karena dua hal: (1) sejak ditetapkan 2017, Perbup tersebut belum pernah di monitoring dan di evaluasi, (2) desa dan kelurahan merupakan entitas yang langsung berhadapan dengan masyarakat.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membawa konsekuensi perubahan kewenangan pada kelurahan. Beberapa perubahan signifikan itu diantaranya, kelembagaan, pertanggung jawaban, dan kewenangan pengelolaan anggaran. Dari sisi kelembagaan, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menempatkan kelurahan sebagai perangkat daerah, sedangkan kelurahan pada UU Nomor 23 tahun 2014 menempatkan kelurahan sebagai perangkat daerah di bawah kecamatan. Dari sisi pertanggung jawaban, Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, lurah bertanggung jawab kepada Bupati melalui Camat, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lurah bertanggung jawab langsung kepada Camat. Sementara dari sisi, kewenangan pengelolaan anggaran, berdasarkan kebijakan yang baru, kelurahan tidak lagi memiliki kewenangan mengelola anggaran pembangunan sendiri, melainkan dialokasikan melalui anggaran di Kecamatan. Implikasinya, kelurahan berkurang kapasitasnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berbeda dengan kelurahan, pemerintah desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus desanya secara otonom seperti yang digariskan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Maka

desa dengan hak otonomi khusus bisa mengatur sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakatnya termasuk terhadap proses penyelenggaraan pelayanan publik di wilayah administratif desa. Karena dengan pemberian hak otonomi tentu juga melekat kewajiban yang harus dilakukan oleh pejabat desa dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Tidak serta merta desa "seolah-olah" terlepas dari pengawasan dan pembinaan pemerintah kabupaten/provinsi maupun lembaga pengawas pemerintah lainnya.

Terlepas dari perbedaan karakteristik dan kewenangan, baik pemerintah desa, kelurahan maupun instansi publik lainnya merupakan instansi penyelenggara layanan yang dalam pengelolaan layanan wajib berpedoman pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Meskipun desa memiliki posisi penting dalam pelayanan public karena berhadapan langsung dengan masyarakat, tetapi dari beberapa laporan menggambarkan bahwa layanan publik pada tingkat desa belum maksimal. Menurut data Ombudsman RI pada tahun 2020, permasalahan desa yang diadukan mencapai 286 aduan dengan instansi terlapor meliputi pemerintah desa dan BPD. Berdasarkan laporan tersebut, belum maksimalnya layanan publik pada tingkat desa karena sering ditemukan bahwa belum utuhnya pemahaman penyelenggara layanan di desa terhadap regulasi yang ada, merasa superior karena menjadi pejabat di desa sehingga pelaksanaan kewenangan tidak mempertimbangkan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AUPB) dan asas-asas penyelenggaraan layanan publik dan tidak dilakukan pengadministrasian yang baik terhadap proses pelayanan.

Untuk meningkatkan kualitas layanan publik pada tingkat desa, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara kemudian membuat kebijakan layanan publik yang disebut dengan Pelayanan Administrasi Terpadu Desa

dan Kelurahan (PADU-DESK), sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017.

Hasil evaluasi Tim Evaluasi Kinerja Kecamatan yang terdiri dari beberapa Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara mendapati Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017 masih dijalankan secara parsial dan belum tersosialisasikan dengan baik kepada pihak kelurahan maupun desa. Selain itu, semenjak diterbitkan sampai sekarang belum ada pedoman teknis bagi kelurahan atau desa untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Berdasarkan permasalahan di atas, terdapat dua pertanyaan pokok yang akan dikaji: (1) Bagaimana tingkat implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017? dan faktor-faktor apa saja yang menghambat proses implementasinya?

1.2. Tujuan Penelitian

Terdapat dua tujuan yang hendak dicapai dari kajian ini: (1) Untuk mengidentifikasi dan menganalisis tingkat implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Desa dan Kelurahan di Kabupaten Kutai Kartanegara; dan (2) menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi.

1.3. Manfaat Kajian

Hasil kajian dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah Kabupaten untuk memperbaiki implementasi PADU DESK.

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

Bab ini akan menjelaskan *frame work* yang akan digunakan untuk menganalisis proses implementasi dan faktor-faktor yang melatari implementasi PADU DESK di Kabupaten Kutai Kartanegara. Sub Bab awal menjelaskan konsep-konsep dasar desa, pemerintahan desa, kewenangan desa, dan kelurahan. Kedua, membingkai PADU DESK sebagai siklus kebijakan. Ketiga, merumuskan definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini. Bagian terakhir, membangun kerangka kerja.

2.1. Pengertian Pemerintahan Desa dan Kelurahan

Desa atau sebutan lainnya sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya, dalam PP tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan kelurahan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja kecamatan.

Dengan demikian, berbeda dengan kelurahan yang merupakan perangkat daerah kabupaten/kota, desa memiliki hak untuk mengatur dan

mengurus pemerintahannya sendiri. Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membawa harapan baru bagi kemandirian desa. Kemandirian dalam arti bahwa desa tidak lagi semata-mata sebagai wilayah administratif, namun merupakan suatu unit pemerintahan yang memiliki kekhasan dengan sejumlah kewenangan yang melekat untuk memberikan layanan publik. Pemaknaan baru tersebut terkait dengan otonomi desa seperti kewenangan yang melekat pada desa.

Seperti disebutkan dalam Pasal 19 UU tersebut, kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah; pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, konsep desentralisasi seperti yang diusung dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak lagi relevan menjelaskan kewenangan desa.

Dengan demikian, secara konseptual Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 bermasalah. Masalah pertama, Perbup tersebut memahami kewenangan desa dalam konteks kewenangan sisa (residu) bukan berdasarkan rekognisi dan subsidiaritas. Kedua, Perbup tersebut melakukan penyeragaman. Penyeragaman dapat menyebabkan beberapa jenis layanan relevan dilaksanakan di suatu desa/kelurahan tetapi tidak di desa/kelurahan yang lain.

Walaupun upaya untuk menekankan pada dimensi keragaman penting untuk diperhatikan namun hal ini tidak mengabaikan bahwa desa/kelurahan memang memiliki tanggungjawab untuk menjalankan tugas tugas umum pemerintahan seperti yang diamanatkan undang-undang. Tugas umum ini diberikan untuk memastikan bahwa fungsi dasar pemerintahan dan pelayanan publik bisa bekerja pada tingkat paling bawah. Meski demikian setiap desa/kelurahan di Kutai Kartanegara juga memiliki tantangan yang

berbeda-beda. Karena itu upaya peningkatan kualitas layanan di desa juga perlu memperhatikan pola dan karakter umum di setiap desa/kelurahan yang mempengaruhi arah pembangunan daerah. Dengan cara dua arah semacam ini maka penyusunan kebijakan terkait dengan peningkatan kualitas layanan di desa diharapkan akan lebih sensitif terhadap dinamika di tingkat lokal.

2.2. Implementasi PADU DESK: Kebijakan Publik Sebagai Proses

Kebijakan publik pada dasarnya adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan (Dye, 1992). Beragam pendekatan untuk menjelaskan kebijakan publik. Penelitian ini menggunakan pendekatan kebijakan public sebagai proses. Sebagai proses, implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Desa dan Kelurahan di Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan salah satu siklus dari kebijakan publik. Seperti di jelaskan Jann & Wegrich (2006) bahwa kebijakan public melibatkan lima siklus: *agenda setting*, formulasi, adopsi, implementasi, dan evaluasi.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tersebut (Nugroho, 2014; Cheema & Rondinelli, 1983; Ripley & Franklin, 1986). Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 tahun 2017 pada pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa “peraturan bupati ini dimaksudkan untuk mewujudkan kelurahan dan desa sebagai pusat pelayanan masyarakat. Selanjutnya pada ayat (2) menyebutkan bahwa “peraturan bupati ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat secara sistem dan terintegrasi”.

Guna mencapai tujuan yang dimaksud, pasal 3 ayat (3) menyebutkan bahwa “PADU-DESK meliputi: surat rekomendasi, surat pengantar administrasi kependudukan, surat keterangan pengurusan izin mendirikan bangunan, surat keterangan izin keramaian, surat pengantar permohonan

surat keterangan catatan kepolisian, surat keterangan riwayat tanah, surat keterangan kehilangan, surat keterangan tidak mampu, surat keterangan usaha, surat keterangan pajak bumi dan bangunan, surat keterangan waris, surat keterangan hibah; dan surat keterangan jual beli tanah.

Proses implementasi PADU-DESK menuntut beberapa faktor untuk keberhasilan mencapai tujuan. Grindle (1980:7-11) menjelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai tercapainya hasil, tergantung pada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, di samping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: Pertama, isi kebijakan yang mencakup *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources committed*. Kedua, konteks implementasi yang mencakup: *power, interest, and strategies of actors involved; institutions and regime characteristics; compliance and responsiveness*. Cheema dan Rondinelli (1983: 27) yang menyatakan bahwa faktor-faktor determinan keberhasilan implementasi antara lain: kondisi lingkungan, hubungan interorganisasi, ketersediaan sumber daya, dan karakteristik agensi pelaksana. Edward (1980) menjelaskan empat faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan:

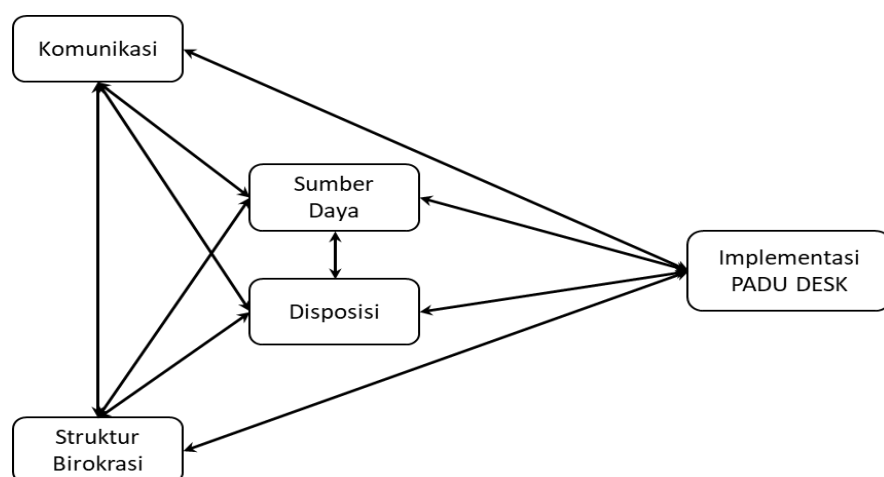
1. Komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.
2. Sumber Daya. Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
3. Disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut

dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek penting dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure (SOP)* dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

2.3. Kerangka Kerja

Guna menjelaskan tingkat implementasi dan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan implementasi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 tentang Pelayanan Terpadu Desa dan Kelurahan, kajian ini menggunakan kerangka kerja Edward (1980) sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Kerja Penelitian, Sumber: Edward III (1980), dimodifikasi

Berdasarkan *frame work* di atas, implementasi PADU DESK di Kabupaten Kutai Kartanegara sangat ditentukan oleh hubungan timbal balik (resiprokal) antara sumber daya dan disposisi. Selanjutnya, keberhasilan sumber daya dan disposisi dalam mengimplementasikan PADU DESK jika didukung oleh komunikasi dan struktur birokrasi. Tabel berikut menjelaskan variable dan indikator.

Tabel 1. Variabel dan Indikator Kajian

No	Variabel	Indikator
1	Komunikasi	1. Kejelasan; 2. Akurasi; dan 3. Konsistensi
2	Sumber Daya	1. Staff; 2. Informasi; 3. Wewenang; dan 4. Fasilitas
3	Disposisi	1. Komitmen 2. Insentif (<i>reward & punishment</i>)
4	Struktur Birokrasi	1. <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP); 2. Fragmentasi

BAB III

METODE PENELITIAN

1.1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *hybrid* kualitatif-kuantitatif. Ada ruang-ruang untuk mengkombinasikan metode kuantitatif dan kualitatif dari berbagai disiplin dikarenakan pendekatan kuantitatif memiliki kelebihan dan kekurangan, demikian juga penelitian kualitatif (Mikkelsen, 1995, p. 296). Penggabungan adalah cara untuk melengkapi atau menyempurnakan (Brannen, 1997, p. 84).

Berdasarkan pada masalah yang dianalisis, penelitian ini menggunakan pendekatan campuran *concurrent triangulation* (lihat Sugiono, 2005). Aplikasi metode campuran ini, peneliti dalam waktu yang sama dapat menjawab rumusan masalah yang sejenis dengan dua metode. Rumusan masalah bisa berangkat dari rumusan masalah penelitian kuantitatif atau kualitatif. Rumusan masalah bisa berbentuk rumusan masalah deskriptif atau komparatif atau asosiatif, dan atau komparatif asosiatif.

1.2. Lokasi Penelitian, Populasi dan Sampel

Penelitian ini dilaksanakan di 44 (empat puluh empat) desa dan kelurahan yang terdiri dari 12 (dua belas) kelurahan dan 32 (tiga puluh dua) desa yang ada di wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara. Penentuan desa/kelurahan didasarkan pada pertimbangan akses terdekat dengan ibukota kabupaten. Asumsinya bahwa gambaran atau karakteristik desa/kelurahan dengan akses yang baik dapat merepresentasikan keadaan implementasi PADU DESK di desa/kelurahan yang memiliki akses kurang baik.

Selanjutnya, dari setiap desa/kelurahan terpilih ditentukan responden yang menjadi informan kunci secara *purposive sampling*, yaitu kepala desa/lurah/sekretaris yang berjumlah 44 (empat puluh empat) orang.

Tabel 3. 1. Jumlah Sampel

No	Kecamatan	Jumlah
1	Tenggarong	13
2	Muara Kaman	3
3	Tenggarong Seberang	14
4	Loa Janan	4
5	Loa Kulu	8
6	Kota Bangun	2
	Jumlah	44

1.3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan tiga teknik pengumpulan data: Kuisisioner, *focus group discussion* (FGD), dan dokumenter. Kuisisioner dan FGD digunakan untuk menjangkau data primer sedangkan dokumenter untuk mendapatkan data sekunder. Penyebaran kuisisioner dilakukan secara *daring* (google form: <https://bit.ly/02padu-desk-3Pct8k2>), dan luring (kuisisioner dibagikan pada saat FGD).

1.4. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data sederhana statistik deskriptif yaitu distribusi frekuensi dan rata-rata hitung (*mean*) mengingat skala nominal yang digunakan dalam kuisisioner. Nilai *mean* dapat diartikan sebagai satu angka yang mewakili keseluruhan dataset. Metode ini

memungkinkan penentuan tren keseluruhan dari kumpulan data dan mampu mendapatkan tampilan data yang cepat dan ringkas.

Analisis implementasi PADU DESK dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

1. Menentukan nilai untuk setiap indikator. Setiap pertanyaan dalam kuisioner menggunakan skala nominal: 0 dan 1.
2. Menentukan nilai setiap aspek atau variabel. Nilai variabel tidak hanya bertujuan memberikan hasil akhir nilai tetapi dapat dijadikan dasar untuk perbaikan implementasi PADU DESK, dimana Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dapat melihat variabel mana yang baik dan aspek yang membutuhkan perbaikan. Nilai setiap aspek dengan menjumlahkan nilai per indikator dalam satu variabel dengan rumus:

$$\sum \text{nilai per indikator}$$

3. Menentukan nilai implementasi. Setelah nilai indikator dan nilai variabel diketahui, maka langkah selanjutnya adalah menghitung nilai tingkat implementasi dengan rumus:

$$\bar{X} = \frac{x_1 + x_2 + x_3 + x_4}{4}$$

4. Melakukan interpretasi. Setelah diperoleh nilai implementasi, langkah berikutnya adalah melakukan interpretasi. Hasil interpretasi didasarkan pada lima kategori sebagai berikut:

Tabel 3. 2. Tabel Interpretasi

SKALA NILAI	KATEGORI	MAKNA
< 59,9	E	Gagal
60 – 70,9	D	Kurang Implementatif
71 – 80,9	C	Cukup Implementatif
81 – 89,9	B	Efektif
> 90	A	Sangat Implementatif

1.5. Keabsahan Data

Guna memastikan keabsahan data, kajian ini menggunakan teknik triangulasi, forum pemeriksaan sejawat, dan seminar. Triangulasi data dilakukan dengan membandingkan hasil kuisioner dengan FGD, pemeriksaan sejawat, dan hasil seminar. Pemeriksaan sejawat dilakukan dengan FGD internal tim peneliti terhadap *draft* laporan penelitian. Seminar dilakukan dengan mempertemukan antara peneliti, perumus kebijakan dan implementator.

1.6. Waktu dan Pelaksanaan Penelitian

Kegiatan penelitian ini dilaksanakan selama 180 hari terhitung sejak bulan Mei sampai dengan September 2022 (rencana penelitian terlampir).

BAB IV

HASIL KAJIAN

Pada bab ini disajikan hasil penelitian menjadi tiga bagian. Pertama, menguraikan tentang profil responden yang terdiri dari karakteristik responden menurut jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan jabatan struktural dan lama bekerja. Dua bagian terakhir menjawab rumusan masalah pertama dan kedua.

4.1. Profil Responden

4.1.1. Jenis Kelamin

Berdasarkan jenis kelamin, responden penelitian ini lebih banyak laki-laki dibandingkan perempuan. Responden laki-laki sebanyak 31 orang (70%), perempuan sebanyak 13 orang (30%) dari 44 responden.

Tabel 4. 1. Karakteristik Responden Menurut Jenis Kelamin

No	Jenis Kelamin	Frekuensi	Persentase
1	Laki-Laki	31	70
2	Perempuan	13	30
	Jumlah (N)	44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022.

4.1.2. Tingkat Pendidikan

Berdasarkan tingkat pendidikan, mayoritas responden berpendidikan Strata Satu (44%), dan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (38%).

Tabel 4. 2. Karakteristik Responden Menurut Tingkat Pendidikan

No	Tingkat Pendidikan	Frekuensi	Persentase
1	SD Sederajat	0	0
2	SLTP Sederajat	1	3
3	SLTA Sederajat	15	38
4	Diploma	2	5
5	S1	17	44
6	S2	4	10
7	S3	0	0
Jumlah		39	100

Sumber: Kuisisioner, 2022.

4.1.3. Jabatan Struktural

Kondisi responden dilihat menurut jabatan, terbanyak adalah kasi pemerintahan (39%), kepala desa (25%) dan sekretaris desa (18%) dan staf dan kasi kesra masing masing (9%). Dari sisi jabatan struktural, implementasi PADU-DESK didukung oleh personil pengambil kebijakan dan juga pelaksana teknis, baik di kelurahan maupun desa.

Tabel 4. 3. Responden Menurut Jabatan Struktural

No	Jabatan Struktural	Frekuensi	Persentase (%)
1	Kepala Desa	11	25
2	Sekretaris Desa	8	18
3	Kasi Pemerintahan	17	39
4	Kasi Kesra	4	9
5	Kasi Pelayanan dan Umum	0	0
6	Staf Desa	4	9
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

4.2. Implementasi PADU DESK

Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 tentang Pelayanan Terpadu Desa dan Kelurahan telah ditetapkan oleh Bupati Kutai Kartanegara sejak tanggal 23 November 2017. Namun lima tahun Peraturan Bupati ini sejak ditetapkan belum terimplementasi dengan baik. Hasil analisis menunjukkan bahwa tingkat implementasi PADU DESK sebesar 0,06 (skala 0-1). Angka tersebut menjelaskan bahwa PADU-DESK sebagai proses berhenti pada tahap formulasi kebijakan. Setelah ditetapkan, PADU DESK tidak dikomunikasikan dan dikoordinasikan dengan organisasi perangkat daerah (OPD) teknis terkait untuk diimplementasikan.

Tabel 4. 4. Hasil Analisis

No.	Variabel/Indikator	Nilai
1	Komunikasi (Sosialisasi)	
	1.1. Kejelasan	0
	1.2. Akurasi	0
	1.3. Konsistensi	0
	Nilai Rerata Aspek 1	0
2	Sumber daya	
	2.1. Staff	0.02
	2.2. Informasi	0.2
	2.3. Wewenang	0
	2.4. Fasilitas	0.3
	2.5. Keuangan	0
	Nilai Rerata Aspek 2	0.10
3	Disposisi	
	3.1. Komitmen	0.1
	3.2. Insentif	0
	Nilai Rerata Aspek 3	0.05
4	Struktur Birokrasi	
	4.1. Pedoman teknis (SOP)	0
	4.2. Fragmentasi	0.2
	Nilai Rerata Aspek 4	0.1
Nilai Rerata Implementasi		0.06

Hasil kuisisioner menunjukkan bahwa dari 44 kelurahan dan desa yang dikaji, sebanyak 42 kelurahan/desa (95%) desa dan kelurahan tidak melaksanakan PADU-DESK dan hanya sebanyak 2 kelurahan/desa (5%) kelurahan/desa yang melaksanakan.

Tabel 4. 5. Tanggapan Mengenai Pelaksanaan PADU-DESK

No	Tingkat Penilaian	Frekuensi	%
1	Ya	2	5
2	Tidak	42	95
Jumlah		44	100

Sumber Data: Kuisisioner, 2022

2.3. Beberapa Faktor

Seperti dijelaskan pada tabel di atas, semua aspek yang menentukan implementasi PADU-DESK belum dijalankan. Bagian berikut akan mendetilkkan kendala-kendala tersebut.

2.3.1. Komunikasi

Komunikasi merupakan prasyarat utama untuk mengefektifkan implementasi kebijakan (Edwards, 1980, p. 17). Setiap pelaksana kebijakan harus terlebih dahulu memahami kebijakan yang akan diimplementasikan secara jelas (*clear*), akurat (*accurate*), dan konsisten (*consistent*). Jika informasi yang diterima oleh pelaksana tidak memenuhi aspek-aspek tersebut, maka pelaksana tidak banyak melakukan perubahan pada proses implementasi bahkan terdapat kecenderungan tidak sesuai dengan tujuan pembuat kebijakan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 tahun 2017 pada pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa “peraturan bupati ini dimaksudkan untuk mewujudkan kelurahan dan desa sebagai pusat pelayanan masyarakat. Selanjutnya pada ayat (2) menyebutkan bahwa

“peraturan bupati ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat secara sistem dan terintegrasi”.

Hasil kuisioner menunjukkan, dari 44 desa/kelurahan yang disurvei, sebanyak 41 (93%) responden menyatakan belum pernah mendapatkan sosialisasi dan hanya 3 (7%) yang menyatakan ya. Dari pendalaman melalui FGD, mereka yang mendapatkan informasi mengenai PADU-DESK bukan dari Pemerintah Kabupaten/Kecamatan melainkan berasal dari membaca di Jaringan Data dan Informasi Hukum (JDIH) Kutai Kartanegara dan juga ketika tim peneliti melakukan kegiatan pengumpulan data penelitian ini.

Tabel 4. 6. Tanggapan Responden Mengenai Keberadaan Perbub 64 Tahun 2017

No	Tingkat Penilaian	Frekuensi	%
1	Ya	3	7
2	Tidak	41	93
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisioner, 2022

Dengan demikian, ketidakjelasan informasi (*ambiguity*) merupakan hambatan sekaligus tantangan dalam aspek komunikasi untuk implementasi kebijakan PADU-DESK. Apabila kelurahan dan pemerintah desa tidak mengetahui maksud dan tujuan Peraturan Bupati tersebut, maka dalam tataran implementasi akan sangat sulit diwujudkan. Seperti dijelaskan Edwards (1980) bahwa semakin akurat penyampaian informasi mengenai keputusan kebijakan dan perintah implementasinya kepada mereka yang bertugas untuk melaksanakannya, semakin tinggi tingkat kemungkinan kebijakan tersebut diimplementasikan.

Edwards (1980:43) menyarankan sejumlah faktor yang menentukan komunikasi yang efektif: kelompok dengan jumlah kecil dan kohesif (*small and cohesive group*), lapisan birokrasi (*layers of bureaucracy*), cara penyampaian (*direct or indirect communication*), jaringan komunikasi (*the channels of communication*), dan cara pandang (*selective perception and a disinclination*). Edwards berpandangan bahwa kelompok kecil yang anggotanya saling bersatu (kohesif) merupakan prasyarat untuk penyampaian informasi yang

akurat. Semakin banyak orang yang terlibat dalam komunikasi, semakin terbuka kesempatan informasi menjadi bias. Demikian halnya pada lapisan birokrasi, semakin banyak lapisan birokrasi yang harus dilalui, semakin besar kemungkinan terjadinya penyimpangan informasi. Kelima faktor penentu komunikasi tersebut tidak hadir dalam implementasi PADU-DESK.

Penyampaian informasi yang akurat juga ditentukan oleh cara bagaimana informasi tersebut disampaikan. Penyampaian informasi secara langsung (*direct communication*) akan mempertajam keakuratan informasi. Di Indonesia, informasi secara langsung ditransmisikan melalui melalui sosialisasi. Sayangnya, komunikasi langsung melalui sosialisasi tidak dilakukan oleh perumus kebijakan.

Tidak dilakukannya sosialisasi secara terencana berimplikasi pada tingkat pengetahuan pelaksana pada tingkat desa/kelurahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 80% desa dan kelurahan yang dikaji tidak mengetahui keberadaan Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017 dan hanya 20% yang mengetahui.

Tabel 4. 7. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017

No	Tingkat Penilaian	Frekuensi	%
1	Ya	9	20
2	Tidak	35	80
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

Dengan demikian, tidak diimplementasikannya PADU-DESK di tingkat desa/kelurahan disebabkan ketidaktahuan aparatur desa/kelurahan. Ketidaktahuan ini disebabkan oleh tidak dilakukannya sosialisasi.

2.3.2. Sumber Daya

Sumber daya sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Sebaik apapun konsep kebijakan yang dirumuskan dan seakurat apapun informasi kebijakan yang dikomunikasikan, jika tanpa adanya

dukungan sumber daya yang relevan, maka implementasi PADU-DESK tidak akan mencapai tujuan. Menurut Edwards (1980:53), sumber daya yang mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan antara lain: Pegawai (*staff*), informasi (*information*), wewenang (*authority*), dan fasilitas (*facilities*).

a. Pegawai

Pegawai (*staff*) yang memiliki ukuran (*size*) dan kemampuan (*skills*) yang sesuai untuk menjalankan tugas-tugas yang diberikan kepada mereka adalah sumber daya yang paling penting dalam proses implementasi kebijakan (Edwards, 1980:54). Jumlah dan kemampuan yang terbatas dapat berakibat buruk pada proses implementasi. Jika dilihat dari profil responden, pada dasarnya pelaksana relatif memadai untuk proses implementasi PADU-DESK. Karena seperti dijelaskan di atas, jenis-jenis layanan publik yang dimaksud dalam PADU-DESK telah dilaksanakan meskipun tidak ada peraturan bupati karena dianggap telah menjadi tanggung jawab setiap pejabat publik.

b. Informasi

Edwards (1980:63) memandang informasi sebagai sumber daya kedua yang dinilai sama pentingnya terhadap kesuksesan implementasi. Menurutnya, informasi hadir dalam dua bentuk. Pertama, bentuk informasi yang berkaitan dengan kemampuan para implementor untuk memahami mengenai apa yang seharusnya mereka lakukan dan bagaimana mereka melaksanakan suatu kebijakan. Kedua, bentuk informasi yang berupa data mengenai kepatuhan seseorang maupun sekelompok orang terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kedua bentuk informasi tersebut dalam implementasi PADU-DESK seharusnya hadir dalam bentuk pedoman teknis. Sayangnya, semua

responden dalam penelitian ini mengatakan tidak pernah mengetahui adanya pedoman teknis pelaksanaan PADU-DESK.

c. Kewenangan

Wewenang (*authority*) dikategorikan oleh Edwards (1980:66) sebagai sumber daya yang penting pada proses implementasi kebijakan. Wewenang dipandang sebagai sumber daya yang selalu berubah dan memiliki banyak bentuknya. Wewenang sebagai kekuasaan untuk menjalankan hak dan tanggung jawab terkait erat dengan aspek yuridis. Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 tahun 2017 pada pasal 4 ayat 1 menyebutkan bahwa “Tim PADU-DESK ditetapkan dengan keputusan lurah dan kepala desa.

Berdasarkan hasil kajian, semua kelurahan dan desa menyatakan belum ada tim PADU-DESK yang ditetapkan oleh Kepala Desa atau Lurah. Meskipun ada desa yang sudah menjalankan PADU-DESK seperti Desa Loa Duri Ilir maupun Kelurahan Panji, tapi dalam prakteknya, tidak ditetapkan dalam keputusan Kepala Desa maupun Lurah, melainkan bagian dari inisiatif desa dan kelurahan untuk menjalankan PADU-DESK tersebut.

Tabel 4. 8. Tanggapan Responden Mengenai Penetapan Tim PADU-DESK di Kelurahan dan Desa

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

d. Pembiayaan PADU-DESK di Desa/Kelurahan

Sumber daya terakhir yang menjadi pertimbangan Edwards adalah fasilitas. Fasilitas yang dimaksud adalah fasilitas fisik, seperti bangunan, peralatan, pasokan barang, dan lain sebagainya. Namun, faktor yang paling menentukan sebenarnya adalah keuangan. Karena fasilitas tersebut dapat dibangun jika memiliki kemampuan keuangan.

Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa "pembiayaan penyelenggaraan PADU-DESK di Kelurahan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah". Selanjutnya, masih pada pasal yang sama ayat (2), menyebutkan bahwa "pembiayaan penyelenggaraan PADU-DESK di Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan sumber pendapatan lain yang sah".

Pada tahap implementasi, 100% desa yang dikaji belum mengalokasikan anggaran untuk membiayai pelaksanaan PADU-DESK. Selain karena ketidaktahuan desa dan kelurahan terkait Peraturan Bupati tersebut juga karena belum adanya Surat Keputusan (SK) pemerintah desa atau kelurahan tentang pelaksana PADU-DESK. Pelaksanaan PADU-DESK tanpa SK dapat berkonsekuensi hukum.

Tabel 4. 9. Tanggapan Responden Mengenai Pembiayaan Penyelenggaraan PADU-DESK

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

2.3.3. Watak (Disposisi)

Watak, sikap atau sifat dasar para implementor terhadap suatu kebijakan dapat menjadi rintangan untuk mewujudkan implementasi kebijakan (Edwards, 1980:89).

Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 pada pasal 4 ayat (3), menyebutkan bahwa “Tim PADU-DESK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) melakukan pengelolaan layanan secara transparan dan akuntabel.

Hasil kuisioner menjelaskan bahwa 100% desa dan kelurahan yang dikaji memberikan pandangan bahwa pihak perumus kebijakan tidak berkomitmen untuk melakukan pengelolaan layanan secara transparan dan akuntabel. Namun demikian, pengelolaan layanan publik, baik di desa maupun kelurahan selama ini berlangsung secara transparan dan akuntabel meskipun tidak dalam kerangka PADU-DESK. Misalnya berkaitan persyaratan dalam setiap jenis layanan yang disediakan pihak kelurahan dan desa.

Tabel 4. 10. Tanggapan Responden Mengenai Pengelolaan PADU-DESK di Desa dan Kelurahan secara Transparan dan Akuntabel

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Diolah berdasarkan data primer, 2022

Komitmen tersebut dapat dilihat dari pelaksanaan tanggung jawab: (1) pembinaan dan pengawasan, dan (2) monitoring dan evaluasi. Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 tahun 2017 pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan PADU-DESK, yang meliputi: (a) penyusunan pedoman terkait dengan pelaksanaan PADU-DESK, (b) Diseminasi; dan (c) Peningkatan kapasitas penyelenggara PADU-DESK secara efektif dan efisien yang dilakukan melalui pelatihan dan konsultasi.

Hasil kajian lapangan, pihak desa/kelurahan mengungkapkan bahwa belum ada pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, baik dalam penyusunan pedoman PADU-DESK, diseminasi maupun peningkatan kapasitas penyelenggara PADU-DESK. Dalam arti yang lain bahwa belum ada komitmen dari Pemerintah Daerah untuk benar-benar mengawal pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017, guna menjadikan kelurahan dan desa sebagai pusat pelayanan masyarakat.

Tabel 4. 11. Tanggapan Responden Terkait Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Daerah Dalam Penyusunan Pedoman PADU-DESK, diseminasi dan Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan PADU-DESK

No	Tingkat Penilaian	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

Terkait dengan tanggung jawab monitoring dan evaluasi, Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 pada pasal 7 ayat (2), menyebutkan bahwa “camat dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan melakukan kegiatan sebagai berikut:

- a. Monitoring dan evaluasi untuk menilai perkembangan pelaksanaan PADU-DESK agar mengetahui hambatan-hambatan dalam penerapannya, dan;
- b. Menerima laporan dari lurah dan kepala desa yang berhubungan dengan pelaksanaan PADU-DESK untuk selanjutnya disampaikan kepada Bupati melalui camat”.

Berdasarkan hasil kajian, bahwa hingga sekarang belum ada kegiatan pembinaan maupun pengawasan yang dilakukan oleh camat terkait penyelenggaraan PADU-DESK, baik dalam bentuk monitoring dan evaluasi maupun pelaporan PADU-DESK.

Tabel 4. 12. Tanggapan Responden Mengenai Pembinaan dan Pengawasan Camat Dalam Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan PADU-DESK serta Pelaporan PADU-DESK Kepada Camat

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

Hasil kajian di atas mengkonfoirmasi temuan Edwards (1980:90) yang mengatakan bahwa banyak kebijakan masuk dalam “zona ketidakacuhan” (*zone of indifference*). Pandangan tersebut terbentuk karena watak dari para implementor itu sendiri. Kebijakan yang seharusnya dilaksanakan secara optimal, pada kenyataannya dilaksanakan tidak dengan sepenuh hati. Menurut Edwards, hal tersebut terjadi karena tidak adanya ikatan batin yang kuat antara para pelaksana dan kebijakan tersebut. Hasil kajian ini mengkonfirmasi padangan Erdwards tersebut.

Saran Edwards (1980:107), bahwa jika merubah komposisi birokrat adalah sulit, maka teknik yang digunakan bisa melalui cara merubah watak para implementor yang ada melalui manipulasi insentif. Dalam konteks kajian ini, keberhasilan implementasi PADU-DESK jika disertai dengan pelimpahan kewenangan yang diiringi dengan sumber-sumber pembiayaan.

2.3.4. Struktur Birokrasi

Terdapat dua karakteristik penting dalam birokrasi, yaitu: prosedur pelaksanaan baku atau *standard operating procedures* (SOP) dan fragmentasi (Edwards, 1980:125).

a. SOP

Dalam struktur birokrasi, SOP merupakan salah satu karakter yang penting karena menurut Edwards, SOP berperan mengefisienkan waktu. SOP adalah kebiasaan sehari-hari atau biasa disebut sebagai rutinitas yang

memungkinkan para pejabat publik untuk membuat keputusan-keputusan harian (Edwards, 1980:125). SOP diperlukan oleh setiap lembaga, khususnya oleh para pelaksana kebijakan karena dengan adanya SOP maka akan tercipta suatu keseragaman (*uniformity*) dalam bertindak.

Dengan demikian, kegagalan implementasi PADU-DESK disebabkan oleh tidak adanya SOP terhadap tiga belas jenis kewenangan. Akan tetapi, jika nanti akan dibuat SOP, sebaiknya dibuat sederhana, yang mudah dipahami dan diimplementasikan. Karena disisi lain, SOP juga dapat menjadi penghambat implementasi. Seperti diingatkan Edwards (1980:127): “*Although designed to make implementing policies easier – at least in theory – SOPs can function as obstacles to action.*” Meskipun SOP dibentuk untuk mengefektifkan waktu dan membuat kebijakan yang diimplementasikan menjadi lebih mudah, pada praktiknya SOP dapat juga berperan sebagai penghambat implementasi. Hambatan-hambatan tersebut antara lain menghalangi perubahan-perubahan dalam suatu kebijakan, menghamburkan sumber daya, menghasilkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menunda koordinasi, membingungkan para pejabat di tingkat bawah, menghasilkan kebijakan yang berjalan pada tujuan yang berbeda, dan menyebabkan beberapa kebijakan bergerak di luar batas-batas organisasi (Edwards, 1980:125).

b. Fragmentasi

Fragmentasi adalah “*the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units*” (Edwards, 1980:134). Fragmentasi pada dasarnya adalah pembagian tanggung jawab di antara beberapa unit organisasi. Fragmentasi memiliki konsekuensi terhadap implementasi kebijakan. Setidaknya terdapat dua konsekuensi. Pertama, fragmentasi dapat mempersulit proses koordinasi (Edwards, 1980:137). Kedua, fragmentasi dapat menyebabkan program dan kegiatan bersifat lintas sektor (*cross-purposes*). Sehingga pada akhirnya, dibutuhkan waktu yang relatif lama dan energi yang relatif besar bagi para pejabat publik untuk bernegosiasi,

melakukan tawar-menawar antara yang satu dengan yang lainnya demi mencapai tujuan-tujuan kebijakan yang telah dirumuskan (Edwards, 1980:140).

Fragmentasi dapat dilihat dari beberapa aspek. Pertama, Kesesuaian Jenis Layanan yang dilaksanakan Desa/Kelurahan dengan Jenis Layanan Dalam Kerangka PADU-DESK. Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 pasal 3 ayat (3) disebutkan bahwa “PADU-DESK meliputi: surat rekomendasi, surat pengantar administrasi kependudukan, surat keterangan pengurusan izin mendirikan bangunan, surat keterangan izin keramaian, surat pengantar permohonan surat keterangan catatan kepolisian, surat keterangan riwayat tanah, surat keterangan kehilangan, surat keterangan tidak mampu, surat keterangan usaha, surat keterangan pajak bumi dan bangunan, surat keterangan waris, surat keterangan hibah; dan surat keterangan jual beli tanah.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilaksanakan, bahwa 77% jenis layanan yang tersedia di kelurahan/desa belum sesuai dengan 13 jenis layanan yang tercantum dalam Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017 dan hanya 23 % desa dan kelurahan yang menyatakan berkesesuaian. Dalam artian yang lain bahwa jenis layanan yang tercantum dalam Pasal 3 ayat (3) dari Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017 bahwa sebagian besar jenis layanan yang tersedia sudah tidak berkesesuaian dengan jenis layanan yang diberikan oleh aparat desa atau kelurahan saat ini.

Tabel 4. 13. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Kesesuaian Jenis Layanan yang dilaksanakan Desa/Kelurahan dengan Jenis Layanan Dalam Kerangka PADU-DESK.

No	Tingkat Penilaian	Frekuensi	%
1	Ya	10	23
2	Tidak	34	77
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

Kedua, Tugas Tim PADU-DESK mengkoordinasikan dan mengendalikan penyelenggaraan PADU-DESK, Penyusunan Rencana Anggaran dan Biaya,

Melaporkan Capaian Pelaksanaan PADU-DESK, Pertanggungjawababan Kinerja PADU-DESK Kepada Bupati. Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 64 Tahun 2017 pada pasal 5 menyebutkan bahwa Tim PADU-DESK sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- a. Mengordinasikan dan mengendalikan penyelenggaraan PADU-DESK
- b. Menyusun rencana anggaran dan biaya
- c. Melaporkan capaian pelaksanaan PADU-DESK secara berkala kepada Bupati melalui camat; dan
- d. Mempertanggungjawabkan kinerja PADU-DESK kepada Bupati melalui camat

Berdasarkan hasil penelitian, baik Tim PADU-DESK kelurahan maupun desa belum mengordinasikan maupun mengendalikan penyelenggaraan PADU-DESK, karena baik di desa maupun kelurahan hingga saat ini belum ada Tim PADU-DESK yang dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Desa maupun Lurah sebagaimana telah diuraikan pada sub bab sebelumnya.

Tabel 4. 14. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Mengordinasi dan Mengendalikan Penyelenggaraan PADU-DESK

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Diolah Berdasarkan Data Primer, 2022

Hal yang sama juga terjadi pada tugas penyusunan rencana anggaran dan biaya (RAB). Baik desa maupun kelurahan juga belum membuat RAB tim PADU-DESK karena tim PADU-DESK yang belum dibentuk pada masing-masing Desa dan Kelurahan.

Tabel 4. 15. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Mengkoordinasi dan Mengendalikan Penyelenggaraan PADU-DESK

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Diolah Berdasarkan Data Primer, 2022

Begitu juga dengan tugas tim PADU-DESK untuk melaporkan capaian pelaksanaan PADU-DESK, berdasarkan hasil penelitian, tim menemukan bahwa hingga sekarang belum ada kelurahan maupun desa yang melaporkan terkait pelaksanaan PADU-DESK di desa dan kelurahan masing-masing dengan alasan yang sama yaitu baik desa maupun kelurahan belum membentuk tim PADU-DESK yang ditetapkan oleh lurah maupun kepala desa, sehingga tidak mungkin dilakukan pelaporan kinerja.

Tabel 4. 16. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Melaporkan Capaian Pelaksanaan PADU-DESK secara Berkala Kepada Bupati melalui Camat

No	Jawaban	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100
Jumlah		44	100

Sumber: Kuisisioner, 2022

Terakhir, terkait dengan tugas tim PADU-DESK dalam mempertanggungjawabkan kinerja PADU-DESK kepada Bupati melalui camat, hingga saat ini belum ada juga laporan pertanggungjawaban kinerja PADU-DESK kepada Bupati yang disampaikan melalui camat, juga karena belum ada tim PADU-DESK di masing-masing kelurahan dan desa.

Tabel 4. 17. Tanggapan Pihak Desa dan Kelurahan Terkait Tugas Tim PADU-DESK Dalam Mempertanggungjawabkan kinerja PADU-DESK kepada Bupati melalui camat

No	Tingkat Penilaian	Frekuensi	%
1	Ya	0	0
2	Tidak	44	100

Jumlah	44	100
---------------	----	-----

Sumber: Kuisisioner, 2022

Berdasarkan beberapa hal tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa tugas-tugas tim PADU-DESK, baik terkait koordinasi dan pengendalian pelaksanaan PADU-DESK, penyusunan RAB, pelaporan capaian pelaksanaan PADU-DESK, maupun pertanggungjawaban kinerja yang disampaikan kepada bupati melalui camat belum ada, yang disebabkan belum adanya tim PADU-DESK yang dibentuk dan ditetapkan oleh lurah dan kepala desa.

BAB V

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil analisis, temuan penting dari kajian ini bahwa Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017 hanya sampai siklus formulasi kebijakan. Dengan kata lain, Peraturan tersebut sebenarnya tidak diimplementasikan secara nyata. Hal ini dapat dilihat dari fakta: (1) tidak dilakukan sosialisasi yang berimplikasi pada ketidaktahuan aparatur desa/kelurahan mengenai Perbup tersebut, (2) tidak disusun pedoman teknis pelaksanaan dan (3) tidak dilakukan monitoring dan evaluasi. Faktor utama kegagalan implementasi PADU-DESK karena masuk dalam zona yang diistilahkan oleh Edwards (1980) sebagai *zone of indifference*. Dalam zona ini, kebijakan yang seharusnya dilaksanakan secara optimal, pada kenyataannya dilaksanakan tidak dengan sepenuh hati. Disamping itu, jenis-jenis kewenangan dalam PADU-DESK tidak relevan jika dijalankan desa/kelurahan karena: (1) Perubahan kebijakan pada tingkat nasional maupun tingkat Kabupaten yang berimplikasi pada tumpang tindih kewenangan antara desa/kelurahan dengan kecamatan, (2) kebijakan PADU-DESK menyeragamkan tidak hanya antara desa dengan kelurahan tetapi juga antara desa. Padahal desa-desa di Kutai Kartanegara memiliki karakteristik yang berbeda.

Berdasarkan temuan tersebut, kajian ini menyarankan agar Peraturan Bupati Nomor 64 Tahun 2017 dicabut.

DAFTAR PUSTAKA

- Aderson, J. (1979). *Public policy making* (second ed.). New York: Holt Renhart and Winston.
- Cheema, GS., & Rondinelli, DA. (1983). *Decentralization and Development Policy Implementation In Developing Country*. London & New Jersey: Sage Publications.
- Dunn, W.N. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Hanindita Graha Widya.
- Dye, T.R. (1992). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall
- Edward, G.C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London & New Delhi: Sage publications.
- Nugroho, R. (2014). *Public policy*. Jakarta: PT Elex Media komputindo
- Nugroho, R. (2004). *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Yogyakarta: PT. Elek Media Komputindo
- OECD, (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis, Guidance for Policy Maker*.
- Parker, D. (2006). *Regulatory Impact Assessment*, Management Focus, Issue 24.
- Pusat Kajian Manajemen Kebijakan, Kedeputian II LAN RI. (2010). *Pedoman Perumusan Kebijakan*, Jakarta: LANR RI.
- Ridwan, W. Et al. (2011). *Regulatory Impact Analysis Terhadap Rancangan Undang-Undang Konvergensi Teknologi Informasi dan Komunikasi*. InComTech, Jurnal Telekomunikasi dan Komputer, Vol. 2 (2).
- Ripley, RB., & Franklin GA. (1986). *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.
- Sugiyono. (2006). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.

Lampiran

Lampiran 1. Daftar Desa/Kelurahan yang menjadi Lokasi Penelitian

No	Kelurahan/Desa	Kecamatan
1	Kelurahan Timbau	Tenggarong
2	Kelurahan Melayu	
3	Kelurahan Loa Ipuh	
4	Desa Bendang Raya	
5	Kelurahan Loa Ipuh	
6	Kelurahan Loa Ipuh Darat	
7	Kelurahan Melayu	
8	Kelurahan Maluhu	
9	Kelurahan Sukarame	
10	Kelurahan Jahab	
11	Kelurahan Panji	
12	Kelurahan Mangkurawang	
13	Kelurahan Baru	
14	Desa Bunga Jadi	Muara Kaman
15	Desa Sidomukti	
16	Desa Tunjungan	
17	Desa Karang Tunggal	Tenggarong Seberang
18	Desa Bangun Rejo	
19	Desa Separi	
20	Desa Buana Jaya	
21	Desa Bukit Raya	
22	Desa Embalut	
23	Desa Mulawarman	
24	Desa Loa Lepu	
25	Desa Loa Ulung	
26	Desa Perjiwa	
27	Desa Manunggal Jaya	
28	Desa Tanjung Batu	
29	Desa Loa Pari	
30	Desa Suka Maju	
31	Desa Loa Duri Ulu	Loa Janan
32	Desa Loa Duri Ilir	
33	Desa Bakungan	
34	Desa Tani Harapan	
35	Desa Loh Sumber	Loa Kulu
36	Desa Jembayan	
37	Desa Jonggon	
38	Desa Sumber Sari	
39	Desa Rempanga	
40	Desa Loa Kulu Kota	
41	Desa Sepakat	

42	Desa Ponoragan	
43	Desa Desa Kota Bangun III	Kota Bangun
44	Desa Loleng	

Lampiran 2. Rencana Kajian

No	Kegiatan dan Metode	Tahun 2022															
		Juni				Juli				Agustus				September			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Penyusunan Proposal & Instrumen																
2	Seminar proposal																
3	Pengumpulan data primer																
4	Penyusunan Laporan Awal Hasil Penelitian																
5	Seminar																
6	Penyusunan Laporan Akhir																
7	Penyerahan laporan																