

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa Negara wajib melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Seluruh kepentingan publik harus dilaksanakan oleh Pemerintah sebagai penyelenggara negara yaitu dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut kebutuhan dasar masyarakat. Negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya karenanya peningkatan kualitas pelayanan (*quality of services*) akan menjadi penting (Prasojo,dkk, 2006)

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sebagaimana telah diubah terakhir kali dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan terjadinya pergeseran paradigma sistem hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia, dari suatu titik pendulum yang memusat (sentripetal) kepada titik pendulum yang menyebar (sentrifugal) (Prasojo, 2009). Konsekuensinya adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengacu pada asas-asas desentralisasi. Tujuan desentralisasi tidak saja mendorong tumbuh dan berkembangnya demokrasi pada tingkat lokal, tetapi juga dalam aspek administratif yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik (Labolo, 2012).

Terjadinya pergeseran paradigma administrasi ternyata ikut andil dalam perkembangan paradigma global terkait aspek pelayanan yang dikenal dengan paradigma sektor publik. Dalam tatanan masyarakat demokratis, pelayanan publik merupakan fungsi dari tanda kehadiran negara yang secara strategis terwujud dalam instrumen kebijakan (regulasi), fiskal (anggaran), dan tindakan administrasi (pelayanan barang/jasa) (Jaweng, 2012).

Dengan adanya tugas dan fungsi Pemerintah secara optimal akan menjamin adanya kepuasan dan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah yang berkuasa. Pelayanan merupakan tugas yang hakiki daripada sosok aparatur Pemerintahan sebagai abdi masyarakat mengandung pengertian bahwa dalam melaksanakan tugasnya harus senantiasa berusaha melayani kepentingan masyarakat dan memperlancar urusan setiap masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Saat ini, pemahaman akan pentingnya aspek pelayanan memang sudah merasuk ke dalam sistem pemerintahan Indonesia, tidak hanya di pusat, tetapi utamanya di daerah sebagai aparatur yang paling dekat dengan masyarakat, akan tetapi masih ditemukan berbagai permasalahan dalam tahap implementasi, sehingga masyarakat mulai tidak sabar dengan mutu pelayanan aparatur Pemerintahan yang pada umumnya semakin merosot atau memburuk. Pelayanan publik oleh Pemerintah lebih buruk dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan oleh sektor swasta, dan dari hasil beberapa penelitian masih menunjukkan belum optimalnya pelayanan pemerintah Indonesia kepada masyarakatnya.

Menurut hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan UGM pada tahun 2002 tentang penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia (<http://www.diklat2.Jatengprov.go.id/php/>, diakses pada tanggal 27 Mei 2016) disimpulkan bahwa adanya ketidakpuasan masyarakat biasanya muncul yaitu disebabkan oleh :

1. Ketidakpuasan masyarakat terhadap waktu, biaya dan cara pelayanan;
2. Masih terdapat diskriminasi pelayanan;
3. Hal-hal seperti rantai birokrasi, suap dan pungli, diterima dan dianggap wajar;
4. Tidak berorientasi kepada masyarakat, sebagai pengguna jasa ;
5. Belum mengembangkan budaya pelayanan;

Oleh karena itu, Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memperbaiki pola penyelenggaraan seraya meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerahnya. Paling tidak, ada dua alasan yang secara implisit dapat menjelaskan mengapa pemerintah daerah perlu melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Pertama, pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, sanitasi dan air bersih merupakan tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyediakannya. Kedua, pelayanan tersebut dinikmati pada tingkat lokal yang secara historis pun disediakan secara lokal (Ahmad, dkk, 2005).

Menurut Oates, penyelenggaraan pelayanan publik akan lebih efisien apabila diselenggarakan oleh suatu yuridiksi yang memiliki kontrol atas wilayah geografis tertentu sehingga memungkinkan optimalisasi manfaat dan biaya (Afrial J., 2008). Oleh karena itu, salah satu cara yang lebih efektif guna mempersempit

jarak penyedia layanan terhadap penerima layanan adalah dengan melakukan desentralisasi pelayanan publik (*public services decentralization*) melalui *internal decentralization* dengan tujuan *empowering front line staff* (Pollitt, Birchall, dan Putman, 1998). Di Indonesia, model ini dapat diwujudkan melalui pendelegasian sebagian kewenangan oleh Kepala Daerah kepada perangkat daerah yang dianggap berkompeten dalam memajukan penyelenggaraan pelayanan publik terutama yang bersifat administratif (baik perizinan maupun non perizinan) serta lebih dekat dengan masyarakat.

Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati dan Walikota kepada para Camat di setiap daerah sesungguhnya merupakan hal yang penting untuk dilakukan agar pelaksanaan pembangunan dapat berjalan dengan baik dan sebagai salah satu sub sistem di Indonesia yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat, kecamatan mempunyai kedudukan yang cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam praktik pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurozi, 2009). Dengan kata lain, Kecamatan merupakan ujung tombak dan barometer penyelenggaraan pelayanan publik, serta sebagai etalase penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Hal ini sesuai dengan paradigma kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dilanjutkan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sebagaimana telah diubah terakhir kali dalam UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah yang mengubah tugas utama Pemerintah Daerah yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat, sehingga unit-unit pemerintahan yang

berhadapan dan memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat perlu diperkuat, termasuk Kecamatan. Fungsi Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat ini menjadi relevan bila dilihat dari segi kedekatan jarak, kecepatan waktu dan kualitas pelayanan yang diberikan. Bila fungsi ini dapat dijalankan secara konsisten, maka secara bertahap akan berdampak strategis dalam menekan inisiatif pemekaran daerah.

Sebagai struktur pemerintahan tertua, perkembangan peran dan fungsi kecamatan terus mengalami fluktuasi. Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, kecamatan (*orderdistrict*) bertugas untuk membantu kepala distrik (*wedana*) dalam menjalankan fungsi penegakan hukum dan aturan. Kemudian perannya berkembang menjadi kepala wilayah setelah berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, serta turut dalam melaksanakan asas dekonsentrasi dan ikut bertanggung jawab terhadap berbagai program inpres yang ada diwilayahnya (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurozi, 2009).

Setelah masa reformasi (UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014), salah satu perubahan mendasar adalah dihapuskannya wilayah administrasi pemerintahan untuk tingkat kabupaten/kota ke bawah, sementara wilayah administrasi provinsi tetap dipertahankan eksistensinya. Perubahan ini ternyata sangat mempengaruhi kedudukan, peran dan fungsi kecamatan. Penghapusan wilayah administrasi pemerintahan tersebut menyebabkan suatu perubahan yang cukup signifikan karena kecamatan tidak lagi berperan sebagai wilayah administrasi pemerintahan (*ams'kring*), melainkan hanya sebagai wilayah kerja (*werkring*) atau perangkat daerah kabupaten/kota.

Sebagai wilayah kerja, kecamatan bukan lagi wilayah kekuasaan camat, tetapi hanya areal tempat camat bekerja (Wasistiono, Nurdin, & Fahrurozi, 2009).

Perubahan tersebut ternyata menyebabkan tidak jelasnya peran dan fungsi kecamatan dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat kecamatan, karena secara spesifik kecamatan tidak memiliki bidang kewenangan tertentu yang diatur secara khusus oleh undang undang. Sebagai perangkat daerah, menurut pasal 226, ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada pasal 221 ayat (1) camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan kata lain, ternyata luas-tidaknya wewenang yang didelegasikan kepada Camat sangat dipengaruhi oleh *political will* dan komitmen dari Bupati/Walikota dalam meredam *conflict of interest* antar perangkat daerah.

Di sisi lain, diterbitkannya beberapa peraturan tentang penyelenggaraan pelayanan secara tidak langsung juga turut melemahkan posisi strategis kecamatan sebagai yang terdepan dalam hal pelayanan publik, sehingga kecamatan hanya disibukkan oleh kewenangan administratif dan seremonial belaka. Beberapa di antaranya adalah, pelemahan akibat diterbitkannya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang menginstruksikan bahwa segala proses penyelesaian dokumen kependudukan (KTP, KK, Pindah Penduduk) harus dilaksanakan oleh instansi yang berwenang memproses data kependudukan dan pencatatan sipil. Kondisi ini juga semakin buruk sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)

Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP). Contoh nyata adalah seperti kasus di Depok, keberadaan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) ikut menghambat pendelegasian kewenangan kepada Camat. Dengan adanya Badan tersebut, muncul kecenderungan sentralisasi penyelenggaraan pelayanan, sehingga Camat kehilangan wewenang yang bersifat strategis (Akmal, 2010).

Fakta ini menunjukkan bahwa kecenderungan sentralisasi pelayanan di satu sisi memang bermuara positif (efektifitas dan efisiensi pelayanan), tetapi disisi lain malah menjauhkan pelayanan publik dari masyarakat sekaligus terabaikannya posisi strategis kecamatan. Bagi Kabupaten/Kota yang tidak luas serta dilengkapi fasilitas transportasi yang sudah memadai, model BPPT/KPPT ini memang cukup ideal, tetapi tidak ideal bagi Kabupaten/Kota yang berwilayah cukup luas dengan akses transportasi yang masih minim.

Perubahan pemahaman yang memosisikan Pemerintah Daerah sebagai pelayan masyarakat, sudah selayaknya diikuti oleh revitalisasi kecamatan sebagai salah satu unit pelayanan terdekat dengan masyarakat. Hal ini penting karena jika kewenangan dibiarkan terkonsentrasi di tingkat Kabupaten/Kota, maka akan ditemukan paling tidak dua permasalahan. Pertama, pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang efektif sebagai akibat dari beban kerja yang terlalu berat (*overload*) sehingga format kelembagaan organisasi kabupaten/kota akan membengkak. Kedua, kecamatan sebagai perangkat daerah akan muncul sebagai organisasi dengan fungsi minimal. Apabila kecamatan hanya melakukan tugas-tugas rutin administratif saja, maka hal ini adalah pemborosan (Afrial J., 2008).

Untuk mencegah pemborosan akibat fungsi yang minimal tersebut, maka perlu dilakukan desentralisasi pelayanan publik melalui pendelegasian kewenangan. Oleh karena itu, khusus untuk jenis pelayanan yang sederhana, mudah, cepat serta tanpa membutuhkan prasyarat teknis tinggi, sudah sepantasnya cukup diselenggarakan oleh kecamatan sebagai Pusat Pelayanan Masyarakat (PUSYANMAS) (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurozi, 2009).

Sejalan dengan itu, sebagai penegasan atas ketidakjelasan peran dan fungsi kecamatan serta jawaban terhadap tuntutan perlunya memangkas tali birokrasi, maka pada tanggal 15 Januari 2010, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Kebijakan PATEN ini merupakan kebijakan yang mengatur penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan mulai dari tahap permohonan hingga terbitnya dokumen, yang mencakup pelayanan di bidang perizinan dan non perizinan.

Selanjutnya, Permendagri ini mengisyaratkan beberapa hal diantaranya adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan terpadu di kabupaten/kota. Dengan *spirit how to serve*, maka terjadi hubungan yang sinergi antara kecamatan dengan badan/kantor terpadu, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat (*close to customers*). Melalui peraturan ini, peran dan fungsi kecamatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan akan lebih optimal di masa yang akan datang.

Persyaratan yang harus dipenuhi untuk penyelenggaraan PATEN dibagi menjadi 3, yaitu : syarat substantif, syarat administratif, serta syarat teknis.

1. Syarat Substantif yaitu adanya pendelegasian sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat yang meliputi bidang perizinan dan non perizinan yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota.
2. Syarat Administratif yang meliputi adanya standar pelayanan dan uraian tugas personil kecamatan yang ditetapkan melalui Peraturan Bupati/Walikota.
3. Syarat Teknis yang meliputi sarana dan prasarana, serta adanya pelaksana teknis yang disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Sampai dengan Tahun 2015, dari 486 Kabupaten/Kota dan 6793 Kecamatan yang ada di Indonesia, penerapan PATEN baru diimplementasikan di 105 Kabupaten/Kota pada 1005 Kecamatan yang ada di Indonesia (<http://www.seputarmalang.com/penulis/abe/sistem-pelayanan-administrasi-terpadu-kecamatan-paten-jawa-timur-raih-penghargaan/15578>, diakses pada tanggal 2 Juni 2016). Lambatnya implementasi kebijakan ini disebabkan oleh lambannya deregulasi peraturan daerah (Perda) yang tumpang tindih terkait pelayanan publik, adanya dinas daerah dan lembaga teknis daerah yang tidak legawa karena “sumber rejekinya” diambil oleh Camat, belum meratanya sumber daya aparatur yang memadai akibat dari minimnya pelatihan teknis, serta tidak adanya dukungan anggaran dan logistik yang cukup (Wasistiono, Nurdin, dan Fahrurrozi, 2009). Dengan kata lain, disparitas kemampuan keuangan antar daerah di Indonesia juga menjadi penghambat implementasi PATEN ini karena sesuai dengan Permendagri No. 4 Tahun 2010, pembiayaan PATEN dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selain itu, *political will*

Bupati/Walikota belum sepenuhnya mendukung aspek pelayanan publik secara komprehensif.

Di antara Kabupaten/Kota yang telah mengimplementasikan kebijakan PATEN, Untuk Provinsi Sumatera Utara, Kota Padangsidimpuan tampil sebagai yang kedua dalam pelaksanaan PATEN. *Launching* perdana dilaksanakan pada tanggal 26 November 2014 untuk 6 Kecamatan yang ada di Kota Padangsidimpuan (<http://www.suaranasionalnews.com/php>, diakses tanggal 17 Mei 2016), dan untuk mempercepat pelaksanaan penyelenggaraan PATEN di Provinsi Sumatera Utara, pada setiap kesempatan Gubernur Sumatera Utara selalu menginstruksikan kepada Bupati/Walikota se-Provinsi Sumatera Utara dan para Camat untuk melakukan percepatan pelaksanaan program Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) sebagai langkah maju dibidang pelayanan publik (<http://sumutprov.go.id/berita-lainnya/1246-kecamatan-pantai-cermin-kecamatan-terbaik-se-sumatera-utara>, diakses pada tanggal 2 Juni 2016).

Dari hasil pengamatan langsung dilapangan, penulis melihat bahwa Implementasi Permendagri No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Kota Padangsidimpuan masih belum maksimal dan memperlihatkan kurang efektifnya organisasi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya terutama dalam pemenuhan persyaratan teknis. Indikasi permasalahan tersebut, diperlihatkan dari beberapa fenomena atau gejala-gejala pokok sebagai berikut:

1. Kualitas dan kuantitas aparat kecamatan yang belum memadai, sehingga dalam melaksanakan pelayanan di Kecamatan kurang sesuai dengan standar pelayanan dan standar operasional prosedur yang sudah ada..

2. Kurangnya keterbukaan informasi mengenai penyelenggaraan Permendagri No 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) dikalangan masyarakat dan informasi yang diberikan kurang menyentuh masyarakat terutama dalam hal kesadaran masyarakat akan pentingnya suatu perizinan yang mengakibatkan rendahnya penerimaan yang diperoleh Kota Padangsidempuan dalam penyelenggaraan PATEN.

Menyadari arti penting keberadaan pemerintah kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan, koordinasi, dan pengawasan terhadap berbagai kegiatan pemerintahan dilingkungan kerjanya, serta mengacu pada berbagai fenomena yang timbul akibat penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, dan dari beberapa permasalahan yang timbul dalam penerapan PATEN di Kota Padangsidempuan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **IMPLEMENTASI PERMENDAGRI NO. 4 TAHUN 2010 TENTANG PEDOMAN PELAYANAN ADMINISTRASI TERPADU KECAMATAN (PATEN) DI KOTA PADANGSIDIMPUAN** “.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas dan agar permasalahan serta pemecahan masalah tidak menyimpang, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana Implementasi Permendagri No. 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padangsidempuan?;

- b. Apa saja faktor-faktor yang berpengaruh terhadap Implementasi Permendagri No. 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padangsidempuan?.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian selalu memiliki tujuan tertentu yang ingin dicapai, karena tujuan akan memberikan arah serta tolok ukur dalam melakukan suatu penelitian.

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Permendagri No. 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padangsidempuan;
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap Implementasi Permendagri No. 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kota Padangsidempuan.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberi masukan kepada Pemerintah Kota Padangsidempuan dalam mengatasi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan PATEN dan dapat menambah khasanah literatur yang membahas mengenai Pemerintahan Daerah khususnya kecamatan, termasuk menjadi rujukan-rujukan dalam penelitian selanjutnya.