

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah. Pemberian otonomi yang seluas - luasnya dimaksud untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Melalui Otonomi yang luas pemerintah daerah memiliki wewenang yang besar dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan rakyat di daerah. Dengan adanya kewenangan yang besar tersebut maka proses kebijakan lebih partisipatif, akuntabel, responsif, sebab kendali dari proses kebijakan dan alokasi anggaran sepenuhnya ada di tangan pemerintah daerah. Melalui proses demikian diharapkan ketimpangan antar lapisan dan antar kota dan desa dapat dieliminasi¹.

Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat berarti mempersempit jarak antara penyedia layanan dengan dengan penerima layanan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah, birokrasi ditempatkan sebagai penyedia layanan dan publik atau masyarakat ditempatkan sebagai penerima layanan². Dengan demikian paradigma berfikir seharusnya juga mengalami perubahan terkait siapa yang melayani dan siapa yang dilayani. Dahulu pemerintah sebagai promotor pembangunan dan dilayani oleh masyarakat, kalau saat ini pemerintah melayani masyarakat.

¹ Sinambela, Poltak Lijan. 2006 Reformasi Pelayanan Publik, 2006 hal 26

² Sinambela. Poltak Lijan. Ibid. Hal 33

Menurut Lijan Poltak Sinambela berdasarkan besar dan kecilnya peran pemerintah ada tiga paradigma pelayanan publik yaitu *pertama*, paradigma Negara kuat, yakni kekuatan sosial politik termasuk didalamnya kekuatan pasar kecil pengaruhnya dalam kebijakan publik bahkan dalam pelaksanaannya. *Kedua*, Paradigma Deregulasi Setengah Hati, yakni pemerintah memilih sektor tertentu untuk dideregulasi yang pertimbangan utamanya bukan pencapaian efisiensi pelayanan publik tetapi demi keamanan bisnis pemerintah (termasuk pejabat dan pengusaha besar). *Ketiga*, Paradigma Reformasi Pelayanan Publik, yakni pemerintah mengkaji ulang perannya dan mendefinisikan lagi sesuai konteksnya, yaitu perubahan ekonomi dan politik global, penguatan *civil society*, *good governance*, dan peranan pasar serta masyarakat semakin besar dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan publik³.

Saat ini, pemahaman akan pentingnya aspek pelayanan publik telah merasuk kepada sistem pemerintahan Negara 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 dalam pelayanan publik diberbagai instansi pemerintah sehingga istilah kalau bisa dipersulit, buat apa dipermudah belum benar-benar hilang dari mindset masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah wajib memperbaiki pola pelayanan seraya meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Pada umumnya ada dua domain dalam pelayanan publik yaitu pelayanan pada pemenuhan kebutuhan dasar dan pelayanan administratif. Pelayanan pemenuhan kebutuhan dasar berupa pelayanan akan kesehatan, pendidikan, sarana dan prasarana umum misalnya jalan, sekolah, pusat kesehatan masyarakat, terminal, bandara, pelabuhan, dan lain sebagainya. Pelayanan administratif berupa pelayanan yang berkaitan dengan perizinan seperti izin usaha, izin mengemudi, izin pengelolaan sumber daya alam dan lain sebagainya.

³ Sinambela, Poltak Lijan. Ibid. Hal 13

Termasuk pelayanan administratif non berizinan seperti dokumen kependudukan, hak milik, dan lain-lain.

Meskipun pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang sangat besar, namun tidak semuanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Bupati/Walikota melimpahkan sebagian kewenangannya kepada organisasi perangkat daerah (OPD) teknis dan tidak terkecuali kepada kecamatan. Perubahan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya berpengaruh terhadap daerah kabupaten/kota, tetapi juga berpengaruh terhadap peran dan kedudukan kecamatan dalam wilayah kabupaten/kota.

Salah satu perubahan mendasar dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah dihapuskannya wilayah administrasi pemerintahan untuk tingkat kabupaten/kota ke bawah. Wilayah administrasi yang masih ada hanya wilayah administrasi propinsi (Ridwan, 2005), sehingga pemerintahan untuk tingkat kabupaten/kota kebawah sepenuhnya menjalankan asas desentralisasi, kecuali untuk lima kewenangan pemerintah pusat, ini yang dinamakan dengan *Split Model* (BC Smith, 1985, ang dikutip oleh Wasistiono, 2005). Penggabungan asas desentralisasi dan dekonsentrasi atau disebut dengan *Fused Model* hanya terjadi pada tingkat provinsi. Propinsi sebagai wilayah administrasi merupakan wakil pemerintah pusat (menjalankan asas dekonsentrasi) sekaligus juga adalah daerah otonom yang melaksanakan asas desentralisasi⁴.

Perubahan mendasar tersebut telah secara nyata mempengaruhi pula kedudukan, peran, dan fungsi kecamatan. Dengan dihapuskannya wilayah administrasi pemerintahan untuk tingkat kabupaten/kota ke bawah, kecamatan bukanlah lagi wilayah administrasi. Camat adalah perangkat daerah kabupaten/ kota bukan lagi kepala wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 (lihat UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004). Sebagai konsekuensinya camat bukan lagi

⁴ Rozy Afrial, *Kualitas Pelayanan Publik Kecamatan Setelah Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974*, Jurnal Administrasi dan Organisasi, Volume 16, No 2, 2009, hal 87

penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Camat kini tidak lagi secara otomatis memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan umum (Hoessein, 2002; Rosyidi, 2007). Dengan demikian, kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan (*Ambts-kring*), melainkan sebagai wilayah kerja (*Werk-kring*) kecamatan bukan lagi wilayah kekuasaan camat melainkan menjadi areal tempat camat bekerja (Wasistiono, 2005). Camat tidak lagi menjadi pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki *Werk-kring* dalam lingkungan wilayah kecamatan⁵.

Pada masa sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 disebutkan Camat merupakan kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan bermasyarakat disegala bidang. Wewenang, tugas dan kewajiban Camat sebagai kepala wilayah kecamatan sama dengan wewenang, tugas dan kewajiban kepala wilayah lainnya yakni Gubernur, Bupati, Walikota. Hal ini menunjukkan betapa kuatnya posisi seorang Camat pada era tersebut. Seorang Camat dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun Camat adalah bawahan Bupati/Walikota, namun Camat memiliki otonomi yang cukup besar di wilayahnya⁶.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang disempurnakan dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 kedudukan Camat adalah perangkat daerah selaku kepala struktur organisasi perangkat daerah (SOPD). Camat tidak memiliki kewenangan apa-apa kecuali kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada kecamatan. Kondisi ini membuat posisi kecamatan lemah karena seluruh kekuasaan, kewenangan, dan tugas yang dimiliki sebelumnya di tarik ke tingkat kabupaten/kota.

⁵ Rozy Afrial, Ibid. Hal 87

⁶ Suryanto, Pekarangan Daerah, *Jurnal Desentralisasi*, Volume 11 No 1, 2013. Hal 109

Adapun perbedaan peran dan kedudukan camat menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 seperti tabel 1.1 di bawah ini

Tabel 1.1 perbandingan peran dan kedudukan camat menurut UU No 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 23 Tahun 2014

UU No 5 Tahun 1974	UU Nomor 23 Tahun 2014
Sebagai promotor pembangunan	Pelayan Masyarakat
Perangkat Pusat	Perangkat Daerah
Kepala Wilayah sebagai penguasa tunggal	Kepala SOP
Kedudukan kecamatan sebagai wilayah administratif pemerintahan	Kedudukan kecamatan sebagai lingkungan kerja perangkat daerah
Kewenangan camat bersifat atributif (pasal 80 dan 81)	Kewenangan camat bersifat atributif dan delegatif (pasal 126 ayat 2 dan 3)
Dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang	Dibentuk oleh Pemerintah Daerah berdasarkan Perda
Memiliki hak otonomi	Tidak memiliki hak otonomi/mendapatkan pendelegasian kewenangan

Sumber: data olahan

Berdasarkan tabel di atas camat tidak lagi menjadi pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki wilayah kerja dalam lingkungan wilayah kecamatan. Sudah selayaknya apabila kecamatan dijadikan sebagai Pusat Pelayanan Masyarakat (Pusyanmas) untuk jenis-jenis pelayanan yang sederhana, cepat, dan murah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Lemahnya posisi Kecamatan yang telah berubah menjadi SOPD menjadikan kecamatan tidak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul di tingkat kecamatan. Artinya, penyelesaian dinaikkan ke tingkat atas, kepada Bupati/Walikota dan hal ini akan

memakan waktu untuk proses penyelesaiannya. Hal ini sebenarnya dapat diminimalisir jika Bupati/Walikota bersedia dan mau memberikan sebagian kewenangannya kepada Camat sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang. Dalam hal pelayanan, akibat yang ditimbulkan adalah makin panjangnya rantai birokrasi, karena kewenangan pelayanan berada di tingkat kabupaten/kota sehingga jalur pelayan semakin bertambah.

Dengan demikian, problem utama kecamatan adalah kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik dengan kenyataan yang terjadi. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada kecamatan. Di satu sisi masyarakat menginginkan pelayanan yang dibutuhkan cukup sampai pada tingkat kecamatan, namun kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintah, melainkan wilayah kerja seorang perangkat daerah⁷.

Untuk menjawab permasalahan di atas dan dalam rangka mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat serta memeberikan kewenangan kepada kecamatan, maka pemerintah pada tahun 2010 mengeluarkan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan atau disingkat dengan PATEN. Dasar pelaksanaan PATEN ini adalah di terbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Dimana seluruh kecamatan di Indonesia wajib menerapkan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) selambat-lambatnya 1 Januari tahun 2015.

Pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN) merupakan inovasi manajemen dalam rangka mendekatkan, mempermudah dan mempercepat pelayanan administrasi perizinan dan non perizinan di tingkat kecamatan utamanya bagi kecamatan yang letaknya

⁷ Suryanto, Ibid, 2013, Hal 111

jauh dari ibukota kabupaten/kota dan sulit dijangkau karena faktor kondisi geografis dan infrastruktur jalan yang belum memadai⁸.

Pelaksanaan kebijakan PATEN merupakan wujud pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada kecamatan dalam rangka melaksanakan tugas-tugas Otonomi Daerah yang bertujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Untuk terwujudnya PATEN di setiap kecamatan ada tiga syarat yang harus dipebuhi yaitu: a) Syarat substantif, merupakan syarat utama penyelenggaraan PATEN yaitu adanya pendelegasian atau pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat, pendelegasian kewenangan itu meliputi bidang perizinan dan non perizinan, b) Syarat administratif, merupakan tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan, acuan penilaian kualitas pelayanan, kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka mewujudkan pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur, serta dasar pelaksanaan monitoring dalam upaya perbaikan dan pengembangan serta alokasi anggaran, c) Syarat teknis, menyangkut pada sarana dan prasarana diantaranya tempat piket, loket pendaftaran, tempat pengolahan data dan informasi, tempat finalisasi proses, ruang tunggu, tempat penyerahan dokumen, tempat pembayaran, tempat penanganan pengaduan, dan perangkat pendukung lainnya⁹.

Kebijakan PATEN dimaksud untuk memberi peran dan memperkuat kedudukan kecamatan dalam dalam operasional pemerintahan. Saat ini peran kecamatan tidak ada artinya apabila tidak mendapat pelimpahan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota. Dengan adanya pelimpahan kewenangan melalui kebijakan PATEN ini diharapkan peran kecamatan semakin kuat dan dapat mendekatkan kembali pelayanan kepada masyarakat atau dapat memutus mata rantai pelayanan yang terlalu panjang.

⁸ Aliyarmen, bahan diklat pelayanan prima, 2014. Hal 37

⁹ Aliyarmen, Ibid, 2014. Hal 1-9

Pelaksanaan kebijakan dapat dipandang suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan pemerintah eksekutif, keputusan pemerintah, dan sejenisnya.

Penyelenggaraan kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh merupakan suatu kebijakan publik dengan merujuk kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 sebagai petunjuk pelaksanaan PATEN disetiap kecamatan. Karena PATEN merupakan suatu bentuk pelayanan publik yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan publik oleh pemerintah.

Untuk merespon dinamika dan perkembangan penyelenggaraan pemerintah daerah menuju tata kelola pemerintahan yang baik, perlu diperhatikan tuntutan dan kebutuhan dalam pelayanan. Dalam rangka meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperhatikan kondisi geografis daerah, perlu mengoptimalkan peran kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan dan merupakan simpul dalam memberikan pelayanan publik.

Tahapan pelaksanaan PATEN adalah: 1) Pemenuhan syarat substantif diawali dengan pembentukan Tim Teknis PATEN yang bertugas untuk mengidentifikasi kewenangan Walikota yang dapat dilimpahkan kepada kecamatan, menyusun dan membuat keputusan Walikota tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada kecamatan. 2) Pemenuhan syarat teknis, pada tahap ini tim teknis PATEN bertugas untuk mendata sarana dan prasarana kecamatan, jumlah dan kualitas personil kecamatan. 3) Pemenuhan syarat administratif, pada tahap ketiga ini tim teknis PATEN memfasilitasi penyusunan visi, misi, motto pelayanan, mengefektifkan tugas pokok dan fungsi personil kecamatan, menyusun dan menetapkan standard pelayanan, 4) Penetapan kecamatan sebagai penyelenggara PATEN, 5) Peresmian dan sosialisasi kecamatan sebagai penyelenggara PATEN, 6) Penerapan PATEN, 7) Pembinaan dan pengawasan PATEN¹⁰.

¹⁰ Permendagri Nomor 4 Tahun 2010

Kebijakan PATEN merupakan kebijakan yang datang dari pemerintah pusat yang di terapkan di seluruh kecamatan yang ada di Indonesia. Meskipun kebijakan ini berasal dari pusat namun penerapannya di setiap kecamatan di daerah beragam dan menimbulkan berbagai persoalan yang ada dalam proses kebijakan PATEN tersebut.

Transfer kebijakan dari pusat ke daerah dipengaruhi oleh oleh berbagai faktor diantaranya adalah kemampuan sumber daya manusia untuk memahami isi dari kebijakan yang diambil atau di adopsi dari pemerintah pusat, pemindahan kebijakan dari pusat ke daerah yaitu media transfer kebijakan baik dalam bentuk sosialisasi, studi banding, *berksmarking* ke tempat yang yang telah melaksanakan/memiliki keunggulan, kesesuai dengan budaya kerja yang ada selama ini, dan berbagai faktor lainnya.

Kebijakan PATEN merupakan difusi, inovasi, dan adopsi kebijakan karena kebijakan PATEN bukan lahir dari daerah atau kecamatan itu sendiri. PATEN merupakan salah satu inovasi kebijakan. Menurut Sudigno yang dikutip Herawan Wahyu Pratama, sebuah inovasi mempunyai arti sesuatu yang baru. Sesuatu dikatakan baru apabila, (1) menciptakan sesuatu yang baru, (2) menciptakan sesuatu dari yang sudah ada, (3) memperbaharui sesuatu dari yang sudah ada¹¹.

Berdasarkan pendapat diatas, PATEN masuk pada kategori memperbaharui sesuatu yang sudah ada. Karena setiap kecamatan sebelum adanya PATEN sudah memiliki model pelayanan publik. Model pelayanan publik sebelum PATEN masih menerapkan model konvensional. Model ini memiliki beberapa kelemahan diantaranya adalah alur pelayanan tidak ada, loket pelayanan tidak ada, loket informasi tidak ada, loket kasir tidak ada, pengaduan pelayanan tidak ada serta kotak saran dan media untuk mengukur kepuasan pelayanan juga tidak tersedia.

¹¹ Herawan Wahyu Pratama, Difusi Inovasi Dan Adopsi Jaminian Kesehatan Nasional, *Jurnal Difusi Inovasi*, 2016, hal 3

Berbeda dengan pelayanan sebelumnya, PATEN hadir dalam rangka untuk meningkatkan hak-hak masyarakat atas pelayanan publik, memberikan kepuasan pada pelayanan publik, persamaan dalam mendapatkan pelayanan publik, memperjelas pelayanan, serta mewujudkan transparansi dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat yang tujuan akhirnya adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Konsep PATEN ini hadir untuk melakukan pembaharuan terhadap model pelayanan yang ada selama ini (model pelayanan konvensional).

Di Kota Payakumbuh dalam rangka persiapan melaksanakan kebijakan PATEN tahun 2014 telah dilakukan berbagai persiapan sebelum dilaksanakan kebijakan PATEN tersebut. Sesuai dengan Permendagri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan langkah awal yang dilakukan sebelum penerapan PATEN adalah membentuk Tim Teknis PATEN yang ditetapkan oleh kepala daerah. Di Kota Payakumbuh tahun 2014 telah dibentuk Tim Teknis PATEN melalui Keputusan Walikota Payakumbuh Nomor: 130.14/101/Wk-Pyk/2014 yang memiliki tugas yaitu: a. Melakukan sosialisasi dan menyamakan persepsi yang akan dilaksanakan melalui rapat-rapat dan pertemuan; b. Mengidentifikasi sebagian kewenangan Walikota yang akan dilimpahkan kepada camat; c. Mempersiapkan rancangan kebijakan dan petunjuk umum/teknis yang dibutuhkan dalam rangka penerapan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan; d. Melakukan perumusan kerja dan prosedur kerja Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan. Tim teknis PATEN ini yang akan bertugas mempersiapkan segala yang dibutuhkan sebelum PATEN dilaksanakan di seluruh kecamatan di Kota Payakumbuh.

Tahun 2015 tim teknis PATEN Kota Payakumbuh telah berhasil mengidentifikasi, menyusun draft pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada camat dan telah ditetapkan keputusan Walikota Payakumbuh Nomor: 130.28/937/Wk-Pyk/2015 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat. Dalam keputusan Walikota

tersebut terdapat 4 jenis perizinan yang sifat dan ruang lingkupnya kecil serta tidak membutuhkan kajian teknis di limpahkan kepada camat, 36 jenis rekomendasi yang menjadi kewenangan camat, 20 kegiatan dalam bentuk koordinasi, 21 berbentuk pembinaan, 17 kegiatan pengawasan, 11 jenis dalam bentuk penetapan, 13 macam fasilitasi, 2 bidang persapan, dan 13 macam penyelenggaraan¹².

Dengan ditetapkannya keputusan Walikota tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada camat maka syarat substantif dari PATEN telah terpenuhi. Untuk persyaratan teknis dan administratif peran tim teknis PATEN Kota Payakumbuh berperan sebagai fasilitasi. Pihak kecamatan memiliki andil besar dalam pengadaan sarana prasarana sebagai syarat teknis penyelenggaraan PATEN dan kecamatan juga berperan dalam menyusun visi, misi, motto, standard pelayanan. Persyaratan teknis dan administratif sudah dilakukan oleh pihak kecamatan semenjak tahun 2014. Hal ini diungkapkan oleh Komarudin Kasi Pemerintahan Kecamatan Payakumbuh Barat, ia mengatakan:

Tahun 2014 telah dianggarkan untuk pengadaan sarana prasaran PATEN di kecamatan berupa pembuatan loket pelayanan, meja pelayanan, pengadaan komputer, kursi pelayanan, kursi tamu dan mobiler lainnya. Selain itu, untuk memenuhi syarat administratif telah disusun visi, misi, motto, dan standard pelayanan PATEN Kecamatan Payakumbuh Barat. Tahun 2015 kecamatan telah membentuk tim pelaksana PATEN dengan menerbitkan keputusan Camat Payakumbuh Barat Tentang Penunjukan Petugas Pelaksana Penyelenggaraan PATEN¹³.

Berdasarkan pendapat diatas dan segala persiapan yang dilakukan secara umum persyaratan PATEN telah terpenuhi. Tahun 2015 PATEN telah dilaksanakan di Kota Payakumbuh meskipun belum berjalan optimal dengan kewenangan yang terbatas. Hal ini di buktikan dengan adanya keputusan Camat Payakumbuh Barat nomor: 138/62/SK/C-PBR/VII/2015 Tentang Penunjukan Petugas Pelaksana Penyelenggaraan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) Kecamatan Payakumbuh Barat Tahun 2015.

¹² www.payakumbuhkota.go.id, diakses 10 Oktober 2016

¹³ Wawancara dengan Kasi Pemerintahan Kecamatan Payakumbuh Barat Komarudin 30 Oktober 2016

Namun seiring berjalannya waktu, kebijakan penyelenggaraan PATEN di Kota Payakumbuh tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan. Dibuktikan dengan kewenangan yang di limpahkan oleh Kepala Daerah ke kecamatan tidak dapat dilaksanakan di seluruh kecamatan di Kota Payakumbuh, bahkan kewenangan yang diserahkan tidak kunjung sampai ke kecamatan saat sekarang.

Hal ini diungkapkan oleh Sekretaris Camat Payakumbuh Barat Sovita Yenuris mengatakan bahwa:

Walau kewenangan telah dilimpahkan oleh kepala daerah kepada kecamatan melalui surat keputusan Walikota, namun kebijakan tersebut belum sampai pada saat ini, baik dalam bentuk administratif maupun petunjuk pelaksanaan berupa format perizinan, prosedur pelayanan, pelaporan, monitoring, dan lain sebagainya sehingga PATEN belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya¹⁴.

Berdasarkan pendapat di atas proses pendelegasian kewenangan tidak berjalan mulus dan tidak semudah yang dibayangkan. Walau kewenangan yang dilimpahkan tersebut tersebut berasal dari pemerintah Kota Payakumbuh kepada kecamatan yang ada di wilayah Kota Payakumbuh dan dibawah satu komando, namun proses pelimpahan kewenangan itu tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Pada 20 Oktober 2016 seorang warga kecamatan Payakumbuh Barat bernama Zulkifli sebagai ketua pendidikan anak usia dini (PAUD) menceritakan pengalamannya yang bertempat disebuah warung di kelurahan Pakan Sinayan mangatakan bahwa:

Saya berencana mengurus izin PAUD yang saya pimpin. Awalnya saya pergi ke kecamatan karena saya pernah membaca di salah satu media cetak mengatakan bahwa izin PAUD sudah berada di tingkat kecamatan. Petugas kecamatan menyampaikan bahwa urusan perizinan belum dapat dilayani di tingkat kecamatan, memang sudah ada kewenang dilimpahkan tetapi belum bisa dilaksanakan. Seluruh

¹⁴ Wawancara dengan Sekretaris Camat Payakumbuh Barat, Sovita Yenuris, 10 Oktober 2016

izin masih dilayani/diterbitkan oleh satu pintu dan saya diminta untuk langsung ke satu pintu¹⁵.

Berdasarkan pernyataan di atas dapat dilihat bahwa kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh tidak sepenuhnya mampu dilaksanakan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) baik di tingkat kota maupun di tingkat kecamatan. PATEN yang dilaksanakan di kecamatan yang ada di Kota Payakumbuh belum berjalan sesuai dengan tujuan dan mamfaat yang diharapkan. Seolah kebijakan PATEN setengah hati untuk dilaksanakan di tingkat kota Payakumbuh. Selain itu terkesan tidak sepenuhnya melaksanakan kebijakan perintah dari pusat untuk menghindari kesan tidak taat terhadap pemerintahan yang lebih tinggi.

Berdasarkan hal tersebut peneliti melihat ada permasalahan dalam pada formulasi atau pada difusi inovasi adopsi kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh. Hal ini dapat dibuktikan dengan belum terlaksananya kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh sebagaimana yang diharapkan dalam amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang PATEN. Kebijakan PATEN seolah untuk melaksanakan kewajiban terhadap perintah dari pemerintah pusat tanpa memperhitungkan persiapan institusi pelaksanaan yaitu kesiapan dan kemampuan kecamatan terutama kesiapan personil baik secara kualitas maupun secara kuantitas dalam melaksanakan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN).

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mengukur apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak tentunya dilihat dari apakah tujuan kebijakan itu tercapai atau tidak. Kebijakan dikatakan berhasil apabila tujuan kebijakan tercapai. Kegagalan sebuah kebijakan apabila sering kali dikarenakan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan mencapai tujuan.

¹⁵ Wawancara dengan Zulkifli, warga kelurahan Pakan Sinayan, 20 Oktober 2016.

Kebijakan tidak hanya suatu keputusan yang lahir dari satu pemerintahan dengan unit-unit pelaksanaannya. Namun kebijakan juga dapat bentuk keputusan yang di lahirkan oleh pemerintahan diatas/yang lebih tinggi. Kebijakan yang lahir dari pemerintahan yang lebih tinggi (*top down*) dalam hal ini pemerintah pusat akan berlaku sama di semua daerah.

Permasalahan yang sering muncul adalah tiap-tiap daerah memiliki potensi, karakter, permasalahan, kemampuan yang berbeda untuk melaksanakan suatu kebijakan. Ada kebijakan dari pusat yang sesuai diterapkan di daerah dan ada pula kebijakan pusat yang kurang pas untuk diterapkan di daerah.

PATEN merupakan salah satu kebijakan publik yang berasal dari pemerintah pusat. Kebijakan PATEN yang tertuangkan dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) wajib dilaksanakan diseluruh kecamatan di Indonesi tanpa pengecualian. Kebijakan ini berlaku sama dan merata di seluruh kecamatan tanpa memperhatikan geografis maupun kemampuan kecamatan.

Kota Payakumbuh salah satu kota yang wajib melaksanakan PATEN. Persiapan sudah di lakukan satu tahun sebelumnya terutama sarana dan prasarana yang diperlukan. Implementasi kebijakan PATEN telah dilaksanakan walaupun dengan kewenangan yang terbatas. Pada tahun 2015 pelimpahan kewenangan yang diserahkan oleh Walikota ke kecamatan bertambah dengan adanya pendelegasian kewenangan terutama menyangkut perizinan dengan skala kecil yang tidak membutuhkan kajian teknis dari SKPD terkait.

Meskipun PATEN secara umum sudah dilaksanakan diseluruh kecamatan yang ada di Kota Payakumbuh, namun tujuan yang diharapkan dari kebijakan PATEN belum dapat dirasakan dan perbedaan antar pelayanan PATEN dengan pelayanan konvensional di tingkat kecamatan tidak terlihat sebagaimana yang diharapkan. Selain itu kewenangan yang seharusnya sudah ada dan dapat dilaksanakan di kecamatan kenyataannya masih jauh dari harapan.

Di Kota Payakumbuh kebijakan PATEN telah dilakukan launching PATEN oleh Walikota Payakumbuh yang dilaksanakan di Kecamatan Payakumbuh Barat pada tanggal 9 Februari 2016. Namun sebelum launching dilakukan Walikota telah melimpahkan sebagian kewenangan melalui Surat Keputusan Walikota Nomor 130.28/937/Wk-Pyk/2015 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat¹⁶.

Meskipun launching PATEN baru dilakukan tahun 2016, namun PATEN dilaksanakan dari tahun 2015, namun belum sesuai dengan harapan. Hal ini diungkapkan oleh Camat Payakumbuh Barat Nurdal mengatakan bahwa:

Tahun 2014 telah dianggarkan untuk pengadaan sarana prasarana. Tahun 2015 PATEN telah dilaksanakan dengan kewenangan yang terbatas dan belum ada perizinan yang menjadi kewenangan kecamatan. Tahun 2016 diadakan launching sekaligus kerja sama dengan BRI dalam rangka optimalisasi pelayanan PATEN dimana usaha mikro kecil menengah (UMKM) yang tidak membutuhkan kajian teknis menjadi kewenangan kecamatan¹⁷.

Sesuai dengan SK Walikota tersebut, kewenangan yang diberikan adalah, 4 jenis perizinan yaitu: *a) Pendaftaran dan rekomendasi lokasi dan operasional lembaga pendidikan masyarakat luar sekolah, b) Izin operasional PAUD non formal yang terdiri dari TPA dan kelompok bermain dan satuan PAUD, c) Pemberian izin penyelenggaraan operasional lembaga kesejahteraan sosial, d) Pemberian izin usaha mikro yang tidak memerlukan kajian teknis*, 36 berbentuk rekomendasi, 20 berbentuk koordinasi, 21 berbentuk pembinaan, 17 pengawasan, 11 bentuk penetapan, 13 macam fasilitasi, 2 bidang persiapan dan 13 macam penyelenggaraan¹⁸.

Dalam perumusan kebijakan tentang pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat perlu dilakukan sosialisasi terhadap SOPD yang kewenangannya akan dilimpahkan ke kecamatan. Dengan adanya sosialisasi terhadap SOPD yang kewenangannya

¹⁶ Padang Ekspres, Februari 2016

¹⁷ Wawancara dengan Camat Payakumbuh Barat, Nurdal, Rabu 2 November 2016

¹⁸ www.payakumbuhkota.go.id, diakses 10 Februari 2016

di ambil maka akan terjadi peralihan kewenangan dari SOPD teknis kepada kecamatan. Untuk kelancaran transisi tersebut di perlukan adanya sosialisasi baik terhadap yang kewenangannya di ambil maupun terhadap pelaksana kewenangan yang baru yaitu kecamatan. Salah satu kewenangan yang di limpahkan ke kecamatan sesuai dengan SK Walikota Nomor 130.28/937/Wk-Pyk/2015 adalah perizinan lembaga kesejahteraan sosial. Kepala Bidang yang membawahi perizinan/rekomendasi perizinan lembaga kesejahteraan sosial Joko mengatakan:

Dalam hal perizinan khususnya lembaga kesejahteraan sosial yang akan dilimpahkan kewenangannya ke kecamatan kami tidak di ajak dalam merumuskan kebijakan pelimpahan kewenangan tersebut. Untuk perizinan lembaga kesejahteraan sosial cukup urgen bagi masyarakat terutama dalam mengajukan bantuan sosial ke Kementerian Sosial. Kalau izinnya dari kecamatan ini tidak akan diakui oleh lembaga yang memberi bantuan¹⁹.

Berdasarkan pendapat Kepala Bidang Pembinaan, Pemberdayaan, Bantuan, Jaminan dan Kesejahteraan Sosial Dinas Sosial Kota Payakumbuh di atas dapat di simpulkan bahwa kewenangan yang akan di limpahkan ke kecamatan hanya ditetapkan tanpa melibatkan organisasi perangkat daerah (OPD) terkait dalam melakukan kajian teknis perumusan kebijakan tersebut. Seolah-olah kewenangan tersebut di paksakan untuk di limpahkan ke kecamatan.

Pernyataan yang sama juga diungkapkan oleh Kepala Bidang Pendidikan Luar Sekolah Dinas Pendidikan Tamril mengatakan bahwa:

Tim PATEN Kota Payakumbuh mengambil salah satu kewenangan yang ada di bidangnya. Dalam proses pelimpahan kewenangan tersebut Tim PATEN hanya meminta standard operasional prosedur (SOP) perizinan yang dilimpah yaitu SOP perizinan lembaga pendidikan anak usia dini, kami tidak dilibatkan dalam rapat-rapat yang membahas pelimpahan kewenangan itu²⁰.

¹⁹ Wawancara dengan Kepala Bidang Lembaga Kesejahteraan sosial pada Senin 31 Oktober 2016

²⁰ Wawancara dengan Kepala Bidang Pendidikan Luar Sekolah Tamril pada Selasa 1 November 2016

Dari pendapat di atas penulis melihat ada indikasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan yang menjadi syarat pelaksanaan kebijakan PATEN di paksakan oleh pemerintah Kota Payakumbuh kepada kecamatan tanpa terlebih dahulu melakukan analisis kapasitas kelembagaan kecamatan. Tidak ada kajian teknis apa kewenangan tersebut dapat diterapkan di kecamatan atau tidak.

Pendapat lain diungkapkan oleh Camat Payakumbuh Utara Nofriwandi mengatakan:

Kecamatan Payakumbuh Utara telah melakukan persiapan PATEN sejak tahun 2014 dengan mengalokasikan anggaran untuk pengadaan sarana prasarana. Tahun 2015 telah dilaksanakn PATEN, namun kewenangan masih terbatas dan sarana prasarana masih belum lengkap. Kecamatan selaku pelaksana kebijakan PATEN hanya menerima pelimpahan kewenangan. Namun dalam proses pelimpahan kewenangan belum di sinkronkan dengan kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh kecamatan. Selain itu instrumen lain berupa perangkat informasi teknologi yang berguna untuk melaporkan jumlah perizinan ke pusat yang sedianya akan dibantu oleh Bank BRI juga belum tersedia meskipun MoU dengan pihak BRI telah ada. Instrumen pelaksana terutama perangkat IT, dokumen administratif serta petunjuk pelaksanaan belum ada, tetapi PATEN telah di launching pelaksanaannya oleh Bapak Walikota”²¹.

Berdasarkan pernyataan Camat Payakumbuh Utara di atas dapat dilihat kesiapan kelembagaan kecamatan untuk melaksanakan PATEN masih kurang namun kebijakan pemerintah Kota Payakumbuh mengharuskan untuk melaksanakan PATEN. Kesiapan kecamatan tidak diperhitungkan dalam melaksanakan PATEN ini.

Pendapat lain diungkapkan oleh Ahmat Nurhasan Kasubag Pemerintahan Umum pada Bagian Pemerintahan Setdako Payakumbuh. Ia mengatakan:

Pelaksanaan PATEN di Kota Payakumbuh terlambat dibandingkan dengan kabupaten dan kota lain yang ada di Sumatera Barat. Untuk menghindari Kota Payakumbuh tertinggal jauh dari kabupaten/kota lain di Sumatera Barat sesegeranya PATEN dilaksanakan²².

²¹ Wawancara dengan Camat Payakumbuh Utara, Nofriwandi pada Kamis 3 November 2016

²² Wawancara dengan Ahmad Nurhasan Kepala Subbagian Sosial Kemasyarakatan, pada Kamis 27 Oktober 2016

Berdasarkan pendapat di atas, efektivitas sebuah kebijakan belum dijadikan pertimbangan sebelum kebijakan itu di laksanakan. Termasuk kesiapan institusi pelaksana juga belum dikaji sejauh mana kesiapannya dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Seolah-olah hanya memperhatikan tekanan dari instansi yang lebih tinggi karena kebijakan PATEN telah terlambat diterapkan.

Seluruh kecamatan yang di Kota Payakumbuh belum dapat melaksanakan PATEN sepenuhnya meskipun persyaratan PATEN sudah dipenuhi baik persyaratan substantif, teknis maupun administratif. Kecamatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat sedianya dijadikan simpul pelayanan, wajah dari pemerintah serta menjadi etalase pelayanan publik pemerintah daerah belum dapat memenuhi tuntutan kebutuhan dan kepuasan masyarakat akan pelayanan publik.

Berdasarkan kondisi dan fakta yang ada di seluruh kecamatan di Kota Payakumbuh belum dapat melaksanakan pelayanan administrasi terpadu kecamatan (PATEN), meskipun pelimpahan sebagian kewenangan telah dilakukan oleh Kepala Daerah melalui Surat Keputusan Walikota Nomor: 130.28/937/Wk-Pyk/2015. Namun kewenangan tersebut sampai saat ini belum sampai ke kecamatan. Selain itu di setiap kecamatan sarana prasarana telah di siapkan, staf juga sudah disiapkan, namun pelaksanaan PATEN di kecamatan belum dapat dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan.

Atas kondisi di atas penulis melihat ada permasalahan yang terjadi dalam proses difusi inovasi dan adopsi kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh. Untuk mengetahui permasalahan tersebut perlu dilakukan penelitian dan kajian lebih mendalam. Berdasarkan permasalahan di atas, maka penulis menetapkan rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

- 1) Bagaimana gambaran pelaksanaan PATEN di Kota Payakumbuh?
- 2) Bagaimana proses difusi inovasi kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Mengetahui gambaran pelaksanaan PATEN di Kota Payakumbuh
- 2) Untuk mengetahui proses difusi inovasi kebijakan PATEN di Kota Payakumbuh.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan mamfaat baik mamfaat secara teoritis maupun mamfaat secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan mamfaat bagi pengembangan dan memperkaya khasanah dalam kajian teori-teori ilmu sosial dan politik khususnya terhadap kebijakan publik yang di ambil oleh pemerintah daerah dan menambah pengetahuan/melengkapi informasi/penjelasan tentang difusi inovasi dan adopsi kebijakan yang diatur dari luar entitas kebijakan itu sendiri.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Untuk menambah pengetahuan dan wawasan tentang kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah.

b. Bagi Akademis

Hasil penelitian dimaksud untuk menyumbangkan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan di Program Magister Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas Padang.

c. Bagi Pemerintah Kota Payakumbuh

Sebagai input dan masukan serta bahan evaluasi bagi Pemerintah Kota Payakumbuh untuk pengambilan kebijakan publik yang lebih baik dimasa yang akan datang.

d. Bagi Masyarakat

Agar masyarakat mengetahui bagaimana mekanisme, prosedur, mamfaat dari kebijakan publik yang di buat oleh Pemerintah serta dampaknya terhadap masyarakat.