

**STUDI EVALUASIIMPLEMENTASI KEBIJAKAN  
WALIKOTA NO.12 TAHUN 2007TENTANG  
PELIMPAHAN SEBAGIAN WEWENANG KEPADA  
KECAMATAN UNTUKMELAKSANAKAN  
SEBAGIAN URUSAN OTONOMI DAERAH.**



*Oleh: Muhammad Arief*

**ABSTRAK**

Penelitian ini dilaksanakan di kecamatan yang ada di Kota Palu, Data primer dikumpulkan dengan teknik wawancara mendalam dan penyebaran kuisisioner dengan pegawai dan pejabat pemerintah kota dan observasi langsung, sedangkan data sekunder diperoleh dari laporan, Peraturan Daerah dan Surat Keputusan Walikota . Data dianalisis dengan menggunakan analisis teori kebijakan publik.

Hasil analisa data menunjukkan bahwa implementasi kebijakan walikota tentang pelimpahan sebagian wewenang kepada kecamatan untuk melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah secara umum dalam bidang urusan wajib dan pilihan telah berjalan dengan cukup baik, meskipun demikian masih dibutuhkan penguatan pada bidang bidang tertentu agar implementasi kebijakan walikota lebih efektif.

***Kata Kunci : Implementasi Kebijakan dan Otonomi Daerah***

**LATAR BELAKANG**

Paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan telah membawa konsekwensi yang luas bagi lembaga pemerintah di tingkat pusat hingga daerah. Hal ini tercermin dalam tekad penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih otonom dan terdesentralisasi, ketimbang dengan paradigma lama yang semuanya serba terpusat dan dibawah kendali langsung dari Jakarta. Konsep desentralisasi secara populer diartikan sebagai pemberian/pendelegasian wewenang dari atasan (pemilik wewenang) kepada bawahan (pelaksana). Sementara itu otonomi mengandung makna kemandirian. Mandiri dalam konteks ini adalah kebebasan untuk memilih yang disertai dengan kemampuan.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengamanatkan untuk memberikan otonomi yang luas, nyata, bertanggungjawab dan dinamis. Dalam hal ini daerah diberikan kemandirian untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan.

Berangkat dari perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintah dan indikasi pelayanan umum diatas, kiranya Kelurahan dan Kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan pemerintah kepada masyarakat perlu menciptakan model pelayanan prima. Dengan model yang diadopsi dari kebutuhan masyarakat dan kemampuan pemerintah akan ditemukan keadilan (equity) yang ideal dalam pengelolaan pelayanan. Setidaknya ada tiga azas umum penyelenggaraan pemerintahan yang menekankan pada pelayanan umum yaitu :

1. Azas kepentingan umum, yang mengutamakan kesejahteraan umum dengan cara akomodatif, aspiratif dan selektif;
2. Azas keterbukaan, yaitu kemauan membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara;
3. Azas profesionalisme yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Guna memenuhi tuntutan pelayanan umum yang prima sebagaimana dipersyaratkan diatas, maka aparat ditingkat kecamatan dan kelurahan dituntut untuk : profesional, memiliki sistem dan prosedur pelayanan yang transparan dan terpadu, partisipasi masyarakat yang responsif dan adaptif terhadap setiap perubahan yang terjadi.

Dari perspektif administrasi publik, pelimpahan kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat, dan dari Camat kepada Kelurahan ini bukan hanya sebuah kebutuhan, namun lebih merupakan suatu keharusan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah. Sebab, jika kewenangan dibiarkan terkonsentrasi di tingkat Kabupaten/Kota, maka akan didapatkan paling tidak dua permasalahan sebagai berikut:

**Pertama**, Pemkab/Pemkot akan cenderung *memiliki beban kerja yang terlalu berat (overload)* sehingga fungsi pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang efektif. Disisi lain, sebagai akibat

kewenangan yang terlalu besar, maka organisasi Kabupaten/Kota juga didesain untuk mewedahi seluruh kewenangannya sehingga justru menjadikan *format kelembagaan semakin besar dan tidak efisien*.

**Kedua**, Kecamatan sebagai perangkat Kabupaten/Kota dan Kelurahan sebagai perangkat Kecamatan akan muncul sebagai *organisasi dengan fungsi minimal*. Apa yang dilakukan oleh Kecamatan dan Kelurahan *hanyalah tugas-tugas rutin administratif* yang selama ini dijalankan, tanpa ada upaya untuk lebih memberdayakan kedua lembaga ini. Hal ini sekaligus mengindikasikan adanya pemborosan organisasi yang luar biasa.

Wacana tentang desentralisasi dan otonomi daerah terus menggelinding. Saking ramainya perdebatan tentang implementasi dan implikasi otonomi, banyak orang melupakan hakekat dari otonomi itu sendiri. Jiwa atau semangat otonomi menurut UU 32/2004 adalah kewenangan kesatuan masyarakat hukum di daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Tercakup dalam pengertian *kesatuan masyarakat hukum* disini tidak hanya pemerintah Kabupaten/Kota saja, tetapi juga meliputi para pelaku bisnis lokal, NGO/organisasi kemasyarakatan, lembaga profesi, serta unit pemerintahan yang lebih kecil seperti Kecamatan, Kelurahan/Desa, bahkan juga Rukun Warga dan Rukun Tetangga.

Meskipun prakteknya, otonomi lebih banyak diterima oleh daerah otonom yang direpresentasikan oleh pemerintah daerah (Kabupaten/Kota), dibanding oleh komponen masyarakat lokal lainnya. Akibatnya, UU 22/1999 lebih mencerminkan pengaturan tentang "**otonomi pemerintahan daerah**" dari pada "**otonomi daerah**" itu sendiri. Hal ini bisa disimak dari gelombang devolusi kewenangan yang teramat besar dari pusat kedaerah, yang disusul dengan penataan kelembagaan yang cenderung gemuk dan membebani anggaran. Akibatnya, mutu pelayanan publik bukan semakin membaik, namun beban masyarakatlah yang justru bertambah berat dengan ditetapkannya berbagai Perda tentang pungutan retribusi. Penafsiran yang berlebihan – jika tidak dikatakan salah – terhadap otonomi inilah yang telah melahirkan egoisme kedaerahan yang sempit. Egoisme ini pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yakni egoisme keatas (*upward egoism*) dan **egoisme kebawah** (*downward egoism*). Kondisi dimana daerah kurang mengindahkan aturan dan bimbingan dari atas, serta kurang

memberdayakan potensi dibawah inilah yang potensial melahirkan sosok pemda yang tidak demokratis, atau bahkan otoritarian. Tidaklah mengherankan jika kemudian berkembang gagasan untuk menarik kembali sebagian kewenangan otonomi ke Pusat (*resentralisasi*), atau memindahkan titik berat otonomi pada level Propinsi (*reklasifikasi*). Pemerintah sendiri telah menjamin tidak akan melakukan resentralisasi, karena hal ini memang merupakan kebijakan yang tidak populer dan gegabah. Justru ide reklasifikasi atau rekalkulasi kewenangan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota-lah yang lebih masuk akal.

Meskipun konsep awal UU 22/1999 Kabupaten/Kota yang kemudian direvisi dengan UU 32/2004 memiliki kewenangan *luas* sedang Propinsi *terbatas*; maka dengan kebijakan reklasifikasi akan terdapat perimbangan kewenangan yang lebih proporsional. Dan hanya dengan hubungan yang lebih berimbang inilah dapat dihindarkan egoisme atau otoritarianisme lokal, sekaligus menjamin efektivitas roda pemerintahan dan pembangunan.

Berdasarkan fenomena perda di Indonesia terutama yang terkait dengan perda tentang pelimpahan wewenang kepada kecamatan dan kelurahan, maka terdapat hubungan yang erat dengan perda yang ada di Kota Palu Sulawesi Tengah. Saat ini begitu banyak perda yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Palu, namun langkah analisis terhadap implementasinya belum dilakukan. khususnya Perda Kota Palu No. 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan serta Perda Kota Palu No. 29 Tahun 2006 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan. Selanjutnya, perda tersebut diterjemahkan lagi ke dalam Peraturan Walikota No. 07 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada Lurah Dalam Wilayah Kota Palu dan Peraturan Walikota No. 12 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Kepada Kecamatan Untuk Melaksanakan Sebagian Urusan Otonomi Daerah.

## TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi program pemerintah dapat dipandang dari tiga sudut yang berbeda yaitu *pertama*, pemrakarsa kebijakan, *kedua*, pejabat-pejabat pelaksana di lapangan dan *ketiga*, aktor-aktor di luar

badan pemerintahan kepada siapa program itu dituju, yakni kelompok sasaran (*target groups*). Hal ini berarti implementasi kebijakan dan strategi merupakan desain pengelolaan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari seluruh unsur yang terlibat antara lain manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana serta daya, kesemuanya dalam rangka mencapai tujuan dan berbagai sasaran organisasi.

Dengan perkataan lain ruang lingkup dari kegiatan manajerial yang dihubungkan dengan implementasi dapat dikatakan sama dengan seluruh proses administrasi dan manajemen yang terlaksana dalam suatu organisasi. Kendala-kendala dalam implementasi kebijakan yang dinamakan sebagai *implementation gap* yaitu suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan (dirancang) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dapat dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijaksanaan). Perbedaan tersebut tergantung pada *implementation capacity* dari organisasi kebijakan pemerintahan atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Untuk mengetahui kinerja suatu implementasi kebijakan dapat digunakan konsep “keberhasilan” yang dalam khasanah ilmu manajemen dikenal dengan efisiensi dan efektivitas. Secara sederhana keberhasilan dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi keberhasilan dalam mencapai tujuan (sasaran) dan keberhasilan dalam proses (pelaksanaan). Kilman dan Herden (dalam Sumaryadi) melihat keberhasilan organisasi dari sisi pencapaian sasaran, dimana keberhasilan internal: *turn over* karyawan, sikap karyawan, iklim kerja organisasi, komitmen karyawan dan hubungan interpersonal. Sedangkan keberhasilan eksternal, kepuasan lingkungan terhadap organisasi, kepuasan leveransir/rekanan, kepuasan konsumen, tanggungjawab sosial organisasi dan kualitas hidup dan lingkungan sebagai akibat dari eksistensi organisasi. Menurut Argyris, pendekatan keberhasilan dari sisi proses tidak jauh berbeda dari pendekatan sasaran, keberhasilan organisasi ini dianggap tercapai apabila proses internal organisasi berjalan lancar, karyawan bekerja dengan gembira dan mendapatkan kepuasan yang tinggi pula. Dengan demikian keberhasilan implementasi suatu kebijakan bukan semata-mata tercapainya sasaran/tujuan secara nota bene, melainkan

mengandung arti yang luas, dimana diantaranya dilihat dari kecilnya hambatan-hambatan intern dalam melaksanakan tugas misalkan penyimpangan-penyimpangan, konflik, sumber daya (alam, manusia), dana dan waktu yang digunakan secara hemat dan tepat (efesien dan efektif) sesuai dengan peruntukannya dan adanya kepuasan kerja.

Sehubungan dengan itu pula, Daniel Katz dan Robert Kahn mengungkapkan Suatu organisasi berfungsi dengan dua arah secara serentak. Pertama, organisasi harus menemukan cara untuk melestariksn diri, untuk memancing dukungan, energi dan kerjasama dari anggota-anggotanya. Kedua, organisasi harus berusaha melindungi diri dari tekanan-tekanan yang terdapat dalam lingkungannya. Ketiga,<sup>2</sup> organisasi harus menghimpun sumber-sumber daya dan dukungan dari pihak-pihak lain serta membangun hubungan dengan kelompok-kalompok lain.

Pendapat tersebut menyiratkan bahwa pada tingkat pertama keberhasilan implementasi suatu kebijaksanaan dalam mencapai sasaran dan tujuan organisasi dapatlah ditinjau dari konteks proses internal organisasi melalui kerjasama yang diantaranya ditinjau dari berjalanya koordinasi dengan baik dan efektif.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkutan paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik kepada prosedur rutin lewat saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik dan keputusan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Karna itu tidak terlalu salah bila dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan pemerintah. Udoji (dalam wahab, 1997: 58) dengan tegas mengatakan bahwa: *"the exsecution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or prints file jackets unless are implemented"*.

Banyak pengalaman memperlihatkan bahwa kebanyakan pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk mengesahkan kebijakan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan tertentu yang diharapkan. Hal itu berarti pemerintah belum efektif dalam menimplementasikan kebijakan yang ditetapkan sendiri. Gejala yang menjenlaskan suatu keadaan

---

<sup>2</sup>Poin ini ditambahkan oleh Bryant and white sebagai hasil analisis mereka terhadap konsep yang dikembangkan Katz & Kahn.

dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan erjadinya perbedaan terhadap apa yang diharapkan/direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai atau prestasi dari pelaksana kebijakan oleh Andrew Dunsire (1978) (dalam Wahab,1997) disebut dengan istilah *implementation gap*. Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada hal yang oleh Walter williams (dalam Wahab 1997: 61) disebut dengan *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi yang dipercaya untuk mengemban tugas melaksanakan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* adalah kemampuan aktor atau suatu organisasi untuk melaksanakan keputusan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat tercapai.

Sesungguhnya kebijakan pemerintah mengandung resiko kegagalan yang tinggi. Ada dua kategori pengertian kegagalan kebijakan/*policy failure* sebagaimana diungkapkan oleh Hogwood dan Gunn (1986) yakni *non implementation* atau terimplementasikan dan kategori *unsuccessful implementation* berarti suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana, mungkin karena pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama atau telah bekerja sama secara tidak efisien, setengah hati, atau karena tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang diselesaikan diluar jangkauan kekuasaannya sehingga betapapun gigihnya usaha mereka,hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

*Unsuccessful implementation* atau implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai rencana namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko gagal atau menurut Wahab (1997: 62) disebabkan oleh faktor *bad execution* atau pelaksana yang jelek atau *bad luck*, kebijakan itu memang bernasib jelek.

Demikian suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat di implementasikan secara efektif sehingga dinilai para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang jelek atau baik pembuat kebijakan atau mereka yang ditugasi melaksanakannya sama-sama

sepakat bahwa kondisi eksternal benar-benar tidak menguntungkan bagi efektivitas implementasi sehingga tidak seorangpun perlu disalahkan. Dengan kata lain kebijakan itu telah gagal karena memang nasibnya jelek. Faktor penyebab lainnya yang sering tidak diungkapkan oleh pembuat kebijakan secara terbuka kepada masyarakat ialah bahwa kebijakan itu gagal karena sejak awal kebijakan itu memang jelek, dalam artian ia telah dirumuskan secara tidak benar, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan yang keliru atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis.

Dari sudut pandang *the center*, fokus implementasi kebijakan akan mencakup usaha yang dilakukan pejabat atasan atau lembaga tingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari lembaga atau pejabat ditingkat daerah. Bila program ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya, maka kemungkinan akan dilakukan upaya penyesuaian terhadap program atau pengenaan sanksi hukuman kepada pejabat yang bertanggung jawab atau kebijakan itu dirumuskan kembali. Meskipun demikian perhatian utama dari pusat ini biasanya berkenaan dengan masalah, *pertama* sejauh manakah tujuan atau sasaran resmi kebijakan telah tercapai. *Kedua*, apakah alasan yang menyebabkan tujuan dan sasaran tertentu tercapai atau tidak.

Dari perspektif *the periphery* atau pejabat lapangan implementasi kebijakan akan terfokus pada tindakan atau perilaku para pejabat dan instansi di lapangan yang dalam upaya untuk menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat lain diluar instansinya demi keberhasilannya kebijakan yang dimaksud.

Akhirnya implementasi kebijakan dari perspektif *target group* lebih terkait dengan jaminan bagi kelompok sasaran dan masyarakat seluruhnya untuk dapat menerima atau menikmati hasil dari kebijakan/*beneficiaries*, maka pandangan mereka mungkin saja serupa dengan pandangan dan persepsi para pejabat pusat yakni sejauhmana pelayanan yang direncanakan melalui kebijakan ini benar-benar telah diberikan. Sekalipun demikian, kelompok sasaran itu kemungkinan akan memusatkan perhatian pada permasalahan apakah pelayanan/jasa yang telah diberikan tersebut benar-benar mengubah pola hidupnya, benar-benar dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup termaksud pendapatan mereka.

Pemahaman yang mendalam akan persepsi *target group* ini sangat penting artinya karena mungkin mereka peka atau responsif mengantisipasi *political feedback* dan peka terhadap asumsi-asumsi perilaku yang mendasari setiap formulasi kebijakan publik.

Pemahaman konsep implementasi kebijakan dari perspektif pusat, daerah dan *target group* akan mampu menjamin tercapainya tujuan kebijakan secara optimal dan memuaskan berbagai pihak *stakeholder* ditemukan bahwa implementasi kebijakan banyak melibatkan banyak pihak dan sangat kompleks sifatnya. Apa yang terjadi pada tahap implementasi termasuk melakukan penyesuaian, perubahan serta rancang bangun kembali kebijakan tentu akan sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan dalam mewujudkan hasil akhir yang diinginkan. Keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan.

Dalam model *Top Down Approach*, Hogwood dan Gunn (1978, 1986) dalam Wahab (1997; 71) mengemukakan bahwa untuk dapat mengimplemmentasikan kebijakan publik secara sempurna maka diperlukan 10 persyaratan yakni: *Pertama*: kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan yang serius. *Kedua*: untuk pelaksanaan program tersedia waktu, dan sumber-sumber daya yang memadai, *ketiga*: perpaduan sumber-sumber yang dibutuhkan benar-benar tersedia. *Keempat*: kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal. *Kelima*: hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. *Keenam*: hubungan saling ketergantungan harus kecil. *Ketujuh*: pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. *Kedelapan*: tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. *Kesembilan*: komunikasi dan koordinasi yang sempurna. *Kesepuluh*: pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

## **2. Kewenangan Camat**

Secara teoritis-normatif, kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu kewenangan atribut dan delegatif.

Kewenangan atribut adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan sedangkan wewenang delegatif adalah wewenang yang berasal dari pelimpahan atau pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.

Berdasarkan pengamatan empiris maka pendelegasian atau pelimpahan kewenangan Bupati/Walikota kepada camat yang mengunakan pola seragam untuk semua kecamatan harus ditinggalkan dan diganti dengan pola standar bagi semua kecamatan yang sesuai dengan karakteristik kondisi potensi wilayahnya. Pemikiran ini sejauh dengan semangat reformasi otonomi daerah bagi pertumbuhan “keanekaragaman dan kesatuan” dalam upaya mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat. Pelayanan prima akan menunjang atau pendelegasian kewenangan yang bervariasi sesuai dengan kondisi objektif dan spesifikasi kecamatan.

Solusi terbaik dalam mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi kecamatan dari aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan adalah perlunya pertimbangan kebijakan untuk menyusun ulang tipologi kecamatan yang secara signifikan ditentukan oleh beberapa variabel berikut.

- a. Luas kewenangan yang dilimpahkan atau didelegasikan dari bupati / walikota
- b. Jumlah penduduk dan penyebaran
- c. Karakteristik wilayah (dataran, pengunungan, bukit, pantai)
- d. Kondisi komunikasi dan transportasi di setiap wilayah
- e. Potensi unggulan dan jumlah desa/kelurahan

Pemotretan dari berbagai variabel di atas dapat dirumuskan penyusunan model atau tipologi seperti berikut: Tipologi Kecamatan = f (a, b, c, d, e)

Hasil evaluasi dan perumusan kembali tipe-tipe kecamatan yang diterapkan berdasarkan data mutakhir yang akurat dan memberikan kontribusi positif bagi pemecahan masalah mendasar yang dihadapi oleh kecamatan. Masa pemulihan kepercayaan masyarakat dilakukan untuk menentukan beberapa hal berikut.

- a. jumlah dan kriteria tingkat kesiapan untuk pejabat yang akan menduduki jabatan pimpinan, staf dan lini.
- b. Berdasarkan anggaran yang wajib disediakan, baik yang standar maupun khusus, sesuai dengan spesifikasi wilayah.
- c. Sarana dan prasarana pendukung yang perlu disediakan.

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini bersifat kualitatif deskriptif yaitu suatu penelitian yang mencoba memetakan permasalahan implementasi Peraturan Walikota Palu di Kota Palu, Provinsi Sulawesi Tengah dengan memberikan gambaran yang jelas dan terukur sesuai dengan variabel dan indikator yang telah ditetapkan, yang tertuang dengan jelas dalam kuisisioner dan pedoman wawancara.

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Palu dengan memilih 2 Kecamatan dan masing-masing 2 Kelurahan untuk tiap Kecamatan. Adapun yang dijadikan sampel area adalah Palu Selatan dan Palu Utara. Metode yang digunakan dalam penentuan lokasi penelitian adalah metode *purposive sampling*.

Responden dipilih berdasarkan metode *purposive sampling* dengan menentukan dan menunjuk langsung sampel responden, yang terdiri dari Kepala Kecamatan, Kepala Kelurahan dan Kepala Seksi yang membidangi masalah tersebut. Untuk melengkapi data dipilih informan kunci yaitu anggota DPRD Kota, Ketua LPM, Biro Hukum Kota Palu, Biro Pemerintahan Kota Palu serta Tokoh Masyarakat.

Secara umum, prosedur yang dilakukan dalam penelitian ini terdiri dari dua tahap utama yaitu studi pustaka dan penelitian lapangan. Studi pustaka dilakukan untuk mendapatkan data berupa hasil-hasil penelitian ataupun buku-buku yang relevan dengan materi penelitian ini. Hasil penelitian dan buku-buku dengan konsep dan teori yang relevan dengan materi penelitian ini akan sangat bermanfaat bagi langkah selanjutnya dalam penelitian ini, baik pada tahap awal maupun pada tahap akhir khususnya ketika melakukan analisis data.

Sedangkan penelitian lapangan dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh data empiris tentang aspek-aspek yang dikaji dalam penelitian ini. Penelitian di lapangan dilakukan dengan membagikan kuisisioner kepada responden. Di dalam hal pengumpulan data, penelitian ini membutuhkan dua jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui laporan ataupun dokumen-dokumen dari pihak lain.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kewenangan Yang Berkaitan Dengan Urusan Wajib

#### 1. Bidang Kesehatan

Kesehatan merupakan dimensi yang sangat signifikan atau penting dalam kehidupan masyarakat. Bahkan dewasa ini kesehatan menjadi unsur terpenting dalam menjelaskan tingkat kesejahteraan yang dimiliki oleh suatu masyarakat. Ketika kualitas kesehatan suatu masyarakat dianggap rendah maka dapat dikatakan masyarakat tersebut berada pada kondisi belum sejahtera, begitupun sebaliknya.

Untuk itu, pemerintah di berbagai wilayah mengkonstruksi berbagai model guna mendukung peningkatan kesehatan masyarakat, salah satu diantaranya adalah dengan mendekatkan berbagai macam fasilitas kesehatan ke tengah-tengah masyarakat, pengobatan murah, hingga pembebasan biaya pengobatan pada masyarakat.

Kota Palu sebagai wilayah yang mendukung peningkatan kesehatan tersebut menerapkannya sebuah model penanganan dengan menuangkan secara formal kedalam peraturan Wali Kota Palu Nomor: 12 Tahun 2007 Tanggal 4 April 2007 yang secara umum diatur dalam pelimpahan kewenangan ke tingkat kecamatan. Penerapan aturan tersebut telah dijalankan di tingkat kecamatan selama kurang lebih satu tahun. Dalam prosesnya tentunya telah mengalami berbagai macam kendala. Ketersediaan fasilitas pemberantasan penyakit menular di tingkat kecamatan sudah cukup baik yakni mencapai 60%. Menurut keterangan yang diperoleh bahwa tersedianya fasilitas pemberantasan penyakit ini merupakan dukungan yang memadai dari dinas kesehatan dan pemerintah kota yang senantiasa memberikan perhatian yang serius.

Ketersediaan sarana dan prasarana kesehatan, salah satu diantaranya adalah mengenai fasilitas pemberantasan penyakit menular. Hal ini juga merupakan wujud keberhasilan dari pemerintah di tingkat kecamatan yang didukung oleh pemerintah kota. Selain itu, wujud keberhasilan kesehatan sejak pelimpahan kewenangan juga tercermin pada pengorganisasian kesehatan masyarakat dalam bentuk pembinaan usaha kesehatan masyarakat.

#### 2. Bidang Lingkungan Hidup

Kompleksitas kehidupan secara organik saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Contoh yang paling sederhana adalah dimensi kesehatan yang sangat berkaitan dengan kebersihan

lingkungan. Kota Palu sebagai sebuah kota yang sedang berkembang, persoalan persampahan boleh jadi mempengaruhi kualitas hidup masyarakat yang berada di wilayah tersebut.

Pemerintah di tingkat kecamatan di Kota Palu telah menangani persampahan dengan baik sejak pelimpahan kewenangan tersebut. Keberhasilan penyuluhan dimana kesadaran masyarakat dalam memelihara lingkungan dapat terwujud dengan baik. Salah satu bentuk pemeliharaan lingkungan itu adalah penghijauan lingkungan sudah cukup baik. Indikasi ini menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan untuk bidang pemeliharaan lingkungan dapat berjalan dengan baik.

Kecuali itu, pengawasan dokumen pengelolaan lingkungan belum berjalan dengan maksimal. Pada bidang ini sejatinya mendapatkan perhatian dari pemerintah kota untuk dapat mencapai maksimalisasi pelaksanaan.

### **3. Bidang Perencanaan Pembangunan dan Perumahan/Permukiman**

Penataan pembangunan di setiap wilayah pemerintah daerah telah diatur di dalam tata ruang masing-masing wilayah, dengan pewilayahan pengembangan pembangunan, termasuk dalam hal ini, penataan perencanaan pembangunan dan perumahan atau permukiman.

Pelaksanaan Musrenbang pada tingkat Kecamatan dan tingkat Kelurahan pada prinsipnya mendapat respons positif dari pihak pemerintahan baik di tingkat kecamatan sampai pada tingkat kelurahan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintahan ditingkat kelurahan dan kecamatan memiliki keinginan dan komitmen menerima baik dan menjalankan kewenangan yang dilimpahkan kepada mereka.

Bentuk lain dari pendelegasian kewenangan ke tingkat kecamatan dan kelurahan adalah pelimpahan pemberian rekomendasi dan perizinan IMB. Indikasinya bahwa pemberian rekomendasi dan perizinan IMB berjalan cukup baik.

Namun demikian, dari hasil wawancara juga menguraikan bahwa pemberian kewenangan tersebut masih terkendala pada penyusunan tata ruang, karena penentuan tata ruang tidak dilakukan pada tingkat kecamatan dan kelurahan. Berbagai kendala yang dihadapi tersebut tidak berarti kemudian mereka tidak melaksanakan pelimpahan kewenangan tersebut, sembari belajar dengan berbagai

kelemahan yang ada mereka tetap menjalankan tugas untuk menciptakan tatanan dalam sebuah tata ruang yang baik. Hal ini disebabkan karena sejumlah tempat memang seringkali berdiri sebuah bangunan yang tidak semestinya berada di lokasi tersebut.

#### **4. Bidang Pertanahan**

Dengan adanya dukungan masyarakat yang lebih baik, pelaksanaan berbagai program dapat berjalan dengan maksimal. Hal yang paling *rill* ada dapat kita lihat pada dimensi pertanahan. Ketika akan dibangun sebuah fasilitas publik, di antaranya jalan, lapangan untuk kepentingan umum, dan tempat-tempat ibadah, sejumlah masyarakat tidak keberatan untuk membebaskan lahannya.

Berjalan maksimalnya pembebasan tanah untuk kepentingan umum yang juga merupakan respon positif dari pihak masyarakat memberikan nilai tersendiri bagi pemerintahan di tingkat kelurahan dan kecamatan untuk lebih responsif dalam menyelesaikan setiap sengketa tanah dengan lebih bijak.

Pengawasan pemanfaatan tanah asset pemerintah daerah juga telah berjalan dengan baik, hal ini boleh jadi sifatnya kasuistik dan sangat dipengaruhi oleh masih rendahnya pemahaman atas tugas dan kewenangan masing-masing, khususnya di tingkat kelurahan.

#### **5. Bidang Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keungan daerah, Perangkat daerah, Kepegawaian dan Persandian**

Proses pengadministrasian pada prinsipnya telah berjalan dengan baik sesuai dengan tupoksi masing-masing. Namun demikian, perlu juga di tegaskan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan tersebut masih membutuhkan perhatian yang intensif dan serius dari pemerintah kota. Salah satu bentuk perhatian yang paling penting adalah pembinaan peningkatan kemampuan aparat pemerintah kelurahan dan kecamatan. Karena dari studi yang dilakukan masih terdapat 70% tingkat pendidikan aparat atau staff pemerintah kelurahan sederajat dengan SMU, seperti yang ada pada Kelurahan Kayumalue Ngapa.

Masyarakat tidak perlu terlalu panjang dan berbelit-belit, sejumlah responden menilai penghapusan kelurahan di wilayah kerjanya adalah sesuatu yang baik.

Mengenai batas wilayah kelurahan masing-masing menganggap penetapannya sudah cukup baik atau bahkan sangat baik, sehingga tidak menimbulkan berbagai efek negative. Untuk menciptakan integrasi dan interaksi antara kelurahan, berbagai bentuk dapat diterapkan di antaranya adalah penyelenggaraan lomba kelurahan. Dan penyelenggaraan ini cukup terterima dengan baik dan menganggap ini adalah scenario positif dalam menjalin hubungan antar kelurahan dan mendorong peningkatan kualitas di setiap kelurahan.

## **B. URUSAN PILIHAN**

### **1. Bidang Pariwisata & Industri**

Dewasa ini, hampir semua wilayah menggali potensi yang ada di wilayahnya untuk dapat menambah income perkapita wilayahnya, salah satunya adalah penggalian potensi wisata dan industri lainnya untuk dapat dipasarkan. Cagar budaya sebagai komoditi dalam industri pariwisata adalah sesuatu yang menjanjikan. Dan di sejumlah tempat di Kota Palu terdapat cagar budaya yang membutuhkan pengelolaan yang maksimal. Dengan pelimpahan kewenangan pengelolaan tentu dapat memaksimalkan pemeliharannya, namun tingginya harapan dari masyarakat untuk menjaga dengan maksimal. Lebih lanjut, manajemen pengelolaan cagar budaya sejatinya lebih bertanggung jawab, karena sejumlah cagar budaya telah berpindah tangan dan secara otomatis juga berpindah tempat karena tangan-tangan tidak bertanggung jawab. Untuk itu pemberian rekomendasi pengelolaan cagar budaya harus lebih selektif.. Dengan demikian untuk aspek ini masih membutuhkan pengkajian yang lebih mendalam.

Lain halnya dengan aspek lingkungan, masyarakat dewasa ini sudah cukup menyadari pentingnya kesehatan lingkungan. Dan dalam hal ini pemerintah telah melakukan pengawasan pencemaran limbah industri di sejumlah kantong-kantong industri yang ada di wilayahnya masing-masing. Dan mengenai pengawasan ini, masih membutuhkan perhatian yang lebih serius dan mendalam.

Pemerintah kecamatan dan kelurahan dengan pelimpahan kewenangan telah melakukan pengawasan pengelolaan usaha industri.

### **2. Bidang Perdagangan**

Selain kesehatan yang sudah dijelaskan di atas, faktor ekonomi juga menjadi salah satu unsur dalam menentukan tingkat kesejahteraan suatu masyarakat. Pembinaan terhadap peningkatan kualitas ekonomi suatu masyarakat akan membawa masyarakat kearah yang lebih sejahtera.

Pembinaan pedagang kaki lima atau usaha mikro adalah hal yang sangat penting guna peningkatan kualitas taraf hidup masyarakat. Pihak pemerintah telah melakukan pembinaan dengan maksimal, kegiatan ini sudah berjalan cukup baik dalam hal pembinaan PKL/usaha mikro.

Namun demikian untuk menghindari kesemrawutan dan dampak yang berlebihan dari perilaku latah masyarakat dalam berusaha, maka para PKL tetap membutuhkan kontrol atau pengawasan melalui pemberian izin yang bertanggung jawab.

Untuk itu pengawasan dan koordinasi perlu mendapatkan perhatian yang lebih baik lagi dari pihak pemerintah. Pengawasan dan koordinasi pemungutan retribusi PKL/usaha mikro sudah berjalan cukup baik. Begitupun dengan penyelenggaraan pengelolaan pasar

## **V. PENUTUP**

### **1. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis lapangan, beberapa hal dapat disimpulkan,

Wujud keberhasilan kesehatan sejak pelimpahan kewenangan tercermin pada pengorganisasian kesehatan masyarakat dalam bentuk pembinaan usaha kesehatan masyarakat. Pembinaan usaha kesehatan masyarakat dapat dikatakan cukup berhasil dimana Pembinaan Usaha Kesehatan mencapai tingkat keberhasilan 90% dianggap cukup baik. Bidang Perencanaan Pembangunan dan Perumahan/Permukiman, pelaksanaan Musrembang pada tingkat Kecamatan pada prinsipnya mendapat respons positif ini terlihat dari respon responden yang mengilustrasikan koordinasi pelaksanaan musrembang cukup baik. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemerintahan ditingkat kelurahan dan kecamatan memiliki keinginan dan komitmen menerima baik dan menjalankan kewenangan yang dilimpahkan kepada mereka. Bentuk lain dari pendelegasian kewenangan ke tingkat kecamatan dan kelurahan adalah pelimpahan pemberian rekomendasi dan perizinan IMB dalam hal pemberian

rekomendasi dan perizinan IMB berjalan cukup baik. Bidang Pertanahan, dengan adanya dukungan masyarakat yang lebih baik, pelaksanaan berbagai program dapat berjalan dengan maksimal. Hal yang paling *rill* ada dapat kita lihat pada dimensi pertanahan. Ketika akan dibangun sebuah fasilitas publik, di antaranya jalan, lapangan untuk kepentingan umum, dan tempat-tempat ibadah, sejumlah masyarakat tidak keberatan untuk membebaskan lahannya. Bidang Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan daerah, Perangkat daerah, Kepegawaian dan Persandian, Proses pengadministrasian pada prinsipnya telah berjalan dengan baik sesuai dengan tupoksi masing-masing (90%). Dari keempat bidang tersebut di atas yang sebagian besar menunjukkan kecenderungan cukup baik atas proses pelimpahan kewenangan ditingkat kelurahan, namun demikian penting untuk dijelaskan bahwa efektifitas dan efisiensi proses pelimpahan dan pelaksanaan setiap bidang perlu *politica lwill* dari dinas terkait untuk menyerahkan kewenangan ke tingkat kelurahan. Hal ini dimaksudkan untuk menghasilkan output pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat.

1. Beberapa kewenangan yang telah dilimpahkan umumnya bersifat general dan tidak memperhatikan kondisi dan karakteristik wilayah yang bersangkutan.
2. Sebagian kewenangan yang dilimpahkan tidak disertai dengan alokasi dana yang memadai sehingga pelaksanaannya dilapangan menjadi tidak maksimal.

## 2. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas maka kami merekomendasikan beberapa hal yang kiranya perlu ditindaki oleh pemerintah kota, yakni:

1. Perlunya sosialisasi terhadap Peraturan Walikota No. 7 dan 12 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Kepada Kecamatan/Kelurahan Untuk Melaksanakan Sebagian Urusan Otonomi Daerah.
2. Perlu disusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang memuat pengaturan tentang beberapa hal yang menyangkut mekanisme koordinasi dalam pelaksanaan Peraturan Walikota No. 7 dan 12 Tahun 2007. (intern kecamatan, antar lembaga) serat mekanisme perencanaan yang menyangkut prosedur dan instansi yang terlibat dalam pelaksanaan evaluasi.

3. Perlunya koordinasi antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait dengan pihak kecamatan/kelurahan dalam pemanfaatan anggaran yang berkaitan dengan pelimpahan kewenangan.
4. Perlu perhatian terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan secara intensif dan serius oleh Pemerintah Kota yakni salah satunya adalah memberikan pelatihan terhadap aparatur kecamatan/ kelurahan baik menyangkut peningkatan Sumber Daya Manusia maupun yang berkaitan dengan administrasi keuangan.
5. Untuk menunjang pelaksanaan administrasi pemerintahan perlu adanya dukungan/penambahan sarana dan prasarana kantor.
6. Perlunya pendelegasian kewenangan dengan pola heterogen berdasarkan karakteristik yang dimiliki oleh kecamatan/kelurahan.
7. Perlunya pembinaan dan peningkatan kedisiplinan pegawai guna memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat.
8. Melakukan inventarisasi bagian-bagian kewenangan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah yang dapat di delegasikan kepada camat dan lurah melalui pengisian daftar isian;
9. Mengadakan rapat teknis antara dinas daerah dan lembaga teknis daerah beserta para camat untuk mencocokkan bagian-bagian kewenangan yang dapat didelegasikan dan yang mampu dilaksanakan oleh camat dan lurah;
10. Menyusun ulang organisasi kecamatan sesuai dengan besar dan luasnya kewenangan yang didelegasikan untuk masing-masing kecamatan;
11. Mengisi organisasi dengan orang-orang yang sesuai kebutuhan, apabila perlu dilakukan persiapan melalui pendidikan teknis fungsional sesuai kebutuhan lapangan;
12. Menghitung perkiraan anggaran untuk masing-masing kecamatan/kelurahan sesuai dengan beban tugasnya, dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan Pemerintah Kota;
13. Menghitung perkiraan kebutuhan logistik untuk masing-masing kecamatan/kelurahan;
14. Menyiapkan tolok ukur kinerja kecamatan/kelurahan yang ada di Kota Palu.

## Daftar Pustaka

- Afifuddin, M. 2009, *Analisis Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pelanggan Pada PT. Persero Angkasa Pura 1 Di Bandar Udara Ahmad Yani Semarang*, Tesis, Pasca Sarjana Universitas Terbuka, Jakarta.
- Azwar, Saifuddin, 2010, *Metode Penelitian*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Batubara, Alwi Hashim, 2006, *Strategi Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Pemberdayaan Masyarakat, Volume 5 Nomor 1, Medan.
- Ginting, Rosnani, 2005, *Perbaikan Kualitas Jasa Pelayanan Pustaka Dengan Menggunakan Metode Servqual dan Metode Quality Function Deployment Di Perpustakaan USU*, Jurnal Komunikasi Penelitian, Volume 17 (1), Medan.
- Keban, Yeremias T. 2008, *Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Jokjakarta.
- Lovelock, Christoper, 1994, *Product Plus, How Product And Service Competitive Advantage*, Mc Graw-Hill Inc, New York.
- Moenir, H.A.S, 2002, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Pamudji, 1999, *Ekologi Administrasi Negara*, Jakarta, Bina Aksara.
- Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, 2010, *Manajemen Pelayanan (Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen,s Charter dan Standar Pelayanan Minimal)*, Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Sedarmayanti, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai negeri Sipil*, PT. Refika Aditama, Bandung

## Undang – Undang / Peraturan

- Undang – Undang R.I Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintaha Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Palu No. 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan
- Peraturan Daerah Kota Palu No. 29 Tahun 2006 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan.
- Peraturan Walikota No. 07 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan Kepada Lurah Dalam Wilayah Kota Palu
- Peraturan Walikota No. 12 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Kepada Kecamatan Untuk Melaksanakan Sebagian Urusan Otonomi Daerah.