

## PELIMPAHAN WEWENANG BUPATI KEPADA CAMAT DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH

**Agung Wara Laksana, Bambang Supriyono, Sarwono**

Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang

Email: agung\_waralaksana@yahoo.co.id

**Abstrak:** Secara fundamental inti pelaksanaan otonomi daerah adalah keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam memajukan daerahnya. Refleksi perubahan keleluasaan kewenangan menuntut adanya penataan kembali kelembagaan pemerintahan, termasuk kelembagaan Kecamatan yang berubah status dari lingkungan administrasi pemerintahan menjadi wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Tujuan penelitian adalah: 1) mendeskripsikan dan menganalisis implementasi pelimpahan urusan pemerintahan; 2) mengetahui koordinasi yang dilakukan Camat; 3) mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat implementasi pelimpahan urusan pemerintahan. Jenis penelitian ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif, karena metode inilah yang tepat untuk menjangkau, menjelaskan dan menggambarkan segala permasalahan lebih mendalam, serta sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati Pasuruan kepada Camat Purwosari sesuai berdasarkan Perbup 27 Tahun 2006 masih belum efektif dilaksanakan. Pada 4 urusan yang dilimpahkan, tugas pemerintahan umum, pemerintahan desa dan urusan pertanahan merupakan urusan yang telah dilaksanakan Kecamatan sebelum adanya Peraturan pelimpahan wewenang. Sedangkan urusan perijinan merupakan wewenang baru, tetapi dibatasi pada ijin yang kurang strategis. Koordinasi vertikal Camat belum maksimal karena terhambat hirarki jabatan, tetapi koordinasi horisontal sudah efektif dilaksanakan karena Camat mampu melakukan pendekatan persuasif kepada pihak terkait di lingkungan Kecamatan.

**Kata Kunci :** Otonomi, Keleluasaan, Pemerintah Daerah

**Abstract:** The basic substance of regional autonomy is discretion power of local governments to govern itself on the basis of initiative, creativity and community participation in promoting the region. Reflection discretion change the authority requires the realignment of government institutions, including the District institutions that change the status of the environment of public administration into a working area as the Head of the district / city. Research objectives are: 1) to describe and analyze the implementation of the devolution of government affairs; 2) determine the coordination carried Head; 3) to identify factors that support and hinder the implementation of the devolution of government affairs. This type of research is descriptive qualitative approach, because this is the proper method to reach out, explain and describe all the problems more deeply, and in accordance with the issues and research purposes. Based on the research conducted, the implementation of devolution of government affairs of the Regent of Pasuruan to Head Purwosari fit by declaring 27 of 2006 still have not been effectively implemented. On the 4th of delegated affairs, general administration tasks, village administration and land affairs is the business of the District that have been implemented before the Regulation of devolution. While the licensing business is a new authority, but the license is limited to less strategic. Head vertical coordination is not maximized because hampered hierarchical position, but horizontal coordination has been effectively implemented due Head is able to perform a persuasive approach to related parties within the District.

**Keyword:** *Outonomy, Discretion, Local Government*

### PENDAHULUAN

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya Negara kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang menyebutkan

bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Sedangkan secara fundamental inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan partisipasi masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 setelah amandemen menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang. Jelasnya bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah harus mendasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Pelaksanaan otonomi daerah harus menjunjung aspirasi perjuangan rakyat;
2. Pemberian otonomi daerah harus nyata dan bertanggung jawab;
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dan memberi peluang pada pelaksanaan asas pembantuan;
4. Otonomi daerah mengutamakan aspek keserasian dan demokrasi.

Mencermati perkembangan yang terjadi dewasa ini, tugas yang diemban pemerintah daerah semakin meningkat seiring dengan bergulirnya Undang -Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan kedua atas Undang-undang tersebut yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008. Daerah yang ditandai dengan adanya transparansi dan nuansa kebebasan yang meluas di masyarakat. Menurut Fitriyah (2001, h.111) desentralisasi kepada daerah adalah mekanisme pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat daerah, yang mana dengan desentralisasi daerah mempunyai kekuasaan untuk mengontrol dirinya melalui perubahan kebijakan.

Kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan perubahan atas Undang-undang tersebut yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, sebagai batu penjuror penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah telah membawa serangkaian perubahan, baik pada tataran filosofi, pola dan fungsi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah, maupun paradigma yang digunakan. Pemerintah daerah yang semula sebagai promotor pembangunan, sekarang sudah berubah sebagai fasilitator dan pelayan masyarakat. Perubahan tersebut dengan sendirinya akan mengubah bentuk, susunan, kedudukan, fungsi kelembagaan pemerintah daerah baik unsur staf, lini teknis, lembaga teknis maupun unsur lini kewilayahan.

Refleksi perubahan dan keleluasaan kewenangan (*discretionary power*) yang diberikan pada daerah otonom menuntut perlu adanya penataan kembali kelembagaan pemerintahan, termasuk kelembagaan Kecamatan. Hal ini dirasakan sangat penting karena Kecamatan telah berubah statusnya dari lingkungan administrasi pemerintahan menjadi wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota.

Pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hal-hal yang terkait dengan Kecamatan diatur dalam pasal 126 ayat 1 dan 2 yang berbunyi : (1) Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan perda berpedoman pada peraturan pemerintah; (2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Begitu juga pada Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2008 pada pasal 2 ayat 2 yang berbunyi Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah ini. Dan pada pasal 15 ayat 2 yang berbunyi, Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat

melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan; fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, dan, kewenangan lain yang dilimpahkan. Dengan demikian Camat bukan lagi kepala wilayah yang memiliki kewenangan sebagai "penguasa wilayah".

Itu berarti bahwa Camat tidak memiliki wewenang atributif, melainkan hanya memiliki kewenangan delegatif. Tanpa adanya pelimpahan kewenangan dari Bupati/walikota, Camat tidak dapat menjalankan aktivitasnya secara sah. Sebagai unsur lini kewilayahan, Camat menjalankan tugas pokok sebagai unsur lini, yaitu "to do, to act" artinya kegiatan Camat beserta jajarannya. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Kecamatan hanyalah merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah, yang mewakili Bupati/walikota di wilayah kerja tertentu dan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Istilah Kecamatan sebagai perangkat daerah berbeda dengan perangkat daerah lainnya seperti dinas, badan dan kantor, karena Kecamatan merupakan perangkat daerah yang berada di wilayah, memimpin wilayah kerja tertentu yang merupakan bagian dari wilayah suatu kabupaten/kota.

Pelimpahan wewenang Bupati kepada Camat dalam implementasinya tidak semulus yang dibayangkan. Masih banyak kendala khususnya yang terjadi di Kecamatan, mulai dari peralatan yang tidak mendukung seperti komputer, sepeda motor untuk survey, kurang siapnya Sumber Daya Manusia baik secara kuantitas maupun kompetensinya, kurangnya anggaran untuk mendukung pelaksanaan tugas. Kendala tersebut menimbulkan dampak tidak baik terhadap penyelenggaraan tugas-tugas yang dilimpahkan kepada Camat, keluhan-keluhan masyarakat terhadap pelayanan urusan yang dilimpahkan kepada Camat masih sering terdengar, begitu pula yang terjadi di Kecamatan Purwosari. Mengacu pada latar belakang dan berbagai fenomena di atas, maka penulis melakukan penelitian tentang "Pelimpahan Wewenang Bupati Kepada Camat Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (studi di Kecamatan Purwosari, Kabupaten Pasuruan)".

Untuk lebih mendekatkan hubungan pelanggan (society/masyarakat) yang terdapat di wilayah SKPD Kecamatan di Kabupaten Pasuruan, kepada pelayan (state/pemerintah) sebagai pemegang kebijakan diperlukan aparat pelaksana operasional (Camat perangkat daerah) di wilayah kerjanya yang mampu mengakomodir tuntutan pelanggan (society/masyarakat) secara optimal, efektif dan efisien dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat (public service) di wilayah SKPD Kecamatan sehingga pelayanan publik lebih beranekaragam dan harus lebih baik dan tentunya memerlukan pelimpahan wewenang agar bisa dicapai pelayanan publik yang baik/prima. Berdasarkan Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 27 Tahun 2006 Tentang Pelimpahan Urusan Pemerintahan dari Bupati kepada Camat, yang pada dasarnya kebijakan tersebut notabene adalah sebagai dasar acuan Camat dalam menjalankan tugas dan fungsi di wilayah kerjanya. Oleh karena itu diperlukan suatu bentuk koordinasi yang efektif dalam pelaksanaan pendelegasian wewenang itu sendiri. Menurut Hasibuan (2007: h.86-87) terdapat 2 (dua) tipe koordinasi, yaitu : Koordinasi vertikal, adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada di bawah wewenang dan tanggungjawabnya. Koordinasi horizontal, adalah mengkoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi (aparat) yang setingkat.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka perumusan masalah implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada Camat adalah: 1) Bagaimanakah implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada Camat di Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?; 2) Bagaimanakah koordinasi dalam implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada

Camat di Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?; 3) Faktor- faktor apa sajakah yang mendukung dan menghambat implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada Camat di Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan?

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan laporan penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pemilihan metode ini didasarkan anggapan bahwa metode inilah yang tepat untuk menjangkau, menjelaskan, dan menggambarkan segala permasalahan dengan lebih mendalam dan sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian. Sesuai dengan rumusan masalah, maka yang menjadi fokus penelitian adalah :

1. Implementasi pelimpahan sebagian wewenang Bupati kepada Camat di Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan.
2. Koordinasi yang dilakukan dalam upaya implementasi pelimpahan wewenang yang tepat sasaran bagi masyarakat di daerah, baik koordinasi vertikal maupun horisontal.
3. Faktor pendukung dan penghambat implementasi pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat di Kecamatan Purwosari Kabupaten Pasuruan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **IMPLEMENTASI PELIMPAHAN SEBAGIAN WEWENANG BUPATI KEPADA CAMAT**

Kecamatan merupakan perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan. Pelaksanaan otonomi daerah dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan disertai dengan munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan membawa konsekuensi terhadap masing- masing daerah untuk memperbaiki struktur birokrasi yang ada. Tidak terkecuali Kabupaten Pasuruan juga mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan sebagai jawaban dari peraturan pemerintah tersebut.

Sebagai perwujudan dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya Kecamatan, diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Urusan Pemerintahan dari Bupati Kepada Camat. Adapun urusan kewenangan yang dilimpahkan antara lain :

1. Urusan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum;
2. Urusan penyelenggaraan pemerintahan desa;
3. Urusan perijinan;
4. Urusan pertanahan.

Implementasi pelimpahan wewenang Bupati kepada Camat berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum pada dasarnya merupakan penegasan dari tugas-tugas Camat setelah Camat tidak lagi sebagai kepala wilayah dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau dengan kata lain SKPD Kecamatan hanya sebagai koordinator di wilayah kerjanya. Implementasi pelimpahan tugas pemerintahan umum ini diharapkan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien karena Camat lebih mengenal kondisi wilayahnya dibanding Bupati. Adapun tugas-tugas yang dilimpahkan kepada camat di Kabupaten Pasuruan adalah sebagai berikut:

1. Mengkoordinasikan unit kerja di wil. kecamatan
2. Mengkoordinasikan trantib umum
3. Memberikan pelayanan administrasi kependudukan
4. Melakukan pengawasan aset pemda

5. Memberikan pembinaan generasi muda
6. Membantu pendataan pajak
7. Pengawasan galian c
8. Melakukan pengawasan air bawah tanah

Kecamatan merupakan perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan Perda. Sebagai perangkat daerah organisasi Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah yang dilimpahkan Bupati dan tugas-tugas umum pemerintahan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah organisasi Kecamatan menjadi ujung tombak pelayanan masyarakat. Hal ini disebabkan Kecamatan menjadi penyambung kebijakan pemda dengan masyarakat luas. Oleh sebab itu pengembangan lembaga Kecamatan menjadi hal yang urgen untuk dilaksanakan.

Kebijakan otonomi daerah merupakan suatu itikad baik pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kecamatan sebagai unsur perangkat daerah memiliki peran vital dalam keberhasilan otonomi daerah. Pendelegasian wewenang dari Bupati kepada Camat diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu, pelaksanaan tugas pemerintahan umum juga dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien karena Camat lebih mengenal kondisi wilayahnya dibanding Bupati.

Hal ini berarti kondisi pelimpahan wewenang dari Bupati kepada Camat di Kabupaten Pasuruan tidak jauh berbeda dengan kondisi yang terjadi di Kecamatan Sengah Temila Kabupaten Landak sebagaimana hasil penelitian Andrew Gormico, 2013 dengan judul Implementasi Kebijakan Pelimpahan Wewenang Bupati Kepada Camat, diantaranya berkesimpulan : 1) Perlu dilakukan evaluasi terhadap Peraturan Bupati, dan kemudian Bupati merevisinya dengan terlebih dahulu menyusun dan inventarisasi kewenangan yang mungkin dapat dilimpahkan yang sesuai dengan kebutuhannya melalui koordinasi dengan Dinas dan lembaga teknis daerah lainnya guna mendapatkan kewenangan yang mungkin dapat dilimpahkan kepada Perangkat Daerah Kecamatan, dan dengan pola yang disesuaikan dengan kebutuhan wilayahnya. 2) Agar Bupati memberikan kewenangannya kepada Camat tidak dengan setengah hati serta adanya kemauan politik untuk memberikan pendelegasian wewenang kepada Camat. 3) Perlu dilakukan sosialisasi lebih lanjut mengenai wewenang yang dilimpahkan oleh Bupati Kepada Camat, sosialisasi itu bertujuan untuk menumbuhkan pemahaman dan pengertian kepada Camat beserta unit organisasi Kecamatan selaku penerima wewenang, agar wewenang tersebut dapat dilaksanakan dengan tepat dan konsisten. 4) Perlu dilakukan peningkatan koordinasi antara Camat selaku penerima wewenang dengan instansi teknis terkait di tingkat Kabupaten seperti Dinas/badan/Kantor yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan kewenangan tersebut. 5) Hal yang penting lagi adalah Sumber Daya Manusia (pegawai) yang akan melaksanakan pendelegasian wewenang tersebut sehingga evaluasi secara menyeluruh terkait dengan SDM dan menyusun perkiraan kebutuhan personil dengan melihat dari jumlah dan kualitasnya.

Dengan demikian penulis berpendapat perlu dilakukan kajian tentang urusan pemerintahan umum yang dilimpahkan Bupati kepada Camat sehingga tidak terkesan formalitas tetapi benar-benar memperhatikan aspek eksternalitas dan efisiensi sehingga tujuan pelimpahan wewenang yaitu pelayanan prima kepada masyarakat dapat terwujud. Conyers, (1986). Pengertian desentralisasi adalah *The transfer of authority to plan, make decisions and manage public functions from a higher level of government to any individual, organization or agency at a lower level*. Transfer kewenangan untuk merencanakan, mengambil keputusan dan memanager fungsi public dari level yang lebih tinggi pada pemerintahan kepada individu, organisasi atau agen yang lebih rendah. Kemudian Rondinelli dan Cheema dalam Sarundayang, (2001, h.47) juga memberikan pengertian *decentralization* dengan definisi sebagai berikut : "*decentralization is the transfer of planning, decision making, or*

*administrative authority from the central government to its field organization, local administrative units, semi autonomus and parastatal organizations, local government, or non government organization*” desentralisasi adalah transfer atas perencanaan, pembuatan kebijakan atau wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi di wilayahnya, unit/bagian lokal, organisasi semi otonom dan yang masih tergantung, pemerintah lokal dan organisasi non pemerintah (NGO). Conyers (1986, h.89) membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal ataukah administratif.

Begitu pula dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang- Undang sebelumnya yaitu Undang- Undang No 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah yang menganut desentralisasi yaitu diserahkannya wewenang pemerintahan daerah kepada daerah otonom. Atau menurut Widodo (2001, h.40) disebutkan sebagai “*delegation of authority and responsibility*”. Di dalam undang-undang tersebut terkandung makna desentralisasi dari berbagai tipe desentralisasi sebagaimana yang disampaikan lebih lanjut oleh Rondinelli at all dalam Muluk (2005, h.6) pertama, *dekonsentrasi* yaitu penyerahan sejumlah kewewenang atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah . *delegation* perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi regular dan hanya dikontrol oleh pemerintah pusat secara tidak langsung, *devolution* pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan subnasional dengan aktifitas yang substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat, *privatization* memberikan tanggung jawab atas semua fungsi- fungsi kepada organisasi nonpemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah.

#### **FAKTOR PENDUKUNG DAN PENGHAMBAT IMPLEMENTASI PELIMPAHAN SEBAGIAN KEWENANGAN BUPATI KEPADA CAMAT DI KECAMATAN PURWOSARI KABUPATEN PASURUAN**

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya ialah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984, h.9-10). Edwards III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Struktur birokrasi didasarkan pada *standard operating procedure* yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan. Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program.

Perlu dilakukan diseminasi dengan baik yang bertujuan untuk memperlancar implementasi kebijakan. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota

masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4) awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983, h.5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Menurut perspektif administrasi publik, implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Namun, pada akhir Perang Dunia II berbagai penelitian administrasi negara menunjukkan bahwa ternyata agen administrasi publik tidak hanya dipengaruhi oleh mandat resmi, tetapi juga oleh tekanan dari kelompok kepentingan, anggota lembaga legislatif dan berbagai faktor dalam lingkungan politis.

Perspektif ilmu politik mendapat dukungan dari pendekatan sistem terhadap kehidupan politik. Pendekatan ini seolah-olah mematahkan perspektif organisasi dalam administrasi publik dan mulai memberikan perhatian terhadap pentingnya input dari luar arena administrasi, seperti ketentuan administratif, perubahan preferensi publik, teknologi baru dan preferensi masyarakat. Perspektif ini terfokus pada pertanyaan dalam analisis implementasi, yaitu seberapa jauh konsistensi antara output kebijakan dengan tujuannya.

Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual” dalam implementasi kebijakan Ripley & Franklin, (1986, h.11). Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan (Grindle, 1980, h.7).

Berdasarkan pendekatan kepatuhan dan pendekatan faktual dapat dinyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh tahap implementasi dan keberhasilan proses implementasi ditentukan oleh kemampuan implementor, yaitu: (1) kepatuhan implementor mengikuti apa yang diperintahkan oleh atasan, dan (2) kemampuan implementor melakukan apa yang dianggap tepat sebagai keputusan pribadi dalam menghadapi pengaruh eksternal dan faktor non-organisasional, atau pendekatan faktual.

Keberhasilan kebijakan atau program juga dikaji berdasarkan perspektif proses implementasi dan perspektif hasil. Pada perspektif proses, program pemerintah dikatakan berhasil jika pelaksanaannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain cara pelaksanaan, agen pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan pada perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil manakala program membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Menurut Sabatier (1986, h.21-48),

terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top down*. Sedangkan gambaran model *bottom up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan.

Grindle (1980, h.6-10) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana. Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif Baedhowi, (2004, h.47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain.

Untuk memperkuat fungsi kecamatan, maka peningkatan kualitas atau kompetensi para aparatur kecamatan mutlak diperlukan. Peningkatan kualitas ini mencakup dimensi ketrampilan teknis maupun system nilai. Peningkatan kapasitas lembaga kecamatan ini sangat mendesak, mengingat tuntutan masyarakat semakin memerlukan pelayanan yang cepat dan tepat. Hal ini diakui pula oleh Camat Purwosari Ibu Hery Sri Hastutik, S.Sos, M.Si. Namun dalam implementasi suatu kebijakan, pemerintah daerah di Kecamatan mengalami suatu kondisi- kondisi yang mendukung sekaligus menghambat dalam proses implementasi Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2006.

Wasistiono (2002, h.93) mengatakan bahwa agar pelimpahan wewenang bupati kepada camat dapat diimplementasikan dengan efektif, maka perlu dilakukan persyaratan yaitu :

1. Adanya keinginan politik dari Bupati untuk melimpahkan wewenang ke Camat.
2. Adanya kemauan politik dari pemerintah daerah (Bupati dan DPRD) untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat, terutama untuk pelayanan yang bersifat sederhana, seketika, mudah, dan murah serta berdaya lingkup setempat.
3. Adanya ketulusan hati dari dinas/lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh kecamatan.
4. Adanya dukungan anggaran, infrastruktur dan personil untuk menjalankan kewenangan yang telah didelegasikan.

#### Faktor-faktor Pendukung

Camat Purwosari Ibu Hery Sri Hastutik, S.Sos, M.Si menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang mendukung dalam implementasi Peraturan Bupati Nomor 27 Tahun 2006, yaitu :

1. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maka terjadi perubahan pula pada struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Pasuruan.  
Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008, Peraturan Daerah Kabupaten Pasuruan Nomor 15 Tahun 2008, Peraturan Bupati Kabupaten Pasuruan Nomor 27 Tahun 2006 membawa konsekuensi logis

- bagi pemerintah daerah Kabupaten Pasuruan masing- masing kecamatan di Kabupaten Pasuruan untuk menyesuaikan kapasitas mereka sebagai pelaksana kegiatan pemerintahan daerah.
2. Partisipasi masyarakat kecamatan dalam upaya pemberdayaan masyarakat desa untuk melaksanakan usulan-usulan berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat. Melalui Seksi Pembangunan, masyarakat dapat mengajukan proposal kegiatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat.
- Prioritas dimaksud didasarkan pada potensi dan kondisi Kabupaten Pasuruan yang mana bidang pertanian masih mendominasi aktifitas perekonomian. Selanjutnya urusan wajib yang harus dilaksanakan dan ditingkatkan penyediaannya adalah pendidikan dan kesehatan sehingga akan meningkatkan kualitas (SDM) masyarakat Pasuruan. Sedangkan Infrastruktur merupakan upaya pemerintah dalam memicu dan menstimulus agar pertumbuhan ekonomi dapat berjalan sesuai dengan harapan melalui pemberdayaan dari masyarakat dan selanjutnya juga dilaksanakan penataan birokrasi menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Hal ini membuktikan bahwa implementasi sebuah kebijakan sukses atau tidak sangat ditentukan oleh peran banyak pihak, tidak hanya pihak pemerintah sebagai pencetus kebijakan tetapi peran masyarakat juga perlu dioptimalkan sebagai pihak yang merasakan impact dari kebijakan tersebut. Dengan fakta tersebut implementasi kebijakan tidak cukup sebagai proses politik tetapi juga membutuhkan proses administrasi. Hal ini sesuai dengan pandangan Grindle (1980, h.6-10) yang mengatakan bahwa proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Begitu pula dengan T.B. Smith mengakui, ketika kebijakan telah dibuat, kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya sedapat mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan, Nakamura dan Smallwood, (1980, h.2). Suatu kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program – secara garis besar – dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa secara garis besarnya pendelegasian wewenang tidak akan dapat berjalan tanpa ada dukungan sumber daya baik finansial, sarana dan SDM. Pendelegasian wewenang dari Bupati kepada Camat di Kabupaten Pasuruan agar dapat berjalan dengan baik, maka upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut bagaimana agar Bupati memberikan kewenangan-nya kepada Camat tidak dengan setengah hati serta adanya kemauan politik untuk memberikan pendelegasian wewenang kepada Camat di Kabupaten Pasuruan. Selain itu perlunya menyusun dan inventarisasi kewenangan yang mungkin dapat dilimpahkan yang sesuai dengan kebutuhannya melalui koordinasi dengan Dinas dan lembaga teknis daerah lainnya guna mendapatkan kewenangan yang mungkin dapat dilimpahkan kepada pemerintah kecamatan, dan dengan pola yang tidak seragam yang disesuaikan dengan kebutuhan wilayahnya. Hal yang penting lagi adalah Sumber Daya Manusia (pegawai) yang akan melaksanakan pendelegasian wewenang

tersebut sehingga evaluasi secara menyeluruh terkait dengan SDM dan menyusun perkiraan kebutuhan personil dengan melihat dari jumlah dan kualitasnya. Memperkirakan kebutuhan anggaran untuk kecamatan dalam pelaksanaan pendelegasian wewenang dari Bupati kepada Camat secara cermat dan minimalisasi kebutuhan anggaran yang tidak perlu dengan memperhatikan APBD tahun berjalan dan tahun-tahun berikutnya.

## **KESIMPULAN**

Diberlakukannya Undang-Undang yang mengatur tentang otonomi daerah baik pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial yaitu menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi. Sebagai perangkat daerah, Camat dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

Di Kabupaten Pasuruan pelimpahan sebagian wewenang Bupati kepada Camat tertuang dalam Peraturan Bupati Pasuruan Nomor 27 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Urusan Pemerintahan dari Bupati kepada Camat. Secara garis besar urusan yang dilimpahkan terdiri dari empat urusan yaitu urusan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum, penyelenggaraan pemerintahan desa, perijinan dan urusan pertanahan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, maka Implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada Camat di Kabupaten Pasuruan sesuai dengan Peraturan Bupati Pasuruan 27 Tahun 2006 masih belum efektif dilaksanakan. Pada 4 urusan yang dilimpahkan, urusan tugas pemerintahan umum, pemerintahan desa dan urusan pertanahan merupakan rutinitas tugas yang telah dilaksanakan oleh Perangkat Daerah Kecamatan sebelum adanya Peraturan tentang pelimpahan wewenang. Sedangkan pelimpahan urusan perijinan yang tergolong wewenang baru, akan tetapi masih sangat dibatasi pada ijin yang kurang strategis sehingga khusus mengenai urusan perijinan, hampir tidak ada warga yang mengajukan ijin.

Koordinasi vertikal yang dilakukan Camat dalam implementasi pelimpahan wewenang masih belum maksimal karena terhambat oleh hirarki jabatan eselonisasi, tetapi koordinasi horisontal cenderung sudah efektif dilaksanakan karena Camat mampu melakukan pendekatan persuasif kepada pihak terkait di lingkungan Kecamatan dalam rangka implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati Pasuruan kepada Camat Purwosari.

Faktor Pendukung : Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maka terjadi perubahan pula pada struktur organisasi perangkat daerah kabupaten Pasuruan. Adanya partisipasi masyarakat kecamatan dalam upaya pemberdayaan masyarakat desa untuk melaksanakan usulan-usulan berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat. Dengan melalui Seksi Pemberdayaan Masyarakat desa, masyarakat dapat mengajukan proposal kegiatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat.

Faktor Penghambat : Dalam pemberian layanan ternyata ditemukan kurangnya tenaga terampil di bidang komputer, yang berdampak pada lambannya pelayanan khususnya bagi pelayanan masyarakat. Dalam bidang ketentraman dan ketertiban, Kurang sesuai antara jumlah personil yang aktif bekerja dengan beban kerja pada Seksi Ketentraman dan Ketertiban, sehingga berdampak pada kurang efektif untuk berjalanya tupoksi pada seksi Ketentraman dan Ketertiban, dan seolah-olah kegiatan koordinasi pemeliharaan Ketentraman dan Ketertiban tidak berjalan sama sekali. Urusan ini hanya diserahkan

pada pihak kepolisian setempat dan Satpol PP tanpa adanya koordinasi yang baik. Banyaknya sarana prasarana pendidikan TK dan SD yang rusak, pegawai staf selaku pelaksana layanan rata-rata hanya lulusan SLTP,SLTA, dan usia tua yang berpengaruh pada kualitas pelayanan bagi masyarakat juga menjadi cerminan terhambatnya implementasi pelimpahan wewenang Bupati kepada Camat

## **SARAN**

Agar proses pelimpahan wewenang dari Bupati kepada Camat dapat terselenggara dengan efektif, maka saran dari penulis yang berkaitan dengan implementasi pelimpahan urusan di Kecamatan Purwosari adalah :

1. Pelimpahan urusan sebaiknya diatur berdasarkan tipologi kecamatan atau memperhatikan karakteristik wilayah tiap kecamatan.
2. Pelimpahan yang diberikan sebaiknya tidak setengah hati, dalam artian bahwa pelimpahan urusan yang diberikan harus lebih teknis dan potensial.
3. Sebaiknya dilakukan studi banding ke daerah lain yang telah berhasil menyelenggarakan pelimpahan wewenang dari Bupati kepada Camat secara efektif dan supaya diketahui bagaimana proses untuk mencapai efektifitas tersebut.

Sedangkan saran dari penulis yang berkaitan dengan koordinasi dalam implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada Camat di Kecamatan Purwosari adalah :

1. Sebaiknya Pemerintah Kabupaten Pasuruan membentuk tim monitoring dan evaluasi untuk mengukur efektifitas pelimpahan urusan pemerintahan, yang bekerja secara rutin dan berkala.
2. Supaya dibentuk Tim Teknis Pelimpahan Wewenang Bupati kepada Camat yang bertugas melakukan inventarisasi bagian-bagian kewenangan dari dinas/lembaga teknis daerah yang dapat dilimpahkan kepada Camat serta untuk mencocokkan bagian kewenangan yang dapat didelegasikan ataupun yang mampu dilaksanakan dengan baik oleh Camat.

Berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi dalam implementasi pelimpahan urusan pemerintahan dari Bupati kepada Camat di Kecamatan Purwosari, maka penulis menyarankan :

1. Mengisi organisasi Perangkat Daerah Kecamatan dengan SDM aparatur yang sesuai kebutuhan
2. Menghitung perkiraan anggaran untuk masing-masing kecamatan sesuai dengan beban tugasnya (d disesuaikan dengan besarnya kewenangan yang dilimpahkan, volume kerja dan besaran pelayanan masyarakat yang dikelola), dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan APBD.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Conyers, D. 1986, "*Decentralization and development : a framework for analysis*". Community Development journal, Vol. 21, number 2, April, 88-100.
- Dunn, William N, 1998, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London-England.
- Fitriyah, 2001, *Demokratisasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Manajemen Otonomi Daerah*, CLOGAPPS, Universitas Diponegoro, Semarang.

- Gadjong, Agusssalim, 2007, *Pemerintah Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia.
- Gie, The Liang, 1998, *Kode Etik Bagi Petugas Pemerintahan*, Bahan Pemikiran Untuk Membina Pegawai Negeri yang Bersih dan Berwibawa. Pusat Belajar Ilmu Berguna (PUBIB), Yogyakarta.
- Goggin, Malcolm L *et al.* 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princnton University Press, New Jersey.
- Hoessein,B, 1995."Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara kesatuan Republik Indonesia: Alan berputar Roda desentralisasi .dari Evisiensi ke Demokrasi"Pidato Pengukuhan Guru Besar FISIP UI di Jakarta pada tanggal 18 November.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*. Bandung : Mandar Maju.
- Jenkins, W.I., 1978. *Policy Analysis*, Martin Robertson, Oxford.
- Mintzberg, Henry. 1993. *Structure In Fives, Designing Effective Organization*.
- Nakamura, Robert T and FrankSmallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Philipus m, Hadjon, 1997, *Tentang Wewenang Yuridika*, Surabaya: Universitas Airlangga.
- Quade, E.S. 1984. *Analysis For Public Decisions*, Elsevier Science Publishers, New York
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research" *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.
- Sarundayang, SH,2001, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance dalam rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*: mandar Maju. Bandung Bumi Aksara Jakarta.