



IWAN SATIBI

**PROGRAM PASCA SARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN**

**KEBIJAKAN DESENTRALISASI
DAN PENGUATAN KELEMBAGAAN
KECAMATAN**

UNPAD PRESS

**KEBIJAKAN DESENTRALISASI
DAN PENGUATAN KELEMBAGAAN
KECAMATAN**

IWAN SATIBI

**KEBIJAKAN DESENTRALISASI
DAN PENGUATAN KELEMBAGAAN
KECAMATAN**

UNPAD PRESS

Tim Pengarah

Ganjar Kurnia
Mahfud Arifin, Engkus Kuswarno
Memed Sueb

Tim Editor

Wilson Nadeak (Koordinator), Tuhpawana P. Sendjaja
Fatimah Djajasudarma, Benito A. Kurnani
Denie Heriyadi, Wahya, Cece Sobarna
Dian Indira

Judul : *Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan
Kecamatan*

Penulis: Iwan Satibi

Layout: Jalilludin Muslim

UNPAD PRESS
Copyright @ 2010
ISBN 978-602-8743-25-9

PENGANTAR

Mengawali pengantar ini tiada kata yang paling pantas untuk diucapkan, selain memanjatkan Puji dan Syukur ke hadirat Allah SWT., karena atas Rahmat dan Perkenannya, Alhamdulillah proses penulisan buku ini dapat diselesaikan.

Buku yang berjudul **Kebijakan Desentralisasi dan Penguatan Kelembagaan Kecamatan** ini, sesungguhnya lahir dari tuntutan akademik, yang termotivasi dari kelembagaan Program Pascasarjana Unpad sebagai manifestasi Hibah Program Doktor yang diberikan oleh Departemen Pendidikan Nasional. Secara substantif, buku ini juga merupakan bagian integral dari disertasi yang penulis susun. Oleh karena itu, dalam kesempatan yang sangat berharga ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Prof.H.A. Djadja Saefullah, Drs.M.A.,P.hD., Prof. Dr. H. Nasrullah Nazsir, Drs.,M.S., dan Prof.Dr. H. Budiman Rusli, Drs., M.S., selaku tim promotor yang telah memberikan masukan dan kontribusi pemikiran dalam mengilhami lahirnya buku ini.

Ungkapan rasa hormat dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya penulis layak sampaikan kepada yang terhormat Prof. Dr. H. Ganjar Kurnia, Ir., DEA., sebagai Rektor Universitas Padjadjaran dan Prof. Dr. H. Mahfud Arifin, M.S., sebagai Direktur Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran beserta jajarannya yang penuh perhatian dan arahan dalam penulisan buku ini. Secara khusus, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Wilson Nadeak yang tiada henti-hentinya membantu dan memotivasi dalam penulisan buku ini.

Selanjutnya, kendatipun buku ini telah melewati sejumlah tahapan prosedur ilmiah yang cukup ketat serta mendapat berbagai masukan yang cukup substansial dari berbagai pihak, namun penulis pun menyadari sepenuhnya, bahwa buku ini masih terdapat berbagai kekurangan dan kelemahan, baik disebabkan oleh kurangnya informasi dan referensi maupun kelemahan penulis sebagai manusia. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati, penulis senantiasa terbuka dan menerima berbagai masukan serta kritik yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak guna menyempurnakan buku ini.

Akhirnya, semoga buku ini dapat memberikan manfaat, khususnya bagi pengembangan ilmu pengetahuan Amin.

Bandung, 17 Mei 2010
Penulis

Glosari

Bad Execution	: Pelaksanaan yang jelek
Bad Luck	: Kebijakan bernasib jelek
Bad Policy	: Kebijakan yang jelek
Bestuur	: Tugas negara di bidang administrasi
Bottom Uppers	: Implementasi kebijakan akan dapat berhasil apabila yang terkena dampak dilibatsertakan sejak awal
Compliance	: Tingkat kepatuhan
Constrain	: Kendala
Content	: Isi
Decission Makers	: Para pembuat keputusan
Domein	: Ranah, kekuasaan
Durability	: Daya tahan
Fitness for Use	: Kecocokan untuk pemakaian
Fragmentasi	: Penyebaran tanggung jawab kegiatan
Front Line	: Garis depan
Globalization Cascade:	Suatu kehidupan bahwa pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan
Grassroot	: Masyarakat tingkat bawah
Implementation Gap	: Suatu keadaan yang dalam proses kebijakan selalu akan terbuka peluang terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan yang senyatanya terjadi
Implementation	
Myopia	: Suatu istilah yang mengibaratkan matanya besar, tetapi tidak melihat kesalahan besar di depan hidungnya

Inferior	: Merasa rendah diri
Institutionalized	: Kekuasaan yang dilembagakan
Opportunity Costs	: Kebutuhan anggaran
Leading Sector	: Sektor terdepan
Rowing	: Pelaksanaan/ kewenangan yang menekankan pada aspek pelaksanaan
Steering	: Kewenangan yang menekankan aspek pengaturan
SOPD	: Satuan Organisasi Perangkat Daerah
Superior	: Merasa lebih tinggi
Sparation of Power	: Pemisahan kekuasaan
Taakstelling	: Tugas negara di bidang politik
Top Downers	: Pencapaian tujuan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan
Unpredictable	: Sulit/sukar untuk diprediksi
Perceived Service	: Layanan yang diterima
Public Health	: Kesehatan masyarakat
Public Swtiched	
Network	: Jaringan telepon umum
Public Revenue	: Penerimaan negara
Public Opinion	: Pendapat umum
Public Offering	: Penawaran umum
Public Ownership	: Milik umum
Public Utility	: Perusahaan umum
Transfer of Power	: Pelimpahan kekuasaan
Transfer of Authority	: Pelimpahan kewenangan
Wisdom	: Kebijaksanaan

DAFTAR ISI

PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
GLOSARI	ix
BAB I OTONOMI : MENGUATKAN POTENSI DAERAH	
A. Mengembangkan Potensi Daerah	1
B. Pelimpahan Kewenangan Dalam Perspektif Yuridis	3
C. Efektivitas dan Evisiensi	5
BAB II MAKNA DAN ESENSI KEBIJAKAN PUBLIK	
A. Makna Kebijakan Publik	9
B. Perkembangan Teori Kebijakan Publik	14
BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	
A. Makna Implementasi Kebijakan Publik	19
B. Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik	27
C. Berbagai Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik	34
BAB IV DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH	
A. Konsep Desentralisasi	55
B. Urgensi Pelaksanaan Otonomi Daerah	60
C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia	63
D. Implikasi Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999	70
E. Otonomi Daerah dalam Perspektif UU No.32 Tahun 2004	74

BAB V PELIMPAHAN KEWENANGAN KEPADA PEMERINTAH KECAMATAN	
A. Konsep Pelimpahan Wewenang	81
B. Urgensi dan Bentuk Pelimpahan Kewenangan pada Kecamatan	85
C. Pendekatan Pelimpahan Kewenangan	92
BAB VI PELAYANAN PUBLIK	
A. Esensi dan Pengertian Pelayanan Publik	97
B. Problem dan Urgensi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik	103
C. Parameter Kualitas Pelayanan Publik	112
D. Kesenjangan dan Faktor-faktor yang Memengaruhi Kualitas Pelayanan Publik	122
BAB VII RELEVANSI KEBIJAKAN PELIMPAHAN WEWENANG	
A. Benang Merah Kebijakan Pelimpahan dan Kualitas Pelayanan	129
B. Implikasi Kebijakan Pelimpahan terhadap Kualitas Pelayanan dalam Perspektif Teoretis	137
BAB VIII STUDI KASUS	
A. Latar Belakang Penelitian	145
B. Rumusan Masalah	149
C. Maksud dan Tujuan Penelitian	149
D. Kegunaan Penelitian	150
E. Kepustakaan dan Kerangka Pemikiran	150
F. Objek dan Metode Penelitian	155
G. Hasil Penelitian	158
H. Kesimpulan	190
DAFTAR PUSTAKA	193
INDEKS	204
TENTANG PENULIS	206

BAB I

OTONOMI : MENGUATKAN POTENSI DAERAH

A. Mengembangkan Potensi Daerah

Sejak bergulirnya proses reformasi di penghujung tahun 1997, masalah otonomi daerah kembali mendapat sorotan dan perhatian yang sangat serius dari berbagai kalangan, baik para pakar, politisi, negarawan maupun masyarakat secara luas. Tingginya perhatian tersebut semakin menegaskan betapa pentingnya pelaksanaan otonomi daerah dilakukan secara sistematis dan realistis sesuai dengan situasi dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Perhatian terhadap otonomi daerah ini semakin menguat, manakala terjadi perubahan yang sangat mendasar terhadap regulasi yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri yang oleh Wasistiono (2006 : 78) dipandang sebagai pergeseran paradigma desentralisasi.

Berbagai perubahan tersebut, secara substansial membawa konsekuensi yang sangat mendasar pula, termasuk perlunya penataan kewenangan daerah. Urgensi penataan kewenangan daerah ini dapat dipahami, mengingat landasan filosofis dan paradigma sistem pemerintahan daerah pun mengalami perubahan yang

signifikan, termasuk masalah kedudukan dan fungsi kelembagaan daerah. Perubahan kedudukan dan fungsi kelembagaan daerah mulai dari unsur staf, lembaga teknis hingga unsur lini kewilayahan seperti kecamatan dan kelurahan dengan sendirinya akan mengubah aspek kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) tersebut.

Namun demikian, di tengah semangat membangun otonomi daerah sesuatu yang sangat ironis justru mencuat ke permukaan, yakni kewenangan dan sumber daya besar yang dimiliki kabupaten/kota ternyata kurang memberikan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan kecamatan dan kelurahan. Padahal kecamatan dan kelurahan secara faktual merupakan salah satu ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Penguatan atas argumentasi tersebut dikemukakan oleh Utomo (2006 : 83) yang menandakan bahwa:

Otonomi boleh saja menjadi *domein* pemerintah kabupaten/kota, namun *front line* dari sebagian fungsi pelayanan harus diserahkan kepada kecamatan dan kelurahan, disamping kepada dinas daerah dan satuan kerja perangkat daerah lainnya. Dengan demikian, pemerintah kabupaten/kota mestinya lebih mengedepankan fungsi-fungsi *steering* seperti, koordinasi, pembinaan, fasilitasi, dan pengendalian daripada menekankan fungsi *rowing* atau penyelenggaraan langsung suatu urusan.

Oleh sebab itu, pemerintah kabupaten/kota sudah selayaknya mempertimbangkan aspek-aspek yang lebih substantif, ketimbang aspek-aspek prosedural yang cenderung kurang memperhatikan situasi dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing kecamatan. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, mengingat banyak kegagalan yang dialami oleh pemerintah daerah dalam memberikan layanan terhadap masyarakat, disebabkan oleh lemahnya pemahaman terhadap situasi dan potensi yang dimiliki oleh daerah. Implikasinya, masyarakat "terpaksa" harus menerima dampak yang kurang bahkan tidak menyenangkan dari layanan yang diberikan oleh aparat pemerintah.

B. Pelimpahan Kewenangan dalam Perspektif Yuridis

Secara yuridis, pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati atau Walikota kepada Camat telah diatur, baik dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pasal 66, yang sekarang disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 126, Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000, Tentang Kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Sebagai Daerah Otonom, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan

Pemerintah Nomor 19 tahun 2008, Tentang Kecamatan, Keppres Nomor 5 tahun 2001, Tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/ Kota, Kepmendari Nomor 158 tahun 2004, Pedoman Organisasi Kecamatan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 126 ayat 2 ditegaskan bahwa “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”. Kemudian, dalam Kepmendagri Nomor 158 tahun 2004 dikemukakan bahwa “kewenangan pemerintahan yang dapat dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat meliputi lima bidang dan empat puluh tiga rincian kewenangan, yakni *pertama*, pemerintahan sebanyak 17 rincian, *kedua*, ekonomi dan pembangunan sebanyak 8 rincian, *ketiga*, pendidikan dan kesehatan sebanyak 8 rincian, *keempat*, sosial dan kesejahteraan rakyat sebanyak 6 rincian dan *kelima*, pertanahan sebanyak 4 rincian.

Mengacu kepada berbagai ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa regulasi yang mengatur pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat sebenarnya telah memiliki legitimasi yang cukup jelas. Hanya persoalannya menjadi tidak sederhana ketika dihadapkan pada masalah potensi, kepentingan dan egoisme masing-masing pihak yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Berdasarkan hasil pengamatan terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian

kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat ditengarai banyak terjadi kesenjangan antara esensi kebijakan yang telah dicanangkan dengan realisasi di lapangan. Gejala seperti inilah yang oleh Dunsire dalam Wahab (2001 : 61) dinamakan sebagai *implementation gap*. Implikasinya, regulasi yang semestinya menjadi pedoman dalam menjalankan roda pemerintahan dan pelayanan publik ternyata hanya menjadi “hiasan” yang sifatnya formalitas belaka.

Padahal apabila di lihat dari sisi manfaat, ada beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui penerapan model *transfer of power* dari pemerintah daerah (baca : pemerintah kabupaten/ kota) kepada pemerintah kecamatan. Hal ini tercermin dari pandangan Utomo (2006 : 85), yang mengemukakan sebagai berikut:

pertama, beban pemerintah daerah dalam penyediaan atau pemberian layanan akan semakin berkurang karena telah diambil alih oleh pemerintah kecamatan sebagai salah satu ujung tombak pelayanan pada masyarakat. *Kedua*, pemerintah daerah tidak perlu membentuk kelembagaan yang besar sehingga dapat menghemat anggaran. *Ketiga*, alokasi dan distribusi anggaran akan lebih merata ke seluruh wilayah sehingga dapat menjadi *stimulant* bagi pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi regional. *Keempat*, sebagai wahana memberdayakan fungsi kecamatan yang selama ini masih terabaikan.

C. Efektivitas dan Efisiensi

Ditinjau dalam perspektif administrasi publik, pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat sesungguhnya sangat membantu pemerintah kabupaten/ kota dalam menjalankan roda pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan ini semestinya tidak hanya dipandang sebagai kebutuhan belaka, namun menjadi keharusan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan kecamatan serta peningkatan pelayanan publik yang selama ini masih menjadi impian dan harapan masyarakat.

Dinamika pelayanan publik di tingkat kecamatan, sesungguhnya tidak terlepas dari hegemoni pemerintah kecamatan dalam menentukan tinggi rendahnya kualitas pelayanan pada masyarakat. Kondisi inilah yang kemudian menempatkan pemerintah kecamatan sebagai *leading sector* dalam memberikan pelayanan pada masyarakat di tingkat kecamatan. Secara hakiki, posisi tersebut sesungguhnya sangat relevan dengan misi yang diusung oleh pemerintah secara kelembagaan, yakni *public service*. Namun secara implementatif, misi yang diusung oleh pemerintah termasuk pemerintah kecamatan tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan kenyataan di lapangan. Secara empiris, wajah birokrasi kecamatan yang semestinya menjadi miniatur dalam konteks pelayanan publik, dalam beberapa hal justru masih jauh

dari harapan publik. Di dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik misalnya, masyarakat masih menempati posisi yang kurang menguntungkan. Beragam keluhan dan ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan aparatus pemerintah kecamatan semakin menegaskan betapa pentingnya upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, baik dari sisi substansi, sistem maupun perangkat pendukung lainnya. Dengan demikian, ”potret buram” yang masih menyelimuti pelayanan publik di tingkat kecamatan selama ini dapat segera diatasi, atau setidaknya dapat dikurangi.

Dalam konteks di atas, buku ini hendak mengungkap sejauh mana kebijakan desentralisasi yang diterjemahkan melalui kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten/kota terhadap pemerintah kecamatan mampu memberikan implikasi terhadap peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Selain itu, buku ini juga mengungkap makna dan esensi kebijakan publik ditinjau dalam berbagai perspektif, sehingga dapat memudahkan dalam memahami konsep kebijakan publik secara komprehensif. Sebagai penguatan terhadap konsep desentralisasi, buku ini juga menampilkan pembahasan seputar perkembangan otonomi daerah yang terjadi di Indonesia. Hal ini dipandang penting untuk dikemukakan, mengingat kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sesungguhnya sangat inheren dengan

kebijakan otonomi daerah. Pembahasan lain yang tak kalah penting untuk dikemukakan dalam buku ini antara lain terkait dengan konsep pelayanan publik. Oleh sebab itu, konsep pelayanan publik juga mendapatkan pembahasan khusus dalam buku ini. Hal ini dipandang sangat penting, karena esensi kebijakan desentralisasi dan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sesungguhnya pula diproyeksikan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik. Sebagai penutup, buku ini juga menampilkan satu pembahasan yang terkait dengan kondisi empirik, melalui studi kasus yang menjelaskan dampak dari kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan terhadap kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan.

BAB II

MAKNA DAN ESENSI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Makna Kebijakan Publik

Secara epistemologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “*policy*”. Namun demikian, sebagian orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa dirancukan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal jika dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”. Dalam konteks tersebut, penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik.

Melengkapi uraian di atas, berikut ini penulis kemukakan beberapa pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar yang bergelut dalam kajian tersebut, antara lain Lasswell dan Kaplan (dalam Islamy, 1994: 14) mengartikan kebijakan sebagai “Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.” Sedangkan

Frederich (dalam Tangkilisan, 2003 : 2) menerjemahkan kebijakan sebagai “Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.”

Pendapat yang lebih sederhana dikemukakan oleh Macrae dan Wilde (dalam Thompson, 2000 : 141) yang menerjemahkan kebijakan sebagai : “Serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam memengaruhi sejumlah besar orang.” Sedangkan Islamy (1994 : 15) mendefinisikan kebijakan sebagai “Suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.”

Kemudian berkaitan dengan pengertian istilah *public*, penulis berpandangan bahwa kata publik sesungguhnya memiliki dimensi pengertian yang sangat beragam. Artinya sangat tergantung pada konteks penggunaan kata tersebut. Misalnya, secara sosiologis kata ‘publik’ bisa diterjemahkan sebagai masyarakat yang mengandung arti “sistem antar-hubungan sosial di mana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama, kemudian di dalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya.”

Namun demikian, di pihak lain kata ‘publik’ diartikan sebagai “Kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian,

minat atau kepentingan yang sama.” Dalam konteks tersebut, tidak ada norma atau nilai yang mengikat/membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat, karena publik itu sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya secara jelas. Satu hal yang sangat menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama.

Kemudian dalam kamus Besar Bahasa Indonesia yang ditulis oleh Poerwadarminta (1996), kata *public* mengandung arti (1) Masyarakat umum, rakyat umum, orang banyak dan (2) rakyat. Mengacu pada definisi tersebut, maka dapat diketahui bahwa kata *public* diterjemahkan oleh beberapa kalangan secara berbeda-beda sesuai dengan keperluan atau kepentingannya. Beberapa contoh yang bisa kita lihat perbedaan maknanya antara lain istilah “*public opinion*” yang dimaknai sebagai pendapat umum, atau istilah “*public relations*” yang diterjemahkan hubungan masyarakat. Kemudian kita menjumpai istilah “*public health*” yang diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Selain itu, kita juga mengenal istilah “*Public Administration*” yang dialihbahasakan sebagai administrasi negara, atau istilah “*public policy*” sendiri yang diterjemahkan sebagai kebijakan publik.

Kemudian berkaitan dengan konsepsi kebijakan publik, penulis akan mencoba mendeskripsikan beberapa teori kebijakan publik dengan mengambil rujukan dari pendapat para pakar. Misalnya, Anderson (1979 : 5) memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut:

“Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan itu adalah (1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan, (2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah, (3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan, (4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, (5) Kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa”.

Sementara itu, Chandler dan Plano (dalam Tangkilisan, 2003 : 1) berpendapat bahwa kebijakan publik diterjemahkan sebagai berikut: “Pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.” Pendapat tersebut, tampaknya relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Hugh Heclo yang mengatakan bahwa : “Kebijakan publik adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan.”

Hal senada dikemukakan oleh Woll (dalam Tangkilisan, 2003 : 2) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah: “Sejumlah aktivitas pemerintah untuk

memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang memengaruhi kehidupan masyarakat.” Melengkapi konsepsi tersebut, lebih lanjut ia mengemukakan bahwa : dalam pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah, yaitu:

- 1) Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk memengaruhi kehidupan masyarakat.
- 2) Adanya output kebijakan, di mana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam membentuk program yang akan memengaruhi kehidupan masyarakat, dan
- 3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang memengaruhi kehidupan masyarakat.

Kemudian, Jones (dalam Wibawa, 1994 : 50- 51) berpendapat bahwa kebijakan publik sebenarnya meliputi persepsi/definisi, agregasi, organisasi, representasi, penyusunan agenda, formulasi, legitimasi, penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi serta penyesuaian/terminasi penekanan aktivitas birokrasi pemerintahan pada proses tersebut lebih pada tahapan implementasi, dengan menginterpretasikan kebijakan menjadi program, proyek, dan aktivitas. Kemudian secara spesifik, ia memberikan gambaran bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut:

1. *Goal*, atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3. *Program*, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program,
5. *Efek*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Selanjutnya, dalam konteks siapa yang paling berkompeten dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, Almond dan Powell serta Etzioni (dalam Djohan, 1997 : 57) mengatakan bahwa: “Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apa pun. Selain itu, mereka memandang bahwa birokrasi memonopoli sisi *out put* dari suatu sistem politik.”

Berbagai macam dan bentuk aktivitas pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat bisa saja dikatakan sebagai suatu kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah tersebut bisa dalam ruang lingkup dan tingkatan pemerintahan yang berbeda; misalnya kebijakan pemerintah pusat, kebijakan pemerintah daerah, maupun kebijakan pemerintahan desa. Secara teoretis, berbagai kebijakan pemerintah ini dapat dikaji melalui studi kebijakan publik. Antara lain teori yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dan Udoji.

Dye (1981 : 1) berpendapat bahwa : “*Public policy is whatever governants choose to do or not to do.*” Kebijakan

negara adalah pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah”. Sedangkan Udoji (dalam Wahab, 1991 : 15) mengidentifikasi bahwa:

Kebijakan negara sebagai suatu tindakan yang bersanksi mengarahkan pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau pada suatu kelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Kedua pengertian tersebut tampaknya cukup relevan bila dihubungkan dengan kebijakan pemerintahan, di mana terkait pula dengan suatu pedoman, rencana, program, dan keinginan tertentu yang biasanya dilakukan oleh pemerintah (pejabat instansi pemerintah).

B. Perkembangan Teori Kebijakan Publik

Jika dicermati secara mendalam penggunaan istilah *policy* dalam bahasa Indonesia, tampaknya masih belum memperoleh kesamaan persepsi dari berbagai kalangan, teristimewa dari para pakar. Dari sekian banyak pakar yang bergelut dalam teori kebijakan publik, beberapa penulis di antaranya mengartikan *policy* sebagai kebijaksanaan, sementara penulis yang lain menerjemahkannya sebagai kebijakan. Bahkan ada sementara penulis yang juga menetapkan istilah *policy* sebagai kebijakan dan *wisdom* sebagai kebijaksanaan. Agar tidak terjadi kesalahan dalam menerjemahkan pengertian tersebut, penulis menetapkan arti *policy* sebagai kebijakan. Pandangan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa para penulis atau pengarang pada umumnya banyak menggunakan atau mengartikan *policy* sebagai kebijakan. Selain itu, para pakar, khususnya di Indonesia juga masih *debatable* dalam memaknai istilah

tersebut, sehingga agak kesulitan untuk menerjemahkan padanan kata yang tepat dalam memaknai istilah *policy*.

Dilihat dari perspektif sejarah, sebagaimana dilukiskan oleh Partadinata, (2002), istilah *policy* berasal dari bahasa Yunani dan Latin *polis* (Dunn, 1998 : 51). Akar kata dalam bahasa Yunani *polis* (Negara Kota) dan *pur* (Kota) dikembangkan ke dalam bahasa Latin menjadi *politea* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan *policie*, yang berarti menangani masalah publik atau administrasi pemerintahan. Fakta sejarah menunjukkan bahwa telah diketemukan kebijakan dokumen kuno dari upaya sadar untuk menganalisis kebijakan publik di Mesopotamia (Irak Selatan abad ke-21 SM sekitar 2000 tahun sebelum Aristoteles), yaitu Kode Hammurabi (yang menghasilkan fakta-fakta tentang pemerintahan dan politik). Kode tersebut mencakup prosedur kriminal, hak milik, perdagangan, hubungan keluarga dan perkawinan, dan kesehatan serta apa yang dikenal sekarang sebagai akuntabilitas publik.

Perkembangan lebih lanjut mengenai ilmu kebijakan publik baik secara akademik maupun praktis lebih meningkat lagi sekitar abad kedua puluh. Perkembangan ini ditandai oleh munculnya beberapa paradigma administrasi negara. Sejalan dengan hal tersebut, Bogdan dan Biklen memberikan pemahaman tentang paradigma sebagai “kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dalam penelitian,” (Moeleong, 1995 : 30).

Melengkapi konsepsi di atas, Islamy (1997 : 3) memandang bahwa perkembangan paradigma studi kebijakan publik melalui paradigma administrasi negara dapat dijelaskan sebagai berikut:

Paradigma satu bermula dari pendapat Frank J. Goodnow, dalam *Politics and Administration*, bahwa ada dua fungsi pemerintah yang berbeda (*two distinct functions of government*) yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berhubungan dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Jika mencermati ungkapan di atas, dapat dilihat adanya pemisahan kekuasaan (*Sparation of power*) yaitu lembaga legislatif dengan bantuan yudikatif yang membuat pernyataan keinginan negara yang merumuskan kebijakan, sedangkan lembaga eksekutif secara terpisah dan apolitis melaksanakan kebijakan-kebijakan itu. Pada posisi ini terlihat jelas bahwa administrasi negara memiliki peran melaksanakan kebijakan yang secara operasional dimainkan oleh birokrasi pemerintah. Kemudian, paradigma kedua memunculkan prinsip-prinsip administrasi, dan prinsip ini ada pada jenis organisasi apa pun.

Selanjutnya, pembagian fungsi pemerintahan dari sisi teori politik dapat dikaji melalui pendekatan analisis fungsional (sistem) yaitu mempelajari dalam mana suatu fungsi tertentu ditampilkan (Varma, 1995:38). Berdasarkan pendekatan fungsional atau kesisteman inilah Gabriel Almond membatasi sistem politik sebagai 'sistem interaksi yang terdapat dalam seluruh masyarakat merdeka yang menjalankan fungsi-fungsi integrasi dan adaptasi (baik secara internal maupun dalam berhadapan dengan masyarakat lain) dengan alat-alat atau

ancaman paksaan fisik yang kurang lebih absah'. Kemudian, Almond (1960:15) memisahkan antara dua fungsi utama atas :

(a) *Infut functions* yang meliputi sosialisasi politik dan rekrutmen, artikulasi kepentingan, agresi kepentingan, dan komunikasi politik, dan (b) *out put functions* meliputi pembuatan aturan, penerapan aturan dan keputusan aturan. Dari pembagian fungsi utama tersebut, terlihat bahwa fungsi pertama berkenaan dengan formulasi kebijakan, sedangkan fungsi kedua berhubungan dengan pelaksanaan (implementasi Kebijakan).

Di samping itu, apabila dilihat pada arah dasar pembagian kekuasaan Montesquieu (1689 – 1755) dalam *Trias Politica* atau tugas pembagian kekuasaan; yaitu kekuasaan legislatif (pembentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (menjalankan undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (mengadili) (Noer, 1997 : 135) terlihat jelas keajekannya dengan pandangan Almond yang muncul belakangan. Demikian pula, sebagaimana dikemukakan Donner dalam *Nederland Bestuurecht* (Marbun, 1998 : 72), perlunya pemisahan tugas negara dalam bidang administrasi dan politik bahwa:

Memisahkan tugas negara dalam bidang politik (*Taakstelling*) dan tugas negara bidang administrasi (*bestuur*). Hal serupa juga dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam *Algemene Staatslehere* yang membedakan tugas negara dalam bidang politik sebagai etik memilih/menentukan dan tugas negara

dalam bidang politik sebagai teknik-merealisasikan/melaksanakan.

Mengacu pada dasar di atas, dan dikaitkan dengan sisi pelaksana kebijakan publik bahwa fungsi birokrasi pemerintahan terletak pada jalur pelaksanaan, yang mendapat elaborasi lebih lanjut dalam fungsi *out put* (keluaran) dari sistem politik yaitu pembuatan peraturan (tingkatan yang lebih rendah dari peraturan yang memerlukan pengesahan dari badan legislatif atau dibuat oleh legislatif), penerapan/pelaksanaan peraturan dan pengawasan atau pelaksanaan peraturan. Dengan demikian, fungsi birokrasi dapat dicermati dari dua sisi, yaitu fungsi regulatif, yaitu mengatur berbagai aktivitas kenegaraan termasuk aktivitas kemasyarakatan dan pelayanan publik (*public service*).

BAB III

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Tachjan, (2006 : 63) ”di samping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.” Pandangan tersebut mencerminkan bahwa dalam perspektif keilmuan, implementasi kebijakan telah memiliki posisi yang cukup strategis khususnya dalam konteks ilmu administrasi publik, karena secara substantif tidak saja berkaitan dengan aktivitas administrasi sebagai institusi publik, tetapi juga berkaitan dengan lapangan administrasi publik sebagai ilmu.

Pressman dan Wildavsky dalam Nugroho (2008 : 437) menerjemahkan implementasi sebagai “Suatu proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tersebut.” Lebih lanjut Pressman dan Wildavsky dalam Nugroho (2008 : 438) melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal, “*setting of goals*” dengan titik

akhir, “*achieving them*”. Hal ini mengandung makna bahwa esensi dari implementasi kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Parsons dalam Abidin (2006 : 187) merupakan kemampuan untuk “membangun hubungan” dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa memberikan dampak. Berbagai pendapat tersebut, mencerminkan bahwa implementasi kebijakan dimaknai sebagai sebuah proses yang saling terkait, antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan sebagai perwujudan dari tujuan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan dampak.

Rumusan senada dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 1) yang mengemukakan *‘policy implementation ...is the sage of policy-making between the establishment of a policy ...and the consequences of the policy for the people whom it effects.’* Pandangan tersebut mengandung makna bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya merupakan bagian dari keuntungan pengambilan keputusan diantara kebijakan yang sudah dibuat dan konsekuensinya terhadap masyarakat yang terkena dampak. Rumusan di atas mengandung makna bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan. Hal senada dikemukakan oleh Nugroho (2008 : 432) yang berpendapat bahwa:

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Oleh sebab itu, untuk mengimplementasikan suatu kebijakan ada dua pilihan, yakni langsung melaksanakannya

dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan.

Pendapat di atas mencerminkan bahwa untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik sesungguhnya dapat diterjemahkan melalui dua pilihan, yakni; apakah kebijakan tersebut dapat langsung dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan dalam bentuk program kegiatan atau melalui kebijakan yang bersifat derivatif atau turunan. Artinya, kebijakan yang telah dirumuskan oleh institusi atau lembaga yang berkompeten tidak langsung diimplementasikan, tetapi diformulasikan terlebih dahulu melalui kebijakan yang lebih teknis sehingga pelaksana kebijakan dapat lebih memahami esensi kebijakan secara operasional.

Pada sisi lain, Mazmanian & Sabatier dalam Islamy (2004 : 169) menandakan bahwa implementasi sebagai “Pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif maupun yudikatif.” Pengertian di atas menggambarkan bahwa implementasi kebijakan esensinya adalah melaksanakan berbagai keputusan yang telah dicanangkan oleh kelembagaan pemerintah, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Hal ini mengisyaratkan besarnya peran birokrasi pemerintahan, baik dalam konteks formulasi kebijakan maupun dalam melaksanakannya. Sejalan dengan pandangan tersebut, Mustofadidjaja (2003 : 64) berpendapat bahwa “ tugas seorang administrator adalah melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang telah diatur oleh birokrat.” Berbagai pandangan di atas mencerminkan bahwa implementasi kebijakan esensinya

adalah melaksanakan berbagai keputusan yang berasal dari badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang birokrasi merupakan ujung tombak dalam menerjemahkan kebijakan tersebut.

Pendapat di atas senada dengan pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2004 : 167) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan : “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”

Merujuk pada pendapat di atas, dapat diketahui bahwa suatu kebijakan publik sesungguhnya tidak hanya dilaksanakan oleh pihak pemerintah semata tetapi juga membutuhkan keterlibatan dan pemahaman berbagai pihak, termasuk kalangan swasta. Makna seperti ini, dapat dimengerti mengingat sasaran (*goals*) dari suatu kebijakan publik akan berimplikasi luas khususnya pada masyarakat, sehingga pada tahap implementasi pemerintah ada kalanya tidak bisa melakukannya sendiri. Untuk itu, dalam konteks implementasi hubungan antara semua pihak yang terlibat dalam kebijakan publik sudah selayaknya dapat memahami tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh kebijakan publik. Hal ini sejalan dengan pandangan Saefullah (2007 : 46) yang menandakan bahwa:

Keberhasilan suatu kebijakan akan bergantung pada berbagai faktor yang memengaruhinya. Tetapi yang terpenting adalah pemahaman oleh semua pihak yang

terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan penerimaan dengan penuh kesadaran oleh lingkungan masyarakat yang menjadi sasaran. Dengan demikian perlu diupayakan adanya saling pengertian antara aparat pelaksana dengan masyarakat sasaran. Saling pengertian ini merupakan realisasi dari keterikatan antara pembuat kebijakan sebagai mandat dengan publik sebagai pemberi mandat.

Mencermati pandangan di atas, terlihat bahwa kebijakan publik dalam konteks implementasi memang sangat membutuhkan adanya sinergitas di antara pihak yang terlibat dalam kebijakan publik termasuk di dalamnya dari kalangan masyarakat yang dianggap sebagai pemberi mandat atas kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah.

Penguatan atas pandangan di atas juga dapat dicermati dari pendapat Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2001 : 65) yang menjelaskan makna implementasi kebijakan publik sebagai berikut:

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau pelbagai kejadian.

Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan dibutuhkan adanya sejumlah usaha termasuk upaya untuk mengadministrasikan serta

melihat dampak yang dihasilkan oleh kebijakan yang bersangkutan. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan publik juga membutuhkan aspek manajerial dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Siagian (2002 : 225) yang mengungkapkan implementasi kebijakan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan dan strategi merupakan desain pengolahan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari seluruh unsur yang terlibat, yaitu: manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana serta daya, kesemuanya dalam rangka pencapaian 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.

Rumusan di atas dapat dimaknai bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi badan pelaksana melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Mengikuti berbagai pandangan pakar di atas, maka dapat diketahui bahwa pelaksanaan suatu kebijakan publik terlihat begitu kompleks dan rumit, karena di dalamnya menyangkut manusia, struktur, proses, administrasi, manajerial, sampai pada dampak kebijakan. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila dalam perjalanannya sangat terbuka peluang untuk menghadapi berbagai macam kendala yang

secara operasional dapat mengganggu tercapainya sasaran kebijakan. Kendala-kendala inilah yang oleh Dunsire dalam Wahab (2001 : 61) dinamakan sebagai *implementation gap*, yaitu :

Suatu keadaan yang dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Perbedaan tersebut tergantung dari *implementation capacity* dari organisasi/ aktor atau kelompok organisasi/ aktor yang dipercaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat digunakan konsep “keberhasilan” yang dalam khazanah ilmu manajemen dikenal dengan efisiensi dan efektivitas. Efisiensi yang dimaksud akan bersentuhan dengan sejauh mana anggaran yang dikeluarkan untuk mengimplementasikan kebijakan berbanding lurus dengan rencana yang ditetapkan. Sedangkan efektivitas akan terkait dengan jangka waktu pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, secara sederhana keberhasilan implementasi kebijakan sebenarnya dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi keberhasilan dalam mencapai tujuan (sasaran) dan keberhasilan dalam proses (pelaksanaan).

Mengenai pentingnya implementasi suatu kebijakan publik, Tangkilisan (2003 : 17-18) berpandangan bahwa : “implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi

maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kebijakan publik.” Pandangan tersebut, mengisyaratkan betapa pentingnya implementasi kebijakan publik dalam konteks kebijakan publik. Boleh jadi kebijakan publik tidak memiliki makna yang signifikan, manakala tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal tersebut, Nugroho (2008 : 432) mengemukakan bahwa : ”pengalaman paling penting yang harus diperhatikan adalah memberikan perhatian pada implementasi kebijakan, karena administrasi publik kita sering kali mengalami *implementation myopia*, yakni matanya besar, tetapi tidak melihat kesalahan besar di depan hidungnya.” Tiga *myopia* dalam implementasi kebijakan menurut Nugroho (2008 : 432) antara lain:

1. Selama ini sebagian besar risorsis kita habiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakannya,
2. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, lantas rakyat dianggap tahu dan kalau salah langsung dihukum,
3. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah dibuat, implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Dari berbagai rumusan di atas, peneliti dapat mengemukakan bahwa implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur sebagai berikut: *pertama*, proses, yaitu rangkaian aktivitas atau aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan

sasaran/tujuan yang telah ditetapkan. *Kedua*, tujuan, yang hendak dicapai melalui aktivitas yang dilaksanakan. *Ketiga*, hasil atau dampak, yaitu manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran. *Keempat*, evaluasi, yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk mengetahui apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut sudah sejalan dengan rencana atau tidak.

Oleh karena itu, esensi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses kebijakan negara, baik menyangkut usaha mengadministrasikan maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun pelbagai peristiwa. Hal ini senada dengan pandangan Saefullah (2007: 39) yang mengemukakan bahwa "Analisis pada tingkatan pelaksanaan kebijakan sesungguhnya menyangkut bagaimana atau sejauh mana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata." Hal ini mencerminkan bahwa implementasi kebijakan bukanlah sekadar konsep yang tersurat dalam sebuah keputusan semata, tetapi harus dapat diterjemahkan dalam kehidupan yang nyata, sehingga dampak yang dihasilkan benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat.

Sejalan dengan esensi pendapat di atas, Syukur (1986 : 396) mengemukakan tiga unsur penting dalam proses implementasi, yaitu:

- (1) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan,
- (2) *Target group* yaitu, kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan
- (3) unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau

perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Berangkat dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa yang menjadi *target group* adalah kelompok masyarakat yang ada di suatu wilayah atau daerah di mana kebijakan tersebut digulirkan. Adapun unsur pelaksana atau implementor yang bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan adalah aparat pemerintah yang melaksanakan kebijakan tersebut, baik secara administratif maupun teknis. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa implementasi suatu kebijakan pemerintah sesungguhnya dapat dipandang dari tiga sudut yang berbeda, yaitu *pertama*, pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan, *kedua*, pejabat – pejabat (aparat) pelaksana di lapangan dan yang *ketiga*, aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu dituju, yakni kelompok sasaran (*target group*) dalam hal ini masyarakat penerima layanan dari aparat pemerintah.

B. Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik

Sejauh yang penulis amati, bahwa implementasi kebijakan senantiasa memberikan peluang terjadinya perbedaan antara apa yang direncanakan dengan apa yang sesungguhnya terjadi. Adanya kesenjangan, antara apa yang diharapkan oleh perumus kebijakan dengan implementasi kebijakan kerap kali terjadi, sehingga *out put* yang dihasilkan kurang atau bahkan tidak sesuai dengan harapan. Sejalan dengan hal tersebut, Dunsire dalam Wahab (2001 : 47)

mengemukakan bahwa : “Proses kebijakan selalu akan membuka peluang terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan, yang disebut dengan istilah “*implementation gap*.”

Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila suatu kebijakan publik, apa pun bentuknya pada saat diimplementasikan senantiasa mengandung risiko untuk gagal. Kegagalan implementasi kebijakan dapat disebabkan oleh beberapa faktor, baik internal maupun eksternal. Pada sisi ini, Hogwood & Gunn dalam Wahab (2001 : 61- 62) membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu:

Non-implementation (tidak terimplementasikan) dan *unsuccesfull implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun usaha mereka, hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi. Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya

kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*).

Berbeda halnya dengan pandangan Hogwood & Gunn, Agustino (2006 : 170-173) mengemukakan beberapa faktor yang mengakibatkan penundaan sebuah kebijakan, antara lain:

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada,
2. Tidak adanya kepastian hukum,
3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi,
4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Mencermati pendapat di atas, dapat diketahui bahwa suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif karena faktor-faktor tertentu sebagaimana diilustrasikan di atas, sehingga dinilai sebagai pelaksanaan yang jelek, terjadi penundaan atau bahkan dianggap gagal sama sekali. Menurut Abidin (2006 : 187) efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sesungguhnya sangat tergantung pada perspektif yang digunakan dalam menilai efektivitas atau suksesnya implementasi, selain itu, juga sangat erat kaitannya dengan aspek yang hendak disoroti. Sementara itu, Ripley dan Franklin (1986 : 134-137), mengemukakan bahwa implementasi dari setiap kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif utama, yaitu : (1) perspektif *compliance* (2) perspektif *what's happening and why* ?

Perspektif yang *compliance* sebagaimana dilukiskan oleh Ripley dan Franklin, (1986 : 1) merupakan hasil dari studi klasik tentang administrasi yang biasanya lebih menekankan

pada kepatuhan terhadap berbagai aturan/prosedur yang telah ada, studi perilaku organisasi publik (birokrasi) memberi perhatian yang cukup besar terhadap perspektif yang satu ini. Perspektif *compliance* ini pada intinya mempertanyakan apakah para implementor tunduk pada prosedur dan aturan yang telah ditetapkan? Jadi, jika para implementor tunduk pada aturan atau prosedur yang sudah digariskan, bertindak berdasarkan apa yang sudah ditentukan sebelumnya, termasuk rambu-rambu pembatasannya, maka implementasinya dianggap efektif. Karakteristik dari perspektif ini adalah adanya model perilaku implementasi ideal yang sudah ditetapkan sebelumnya, yang biasanya tertuang dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Implementasi yang terjadi kemudian dibandingkan dengan model implementasi ideal tersebut. Jika terdapat kesesuaian antara implementasi aktual dengan model ideal tersebut, maka dinilai telah efektif.

Sedangkan perspektif ‘*what’s happening and why*?’ seperti yang diungkapkan oleh Ripley dan Franklin (1986 : 11) justru memusatkan perhatian pada penjelasan tentang apa yang terjadi dan mengapa terjadi. Perspektif ini berusaha melihat dan mengetahui bagaimana implementasi itu berjalan dan apa yang telah dicapai. Perspektif ini banyak mendapat perhatian, karena orang beranggapan bahwa suatu kebijakan pemerintah baru dikatakan efektif implementasinya jika “... *It achieves something.*” “*Something*” (sesuatu) yang dimaksud di sini berupa apa yang diharapkan untuk dicapai melalui kebijakan tersebut, yang biasanya dinyatakan dalam tujuannya. Hal ini mengandung makna bahwa efektivitas suatu kebijakan akan

tercermin dari pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Terkait dengan pandangan di atas, Goggin, et al (1990 : 34-35) menjelaskan bahwa ada tiga perspektif implementasi yang ditonjolkan yakni:

(1) Process, (2) out put, dan (3) out comes. Pada bagian lain, Goggin, et al juga menjelaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari perspektif “*process*”, dan perspektif “*result*”. Perspektif “*result*” inilah yang kemudian diperincinya menjadi dua sub-perspektif lagi, yaitu “*out put*” dan “*out comes*”.

Perspektif proses sebagaimana dilukiskan oleh Partadinata (2002), menilai bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut seberapa jauh peraturan-peraturan, atau mandat-mandat yang sudah ditetapkan pada tingkat atas diefektifkan pelaksanaannya oleh pemerintah atau aparat tingkat bawah. Karakteristik utama dari perspektif ini adalah “*...timely and satisfactory performance of performance of certain necessary task related to carrying out the of the law.*” Jadi, implementasi kebijakan yang memuaskan dan tepat waktu dari rangkaian tugas-tugas penting yang berkaitan dengan upaya mewujudkan maksud dari peraturan, atau mandat, merupakan indikator efektivitas implementasi kebijakan. Perspektif ini menurut Goggin, et al (1990 : 34 – 35), sama seperti perspektif “*compliance*” . *Compliance* yang dimaksudkan oleh Goggin, et al di sini adalah “*The timely satisfaction procedural requirements of a law...the expectation that the law will be neither modified nor subverted*

in a way that is contrary to the lawmarkers intent.” Dalam kaitan dengan apa yang dimaksudkan dengan “proses” di sini, Goggin, et al (1990 : 34-35), menjelaskan bahwa “*State implementation is a proces, a series of state dicisions and actions directed toward putting an already-decided federal mandate into effect.*” Jadi, proses yang dimaksud di sini adalah rangkaian keputusan dan tindakan aksi atau aktivitas, yang diambil pada tingkat daerah yang diarahkan bagi pengefektifan suatu mandat dan keputusan yang telah diambil pada tingkat pusat. Yang ditekankan di sini adalah kesesuaiannya dengan bunyi peraturan, atau mandat tanpa mengubahnya.

Perspektif “*process*” atau “*compliance*” tersebut di atas, diakui oleh Goggin, et al (1990 : 35) sebagai berikut:

Perspektif yang tidak memadai untuk menilai apakah implementasi suatu kebijakan efektif atau tidak. Karena bisa saja secara prosedural, semua aktivitas implementasi yang dijalankan oleh implementor (pelaksana) sudah sesuai dan atau selaras dengan ketentuan yang dinyatakan secara tegas dan autoritatif dalam juklak dan juknis, akan tetapi keberhasilan yang sifatnya prosedural tersebut tidak menjamin bahwa tujuan yang hendak diwujudkan sudah tercapai atau persoalan yang hendak diatasi melalui kebijakan dan atau implementasinya tersebut sudah teratasi.

Dengan perkataan lain, efektivitas implementasi pada tingkat prosedural tidaklah identik dengan efektivitas implementasi secara substansial. Yang dimaksud dengan

substansial di sini adalah menyangkut tujuan dan persoalan dasar yang hendak dipecahkan melalui kebijakan (*problem solving oriented*). Implementasi yang mampu mengatasi persoalan dasarnya, berarti dapat dikatakan sebagai implementasi yang efektif secara substansial. Tanpa mengurangi pentingnya efektivitas tingkat prosedural, efektivitas implementasi secara substansial dipandang sebagai aspek yang paling penting untuk dijadikan standar penilaian efektivitas secara keseluruhan. Pada posisi inilah Goggin, et al. menandakan bahwa efektivitas implementasi pada tingkat prosedural baru merupakan salah satu dimensi saja, tidak akan memadai untuk dijadikan sebagai dasar penilaian efektivitas kebijakan publik jika tidak dilengkapi dengan dimensi *result*-nya (hasil/akibat). Artinya, efektivitas implementasi kebijakan baru dikatakan efektif apabila terjadinya efektivitas pada tingkat prosedural (*compliance*) dan juga efektivitas pada tingkat tujuan dan hasil (*result*) yang hendak dicapai. Oleh karena itu, selain aspek prosedural yang tak kalah pentingnya adalah aspek tujuan dari kebijakan tersebut. Dengan demikian, efektivitas implementasi kebijakan akan tercermin dari aspek prosedural dan tujuan yang diinginkan serta menghasilkan manfaat nyata kepada masyarakat.

Senada dengan pandangan di atas, Winardi (1992 : 137) mengemukakan bahwa:

”Untuk mengetahui bagaimana suatu program berjalan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, perlu adanya tindakan-tindakan pemantauan/ monitoring. Monitoring merupakan

upaya untuk memantau secara berkala agar aktivitas berjalan tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan, karena dapat melakukan perbaikan-perbaikan sesegera mungkin. Upaya ini dapat dilakukan secara langsung yaitu melalui laporan-laporan atau catatan tertulis.”

Berdasarkan hasil *monitoring* dapat dilakukan evaluasi untuk mengetahui perkembangan baik menyangkut kemajuan maupun kendala yang dihadapi, sehingga dapat diketahui sejauhmana suatu program telah memberikan hasil atau manfaat nyata kepada masyarakat. Tentang evaluasi, Bryant dan White (1987 : 198) mengatakan bahwa : “Evaluasi diperlukan untuk memberi kejelasan tentang seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan.” Pandangan yang lebih spesifik dikemukakan oleh Abidin (2006 : 211), yang menandakan bahwa evaluasi kebijakan setidaknya mengandung tiga pengertian, yaitu:

1. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum kebijakan dilaksanakan (*ex-ante evaluation*)
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau *monitoring*
3. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*).

Pandangan di atas mengisyaratkan adanya tiga tahapan penting dalam konteks evaluasi kebijakan, yakni evaluasi kebijakan pada tahap awal, pelaksanaan dan evaluasi pada tahap akhir. Ketiga tahapan tersebut secara implementatif, memiliki keterkaitan yang sangat erat, yang kesemuanya itu

dimaksudkan untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Sedangkan Heath dalam Tangkilisan (2003 : 27) membedakan evaluasi kebijakan publik atas tiga bagian, yaitu:

1. Proses (*process evaluation*), dimana evaluasi dilakukan dengan memusatkan perhatian pada pertanyaan bagaimana program dilaksanakan (*How did the program operate*)?
2. Dampak (*impact evaluation*), bahwa evaluasi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah dicapai dari program (*What did the program do*)?
3. Strategi (*strategic evaluation*), bahwa evaluasi ini bertujuan untuk mencari jawaban atas pertanyaan bagaimana program dapat dilaksanakan secara efektif, untuk memecahkan persoalan masyarakat dibanding dengan program lain yang ditujukan pada masalah yang sama sesuai dengan topik mengenai kebijakan publik.

Sejalan dengan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa suatu implementasi kebijakan secara komprehensif juga sesungguhnya dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu aspek *prosedural* atau *compliance* artinya sejauh mana aktivitas atau kegiatan taat atau sesuai dengan aturan atau prosedur yang telah digariskan dalam pedoman atau petunjuk pelaksanaannya. Kemudian aspek tujuan dan hasil, yaitu sejauh mana aktivitas-aktivitas tersebut berorientasi pada tujuan kebijakan sehingga memberikan manfaat yang nyata bagi kepentingan masyarakat

C. Berbagai Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik

Secara historis perkembangan implementasi kebijakan publik, telah mengalami berbagai perubahan yang cukup signifikan. Namun secara substansial, perkembangan tersebut setidaknya diilhami oleh munculnya berbagai macam pendekatan yang dapat dijadikan rujukan untuk memahami esensi implementasi kebijakan publik secara komprehensif. Mengenai pentingnya memahami pendekatan dalam implementasi kebijakan ini, telah disinggung oleh Laswell dalam Varma (1996 : 134) yang mengisyaratkan bahwa "untuk memahami kebijakan publik dapat digunakan suatu pendekatan yang disebut sebagai *policy process approach* (pendekatan proses dalam kebijakan)." Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijakan, selain pembuatan agenda kebijakan, legitimasi dan evaluasi kebijakan.

Pandangan di atas memberikan gambaran bahwa meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu kebijakan publik. Dengan demikian, dapat dipahami jika dalam mengkaji studi implementasi kebijakan, berbagai pendekatan yang digunakan

untuk menjelaskan esensi implementasi kebijakan memang layak untuk dikemukakan.

Presman dan Wildavsky boleh jadi merupakan pakar yang dianggap sebagai pioner dalam mengembangkan studi implementasi kebijakan. Oleh karena itu, kedua pakar ini dikelompokkan pada generasi pertama dalam mengembangkan pendekatan studi implementasi. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa mereka secara eksplisit telah menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sarasannya yang kemudian mereka rilis dalam sebuah buku yang berjudul *Implementation*.

Kontribusi terbesar dari temuan kedua pakar di atas sebagaimana dilukiskan oleh P.deLeon and L. deLeon dalam Purwanto, (2004 : 16) antara lain : menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasi *good intentions* menjadi *good policy*. Dengan pendekatan studi kasusnya, generasi pertama ini kemudian menghasilkan banyak sekali kasus kegagalan implementasi dengan metode deskripsi yang menarik. Dari berbagai studi kasus tersebut, para peneliti kemudian muncul dengan resep mereka sendiri-sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan. Namun, sangat disayangkan resep yang mereka buat tersebut belum mampu menghasilkan apa yang disebut sebagai teori umum tentang implementasi.

Perkembangan menarik dari pendekatan implementasi kebijakan ini justru muncul pada generasi kedua. Para peneliti

generasi kedua ini sudah menggunakan berbagai hipotesis yang kemudian menghasilkan model tentang implementasi kebijakan dan membuktikan model mereka dengan data empiris di lapangan. Pada generasi kedua ini pula lahir pendekatan yang disebut *top downers* dan *bottom-uppers*. Pendekatan *top downers* memandang bahwa implementasi dipahami sebagai proses administrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kemudian, pencapaian tujuan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut. Dari pemahaman semacam itu, mereka selanjutnya memunculkan rekomendasi tentang bagaimana cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan tersebut dalam bentuk-bentuk model yang telah mereka buat. Adapun para pakar yang tergabung dalam pendekatan ini antara lain; Edwards III, Grindle, Van Metter dan Van Horn, dan Mazmanian dan Sabatier. Sementara pendekatan *bottom upers* berpandangan bahwa implementasi kebijakan akan dapat berhasil apabila mereka yang terkena dampak utama dari implementasi kebijakan ini dilibatsertakan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya. Hal inilah yang mereka sebut sering dilupakan oleh aliran *top downers*. Dengan berbagai argumentasi tersebut, para pakar *bottom upers* kemudian menganjurkan bahwa untuk memahami implementasi kebijakan secara lebih detail, para peneliti harus memulainya dari level paling bawah, yaitu dengan memahami konstelasi politik aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Pemahaman peneliti tentang konstelasi politik antaraktor

politik inilah yang akan mampu memberikan penjelasan mengapa implementasi suatu kebijakan berhasil diimplementasikan di suatu lokasi sementara gagal di tempat lain. Adapun tokoh-tokoh yang berperan dalam aliran ini antara lain Hjern.

Pendekatan berikutnya muncul dari generasi ketiga yang dipelopori oleh Goggin. Peneliti pada generasi yang ketiga ini mencoba mengembangkan suatu pendekatan baru agar studi implementasi menjadi lebih *scientific*. Pendekatan ini memandang bahwa implementasi memiliki kompleksitas yang tinggi, yakni menyangkut hubungan antara berbagai lembaga yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan baik yang di pusat maupun di daerah. Para pakar yang tergabung dalam generasi ketiga ini membuat berbagai macam hipotesis untuk menjelaskan kompleksitas hubungan antarlembaga tersebut untuk menjawab pertanyaan mengapa perilaku para implementor bervariasi pada waktu yang berbeda, pada jenis kebijakan yang berbeda, serta pada unit organisasi yang berbeda. Keilmiahan pendekatan yang dipakai oleh generasi ketiga ini, menurut P. deLeon and L. deLeon dalam Purwanto (2004 : 18) ditunjukkan oleh "usaha mereka untuk menguji berbagai hipotesis yang mereka buat dengan berbagai macam teknik, seperti *game theory* atau *contingency theories* seperti yang dikembangkan oleh Matland dan Ingram."

Jika mencermati berbagai pendekatan yang telah diungkapkan di atas, tampak jelas bahwa pada generasi kedua pendekatan implementasi kebijakan mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Hal ini dapat dicermati

dari lahirnya berbagai model implementasi kebijakan yang secara teoretis dapat dijadikan sebagai rujukan untuk mengukur tingkat keberhasilan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila para peneliti studi implementasi kebijakan publik saat ini lebih banyak mengambil rujukan pada generasi kedua ini.

Smith, sebagaimana dikutip oleh Tachjan (2006 : 39) mengajukan model implementasi kebijakan yang dikenal dengan istilah "*A Model of The Policy Implementation Process.*" Model ini dipandang sebagai model implementasi kebijakan yang paling klasik, yang di dalamnya terkait empat variabel yang perlu diperhatikan ketika melihat proses implementasi suatu kebijakan. Adapun keempat variabel yang dimaksud antara lain; (1) kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan, (2) kelompok sasaran (*target group*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, (3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan, (4) *environmental factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang memengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Mencermati model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Smith di atas, dapat diketahui bahwa suatu proses implementasi kebijakan sesungguhnya akan

bersentuhan dengan empat variabel, bahwa keempat variabel tersebut merupakan sebuah sistem yang berjalan secara sinergis atau saling memengaruhi yang oleh Tachjan (2006 : 21) disebut "berinteraksi secara timbal balik". Terjadinya interaksi tersebut, kemudian bisa menimbulkan terjadinya 'gesekan' yang mendorong adanya konflik atau terjadinya friksi. Kondisi tersebut kemudian mendorong terjadinya perubahan dalam institusi bahkan menguatnya keinginan untuk menegakkan institusi yang baru.

Model lain dikemukakan oleh Grindle yang mengajukan model implementasi kebijakan yang dikenal dengan "*Implementation as A Political and Administrative Process.*" Menurut Grindle dalam Agustino (2006 : 167) variabel yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu **Pertama**, *Content of Policy* yang meliputi *Interest Affected* (kepentingan yang memengaruhi), *Type of Benefits* (tipe manfaat), *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan), *Program Implementer* (pelaksana program) dan *Resources Committed* (sumber daya yang digunakan).

Kedua. *Context of Policy*, yang meliputi *Power, Interest and strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat), *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rejim yang berkuasa), dan *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respons dari pelaksana).

Pendapat di atas menegaskan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai tidaknya tujuan yang ingin diraih. Oleh karena itu, lebih lanjut Grindle dalam Agustino (2006 : 167-168) mengemukakan bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Berpijak dari rumusan di atas, dapat dikemukakan bahwa setelah pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh *content* (isi) dan konteks diterapkan, akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan atau tidak. Kecuali itu, dapat dideteksi pula apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan akan terjadi. Sedangkan Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2002 : 109 -110) mengajukan model implementasi kebijakan yang dikenal dengan sebutan *A Model of the Policy Implementation*. Kedua pakar tersebut

mengemukakan enam variabel yang dianggap memengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan,
2. Sumber daya,
3. Karakteristik agen pelaksana,
4. Sikap atau kecenderungan para pelaksana,
5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana,
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Melihat esensi model implementasi kebijakan yang dikembangkan kedua pakar di atas, dapat diketahui bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah abstraksi atau *performance* suatu pengewejantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Selain itu, model ini juga mencerminkan adanya proses politik yang bersifat linier dalam mendorong pencapaian keberhasilan kinerja kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu, model ini tidak hanya menentukan hubungan antarfaktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, tetapi juga melihat bagaimana keputusan kebijakan direalisasinya secara nyata.

Model implementasi kebijakan yang menekankan pada tercapainya proses implementasi dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2004 : 169-170) yang mengemukakan model *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Menurut kedua pakar tersebut ada 3 (tiga) variabel penting yang memengaruhi tercapainya proses implementasi kebijakan, antara lain:

1. Mudah-tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan,
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi,
3. Variabel di luar undang-undang yang memengaruhi proses implementasi.

Melengkapi konsepsi di atas, Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2004 : 170) memberikan penjelasan secara komprehensif sebagai berikut : *pertama*, variabel mudah-tidaknya masalah dikendalikan meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. *Kedua*, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi meliputi; kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar. *Ketiga*, variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi meliputi; kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atasan, serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Mencermati apa yang dikemukakan kedua pakar di atas, dapat diketahui bahwa Mazmanian dan Sabatier melihat pentingnya implementasi kebijakan dari sudut pandang kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud, antara lain mudah-tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan, kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dan variabel di luar undang-undang yang memengaruhi proses implementasi. Ketiga variabel tersebut berjalan sinergis

dalam menunjang akselerasi proses pelaksanaan kebijakan, sehingga dapat dimengerti jika tercapai-tidaknya tujuan formal dari sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh ketiga variabel tersebut.

Pendekatan yang lebih menekankan pada efektivitas implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran kebijakan dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 9 - 10). Model implementasi kebijakan yang dia kembangkan kemudian dikenal dengan sebutan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edwards III ada empat faktor (*four critical factor*) yang sangat menentukan efektivitas implementasi suatu kebijakan publik antara lain : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi.

Mengacu pada pandangan Edwards III di atas, dapat dikemukakan bahwa faktor komunikasi merupakan salah satu faktor yang ikut menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan, bahwa implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decission makers*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Para pembuat keputusan akan memahami terhadap apa yang akan dikerjakan manakala komunikasi berlangsung dengan baik. Kecuali itu, kebijakan yang akan dikomunikasikan harus berlangsung secara tepat, akurat dan konsisten.

Secara esensial Koontz & Donnel dalam Hasibuan (1996 : 195) mengemukakan bahwa “komunikasi merupakan pemindahan informasi dari seseorang ke orang lain terlepas dari dipercayai atau tidak. Tetapi informasi yang ditransfer tentulah harus dipahami si penerima.” Kemudian dari sisi proses, Rivai (2003 : 376) menandakan bahwa “komunikasi

merupakan proses penting dalam wadah organisasi atau lembaga. Jika seorang pemimpin berhasil dalam berkomunikasi, merupakan jaminan kesuksesan dalam usaha pencapaian tujuan.”

Penguatan atas pentingnya aspek komunikasi ini tercermin dari pendapat Cafezio & Morehouse dalam Rivai (2003 : 381) yang esensinya dapat dipahami sebagai berikut bahwa “komunikasi merupakan kunci penting dalam memahami sesuatu. Melalui komunikasi, pencapaian tujuan akan lebih mudah tercapai. Kecuali itu, komunikasi juga dapat memudahkan anggota organisasi dalam melakukan kerja sama serta menyamakan persepsi dalam rangka mencapai tujuan organisasi.”

Melengkapi urgensi penerapan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, Edwards III (1980 : 17) mengemukakan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, yakni:

- (1) *transmisi*, yakni penyaluran komunikasi dalam implementasi kebijakan. *Dalam* konteks ini dapat dikemukakan bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.
- (2) *kejelasan*, dalam arti bahwa komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan,
- (3) *konsistensi*, artinya perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan.

Namun demikian, harus dipahami bahwa dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, faktor komunikasi senantiasa akan menghadapi sejumlah kendala (*constrain*) atau hambatan. Sehubungan dengan hal tersebut, Hasibuan (1996 : 199) mengemukakan sejumlah hambatan terkait dengan faktor komunikasi, antara lain: “hambatan kemampuan, saat komunikasi kurang mampu menangkap dan menafsirkan pesan komunikasi, sehingga dipersepsi serta dilakukan salah.”

Pencapaian sasaran kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Edwards III juga tidak terlepas dari faktor sumber daya. Pada posisi ini, sumber daya merupakan faktor penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Suharto (2005 : 73) yang menandakan bahwa ”sumber daya memiliki peranan yang sangat besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.” Kemudian dalam perspektif organisasi, Sugandha (1991 : 49) mengemukakan bahwa:

”Sumber daya organisasi mencakup (1) modal yang berupa uang, dan (2) material atau bahan baku, informasi, mesin-mesin, peralatan, perlengkapan, gedung, kantor, waktu dan personel. Pandangan tersebut mengisyaratkan bahwa modal dipandang sebagai faktor yang sangat strategis dalam mendukung operasionalisasi organisasi.

Pandangan di atas mencerminkan bahwa faktor sumber daya dalam konteks organisasi secara operasional mencakup berbagai hal yang dibutuhkan oleh organisasi yang

bersangkutan, baik berupa uang, material, informasi, peralatan dan sebagainya. Semua faktor sumber daya tersebut, secara esensial dipandang penting dalam mendukung operasionalisasi kegiatan organisasi sebagai pengewejantahan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Sementara terkait dengan pentingnya sumber daya manusia dalam organisasi dikemukakan oleh Hasibuan (1996 : 176) yang menandakan bahwa: "sumber daya manusia merupakan kunci dalam suatu organisasi. Tanpa kehadiran sumber daya manusia, mustahil suatu organisasi dapat digerakkan."

Pandangan di atas mencerminkan bahwa sumber daya manusia menempati posisi yang sangat strategis dalam konteks pelaksanaan kegiatan organisasi, sehingga sangat wajar apabila kemudian disebut sebagai kunci dalam suatu organisasi. Hal senada dinyatakan oleh Gomes (1997 : 24) yang mengungkapkan bahwa :

"Unsur manusia di dalam organisasi, mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena manusialah yang bisa mengetahui input-input apa saja yang perlu diambil dari lingkungan dan bagaimana caranya untuk mendapatkan *input-input* tersebut, teknologi dan cara yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan *input-input* tadi menjadi *out put* yang memberikan keinginan publik."

Pendapat di atas juga mengisyaratkan betapa pentingnya faktor manusia dalam menjalankan aktivitas organisasi, karena manusia bisa mengetahui proses kegiatan

yang berlangsung dalam organisasi yang bersangkutan baik terkait dengan input (masukan), proses maupun *out put* yang dihasilkan dalam organisasi yang bersangkutan.

Pendapat para pakar di atas, juga dikuatkan oleh pandangan Saydan dalam Sartono (2004 : 254) yang mengemukakan beberapa faktor yang mendorong perlunya suatu organisasi melakukan pemeliharaan sumber daya manusia sebagai berikut:

”*pertama*, sumber daya manusia merupakan modal utama organisasi, yang apabila tidak dipelihara dapat menimbulkan kerugian bagi organisasi. *Kedua*, sumber daya manusia biasanya mempunyai kelebihan, keterbatasan, emosi, dan perasaan yang mudah berubah dengan berubah lingkungan sekitarnya. *Ketiga*, meningkatkan semangat dan kegairahan kerja. *Keempat*, meningkatkan rasa aman, rasa bangga dan ketenangan jiwa sumber daya manusia dalam melakukan pekerjaannya. *Kelima*, menurunkan tingkat kemangkiran sumber daya manusia. *Keenam*, menurunkan tingkat *turn over* sumber daya manusia. *Ketujuh*, menciptakan suasana hubungan kerja yang harmonis.”

Untuk itulah kemudian dibutuhkan upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, agar organisasi dapat berjalan dengan optimal. Sehubungan dengan hal ini, Saefullah (2007 : 190) mengemukakan bahwa: “untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus, diperlukan

penataan dan perencanaan yang matang, termasuk kualifikasi yang dikehendaki.”

Mengikuti pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa dalam menunjang peningkatan kualitas sumber daya aparatus dibutuhkan sejumlah langkah strategis baik menyangkut penataan, perencanaan aparatus maupun kualifikasi yang dibutuhkan oleh institusi. Penataan aparatus, sebagaimana dilukiskan oleh Dawud (2006: 73) dibutuhkan oleh suatu organisasi untuk melihat sejauh mana karakteristik, kemampuan, dan ketersediaan aparatus sesuai dengan potensi dan kebutuhan organisasi.

Sedangkan perencanaan sumber daya manusia (aparatus) yang mantap akan memberikan manfaat yang sangat signifikan terhadap kepentingan dan kemajuan organisasi. Dalam konteks inilah kemudian Siagian (2002 : 44-48) merekomendasikan manfaat perencanaan sumber daya manusia dalam konteks organisasi, sebabnya sebagai berikut :

pertama, organisasi dapat memanfaatkan sumber daya manusia yang sudah ada secara lebih baik, *kedua*, melalui perencanaan sumber daya manusia yang matang, produktivitas kerja pegawai dapat ditingkatkan, *ketiga*, membantu dalam menentukan kebutuhan sumber daya manusia di masa depan baik secara kuantitatif maupun kualitatif, *keempat* membantu dalam memberikan informasi ketenagakerjaan, *kelima*, membantu dalam melakukan penelitian yang komprehensif terkait dengan sumber daya manusia.

Keenam, sebagai dasar dalam penyusunan program kerja.

Adapun indikator yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dalam konteks pelaksanaan kebijakan Edwards III (1980 : 53) mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

(1) *Staf*, yakni para pegawai atau *street level bureaucrats*. Kegagalan dalam implementasi kebijakan seringkali terjadi disebabkan oleh pegawai yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak kompeten di bidangnya. (2) *Informasi*; dalam konteks pelaksanaan kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yakni, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan atau regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. (3) *Wewenang*, yakni otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. (4) *Fasilitas*, yakni sarana dan prasarana pendukung implementasi kebijakan.

Hal penting lainnya yang menjadi sorotan Edwards III adalah faktor disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan. Manakala implementasi kebijakan ingin berjalan dengan efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dikerjakan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Hal penting yang harus diperhatikan untuk memahami faktor disposisi ini, antara lain: (1) *pengangkatan birokrat*, yang harus

dilaksanakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, (2) *insentif*, yakni menambah keuntungan atau penghasilan bagi para pelaksana kebijakan.

Sikap atau disposisi sebagaimana dikemukakan oleh Tachjan (2006 : 83) merupakan “faktor budaya yang dimiliki oleh seorang birokrat yang diposisikan sebagai energi sosial untuk menggerakkan seorang implementor. Hal tersebut mengandung makna bahwa sikap aparat mencerminkan komitmen dan perilaku dari seorang aparat dalam menterjemahkan suatu kebijakan.”

Kecuali itu, budaya birokrasi sesungguhnya juga sangat inheren dengan masalah perilaku birokrasi (organisasi) dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Perilaku birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2002 : 185) terbentuk dari interaksi karakteristik individu dengan karakteristik organisasi yang dimaksudkan sebagai operasionalisasi dan aktualisasi sikap organisasi (kelompok) terhadap tantangan dari dalam (internal) atau rangsangan dari lingkungannya (eksternal). Rangsangan dan tantangan kedua karakteristik tersebut kemudian akan saling memengaruhi (berinteraksi) untuk memberikan tanggapannya. Karakteristik yang dimaksud sebagaimana dikemukakan oleh Tahjan (2006 : 117) merupakan ciri-ciri tersendiri yang bertalian dengan kemampuan, kepercayaan diri, pengharapan, pandangan, sikap, persepsi, asumsi, kebutuhan, pengalaman dan sebagainya.

Argumentasi di atas, dikuatkan oleh pandangan Saefulah (2007 : 192 – 193) yang mengingatkan bahwa :

“.....salah satu kelemahan kinerja aparatus birokrasi di Indonesia karena posisinya yang tidak netral. Pengertian netral dihubungkan dengan tanggung jawabnya sebagai lembaga birokrasi yang harus berorientasi pada pencapaian tujuan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang telah diperhitungkan. Ketidaknetralan birokrasi pada masa lalu bukan saja mengubah posisinya sebagai lembaga administratif menjadi lembaga politik secara terselubung, tetapi juga membuat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak adil karena ada pesan-pesan politik tertentu. Karena itu, upaya penguatan kinerja aparatus dalam otonomi daerah harus dilakukan melalui netralitas birokrasi pemerintah daerah. Dengan posisinya yang netral, aparatus akan dapat memberikan pelayanan publik tanpa ada pesan atau tekanan dari pihak-pihak tertentu. Netralitas dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab yang kuat dan keberanian untuk mengambil inisiatif serta dorongan untuk mengembangkan kreativitasnya dengan baik.”

Pada sisi lain birokrasi juga dihadapkan pada kelemahan insentif yang diterimanya, sehingga hal ini tidak jarang dapat mengganggu terhadap kinerja mereka. Itulah sebabnya Dwiyanto (2006 : 15) mengingatkan bahwa:

“ Rendahnya gaji yang diterima oleh para aparatus dan terbatasnya sumber-sumber insentif finansial yang bisa diperolehnya secara wajar sering menjadi salah satu faktor yang mendorong kekuasaan untuk menambah penghasilan. Pada sisi lain, ketidakpastian pelayanan

yang sangat tinggi dan prosedur pelayanan yang sangat rumit dan panjang membuat *opportunity costs* untuk mengikuti prosedur permintaan masyarakat akan pelayanan publik melalui “jalur belakang” menjadi semakin tinggi. Pertemuan kedua faktor ini sering mendorong munculnya rente birokrasi dan memperburuk kualitas pelayanan publik.”

Pendapat di atas mencerminkan bahwa rendahnya tingkat penghargaan terhadap aparatus yang mampu menunjukkan prestasi kerja dan memberi pelayanan yang prima pada masyarakat menjadi salah satu pemicu menurunnya prestasi kerja aparatus. Hal ini sejalan dengan pandangan Bustomi (2005 : 305) yang menandakan “promosi, mutasi dan rekrutmen pejabat struktural, yang menjadi sumber motivasi bagi aparatus, tidak sepenuhnya didasarkan pada prestasi kerja dan kemampuan memberi layanan kepada masyarakat, tetapi lebih didasarkan atas senioritas, dan loyalitas pada atasan, serta kepercayaan atasan kepada bawahan. Akibatnya, aparatus lebih banyak memberikan perhatian kepada kepentingan atasan dan menunjukkan loyalitasnya kepada atasan, ketimbang kepada kepentingan masyarakat.”

Penguatan terhadap pandangan ini juga dikemukakan oleh Thoha (1985 : 13) yang menandakan bahwa “promosi merupakan *reward* yang diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar berupa kenaikan pangkat atau jabatan.”

Sedangkan faktor yang keempat yang dipandang ikut andil dalam memengaruhi implementasi kebijakan publik

adalah struktur birokrasi. Boleh jadi, sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan sudah tersedia secara lengkap, atau para implementor sudah mengetahui dengan pasti apa yang akan mereka lakukan, namun suatu kebijakan bisa saja tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena struktur birokrasi yang ada tidak atau kurang mendukung terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, fungsi struktur dalam sebuah organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Wicaksono (2006 : 75) adalah :

Memberikan informasi kepada seluruh manusia yang menjadi anggotanya untuk mengetahui kegiatan atau pekerjaan yang harus ia kerjakan, berkonsultasi, atau bertanggung jawab kepada siapa, sehingga proses kerja sama menuju pencapaian tujuan organisasi dapat terwujud sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Pandangan di atas mencerminkan bahwa keberadaan struktur dalam sebuah organisasi memberikan kejelasan kepada semua anggota organisasi tentang apa yang harus mereka kerjakan, sehingga membantu dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Senada dengan argumentasi tersebut, lebih lanjut Wicaksono (2006 : 76) mengemukakan bahwa struktur dalam sebuah organisasi memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kejelasan tanggung jawab,
2. Kejelasan kedudukan,
3. Kejelasan uraian tugas,

4. Kejelasan jalur hubungan.

Merujuk pada pendapat di atas, dapat dipahami apabila struktur organisasi dalam birokrasi pemerintahan seyogyanya mampu memberikan penguatan terhadap kelancaran pelaksanaan suatu kebijakan. Sehubungan dengan hal tersebut, Edwards III (1980 : 125) mengemukakan dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan, yaitu: (1) melaksanakan *standard operating procedures*, (2) *fragmentasi*, yaitu upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai di beberapa unit kerja. Bahkan kehadiran struktur birokrasi dianggap merupakan faktor penting yang harus mendapat perhatian, karena secara hakiki struktur birokrasi dapat membantu dalam pencapaian tujuan dari suatu kebijakan yang kemudian diarahkan untuk kepentingan masyarakat, yakni meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Secara empirik masih ditemukan bahwa struktur birokrasi pemerintah terkadang menampilkan sosok yang gemuk serta cenderung memperlihatkan dirinya sebagai sistem yang kaku (*rigid*) dan formalistik. Kondisi seperti ini sebagaimana dilukiskan oleh Widodo (2007 : 54) “menyebabkan masyarakat menjadi enggan bersentuhan dengan struktur birokrasi, karena yang tersirat dalam benak masyarakat adalah sejumlah prosedur, sistem dan sosok birokrasi yang “tidak ramah” atau tidak bersahabat. Dengan demikian, dapat dimengerti apabila struktur birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai pedoman, penuntun dan standar untuk melayani kepentingan publik.”

Buruknya citra struktur birokrasi tersebut kemudian dikuatkan oleh pemikiran Dwiyanto (2006 : 14) yang menandakan bahwa : “struktur birokrasi yang hierarki cenderung membuat bawahan sangat tergantung kepada atasannya.” Idealnya, struktur birokrasi dapat mencerminkan adanya kejelasan tugas dan fungsi organisasi sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Dengan perkataan lain, struktur birokrasi sebagaimana dijelaskan oleh Pasolong (2007 : 79) : “merupakan kerangka organisasi kecamatan yang menjelaskan visualisasi dari garis wewenang, tanggung jawab, wewenang, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi.” Dengan demikian, struktur birokrasi akan memiliki fungsi yang jelas dalam menunjang keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Oleh karena itulah kemudian Wicaksono (2006 : 75) menegaskan bahwa:

“fungsi struktur birokrasi dalam sebuah organisasi akan memberikan informasi kepada seluruh manusia yang menjadi anggotanya untuk mengetahui kegiatan atau pekerjaan yang harus ia kerjakan, berkonsultasi, atau bertanggung jawab kepada siapa, sehingga proses kerja sama menuju pencapaian tujuan organisasi dapat terwujud sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.”

Untuk itu, bagaimana struktur birokrasi pemerintah tersebut didesain secara efektif dan efisien sehingga ia memiliki kapasitas dan kinerja yang tinggi dalam rangka melayani dan melindungi kepentingan publik. Desain struktur organisasi sebagaimana dilukiskan oleh Sugandha (1991 : 42) “merupakan suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana

aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu pimpinan untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif.”

Terkait dengan pemikiran tersebut, Tachjan (2006 : 89-90) menegaskan bahwa struktur organisasi hendaknya sesuai dengan :

pertama, visi dan misi yang hendak dicapai, *kedua*, kondisi lingkungan yang mengelilinginya baik lingkungan internal maupun eksternal, *ketiga*, sifat pelayanan yang diberikan atau dihasilkan, *keempat*, teknologi yang dipergunakan dalam proses pelayanan, *kelima*, tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat atau kelompok sarasannya.

Penguatan atas pemikiran tersebut ditegaskan oleh Keban (2004 : 125) yang menyatakan bahwa “...dalam konteks desain struktur organisasi, maka yang harus dikembangkan adalah: *pertama*, hierarki dari tujuan organisasi, *kedua*, konsep pembagian kerja dan *ketiga*, sistem koordinasi dan kontrol.”

Argumentasi tersebut, tampaknya sangat relevan dengan apa yang diisyaratkan oleh Osborne & Gaebler (1996 : 23) yang esensinya melihat birokrasi dengan visi baru. Salah satu poin penting dari pemikiran Osborne yang sering menjadi rujukan dalam konteks peningkatan kualitas pelayanan publik adalah membenahi birokrasinya ke dalam bentuk organisasi yang terbuka dan fleksibel, ramping atau pipih (*flat*), efisien dan rasional serta desentralisasi.

Pada sisi lain, patut diperhatikan bahwa struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan ditentukan pula oleh adanya standar operasional prosedur (SOP) yang

mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana dikemukakan oleh Amos (2005 : 286) “merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau dibutuhkan oleh warga.”

BAB IV

DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

A. Konsep Desentralisasi

Di tengah menguatnya keinginan untuk melaksanakan otonomi daerah saat ini, desentralisasi merupakan hal yang urgen untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, konsep desentralisasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari implementasinya. Desentralisasi sebagaimana diungkapkan oleh Prasojo et al, (2006 : 1) ”saat ini telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara.” Penguatan atas pandangan tersebut juga dikemukakan oleh Hoessein dalam *Jurnal Ilmu Administrasi & Organisasi* (2001 : 2) yang menandakan bahwa : “Kebijakan desentralisasi mutlak untuk dilaksanakan sebagai salah satu manifestasi dari penyelenggaraan otonomi daerah yang telah dicanangkan.” Pandangan ini mencerminkan bahwa kebijakan desentralisasi merupakan wujud pelaksanaan otonomi daerah yang secara operasional tidak bisa dihindari. Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya komitmen yang kuat dari berbagai pihak yang terkait untuk melaksanakan kebijakan tersebut, dimana salah satunya diterjemahkan melalui adanya

pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Menurut Litvack & Seddon (1999 : 2), desentralisasi diterjemahkan sebagai “ *The transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector.*” Hal senada dikemukakan oleh Solihin (2002 : 52) yang mengemukakan bahwa desentralisasi diterjemahkan sebagai “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Merujuk pada pengertian di atas, dapat diketahui bahwa esensi dari konsep desentralisasi sesungguhnya berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyerahkan sebagian kewenangannya, baik kepada pemerintahan yang ada di bawahnya maupun pihak lain termasuk kepada pihak swasta. Oleh sebab itu, Mardiasmo (2002 : 5) mengemukakan bahwa, “desentralisasi tidak hanya diterjemahkan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta, yang di antaranya diterjemahkan dalam bentuk privatisasi.” Dengan demikian, pada berbagai tingkatan, pemerintah seyogyanya mampu memberikan stimulasi kepada berbagai pihak agar tercipta iklim yang kondusif dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pada posisi ini, tercermin betapa pentingnya implementasi konsep desentralisasi dalam mendorong terwujudnya tujuan suatu negara.

Sehubungan dengan hal tersebut, The Liang Gie (1978 : 13) mengemukakan alasan-alasan perlunya implementasi konsep desentralisasi sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani,
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi ,
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pusat,
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak budaya atau latar belakang sejarahnya,
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Mengacu pada pendapat di atas, dapat dilihat bahwa pentingnya implementasi konsep desentralisasi dapat dilihat dalam berbagai perspektif, baik dari sudut pandang politik, organisasi pemerintahan, kultural maupun dari sudut pandang pembangunan ekonomi. Argumentasi yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Cheema & Rondinelli (1983 : 14-16) yang menguraikan beberapa alasan perlunya desentralisasi, yaitu:

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan,
2. Mengatasi prosedur struktur ketat suatu perencanaan terpusat,
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat,
4. Penetrasi politik dan administrasi negara
5. Perwakilan lebih baik,
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik,
7. Pelayanan lapangan dengan efektivitas lebih tinggi di tingkat lokal,
8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat,
9. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat,
10. Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan,
11. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif,
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik,

13. Stabilitas politik yang lebih baik,
14. Peningkatan jumlah dan efisiensi penyaluran barang dan pelayanan publik.

Berangkat dari kedua pandangan di atas, dapat diketahui betapa pentingnya pelaksanaan konsep desentralisasi bagi kemaslahatan daerah, teristimewa menyangkut pembangunan daerah dalam berbagai sektor. Oleh karena itu, akselerasi pelaksanaan konsep desentralisasi sudah semestinya mendapatkan respons dari berbagai pihak, agar kemandirian daerah dalam meningkatkan pembangunan daerahnya benar-benar dapat diwujudkan.

Ditinjau dari tipenya, Litvack & Seddon (1999 : 2) mengemukakan, bahwa desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu:

1. Desentralisasi politik,
2. Desentralisasi administratif, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu : (1) Dekonsentrasi, (2) Delegasi, dan (3) Devolusi
3. Desentralisasi fiskal,
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar.

Pendapat di atas mencerminkan bahwa secara implementatif desentralisasi dapat dibedakan menjadi empat tipologi, yang secara substantif memiliki fokus yang berbeda-beda. Jika mengacu kepada tipologi tersebut, maka fokus kajian pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dapat diklasifikasikan ke dalam tipologi desentralisasi administratif dalam bentuk delegasi. Sedangkan menurut Cheema & Rondinelli (1983 : 16) desentralisasi dalam bentuk yang murni mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Unit-unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pemerintah pusat melakukan sedikit, atau tidak ada kontrol langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut,
2. Pemerintah daerah mempunyai batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum bahwa mereka menggunakan kekuasaan dan menjalankan fungsi publik,
3. Pemerintah daerah mempunyai status dan kekuasaan mengamankan sumber-sumber untuk menjalankan fungsi-fungsinya,
4. Implikasi desentralisasi adalah kebutuhan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai institusi, yang dilihat warga setempat sebagai organisasi yang memberikan pelayanan dan sebagai unit pemerintahan yang mempunyai pengaruh,
5. Dengan desentralisasi berarti ada hubungan timbal balik, saling menguntungkan dan hubungan yang terkoordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Berangkat dari berbagai pandangan di atas, maka dapat dicermati bahwa kebijakan desentralisasi memiliki manfaat yang signifikan terhadap kebutuhan dan kepentingan daerah. Hal ini tidak saja menyangkut efektivitas pelaksanaan program pembangunan, pembinaan, pertumbuhan ekonomi juga dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Hal ini dapat

dimengerti karena melalui kebijakan desentralisasi semakin mendekatkan jarak layanan yang diberikan oleh pemerintah.

B. Urgensi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Salah satu agenda reformasi di penghujung tahun 1997, adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah Kabupaten dan Kota. Menguatnya, tuntutan tersebut sesungguhnya diawali oleh munculnya berbagai ketidakpuasan daerah atas perlakuan pemerintah pusat yang selama ini masih dianggap tidak adil dan banyak merugikan daerah. Pada posisi ini, Mardiasmo (2002 : 2) mengemukakan dua alasan yang substansial mengapa pemberian otonomi yang luas dan konkret kepada daerah dianggap penting dan *urgen* untuk dilaksanakan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu sehingga berimplikasi pada masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal ini mencerminkan bahwa arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, tuntutan pemberian otonomi luas kepada daerah itu juga muncul sebagai salah satu jawaban untuk memasuki *Era New Game* yang membawa *New Rules* pada semua aspek kehidupan di masa yang akan datang yang oleh Anwar Syah (1997) disebut sebagai *Globalization Cascade*, yaitu suatu kehidupan bahwa pemerintah akan semakin kehilangan

kendali pada banyak persoalan, seperti perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan.

Untuk menghadapi derasnya arus tuntutan otonomi yang semakin luas tersebut, pemerintah pusat kemudian mengeluarkan serangkaian paket kebijakan yang dianggap mampu mengakomodasi berbagai tuntutan tersebut. Salah satu di antaranya adalah TAP MPR Nomor XV/MPR/ 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lahirnya TAP MPR ini secara yuridis memberikan dorongan yang kuat dan menjadi landasan bagi lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lantas seperti apakah perjalanan otonomi daerah di Indonesia? Kemudian, bagaimana pula karakteristik otonomi daerah dalam perspektif UU No. 32 Tahun 2004 yang hingga saat ini masih menjadi pedoman? Dapatkah ia memberikan harapan yang lebih besar akan terbangunnya kemandirian daerah dan terciptanya kesejahteraan masyarakat daerah?

Mengikuti uraian di atas, penulis berpendapat bahwa pelaksanaan otonomi daerah secara luas dan konkret memang sangat urgen untuk dilaksanakan oleh bangsa ini. Hal ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, *pertama*, semakin kompleksnya persoalan di daerah yang diakibatkan oleh semakin tingginya perkembangan dan percepatan daerah, baik dari sisi pembangunan, pertumbuhan masyarakat, maupun

aspek lainnya. Kompleksitas tersebut, tentu saja membutuhkan penanganan yang memadai dari pemerintah (baca: pemerintah daerah). Melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, pemerintah daerah akan semakin leluasa untuk menerjemahkan berbagai program yang telah dicanangkan karena kewenangan yang telah dimilikinya. Pada sisi ini, pemerintah pusat juga tidak mungkin dapat melaksanakan program-programnya, tanpa dijumpai oleh pemerintah daerah. Oleh sebab itu, penguatan terhadap kemandirian daerah melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, sudah selayaknya menjadi komitmen semua pihak terutama pemerintah pusat untuk melaksanakannya secara sistematis dan konsisten.

Kedua, tuntutan pelayanan publik yang semakin hari semakin menguat. Hal ini dapat dipahami, karena perkembangan dan percepatan pengetahuan masyarakat akan hak-hak yang harus mereka terima dari layanan yang diberikan oleh aparat pemerintah. Melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, pemerintah (baca : pemerintah daerah) dapat lebih mendekatkan pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah. Dalam konteks ini, pemerintah pusat tidak mungkin dapat memberikan layanan yang prima terhadap masyarakat, manakala tidak memberikan atau tidak melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah. Berbagai regulasi yang menguatkan *transfer of authority* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, seperti diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota patut mendapatkan

apresiasi. Hanya persoalannya, apakah kebijakan tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten? Tentu saja masih membutuhkan pembuktian secara empirik. Namun, lahirnya peraturan tersebut, baik secara yuridis maupun operasional dapat menjadi rujukan atau pedoman bagi pemerintah daerah dalam menerjemahkan kewenangan apa yang mereka miliki.

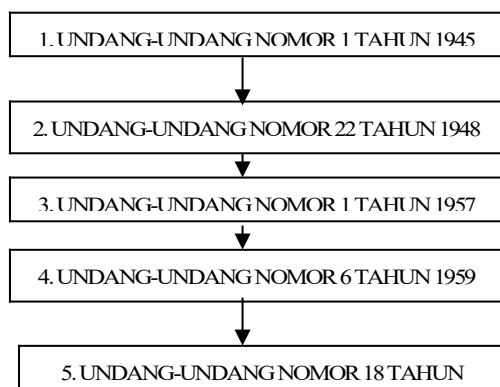
Ketiga, melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, daerah akan dapat lebih berkembang baik secara sosial, ekonomi maupun aspek pembangunan lainnya. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang signifikan sehingga diharapkan pula dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini menjadi semakin penting untuk diperhatikan, mengingat pengalaman empiris membuktikan “gagalnya” pemerintahan Orde Baru dalam melaksanakan otonomi daerah secara sistematis dan konkret. Implikasinya, banyak daerah yang “merasa dianaktirikan”, padahal mereka memiliki potensi dan kekayaan yang sangat luar biasa. Implikasi lebih lanjut adalah munculnya kecemburuan dari daerah, yang kemudian menimbulkan “perlawanan dari daerah” terhadap “kesewenang-wenangan” pemerintah pusat dalam mengeksploitasi kekayaan daerah.

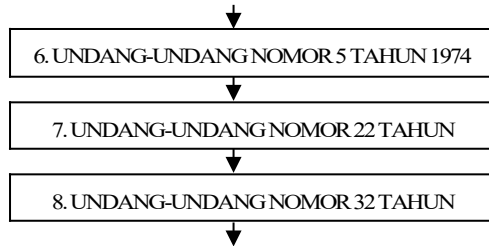
Keempat, semakin menguatnya tekanan “global” atas isu demokratisasi, yang secara esensial sangat inheren dengan konsep otonomi daerah. Karena otonomi daerah sesungguhnya juga memberikan peluang kepada daerah untuk mengembangkan dan mengelola potensi daerah sesuai dengan potensi dan sumber daya daerah yang dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi dan berkeadilan.

C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Secara historis, perjalanan otonomi daerah di Indonesia diakui telah mengalami fluktuasi seiring dengan perubahan dinamika sosial, politik dan ekonomi yang melanda bangsa ini. Terjadinya pergeseran paradigma otonomi daerah ini sesungguhnya dapat dipahami sebagai dinamika dalam pengelolaan manajemen pemerintahan, yang secara riil sangat dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, teristimewa kepentingan pemerintah yang berkuasa. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika substansi yang dibangun senantiasa mengisyaratkan pola pikir pemerintah yang sedang berkuasa. Namun demikian apa pun bentuknya, regulasi yang mengatur tentang otonomi daerah tersebut sesungguhnya diarahkan untuk mengatur pelaksanaan manajemen pemerintahan yang sebelumnya tidak atau belum diatur. Kronologis perkembangan otonomi daerah di Indonesia sebagaimana diungkapkan oleh Kaloh (2007 : 2) dapat dijelaskan sebagai berikut:

KRONOLOGIS PERUBAHAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH





Sumber : Kaloh (2007)

Mengikuti perkembangan kronologis otonomi daerah sebagaimana dilukiskan oleh Kaloh (2007 : 2) di atas, maka secara yuridis penulis dapat mendeskripsikan perjalanan otonomi daerah di Indonesia sebagai berikut:

1. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Peraturan perundangan yang pertama tentang otonomi daerah dicanangkan lewat UU No. 1 Tahun 1945. Secara substansial undang-undang ini menetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten dan kota berotonomi. Implementasinya, wilayah negara dibagi ke dalam 8 provinsi berdasarkan penetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus 1945. Provinsi-provinsi ini diarahkan untuk berbentuk hanya sebagai daerah administratif belaka tanpa otonomi.

Namun demikian, dalam perkembangan berikutnya provinsi Sumatera berubah menjadi daerah otonom. Di provinsi ini kemudian dibentuk Dewan Perwakilan Sumatera atas dasar ketetapan Gubernur Sumatera No. 102 tanggal 17 Mei 1946, yang kemudian dikukuhkan dengan PP No. 8 tahun

1947, di dalamnya menetapkan Sumatera sebagai daerah otonom.

Pada masa ini, undang-undang tentang otonomi daerah boleh jadi dapat dikatakan ‘sangat darurat’, karena secara substantif isinya hanya terdiri atas 6 pasal, dan sama sekali tidak memiliki penjelasan. Daruratnya undang-undang tersebut juga dapat dicermati dari penjelasan tentang undang-undang tersebut yang hanya dibuat oleh menteri dalam negeri. Dalam konteks ini, menteri dalam negeri hanya menyebutkan bahwa Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah dalam menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah, asal tidak bertentangan dengan aturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya. Otonomi yang dikemukakan dalam peraturan ini jelas lebih luas dibanding otonomi zaman Hindia Belanda, meski ia masih berupa otonomi formal.

2. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

Perkembangan otonomi daerah juga dapat dicermati dari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948. Undang-undang ini diberlakukan sejak tanggal 10 Juli 1948. Adapun esensi undang-undang ini secara yuridis menganut otonomi material, dalam arti bahwa pemerintah pusat menentukan kewajiban apa saja yang diserahkan kepada daerah. Kondisi semacam ini mencerminkan bahwa setiap daerah otonom dirinci kewenangannya, sementara di luar itu merupakan kewenangan pemerintah pusat. Aspek-aspek yang dianggap paling menonjol dalam undang-undang ini adalah munculnya

sebutan provinsi Dati I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Dati II, Desa (kota kecil, negeri, marga dsb) bagi Dati III.

Namun demikian, sejak tanggal 27 Desember 1949 Bangsa Indonesia menandatangani Konferensi Meja Bundar yang esensinya antara lain bahwa Republik Indonesia hanya sebagai Negara Bagian, yang wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur), dan Kalimantan. Mengacu kepada perjanjian tersebut, maka implikasinya kebijakan otonomi daerah hanya dapat diberlakukan pada kawasan tersebut.

3. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 menganut sistem otonomi riil. Kondisi tersebut dapat dicermati dari pembentukan daerah otonom yang secara substantif tidak lagi ditentukan dari perincian kewenangan yang dilimpahkan, tetapi urusan rumah tangga secara luas diserahkan kepada daerah. Pada posisi ini, pemerintah pusat hanya mempunyai wewenang dalam hal yang oleh undang-undang ditetapkan masih di dalam kekuasaan pemerintah pusat. Esensi dari undang-undang ini adalah keyakinan bahwa tidak mungkin untuk menetapkan secara tegas hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa masalah di daerah akan sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang tumbuh dan berkembang dari masyarakat daerah itu sendiri. Dengan demikian, pemerintah pusat harus dapat memahami potensi dan keinginan daerah.

4. Menurut Penpres Nomor 6/1959 jo. Penpres No. 5/1960

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia juga dapat dilihat dari isi ketetapan Presiden No. 6 /1959 jo Penetapan Presiden No. 5 /1960. Jika dilihat dari isi ketentuan ini, maka isinya hampir sama dengan UU No. 1/1957. Kesamaan dari peraturan ini dapat dicermati dari isi Penpres tersebut, bahwa pemerintah daerah tetap dibagi ke dalam 3 (tiga) tingkatan. Namun demikian, ada perbedaan yang cukup menonjol yakni bahwa Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II tidak bertanggung jawab kepada DPRD Tingkat I dan II. Dengan demikian, dualisme kepemimpinan daerah dapat dihapuskan. Pada posisi ini, Kepala Daerah berfungsi sebagai alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada saat yang sama, seorang Kepala Daerah memiliki kedudukan sebagai pegawai negara. Namun demikian, keberadaan peraturan ini tidak berlangsung lama, yakni hanya bertahan selama 5 tahun dan selanjutnya diganti oleh UU No. 18 /1965.

5. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Secara substantif, Undang-undang nomor 18 tahun 1965 seluruhnya mirip dengan ketentuan yang ada di dalam Penpres 6 tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 tahun 1960. Oleh karena itu, secara operasional hampir seluruhnya melanjutkan ketentuan yang ada dalam kedua Penpres tersebut. Meski konsepsinya adalah penyerahan otonomi daerah secara riil dan seluas-luasnya, namun pada kenyataannya otonomi daerah secara keseluruhan masih berupa penyerahan oleh pusat. Implikasinya pemerintah daerah tetap saja menjadi inferioritas atas pemerintah pusat. Kondisi tersebut, tidak mengherankan mengingat kapabilitas daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri masih rendah. Kondisi tersebut juga dapat

dicermati dari tingkat ketergantungan daerah pada pemerintah pusat yang masih sangat tinggi, terutama berkaitan dengan lemahnya sumber pendapatan daerah dan rendahnya kualitas sumber daya aparatur daerah.

6. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Lahirnya Undang ini sesungguhnya merupakan pangkal tolak sistem pemerintahan daerah yang dibangun oleh Rezim politik Orde Baru. Lahirnya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 juga semakin menegaskan kokohnya pemerintahan Orde Baru dalam menyusun regulasi yang mengatur sistem pemerintahan daerah. Buktinya, Undang-Undang ini bertahan sampai kepemimpinan Orde Baru "runtuh" yang berkuasa selama hampir 32 tahun.

Secara yuridis, undang-undang ini dibuat berdasarkan TAP MPRS No.XXI/1966, yang di dalam pasal 5 antara lain menyatakan agar meninjau kembali Undang-Undang Nomor 18 /1965. Perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di atas pada hakikatnya hanya berkisar antara kekuatan di daerah otonomi dengan kekuatan pemerintah pusat di daerah. Untuk itulah kemudian UU No 5 tahun 1974 ini diberi nama "Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah."

Hal ini perlu ditegaskan sehubungan telah bergesernya peran kepala daerah, yang semula merupakan wakil atau pimpinan daerah di pusat, maka dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 ia menjadi wakil pusat pula di daerah. Ia diibaratkan menjadi ujung bawah segi tiga pemerintah pusat, sekaligus menjadi ujung atau segi tiga pemerintah daerah.

Dualisme ini diakhiri dengan dominannya peran yang pertama dibanding yang kedua.

Selain itu, peraturan perundangan yang baru ini menekankan adanya perubahan prinsip di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari otonomi riil yang seluas-luasnya, mejadi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Idealismenya adalah bahwa pemberian otonomi harus didasarkan pada faktor-faktor serta perhitungan-perhitungan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Pada sisi lain, konsep dekonsentrasi atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah tidak lagi sekadar pelengkap, tetapi dijalankan bersamaan dengan konsep desentralisasi.

Namun demikian, konsep dekonsentrasi dalam perjalananya lebih kuat dibandingkan dengan pelaksanaan desentralisasi. Hal inilah yang kemudian memberi kesan makin sempitnya otonomi daerah karena pengarah dan pengawasan dari pusat makin ketat. Hal ini dapat dipahami mengingat pemberian otonomi daerah bukan semata-mata dimaksudkan untuk pendemokrasian di daerah, tetapi terutama diproyeksikan untuk menjaga keserasian dan tercapainya tujuan otonomi itu sendiri, yakni efisiensi dan efektivitas pembangunan di daerah.

Selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi, undang-undang ini menyebutkan asas ketiga, yaitu asas pembantuan. Tugas pembantuan ini menunjuk kepada kenyataan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan pada daerah. Dengan perkataan lain tugas pembantuan merupakan tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan

yang ditugaskan oleh pemerintah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Secara makro dapat dinilai bahwa undang-undang ini mengisyaratkan pola pengaturan yang sifatnya lebih sentralistik, bahwa pemerintah pusat tetap merupakan penyelenggara utama pemerintahan. Hal ini terkait dengan tantangan Orde Baru, yaitu *pertama*, penegakan *control* dan melaksanakan otoritas pusat atas seluruh wilayah negara. *Kedua*, memulihkan stabilitas ekonomi dan meletakkan landasan bagi pembangunan ekonomi. *Ketiga*, menegakkan legitimasi sebagai suatu rezim. Ketiga landasan tersebut menjadi bahan pertimbangan dalam menciptakan percepatan pembangunan yang sebelumnya kurang mendapat perhatian dari pemerintah.

D. Implikasi Pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Sejak dicanangkannya UU No. 22 tahun 1999, masyarakat (baca: daerah) tampaknya menyambut dengan penuh harap akan adanya perubahan paradigma pemerintahan yang lebih berpihak pada kepentingan rakyat. Lantas, bagaimanakah sebenarnya perjalanan implementasi undang-undang tersebut ? Kemudian, bagaimana pula implikasinya terhadap daerah ?

Pada mulanya, misi Undang-undang tersebut sesungguhnya diproyeksikan untuk membawa amanat “desentralisasi” yang memberi ruang kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerah secara professional dan optimal. Oleh karena itu, konsepsi desentralisasi yang diusung

tidak hanya sekadar melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintahan yang lebih rendah, tetapi juga menyangkut keterlibatan dan pemberdayaan masyarakat secara komprehensif, termasuk pihak swasta. Sejalan dengan pandangan tersebut, World Bank (1997) menegaskan bahwa:

“Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua tingkatan harus terfokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi, pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien, pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur, melindungi orang-orang yang entas secara fisik maupun nonfisik, serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup.”

Oleh karena itu, tidak mengherankan jika salah satu substansi undang-undang tersebut adalah mendorong adanya pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran serta fungsi badan legislatif yang selama Orde Baru dianggap ‘mandul’ dan hanya ‘pelengkap penderita’ institusi kenegaraan. Kecuali itu, undang-undang tersebut juga memberikan otonomi secara utuh kepada daerah Kabupaten dan Kota untuk membentuk dan melaksanakan berbagai kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Dengan perkataan lain Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai kebijakan daerah.

Dengan semakin besarnya keterlibatan publik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, konsep desentralisasi

kemudian berimplikasi pada komponen kualitas pemerintahan secara komprehensif. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Terjadinya pergeseran orientasi seperti ini kemudian menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai *stimulator*, *fasilitator*, *coordinator* dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2002).

Mencermati substansi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, penulis berasumsi bahwa secara konseptual undang-undang tersebut tampaknya sangat akomodatif dan lebih memberikan peluang kepada daerah untuk mengekspresikan berbagai kepentingannya. Namun demikian, benarkah undang-undang tersebut mampu mewujudkan pemerintah daerah otonom yang efektif, efisien, transparan, profesional dan akuntabel? Jawabannya tentu saja akan sangat tergantung pada formulasi dan konsistensi implementasi kebijakan tersebut. Dalam konteks tersebut, penulis mendeteksi bahwa sejak dicanangkannya implementasi Undang-undang No. 22 dan 25 Tahun 1999, ada berbagai persoalan yang sangat substansi dan ikut mengganggu keberhasilan pelaksanaan kedua undang-undang tersebut, antara lain: *Pertama*, munculnya perbedaan pandangan yang cukup tajam di kalangan elite politik, baik pada tingkat lokal maupun pusat tentang rumusan dan implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. *Kedua*, adanya salah satu pasal yang secara substansi ikut mengurangi kewenangan pemerintah pusat dan kemudian dianggap kurang sesuai dengan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Ketiga* munculnya perbedaan

pandangan tentang pemanfaatan sumber daya kelautan yang memicu terjadinya konflik di antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terutama dalam hal kompetensi pengelolaan. *Keempat*, munculnya kesenjangan antara daerah “kaya” dan daerah “miskin”, teristimewa berkaitan dengan pembagian sumber keuangan. *Kelima*, adanya kecenderungan menguatnya *money politic* dalam laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. *Keenam*, munculnya penafsiran yang berbeda tentang hubungan antara Pemerintah Desa dan Kecamatan, dan Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Provinsi yang berimplikasi pada implementasi kewenangan yang lebih bersifat bebas. Akibatnya, muncul semacam “arogansi” pejabat lokal yang merasa tidak dibawah oleh institusi lain. *Ketujuh*, adanya perubahan yang sangat signifikan tentang sistem kepegawaian yang mengakibatkan pegawai negeri cenderung lebih bersifat parsial dan banyak mengusung isu kedaerahan.

Sejalan dengan argumentasi tersebut, Wasistiono (2004) mengemukakan tiga alasan secara substansial mengapa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu dilakukan revisi, antara lain:

1. Alasan hukum, didasarkan pada:
 - a. Adanya TAP MPR RI No. IV/MPR/2000, tentang rekomendasi No. 7,
 - b. Perubahan mendasar dengan adanya amandemen kedua Pasal 18 UUD 1945,
 - c. Pembagian daerah otonom yang berjenjang (Provinsi, Kabupaten/Kota),

- d. Daerah otonom mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan,
 - e. Secara eksplisit tidak disinggung asas dekonsentrasi,
 - f. DPRD dipilih melalui pemilu,
 - g. Kepala daerah dipilih secara demokratis,
 - h. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan tertentu.
2. Alasan administratif didasarkan pada pertimbangan: terlampau luasnya rentang kendali pemerintah pusat dengan Kabupaten/ Kota dan Kabupaten dengan Desa, hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan:
 - a. Lemahnya aspek pengawasan, pembinaan, dan penyerasian,
 - b. Timbulnya kesenjangan antardaerah, yang berimplikasi pada munculnya konflik antar-daerah.
 3. Alasan empiris, didasarkan pada pertimbangan:
 - a. Otonomi daerah cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi, indikasinya desentralisasi berjalan sangat lambat,
 - b. Pemerintah pusat cenderung sentralisasi.

Berbagai persoalan yang mencuat tersebut, tampaknya semakin menguatkan tentang pentingnya revisi terhadap Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999. Sebagai jawaban untuk mengantisipasi berbagai ekkses yang ditimbulkan dari pelaksanaan undang-undang tersebut, pemerintah pusat

kemudian mengeluarkan serangkaian paket kebijakan pengganti Undang-Undang Otonomi Daerah, yaitu dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

E. Otonomi Daerah dalam Perspektif Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Munculnya undang-undang Otonomi Daerah yang baru ini menimbulkan reaksi yang sangat beragam dari berbagai pihak. Di satu sisi ada yang berpandangan bahwa munculnya undang-undang ini dianggap merupakan salah satu solusi atas “kegagalan” implementasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang disinyalir menimbulkan berbagai konflik dan kesenjangan yang dianggap kurang menguntungkan bagi keutuhan bangsa. Namun, pada sisi lain ada yang berpandangan bahwa munculnya undang-undang tersebut justru dianggap merupakan wujud “ketidakrelaan” pemerintah pusat atas penggerogotan kewenangannya lewat Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pemerintah pusat mengalami semacam ‘kelemahan struktural’ akibat pemangkasan kewenangan yang sangat sistematis terutama menyangkut kewenangan kekuasaan di daerah dan pengelolaan sumber daya daerah. Bahkan ada pula yang ‘menuduh’ bahwa lahirnya undang-undang yang baru ini merupakan upaya pemerintah pusat untuk mengembalikan substansi Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang diganti oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Terlepas adanya perdebatan seputar kelahiran Undang-Undang 32 Tahun 2004 ini, yang jelas esensi undang-undang ini menurut hemat penulis menyangkut hal-hal sebagai berikut:

Dari sudut pandang filosofi undang-undang ini tetap menggunakan prinsip “Keanekaragaman Dalam Kesatuan”. Prinsip ini secara substansial sama dengan filosofi yang digunakan oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Sementara prinsip otonomi yang digunakan adalah otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan mempertimbangkan keseimbangan hubungan antar-pemerintahan. Keseimbangan yang dimaksud adalah keseimbangan hubungan antara pemerintah daerah provinsi, Kabupaten/ Kota. Kecuali itu, prinsip keseimbangan ini menurut Wasistiono (2004) diorientasikan pada:

- a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat,
- b. Mampu menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya,
- c. Mampu menjamin hubungan yang serasi antar-daerah maupun dengan pemerintah pusat,
- d. Untuk menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI.

Kecuali itu, dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan undang-undang ini mengisyaratkan dua urusan yang perlu dilakukan, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, antara lain meliputi : (a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan, (b) Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (d) Penyediaan sarana dan prasarana umum, (e) Penanganan bidang kesehatan, (f) Penyelenggaraan

bidang pendidikan, (g) Penanggulangan masalah sosial, (h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan, (i) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah, (j) Pengendalian lingkungan hidup, (k) Pelayanan pertanahan, (l) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan, (n) Pelayanan administrasi penanaman modal, (o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya. Sedangkan berkaitan dengan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Hal lain yang menarik dalam undang-undang tersebut adalah pengaturan secara rinci dan sistematis mengenai pemilihan kepala daerah dan pemberhentian kepala dan wakil kepala daerah, yang pada undang-undang otonomi daerah sebelumnya tidak diatur. Fenomena ini akan sangat menarik untuk dicermati, karena secara empirik akan mengubah kultur dan paradigma pemilihan seorang pejabat daerah. Kemudian dalam hal pertanggungjawaban pemerintahan, undang-undang ini tampaknya memberikan, menekankan prinsip “keseimbangan” dan “keterbukaan”. Hal tersebut dapat dideteksi dari sistem pertanggungjawaban yang diarahkan pada tiga konstituen, yaitu ke pemerintah pusat bersifat laporan, ke DPRD bersifat keterangan dan kepada rakyat bersifat informasi (lihat tabel perbedaan ketiga UU Otda), yang pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 posisi DPRD sangat dominan dan menentukan. Dengan perkataan lain Undang-undang No. 32 Tahun 2004 lebih menekankan prinsip ‘*check and balances*’.

Perbedaan lain yang tampaknya menarik untuk dicermati adalah penerapan sistem kepegawaian. Secara substansial undang-undang yang baru ini mencoba lebih menekankan konsep ‘*mixed system*’ dengan memadukan antara *integrated system* dan *sparated system*. Pada undang-undang sebelumnya prinsip sistem kepegawaian adalah *separated system*, yang berimplikasi pada menguatnya ego kedaerahan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Lantas, apakah yang membedakan Antara UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 ? Dengan meminjam pemikiran Ateng Syafrudin (2002) dan Sadu Wasistiono (2004), secara substansial penulis dapat mendeskripsikan perbandingan ketiga Undang-undang Otonomi Daerah secara komprehensif sebagai berikut:

TABEL 1
PERBANDINGAN ANTARA
UU NO. 5/1974, UU NO. 22/1999 DAN UU NO. 32/2004

NO	Dimensi Perbandingan	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU NO. 22 TAHUN 1999	UU NO. 32 TAHUN 2004
1	Dasar Filosofi	Keseragaman	Keanekaragaman Dalam Kesatuan	Keanekaragaman Dalam Kesatuan
2	Pembagian Satuan Pemerintahan.	Pendekatan Tingkatan (Level), ada DT I dan DT II.	Pendekatan Besaran dan Isi Otonomi (<i>size and constant</i>) Ada Daerah Besar dan Daerah Kecil yang Masing-masing Mandiri, Ada Daerah Dengan isi Otonomi Terbatas dan Ada yang Otonominya Luas .	Pendekatan Besaran dan Isi otonomi (<i>size and constant approach</i>), Dengan Menekankan Pada Pembagian Urusan yang Berkeimbangan Berdasarkan Asas Eksternalitas, Akuntabilitas dan Efisiensi .
3	Fungsi Utama Pemerintah Daerah.	Promotor Pembangunan.	Pemberi Pelayanan Masyarakat.	Pemberi Pelayanan Masyarakat.

NO	Dimensi Perbandingan	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU NO. 22 TAHUN 1999	UU NO. 32 TAHUN 2004
4	Penggunaan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.	Seimbang Antara Desentralisasi dan Tugas Pembantuan Pada Semua Tingkatan.	Desentralisasi Terbatas Pada Daerah Provinsi, dan Luas Pada Daerah Kabupaten / Kota, Sedangkan Dekonsentrasi Terbatas Pada Kabupaten/ Kota dan Luas Pada Provinsi, Sementara Tugas Pembantuan yang Berimbang Pada Semua Tingkatan Pemerintahan .	Desentralisasi Terbatas Pada Daerah Provinsi, dan Luas Pada Daerah Kabupaten / Kota, Sedangkan Dekonsentrasi Terbatas Pada Kabupaten/ Kota dan Luas Pada Provinsi, Sementara Tugas Pembantuan yang Berimbang Pada Semua Tingkatan Pemerintahan .
5	Pola Otonomi	Simetris	A-Simetris	A-Simetris
6	Model Organisasi Pemerintah Daerah.	<i>Structural Efficiency Model</i>	<i>Local Democratic Model</i>	Perpaduan Antara <i>Local Democratic Model</i> Dengan <i>Structural Efficiency Model</i> .
7	Unsur Pemerintah Daerah .	Kepala Daerah dan DPRD .	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah .	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah .
8	Mekanisme Transfer Kewenangan.	Ada Kewenangan Pangkal Yang Diserahkan Melalui UU dan Ada Kewenangan Tambahan Yang Diserahkan Melalui PP (<i>Ultravires Principles</i>).	Pengaturan Dilakukan Dengan Pengakuan Kewenangan, Isi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi Sebagai Daerah otonomi Terbatas, Sedangkan isi Kewenangan Daerah Kabupaten/ Kota Luas (<i>general competence principle</i>).	Tidak Menggunakan Pendekatan Kewenangan Melainkan Pendekatan Urusan, yang di Dalamnya Terkandung Adanya Aktivitas, Hak, Wewenang, Kewajiban, dan Tanggung Jawab .
9	Unsur Pemda Yang Memegang Peranan Dominan.	Badan Eksekutif Daerah (<i>Eksekutif Haevy</i>).	Badan Legislatif Daerah (<i>Legislative Heavy</i>)	Menggunakan Prinsip <i>Check And Balances</i> Antara Pemda dan DPRD .
10	Pola Pemberian Dana/ Anggaran .	Fungsi Mengikuti Uang (<i>Function Follow Money</i>).	Uang Mengikuti Fungsi (<i>Money Follow Function</i>).	Uang Mengikuti Fungsi (<i>Money Follow Function</i>).
11	Sistem	Sistem	Sistem Terpisah	Mixed System, Dgn Memadukan

NO	Dimensi Perbandingan	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU NO. 22 TAHUN 199	UU NO. 32 TAHUN 2004
	Kepegawaian .	Terintegrasi (<i>Integrated System</i>).	(<i>Separated System</i>).	Antara <i>Integrated System</i> Dgn <i>Separated System</i> .
12	Sistem Pertanggung jawaban Pemerintahan	Ke-atas	Ke-samping Kepada DPRD .	Kepada Konstituen: Pusat-Laporan DPRD-Keterangan Rakyat-Infomasi .
13	System Pengelolaan Keuangan Antar Asas Pemerintahan.	Dijadikan Satu Dalam APBD.	Dikelola Secara Terpisah Untuk Masing-masing Asas .	Dikelola Secara Terpisah Untuk Masing-masing Asas .
14	Kedudukan Kecamatan .	Sebagai Wilayah Administrative Pemerintahan (Menjalankan Asas Dekonsentrasi).	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah.	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah .
15	Kedudukan Camat .	Sebagai Kepala Wilayah .	Sebagai Perangkat Daerah .	Sebagai Perangkat Daerah .
16	Kedudukan Kepala Desa .	Sebagai Bawahan Kecamatan .	Relatif Mandiri	Relatif Mandiri
17	Pertanggung jawaban Kepala Desa .	Kepada Camat	Kepada Rakyat Melalui BPD .	Tidak Diatur Secara Khusus Dalam UU, Tetapi Diatur Dalam Perda Berdasarkan PP .

Sumber: Adaptasi Penulis Berdasarkan Pemikiran Ateng Syafrudin (2002) dan Sadu Wasistiono, 2004, Mengenai Perbedaan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

BAB V

PELIMPAHAN KEWENANGAN KEPADA PEMERINTAH KECAMATAN

A. Konsep Pelimpahan Wewenang

Dalam perspektif organisasi seperti halnya negara, konsep desentralisasi dapat diterjemahkan dalam bentuk pelimpahan atau pendelegasian kewenangan (kekuasaan) dari pemerintah pusat (di atasnya) kepada pemerintahan daerah (*local government*). Secara empiris, konsep wewenang merupakan bagian integral dari interaksi antara pimpinan dengan bawahan yang secara operasional diterjemahkan melalui hubungan kerja, baik yang bersifat formal maupun informal. Terjalannya hubungan kerja ini, sesungguhnya merupakan upaya organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tanpa sistem wewenang yang jelas, suatu organisasi tidak akan berfungsi dengan normal.

Secara konseptual, Handoko (1992 : 212) menerjemahkan wewenang sebagai “hak untuk melakukan sesuatu perintah atau memerintah orang lain untuk melakukan sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu agar tercapai

tujuan tertentu.” Pandangan ini mengisyaratkan bahwa konsep wewenang sesungguhnya mencerminkan hak yang dimiliki oleh seseorang, kelompok atau institusi untuk melakukan suatu perintah kepada pihak lain dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan Kast & Rosenzweig dalam Hasibuan (1996 : 234) menerjemahkan wewenang atau *authority* sebagai berikut: “kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized*), didasarkan atas hukum (undang-undang, anggaran dasar perseroan, persetujuan firma, anggaran rumah tangga) yang menentukan misi suatu organisasi, dan menguasakan para anggotanya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya.” Hal senada dikemukakan oleh Simon (1984 : 195) yang menandakan bahwa:

“wewenang berkaitan dengan kekuasaan untuk mengambil keputusan yang membimbing tindakan-tindakan individu-individu lainnya. Prinsip dasar mengenai hubungan itu didasarkan pada kedudukan wewenang dan pertanggungjawaban, yaitu bahwa jumlah wewenang akan sepadan menyertai pelimpahan pertanggungjawaban.”

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, maka terlihat bahwa konsep wewenang senantiasa berkaitan dengan konsep kekuasaan. Oleh karena itu, dalam pengertian sehari-hari kedua istilah tersebut seringkali dicampuradukkan. Padahal, kedua istilah tersebut sesungguhnya memiliki perbedaan. Wewenang merupakan hak untuk melakukan sesuatu, sedangkan kekuasaan merupakan kemampuan untuk melakukan sesuatu.

Secara implementatif penggunaan wewenang akan senantiasa dihadapkan pada keterbatasan kemampuan, baik terkait dengan individu (pejabat) maupun institusi (kelembagaan). Untuk itu dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan wewenang tadi, dibutuhkan adanya pelimpahan wewenang kepada pihak yang dianggap kompeten untuk melaksanakan wewenang tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, Handoko (1992 : 224) mengemukakan pentingnya pelimpahan wewenang dalam suatu organisasi sebagai berikut:

1. Pelimpahan wewenang sangat memungkinkan bagi pimpinan dapat mencapai kinerja secara lebih baik, dibandingkan jika mereka menanganinya sendiri,
2. Dengan adanya pelimpahan wewenang, pimpinan dapat memusatkan tenaganya pada tugas-tugas prioritas yang lebih penting,
3. Secara organisatoris, pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan merupakan proses yang sangat diperlukan agar organisasi dapat berfungsi lebih efisien,
4. Pelimpahan wewenang memungkinkan bawahan untuk tumbuh dan berkembang, bahkan dapat digunakan sebagai alat untuk belajar dari kesalahan.

Namun demikian, implementasi pelimpahan wewenang tidak serta-merta dapat membantu efektivitas dan efisiensi suatu organisasi, manakala tidak memperhatikan berbagai prinsip dasar dalam melaksanakan pelimpahan wewenang. Sejalan dengan hal tersebut, Stoner (1982 : 314-315) mengemukakan prinsip-prinsip untuk melaksanakan pelimpahan wewenang yang efektif, sebagai berikut:

1. Prinsip skalar. Dalam proses pelimpahan wewenang harus ada garis wewenang yang jelas mengalir setingkat demi setingkat dari tingkatan organisasi paling atas ke tingkat paling bawah,
2. Prinsip kesatuan perintah. Prinsip ini menyatakan bahwa setiap bawahan dalam organisasi seharusnya melaporkannya kepada seorang atasan. Pelaporan kepada lebih dari satu atasan membuat individu mengalami kesulitan untuk mengetahui kepada siapa pertanggungjawaban dapat diberikan dan instruksi mana yang harus diikuti,
3. Tanggung jawab, wewenang dan akuntabilitas. Prinsip ini menyatakan bahwa:
 - a) Agar organisasi dapat menggunakan sumber dayanya dengan lebih efisien, tanggung jawab untuk tugas-tugas tertentu diberikan ke tingkatan organisasi yang paling bawah di mana ada cukup kemampuan dan informasi untuk menyelesaikannya;
 - b) Konsekuensi wajar peranan tersebut adalah bahwa setiap individu dalam organisasi untuk melaksanakan tugas yang dilimpahkan kepadanya dengan efektif, dia harus diberi wewenang secukupnya;
 - c) Bagian penting dari delegasi tanggung jawab dan wewenang adalah akuntabilitas penerimaan tanggung jawab dan wewenang, yang berarti bahwa individu juga setuju untuk menerima

tuntutan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas.

Pandangan di atas menggambarkan bahwa pelimpahan wewenang secara implementatif membutuhkan sejumlah prinsip dasar yang secara operasional dapat membantu efektivitas pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut. Efektivitas pelimpahan wewenang tersebut, antara lain ditentukan oleh adanya prinsip *scalar*, kesatuan perintah, tanggung jawab dan akuntabilitas. Sementara Allen dalam Hasibuan (1996 : 267) mengemukakan bahwa pelimpahan wewenang yang efektif harus memiliki kriteria sebagai berikut: “Adanya tujuan, tanggung jawab dan wewenang yang tegas, adanya motivasi kepada bawahan, adanya permintaan penyelesaian pekerjaan, adanya pelatihan dan adanya pengawasan yang memadai.”

Sejalan dengan uraian di atas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan jelas harus didasarkan pada adanya tujuan yang jelas, tanggung jawab, wewenang yang tegas serta adanya motivasi kepada para bawahan, agar *out put* yang dihasilkan dapat memberikan dampak secara nyata kepada masyarakat yang dicerminkan melalui peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat. Dengan demikian, peningkatan kesejahteraan masyarakat pun diharapkan dapat terwujud.

B. Urgensi dan Bentuk Pelimpahan Kewenangan pada Kecamatan

Urgensi pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat sesungguhnya merupakan implikasi dari perubahan paradigma otonomi daerah yang semula lebih cenderung bersifat sentralistik, kemudian bergeser ke arah desentralisasi. Pada sisi ini, Utomo (2006 : 85) mengemukakan beberapa alasan terkait dengan pentingnya pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari pihak Bupati/Walikota kepada Camat sebagai berikut:

1. Beban pemerintah daerah dalam penyediaan atau pemberian layanan akan semakin berkurang karena telah diambil alih oleh pemerintah kecamatan sebagai salah satu ujung tombak pelayanan pada masyarakat.
2. Pemerintah daerah tidak perlu membentuk kelembagaan yang besar sehingga dapat menghemat anggaran.
3. Alokasi dan distribusi anggaran akan lebih merata ke seluruh wilayah sehingga dapat menjadi *stimulant* bagi pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi regional.
4. Sebagai wahana memberdayakan fungsi kecamatan yang selama ini masih terabaikan.

Hal senada diungkapkan oleh Wasistiono, et al (2009 :76) yang menandakan pentingnya pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat, antara lain sebagai berikut:

1. Mempercepat pengambilan keputusan berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat,
2. Mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat,
3. Mempersempit rentang kendali dari Bupati/Walikota kepada Kepala Desa/Lurah,
4. Kaderisasi kepemimpinan pemerintahan.

Namun demikian, harus dicermati bahwa dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tersebut, pemerintah kecamatan sudah semestinya ditunjang oleh sejumlah perangkat pendukung agar pemerintah kecamatan dalam menjalankan tugasnya dapat berjalan dengan efektif. Sehubungan dengan hal tersebut, Kinseng (2007) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa :

”Penguatan kecamatan dalam menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Bupati/Walikota hanya akan berjalan dengan efektif manakala ada peningkatan jumlah tenaga kerja (aparatus kecamatan), keahlian, etos kerja serta pengetahuan aparatus kecamatan tersebut. Selain itu, peningkatan sarana dan prasarana yang memadai seperti komputer, alat komunikasi, alat transportasi dan sebagainya akan menentukan keberhasilan kecamatan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat secara cepat, tepat, dan memuaskan.”

Kemudian dalam perspektif pembangunan daerah, Siagian (2002 : 182) mengemukakan pentingnya pelimpahan wewenang sebagai berikut:

1. Mengurangi beban pemerintah, dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal dan memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial-ekonomi, dan pada tingkat lokal dapat merasakan keuntungan dari kontribusi kegiatan mereka .
3. Dapat mendorong program-program untuk perbaikan sosial-ekonomi pada tingkat lokal, sehingga dapat lebih realistis .
4. Melatih rakyat untuk dapat mengatur urusannya sendiri, dan,
5. Meningkatkan pembinaan kesatuan nasional.

Mengacu kepada pendapat para pakar di atas, dapat dipahami jika implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat dirasakan semakin mendesak, karena esensi dari kebijakan tersebut sesungguhnya diproyeksikan tidak hanya untuk mengurangi beban pemerintah daerah semata tetapi juga diarahkan untuk mendorong akselerasi program pembangunan di berbagai bidang, baik sosial, ekonomi, politik maupun budaya di tingkat lokal. Kecuali itu, adanya kebijakan pelimpahan kewenangan ini dalam perspektif kelembagaan sesungguhnya dapat mendorong pemberdayaan pemerintah kecamatan, karena secara fungsional adanya pelimpahan

kewenangan ini semakin meningkatkan fungsi dan peran pemerintah kecamatan. Dengan demikian, terjadinya perubahan regulasi yang mengatur ketentuan pelaksanaan otonomi daerah tersebut secara empirik telah memberikan implikasi luas terhadap paradigma pelaksanaan pemerintahan di tingkat lokal (kecamatan). Dilihat dari kepentingan publik, pelimpahan sebagian kewenangan tersebut juga dapat mendorong terjadinya peningkatan pelayanan publik.

Terjadinya perubahan paradigma ini dapat dicermati dari peran dan fungsi pemerintah kecamatan khususnya berkaitan dengan pelayanan pada masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa secara yuridis kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat ini merupakan bagian integral dari kebijakan otonomi daerah, yang di antaranya diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan kebijakan ini, secara substantif diakui memiliki perbedaan yang sangat tajam sebagaimana dilukiskan oleh Wasistiono (2002 : 85) sebagai berikut: "Jika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih menekankan bentuk kewenangan yang didasarkan pada undang-undang, atau kewenangan yang bersifat atributif, maka Undang-Undang Nomor Tahun 1999 hanya mengisyaratkan adanya kewenangan yang bersifat delegatif semata." Untuk memahami esensi kedua jenis kewenangan ini, lebih lanjut Wasistiono (2002 : 85) mengemukakan bahwa :

“Kewenangan atributif yaitu kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat

berdasarkan ketetapan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi.”

Pendapat di atas menggambarkan bahwa pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, fungsi dan peran kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, Camat dianggap sebagai Kepala Wilayah yang memiliki kewenangan sebagai “penguasa wilayah”. Sementara pada sisi lain, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru mengisyaratkan kewenangan yang bersifat delegatif semata. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perubahan status kecamatan, bahwa kecamatan bukan lagi sebagai perangkat kewilayahan yang menyelenggarakan fungsi-fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan, namun menjadi perangkat daerah otonom. Itulah sebabnya dalam pasal 66 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diatur bahwa “Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota.” Hal ini mengandung makna bahwa kecamatan berfungsi atau berperan menjalankan sebagian kewenangan desentralisasi.

Secara implementatif, lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata belum sepenuhnya memberikan ”nuansa yang berbeda”, karena secara substansi perubahan yang terjadi belum menunjukkan hasil yang signifikan dibandingkan dengan esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Semula, lahirnya undang-undang yang baru ini dianggap akan ”mengakomodasi” gelisahan

berbagai kalangan termasuk para pakar pemerintahan atas kedudukan dan peran kecamatan yang dianggap semakin tidak jelas. Salah satu ungkapan yang cukup tajam dikemukakan oleh Ndraha (2005 : 170) yang menandakan bahwa:

”...Penetapan kecamatan sebagai perangkat daerah menimbulkan pertanyaan, ‘Kecamatan, dudukmu di mana?’ Kecamatan tidak dapat didudukkan pada fungsi lini, karena di sana sudah ada dinas daerah. Jika didudukkan di fungsi staf, di sana sudah ada Sekretariat Daerah dan lembaga non-lini lainnya. Lagi pula kecamatan hanya menangani limpahan sebagian kewenangan.”

Berdasarkan pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa Camat di samping memperoleh sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota, ia juga memiliki wewenang untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

1. Mengordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat,
2. Mengordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum,
3. Mengordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan,
4. Mengordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum,
5. Mengordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan,

6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan,
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Berangkat dari ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa Camat sebagai *top leader* dari pemerintahan kecamatan juga memiliki peran untuk mengordinasikan berbagai aktivitas yang terkait dengan pemberdayaan, pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat.

Penegasan atas pentingnya pelaksanaan koordinasi ini diingatkan oleh Stoner (1982 : 45) yang mengatakan bahwa “keberhasilan suatu organisasi antara lain ditentukan kemampuan pimpinan dalam menyatupadukan aktivitas setiap segmen organisasi yang saling memengaruhi dengan tingkat pengaruh yang berbeda-beda.” Namun demikian, dalam konteks pelaksanaan koordinasi di tingkat kecamatan, khususnya menyangkut pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan ternyata tidaklah semudah membalikkan tangan. Rumitnya koordinasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sebagaimana dilukiskan oleh Kinseng (2007 : 12-13) dalam penelitiannya mengemukakan beberapa kendala, antara lain:

pertama, kuatnya ego sektoral masing-masing instansi sehingga masing-masing instansi terkesan lebih mengedepankan kepentingan kelompok ketimbang kepentingan masyarakat. *Kedua*, kelemahan secara yuridis yang menempatkan posisi kecamatan semakin

tidak jelas dalam struktur kewilayahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, hubungan antara Camat dengan kepala desa atau dinas terkait hanya bersifat koordinatif. Artinya, Camat bukanlah atasan mereka melainkan mitra kerja yang secara struktural dianggap sepadan.

Pada sisi lain dapat dicermati pula bahwa, secara substantif Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengisyaratkan adanya kewenangan yang bersifat delegatif dan atributif bagi Camat dalam melaksanakan tugasnya. Namun, secara kuantitatif diakui bahwa jenis kewenangan atributif yang dimiliki Camat tersebut jauh berbeda dengan apa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Namun demikian, jika mengacu kepada regulasi teknis yang mengatur pelimpahan kewenangan kabupaten dan kota, seperti yang tersirat dalam Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004, Pemerintah Kecamatan sebenarnya memiliki beban yang cukup besar dalam rangka mengoptimalkan peran dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Sebagaimana dijelaskan dalam Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 bahwa kewenangan pemerintahan yang dapat dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat meliputi 5 bidang dan 43 rincian kewenangan, yaitu pemerintahan (17 rincian), ekonomi dan pembangunan (8 rincian), pendidikan dan kesehatan (8 rincian), sosial dan kesejahteraan rakyat (6 rincian) dan pertanahan (4 rincian). Dengan demikian, dapat dipahami apabila banyaknya jenis kewenangan yang dilimpahkan ini, secara empirik dapat memengaruhi terhadap pelayanan publik.

C. Pendekatan Pelimpahan Kewenangan

Pelimpahan atau pendelegasian kewenangan pemerintahan esensinya merupakan hak yang dimiliki oleh institusi pemerintah untuk memberikan perintah kepada pihak lain dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Untuk melimpahkan sejumlah kewenangan yang dimiliki, Pemerintah Kabupaten/ Kota perlu memperhatikan beberapa kriteria yang secara fungsional sangat mendukung terhadap keberhasilan pelaksanaan pelimpahan kewenangan yang akan diberikan. Dalam konteks tersebut, Utomo (2006 : 90) mengemukakan beberapa kriteria untuk menghindari terjadinya kegagalan kebijakan pelimpahan kewenangan pemerintahan sebagai berikut:

1. Dilihat dari lokus dan kepentingannya, kewenangan tersebut lebih banyak dioperasionalkan di kecamatan, sehingga berhubungan erat dengan kepentingan strategis pemerintah kecamatan,
2. Dilihat dari fungsi administratifnya, kewenangan itu lebih bersifat *rowing* (pelaksanaan) daripada *steering* (pengaturan), sehingga kurang tepat jika terdapat campur tangan secara teknis dari pemerintah kabupaten/kota,
3. Dilihat dari kebutuhan dasar masyarakat, kewenangan tersebut benar-benar dibutuhkan secara mendesak oleh masyarakat,
4. dilihat dari efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan tersebut hampir tidak

mungkin dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota, karena alasan keterbatasan sumber daya,

5. Dilihat dari penggunaan teknologi, kewenangan tersebut tidak membutuhkan teknologi yang tinggi,
6. Dilihat dari kapasitas, pemerintah kecamatan sangat memungkinkan memiliki kemampuan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Melihat kriteria yang dikemukakan di atas, penulis berpandangan bahwa kriteria tersebut tampaknya sudah cukup komprehensif dalam menunjang akselerasi pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang diberikan Bupati /Walikota kepada Camat. Asumsi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa esensi kriteria tersebut tidak hanya menyangkut masalah teknis, administratif dan potensi semata tetapi juga mempertimbangkan aspek sosiologis yang secara esensial sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, penetapan suatu kewenangan kecamatan di samping membutuhkan sejumlah kriteria juga perlu memperhatikan berbagai pendekatan yang digunakan.

Pendekatan yang biasa digunakan untuk menetapkan kewenangan suatu kecamatan, dijelaskan oleh Wasistiono (2006 : 86) yang mengemukakan dua pendekatan yaitu :

“*pertama*, pendekatan yuridis (*top down*) dan *kedua*, pendekatan sosiologis (*bottom up*). Pendekatan yuridis menggambarkan bahwa kewajiban melimpahkan kewenangan dan rincian kewenangannya ditentukan

secara limitatif melalui peraturan perundang-undangan.”

Secara yuridis produk hukum yang mengatur pelimpahan kewenangan kepada kecamatan dapat dicermati dari beberapa aturan sebagai berikut: *pertama*, pasal 126 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menandakan “Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah,” *kedua*, Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 yang mengatur bahwa “Kewenangan pemerintahan yang dapat dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat meliputi lima bidang dan empat puluh tiga rincian kewenangan, yakni pemerintahan sebanyak 17 rincian, ekonomi dan pembangunan 8 rincian, pendidikan dan kesehatan 8 rincian, sosial dan kesejahteraan rakyat 6 rincian, dan pertanahan sebanyak 4 rincian. *Ketiga*, Keputusan Bupati/Walikota suatu daerah otonom tentang “pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Camat.”

Pendekatan sosiologis, menggambarkan bahwa kewenangan yang dimiliki kecamatan berasal dari aspirasi masyarakat di tingkat bawah (*grassroot*) berdasarkan kemampuan riil dan kebutuhan objektif daerah. Jika model ini diterapkan, sesungguhnya bukanlah pelimpahan atau penyerahan wewenang, melainkan pengakuan wewenang, sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, di mana “pemerintah pusat melakukan pengakuan kewenangan kabupaten/kota.”

Pendekatan yang digunakan dalam pelimpahan kewenangan tersebut sesungguhnya menyangkut banyaknya jenis kewenangan yang dimiliki pemerintah kecamatan. Pada kenyataannya, muncul kecenderungan bahwa dalam menentukan banyaknya jenis kewenangan kecamatan, tiap-tiap daerah (kabupaten/kota) justru lebih menekankan pada aspek kuantitas ketimbang kualitas kewenangan yang diserahkan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota saat ini, jauh lebih besar (banyak) dari ketentuan Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004. Mestinya, pelimpahan kewenangan yang akan diberikan kepada pemerintah kecamatan didasarkan pada situasi, potensi dan kebutuhan kecamatan. Sehubungan dengan hal ini, Wasistiono (2002 : 86) mengemukakan dua pola yang menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat, yakni:

Pertama, pola I : seragam untuk semua kecamatan.

Kedua, pola II : seragam untuk kewenangan tertentu yang bersifat umum ditambah dengan kewenangan spesifik yang sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya.

Jika melihat pola pelimpahan kewenangan yang diajukan oleh Wasistiono di atas, maka penulis berpendapat bahwa pola yang kedua tampaknya akan lebih relevan untuk diterapkan mengingat situasi dan potensi yang dimiliki masing-masing kecamatan berbeda-beda. Oleh karena itu, sesuai dengan semangat yang terkandung dalam esensi Undang-

Undang Nomor 32 tahun 2004 yang mengusung jargon "keanekaragaman dalam kesatuan," penerapan pola kedua menjadi semakin rasional untuk menjadi rujukan. Namun perlu diketahui pula bahwa penerapan pola dan pendekatan yang akan dijadikan pedoman untuk melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat pada akhirnya akan menentukan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kecamatan.

Ungkapan di atas sejalan dengan pandangan Sobandi, (2005 : 136) yang mengatakan : "Dalam konteks pelaksanaan kewenangan, beban pekerjaan seharusnya menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan format kelembagaan. Semakin besar beban kerja, semakin tinggi pula peringkat kelembagaan yang harus dibentuk dan sebaliknya, jika beban kerja yang kecil." Untuk itu, perbedaan orientasi dalam menentukan besarnya kewenangan kecamatan menunjukkan adanya ketidakkonsistenan dalam memetakan potensi dan kebutuhan kecamatan. Inilah yang menjadi persoalan krusial pada saat menentukan besaran kewenangan kecamatan yang hanya didasarkan pada pendekatan yuridis semata. Oleh karena itu, untuk mengeliminasi berbagai eksese negatif dari penggunaan salah satu model pendekatan tersebut, tampaknya perlu dipikirkan adanya kombinasi untuk menggunakan kedua model di atas.

BAB VI

PELAYANAN PUBLIK

A. Esensi dan Pengertian Pelayanan Publik

Terselenggaranya pelayanan publik yang berkualitas sebenarnya telah lama menjadi cita-cita dan ekspektasi setiap bangsa. Hal ini dapat dimengerti karena aspek pelayanan publik pada umumnya sangat bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, istilah pelayanan publik tidak pernah surut dari dinamika dan perkembangan masyarakat. Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa terjadinya pergeseran paradigma pelayanan publik yang telah dan akan dilaksanakan sesungguhnya akan sangat tergantung pada perkembangan dan dinamika kehidupan masyarakatnya. Untuk itu, sangat wajar apabila konsep pelayanan publik yang dibangun oleh pemerintah sudah semestinya diproyeksikan bagi kepentingan masyarakat.

Ungkapan di atas, sejalan dengan hakikat pelayanan publik yang dilansir dalam Keputusan Menpan Nomor 63 tahun 2004, yang menyatakan bahwa: “Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan pewujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.”

Jika mencermati hakikat pelayanan publik sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dipahami bahwa esensi pelayanan publik sesungguhnya menyangkut upaya pemberian layanan yang baik dari pemerintah kepada masyarakatnya sebagai manifestasi dari kewajiban aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai abdi masyarakat. Namun demikian, secara empirik harus dipahami bahwa yang menerima pelayanan publik sebenarnya tidak hanya diorientasikan kepada masyarakat dalam pengertian yang sempit, namun juga menyentuh berbagai lapisan masyarakat secara luas, yang oleh Ratminto & Winarsih (2005 : 18) diklasifikasikan ke dalam empat kelompok, yaitu orang perorangan, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum. Oleh karena itulah, kemudian pemahaman terhadap istilah “publik” dalam konteks pelayanan publik menjadi sangat beragam. Lalu, apakah yang dinamakan dengan pelayanan publik ?

Secara etimologis, istilah pelayanan publik terdiri atas dua kata, yaitu pelayanan dan publik. Pemahaman terhadap kedua nomenklatur ini dipandang sangat penting untuk diketahui, agar tidak salah dalam memberikan pengertian dan interpretasi terhadap istilah pelayanan publik secara utuh. Sehubungan dengan hal ini, Meonir (2003 : 16) mengemukakan bahwa pelayanan diterjemahkan sebagai “proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.”

Sementara Pasolong (2007 : 128) menerjemahkan pelayanan sebagai “aktivitas seseorang, sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk

memenuhi kebutuhan.” Hal senada dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993) mengartikan bahwa pelayanan adalah “segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Terkait dengan konsep pelayanan, Zethaml dan Farmer dalam Pasolong (2007 : 133) mengemukakan bahwa untuk memahami esensi pelayanan ada tiga karakteristik utama yang harus diketahui, yaitu:

1. *Intangibility*, berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat *performance* dan hasil pengalaman dan bukannya objek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung, diukur, diraba, atau dites sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Berbeda dengan barang yang dihasilkan oleh suatu pabrik yang dapat dites kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan.
2. *Heterogenity*, berarti pemakai jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas berbeda. Demikian pula *performance* sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainnya bahkan dari waktu ke waktu.
3. *Inseparability*, berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Konsekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa ke dalam produksi di sektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada

pelanggan. Kualitas terjadi selama interaksi antara klien dengan penyedia jasa.

Mengikuti ungkapan pakar di atas, dapat dikemukakan bahwa esensi pelayanan merupakan aktivitas atau kegiatan orang-perorang, kelompok atau organisasi dalam bentuk pemberian layanan barang maupun jasa, yang dilakukan baik secara langsung maupun tidak yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Kemudian berkaitan dengan pengertian istilah *public*, penulis berpandangan bahwa kata publik sesungguhnya memiliki pengertian yang beragam. Artinya sangat tergantung pada konteks penggunaan kata tersebut serta interpretasi orang yang menerjemahkannya. Misalnya, secara sosiologis Tangkilisan (2006) mengartikan kata ‘publik’ sebagai masyarakat yang mengandung arti “sistem antarmubungan sosial di mana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama, kemudian di dalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya.”

Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996) kata ‘publik’ diterjemahkan sebagai “kumpulan orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama.” Dalam konteks tersebut, tidak ada norma atau nilai yang mengikat/membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat, karena publik itu sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya secara jelas. Satu hal yang sangat menonjol adalah mereka mempunyai perhatian, harapan atau minat yang sama terhadap sesuatu atau objek tertentu.

Lebih lanjut, Tangkilisan (2006 : 54) mengemukakan bahwa kata *public* mengandung arti (1) masyarakat umum, rakyat umum, orang banyak dan (2) rakyat. Definisi tersebut mencerminkan bahwa kata *public* diterjemahkan oleh beberapa kalangan secara berbeda-beda sesuai dengan keperluan atau kepentingannya. Salah satu contoh konkret yang bisa membedakan makna dari kata *public* tersebut dapat kita cermati dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, ada istilah “*public opinion*” yang diterjemahkan sebagai pendapat umum, kemudian istilah “*public relations*” yang diterjemahkan hubungan masyarakat atau istilah “*public health*” yang diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Selain itu, kita juga mengenal istilah “*Public Administration*” yang diartikan sebagai administrasi negara, atau istilah “*public policy*” sendiri yang diterjemahkan sebagai kebijakan publik.

Berpijak pada uraian di atas, penulis dapat memberikan beberapa pemahaman tentang istilah *public* sebagai berikut: *Pertama*, kata publik bisa diterjemahkan sebagai umum, misalnya istilah *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), dan *public utility* (perusahaan umum). *Kedua*, kata publik bisa diartikan sebagai masyarakat, misalnya *public relations*, (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), dan *public interest* (kepentingan masyarakat). *Ketiga*, kata publik bisa diterjemahkan sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public administration* (administrasi negara), *public revenue* (penerimaan negara), dan *public sector* (sektor negara).

Untuk memahami makna pelayanan publik secara utuh, Kurniawan (2005 : 6) mengartikan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.

Sedangkan Sinambela (2005: 5) menerjemahkan pelayanan publik sebagai berikut : “pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat.”

Hal senada diungkapkan dalam Kepmen PAN Nomor 25 tahun 2004, yang menandakan bahwa pelayanan publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Definisi yang lebih lengkap dikemukakan oleh Arief (2005 : 180) yang mengartikan layanan pelanggan dalam konteks jasa sebagai berikut:

1. Segala kegiatan yang dibutuhkan untuk menerima, memproses, menyampaikan, memenuhi pesanan pelanggan dan untuk menindaklanjuti setiap kegiatan yang mengandung kekeliruan.
2. Ketepatan waktu dan reliabilitas penyampaian produk dan jasa kepada pelanggan sesuai dengan harapan mereka.

3. Penyerahan produk dan jasa yang dipesan pelanggan secara tepat waktu dan akurat dengan tindak lanjut dan tanggapan keterangan yang akurat, termasuk pengiriman tagihan secara tepat waktu.

Berbagai pengertian pelayanan publik di atas mencerminkan bahwa istilah pelayanan publik memiliki arti yang sangat bervariasi, namun secara operasional esensi pelayanan publik tersebut sesungguhnya memiliki orientasi yang sama, yaitu bagaimana kegiatan tersebut mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, baik berupa barang maupun jasa, sehingga masyarakat merasa terpuaskan atas segala layanan yang diberikan. Dalam konteks tersebut, Pasolong (2007 : 129) mengemukakan bahwa:

“Pelayanan barang yang dimaksud adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyerahannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, air bersih, dan pelayanan telepon, pelayanan KTP, pelayanan kartu keluarga dan sebagainya. Sedangkan pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk

akhirnya, berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya, pelayanan angkutan darat, laut, udara, pelayanan kesehatan, pendidikan, perbankan, pelayanan pos, pelayanan pemadam kebakaran dan sebagainya.”

Mengikuti pandangan para pakar di atas, maka pelayanan publik diterjemahkan sebagai “segala bentuk kegiatan, baik dalam bentuk barang maupun jasa yang dapat memberikan manfaat dan dilaksanakan oleh institusi publik baik pusat maupun di daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan ketentuan atau prosedur yang berlaku.”

B. Problem dan Urgensi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Problem pelayanan publik, sebenarnya sudah cukup lama menjadi sorotan masyarakat menyusul banyaknya kasus pelayanan publik yang dianggap merugikan atau kurang berpihak pada kepentingan masyarakat. Pelayanan yang berbelit-belit, inefisiensi, lambat, tidak ramah serta tidak jelasnya waktu penyelesaian layanan merupakan contoh buruknya layanan yang diberikan oleh aparat pemerintah hingga saat ini. Munculnya istilah “kalau masih bisa dipersulit mengapa harus dipermudah”, masih menjadi idiom yang cukup akrab untuk menegaskan betapa buruknya layanan publik saat ini. Kondisi seperti ini mengindikasikan bahwa dalam melaksanakan pelayanan publik memang bukan pekerjaan yang mudah, karena secara operasional senantiasa

dihadapkan pada tantangan dan kendala serta “godaan” yang tidak ringan. Sejalan dengan hal ini LAN RI (2003 : 24-27) mengemukakan tantangan dan kendala yang mendasar dalam pelayanan publik, antara lain:

1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia pelayanan,
2. Variasi pelayanan,
3. Para Petugas pelayanan,
4. Stuktur organisasi,
5. Informasi,
6. Kepekaan permintaan dan penawaran,
7. Prosedur,
8. Ketidakpercayaan publik terhadap kualitas pelayanan.

Mencermati ungkapan di atas, dapat dipahami betapa kompleksnya kendala yang dihadapi dalam melaksanakan pelayanan publik tersebut, sehingga dapat dimengerti apabila gugatan terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik senantiasa muncul dalam berbagai bentuk pelayanan. Dari sekian banyak kendala yang dihadapi, faktor aparatur pelayanan seringkali dianggap sebagai kendala yang paling dominan. Sikap sinis bahkan caci maki terhadap buruknya layanan aparatur terkadang menjadi fenomena umum dalam konteks pelayanan publik. Hal ini boleh jadi mencerminkan bahwa aparatur merupakan faktor utama dalam suatu proses pelayanan publik, karena secara teknis mereka memang menjadi ujung tombak dalam mewujudkan keberhasilan pelayanan publik. Oleh karena itulah, kemudian dibutuhkan adanya komitmen yang kuat untuk meningkatkan kompetensi atau profesionalitas aparatur dalam menerjemahkan setiap

pelayanan yang diberikan. Dengan demikian, peningkatan kualitas pelayanan publik yang menjadi ekpektasi masyarakat diharapkan dapat terwujud.

Untuk itu, Lovelock dan Wright (2005:15) mengingatkan adanya 4 (empat) fungsi inti yang harus dipahami oleh penyedia layanan jasa, yaitu:

1. Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk,
2. Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan,
3. Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan,
4. Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/produk tercapai dan kebutuhan setiap *stakeholders* terpenuhi.

Dari sudut pandang publik, pemerintah merupakan institusi yang berposisi sebagai penyedia layanan jasa dan ia juga dianggap paling bertanggung jawab dalam mewujudkan keberhasilan pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini sejalan dengan pandangan Rasyid (2002 : 22) yang mengemukakan bahwa “ tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi utama yang hakiki, yaitu : pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*)....”

Adapun pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakatnya, sesungguhnya sangat bersentuhan dengan upaya melindungi dan memenuhi kebutuhan

hidupnya atas produk tertentu, baik yang berkaitan dengan produk jasa maupun barang. Dalam kaitan ini, Ndraha (1997 : 60) mengemukakan bahwa : “produk yang dibutuhkan oleh masyarakat berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan layanan civil”. Lebih lanjut Ndraha (1997 ; 73) menandakan bahwa “pemerintah adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat berbentuk jasa publik dan layanan civil.”

Sedangkan untuk mengetahui kepuasan masyarakat yang menjadi pelanggan, dapat dideteksi dari parameter kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Hal ini mengandung makna pelayanan yang berkualitas akan dapat diketahui dari sejauh mana parameter kualitas pelayanan tersebut dapat dipenuhi oleh penyedia layanan publik. Namun demikian, perlu dipahami bahwa mengartikan konsep kualitas secara tepat sesungguhnya tidak mudah, karena hal tersebut sangat berkaitan dengan pandangan, opini atau interpretasi seseorang, kelompok atau organisasi. Oleh karena itu, konsep kualitas seringkali dipandang sebagai sesuatu yang relatif, artinya sangat tergantung kepada mereka yang memberikan pandangan, interpretasi atau pendapat baik dari mereka yang menerima layanan maupun yang memberikan layanan. Apalagi kalau ukuran atau parameter yang digunakan untuk menentukan kualitas tersebut kurang atau tidak jelas.

Pemikiran di atas sejalan dengan pandangan Tjiptono (2006 : 51) yang menyatakan bahwa :

“Konsep kualitas itu sendiri sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang

terdiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang ditetapkan.”

Lebih lanjut Tjiptono (2004 : 2) mengemukakan bahwa: “kualitas merupakan (a) kesesuaian dengan persyaratan, (b) kecocokan pemakai, (c) perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, (d) bebas dari kerusakan, (e) pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, (6) melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, (7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Pengertian lain dikemukakan oleh Triguno (1997 : 76) yang menerjemahkan kualitas sebagai berikut:

“Standar yang harus dicapai oleh seorang/ kelompok/ lembaga/ organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti merumuskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/ persyaratan pelanggan/ masyarakat.”

Pandangan yang lebih sederhana dikemukakan oleh Goetsh dan Davis dalam Arif (2005 : 117) yang mengemukakan bahwa : “kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.” Hal yang sama ditandaskan oleh Juran dalam

Tjiptono (2005 : 11) yang mengartikan kualitas sebagai “kecocokan untuk pemakaian (*fitness for use*).”

Sementara, Kotler dalam Arif (2005 : 117) menerjemahkan kualitas sebagai “keseluruhan ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat.”

Mencermati berbagai pandangan pakar di atas, dapat diketahui bahwa istilah kualitas yang dimaksud sesungguhnya sangat inheren dengan pelayanan prima yang diberikan oleh penyedia layanan sehingga masyarakat yang dilayani merasa akan terpuaskan atas layanan yang diberikan. *Dalam* konteks ini, Tjiptono dan Chandra (2005 : 58) mengemukakan bahwa “pelayanan yang unggul secara garis besar mengandung empat unsur pokok, yakni : kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan.”

Hal senada dikemukakan oleh Triguno (1997 : 76) yang menandakan bahwa “pelayanan yang terbaik, adalah melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, yaitu ramah dan menolong serta profesional dan mampu.”

Ungkapan yang hampir mirip disampaikan oleh Kasmir (2005 : 31) yang mengartikan bahwa : “pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan.”

Adapun pengertian kualitas jasa dan layanan pelayanan, Tjiptono dan Chandra (2005 : 59) mengemukakan sebagai berikut : “ Tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk

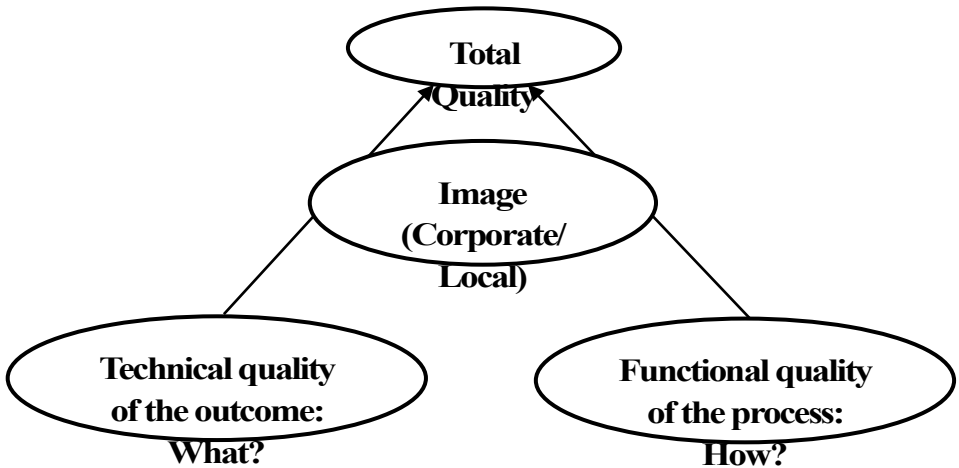
memenuhi pelanggan.” Pengertian tersebut mengandung makna bahwa apabila jasa atau layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan harapan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk.

Gronroos dalam Arief (2005 : 118) menandakan bahwa kualitas total suatu jasa terdiri atas tiga komponen utama, yakni;

1. *Technical quality* , yakni komponen yang berkaitan dengan kualitas *out put* (keluaran) jasa yang diterima pelanggan. Menurut Parasuraman, et al , *technical quality* dapat diperinci sebagai berikut:
 - a. *Search quality*, yaitu kualitas yang dapat dievaluasi pelanggan sebelum membeli, misalnya harga,
 - b. *Experience quality*, yaitu kualitas yang hanya bisa dievaluasi pelanggan setelah membeli atau mengonsumsi jasa. Contoh, ketepatan waktu , kecepatan pelayanan dan kerapian hasil,
 - c. *Grendence quality*, yaitu kualitas yang sukar dievaluasi pelanggan meskipun telah mengonsumsi suatu jasa, misalnya kualitas operasi jantung,
2. *Functional quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa,

3. *Corporate image*, yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus suatu perusahaan.

Adapun gambaran ketiga komponen di atas, dapat dilukiskan pada gambar di bawah ini:



Sumber : Arief (2005: 120).

Lalu, apa sebenarnya yang menjadi urgensi peningkatan pelayanan bagi masyarakat saat ini? Ada beberapa pertimbangan yang menguatkan pentingnya peningkatan pelayanan publik saat ini, antara lain; *pertama*, sejak bergulirnya proses reformasi di penghujung tahun 1997, dinamika kehidupan masyarakat dirasakan semakin tinggi sehingga mendorong terjadinya pergeseran sikap dan perilaku masyarakat terhadap aparat pemerintah. Tingkat keberanian masyarakat untuk melakukan koreksi bahkan perlawanan atas sikap, tindakan dan layanan yang diberikan oleh aparat

menjadi semakin tinggi. Hal ini membutuhkan apresiasi yang positif dari pemerintah agar tidak terjadi benturan antara pemerintah dengan masyarakat. Dengan perkataan lain, tuntutan untuk memperbaiki layanan yang diberikan menjadi semakin penting untuk dilaksanakan.

Kedua, melemahnya kepercayaan publik (*trust*) terhadap pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Kondisi seperti ini jika dibiarkan terus berlanjut, dikhawatirkan akan menimbulkan instabilitas yang dapat merugikan kepentingan bangsa. Upaya main hakim sendiri atau sikap apatisme masyarakat dewasa ini yang dipicu oleh ketidakpuasan mereka terhadap perilaku dan layanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, menjadi salah satu bukti bahwa pemerintah saat ini memang sedang mengalami degradasi kepercayaan dari masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan sejumlah langkah konkret guna memulihkan kepercayaan publik yang sudah semakin memudar. Salah satu upaya yang cukup rasional dan sangat mungkin untuk dilakukan adalah meningkatkan pelayanan publik. Boleh jadi hal ini akan memberikan “obat” bagi masyarakat di tengah ketidakpastian dan kekecewaan yang sudah cukup lama menghantui mereka akibat buruknya layanan publik.

Ketiga, sejak dicanangkannya undang-undang otonomi daerah yang baru, yaitu undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang disempurnakan melalui undang-undang nomor 32 tahun 2004, berbagai jenis layanan publik menjadi semakin dekat dengan masyarakat, karena secara operasional banyak yang dilimpahkan kepada daerah. Implikasinya, daerah menjadi semakin intens untuk menangani jenis layanan publik yang

diserahkan oleh pemerintah pusat. Hal ini juga mengakibatkan tuntutan atas layanan publik kepada pemerintah daerah menjadi semakin tinggi. Ungkapan ini sejalan dengan pandangan Ratminto dan Winarsih (2005 : 13) yang menyatakan bahwa :

“Berlakunya undang-undang nomor 32 tahun 2004 mengakibatkan interaksi antara aparat pemerintah daerah dan masyarakat menjadi semakin intens. Dengan demikian, aparat di daerah dituntut untuk dapat memahami dan mempraktikkan jenis layanan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Selain itu, tanggung jawab pemerintah daerah juga akan semakin tinggi untuk memberikan layanan yang berkualitas terhadap masyarakatnya.”

Keempat, semakin menguatnya tuntutan demokrasi dan pengakuan akan hak-hak asasi manusia. Kondisi ini disadari ataupun tidak telah mendorong bangsa-bangsa di dunia untuk mengakui dan memperlakukan orang lain secara adil dan beradab. Hal inilah yang kemudian mengilhami lahirnya pemikiran bahwa dalam perspektif pelayanan publik pemberi layanan sudah seharusnya memperlakukan pihak yang dilayani (masyarakat) sebagai makhluk yang memiliki ekspektasi, keinginan dan martabat. Dengan perkataan lain, bagaimana aparatur pemerintah sebagai pihak yang melayani kebutuhan masyarakat memberikan pelayanan secara berkualitas, sehingga mampu memberikan kepuasan terhadap masyarakat. Pernyataan ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Ratminto dan Winarsih (2005 : 13) yang menandakan bahwa: “...semakin kuatnya tuntutan demokrasi dan pengakuan akan hak-hak asasi manusia akan melahirkan

kuatnya tuntutan terhadap manajemen pelayanan yang berkualitas.”

Kelima, merebaknya dampak globalisasi dan berlakunya era perdagangan bebas yang secara langsung ataupun tidak telah menghilangkan batas-batas antarnegara. Menguatnya dampak globalisasi ini juga sangat dirasakan oleh masyarakat di daerah. Hal inilah yang kemudian menyeret masyarakat daerah termasuk aparatnya untuk beradaptasi dengan iklim yang serba cepat dan kompetitif tersebut. Untuk itulah aspek pelayanan publik yang berkualitas menjadi semakin penting dan relevan untuk dilaksanakan. Bahkan dalam skala makro, rendahnya kualitas pelayanan publik ini justru bisa mengakibatkan kerugian bagi kepentingan bangsa (daerah), seperti hilangnya kepercayaan dunia internasional atau enggan para investor untuk menanamkan modalnya.

C. Parameter Kualitas Pelayanan Publik

Dimensi kualitas pelayanan publik sesungguhnya akan memberikan gambaran seberapa tinggi kualitas pelayanan yang diberikan oleh pihak yang memberikan layanan. Artinya, melalui kajian yang komprehensif seputar dimensi kualitas pelayanan publik, akan dapat diketahui apakah layanan yang diberikan tersebut berkualitas atau tidak, sehingga akan tercermin pula tingkat kepuasan masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu, sesuai dengan fokus penelitian yang menempatkan kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan sebagai variabel yang diteliti, maka kajian terhadap dimensi kualitas pelayanan publik menjadi suatu hal yang sangat penting untuk dikemukakan.

Terkait dengan pandangan di atas, Christian Gronroos dalam Jasfar (2005:54) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas jasa dari sudut penilaian pelanggan dibedakan atas tiga dimensi berikut.

1. ***Outcome dimension***, yaitu berkaitan dengan apa yang diterima konsumen
2. ***Process related dimension***, yaitu berkaitan dengan cara jasa disampaikan atau disajikan.
3. ***Corporate image***, yaitu berkaitan dengan citra perusahaan di mata konsumen. Dimensi ini sama pengertiannya dengan kredibilitas (*credibility*) dalam pengertian Parasuraman .

Sedangkan Albrecht dan Zemke dalam Jasfar (2005: 55) mengemukakan 4 (empat) dimensi kualitas jasa pelayanan, yaitu :

1. ***Care and concern***, yaitu perasaan seorang konsumen atas perhatian yang penuh dan kepedulian dari perusahaan, karyawannya, maupun sistem operasional dari perusahaan penerbangan ini, yang betul-betul ditujukan kepada penyelesaian masalah yang dihadapinya.
2. ***Spontaneity***, yaitu tindakan-tindakan nyata dari personel yang memperlihatkan keinginan yang kuat dan spontan untuk membantu memecahkan masalah atau kesulitan yang dihadapi konsumen. Hal ini sangat tergantung kepada perilaku dan termasuk pelatihan yang diberikan kepada staf penerbangan tersebut.
3. ***Problem solving***, yaitu keahlian dari kontak personel (*contact person*) untuk menjalankan

tugas-tugasnya secara hati-hati dan mengikuti prosedur standar yang telah ditetapkan. Terutama bagi pekerja atau staf yang bertugas di bagian yang memfasilitasi bagian-bagian operasional atau di bagian yang sistem operasionalnya terlatih dengan baik.

4. *Recovery*, yaitu usaha atau tindakan khusus yang diambil apabila ada sesuatu berjalan secara tidak normal atau sesuatu yang tidak diharapkan terjadi. Untuk mengatasi masalah yang sewaktu-waktu bisa timbul, sudah tersedia personel yang segera bisa dipanggil.

Pandangan yang lebih rinci dikemukakan oleh Johnston dalam Arief, (2006 : 125) yang mengusulkan delapan belas dimensi kualitas jasa sebagai berikut:

1. *Access*, yaitu lokasi yang mudah dijangkau, termasuk kemudahan untuk menemukan jalan-jalan di sekitarnya dan kejelasan rute.
2. *Aesthetics*, yaitu berkaitan dengan sampai sejauh mana paket jasa (*service package*) tersedia untuk memuaskan konsumen.
3. *Attentiveness/helpfulness*, yaitu berhubungan dengan kontak personel, sampai sejauh mana mereka berkeinginan untuk membantu konsumen.
4. *Availability*, yaitu berkaitan dengan ketersediaan fasilitas jasa, staf, dan barang-barang bagi konsumen.
5. *Care*, yaitu kepedulian, perhatian, simpati, dan kesabaran yang diperlihatkan kepada konsumen.

6. *Cleanliness/Tidiness*, yaitu kebersihan, kerapian, dan keteraturan produk fisik dalam paket jasa (*the service package*).
7. *Comfort*, yaitu berkaitan dengan kenyamanan lingkungan dan fasilitas jasa.
8. *Commitment*, yaitu komitmen pekerja terhadap tugas.
9. *Communication*, yaitu kemampuan penyedia jasa untuk berkomunikasi dengan konsumen.
10. *Competence*, yaitu berkaitan dengan keahlian dan profesionalisasi dalam penyampaian jasa.
11. *Courtesy*, yaitu kesopanan, respek dalam penyediaan jasa, terutama berkenaan dengan kontak staf dalam berhubungan dengan konsumen dan hak miliknya.
12. *Flexibility*, yaitu berkaitan dengan keinginan dan kesanggupan pekerja untuk mengubah pelayanan jasa atau produk, menyesuaikan dengan keinginan konsumen.
13. *Friendliness*, yaitu kehangatan dan keakraban penyedia jasa, terutama kontak staf.
14. *Functionality*, yaitu kemampuan jasa atau kesesuaian 'kualitas produk', baik berupa fasilitas jasa maupun barang-barang.
15. *Integrity*, yaitu kejujuran, keadilan, dan kepercayaan yang diberikan oleh perusahaan jasa kepada konsumen.
16. *Reliability*, yaitu kehandalan dan konsistensi dari kinerja fasilitas jasa, barang-barang, dan staf.

17. *Responsiveness*, yaitu kecepatan dan ketepatan penyampaian jasa.
18. *Security*, yaitu keselamatan dan keamanan konsumen serta peranan mereka dalam proses jasa.

Mencermati berbagai dimensi kualitas layanan jasa sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat diketahui bahwa para pakar tampaknya memiliki keragaman pandangan dalam melihat kualitas pelayanan publik yang diharapkan. Kompleksitas pandangan tersebut, menurut hemat penulis sangatlah wajar karena mereka melihat kualitas pelayanan publik dari berbagai macam sudut pandang. Namun yang jelas, semua pandangan tersebut tidak lepas dari hakikat suatu pelayanan yaitu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sementara Garvin dalam Arief (2005 : 124) mengemukakan dimensi kualitas jasa pelayanan sebagai berikut.

1. *Performance*, yaitu ciri-ciri pengoperasian pokok dari suatu produk inti (*core product*), seperti kecepatan, penggunaan bahan bakar, jumlah penumpang yang dapat diangkut, , kemudahan dan kenyamanan dalam mengemudi, dan lain-lain.
2. *Features* yaitu ciri khusus atau keistimewaan tambahan berupa karakteristik pelengkap, misalnya kelengkapan interior dan eksterior, seperti *dashboard*, *AC*, *sound system*, *door lock system*, *power steering*, dan sebagainya.
3. *Reability*, yaitu kehandalan produk mobil, seperti kemungkinan kecil untuk rusak atau mengalami

beberapa kegagalan dalam pemakaiannya, tidak sering mogok atau rewel.

4. *Conformance to specification* (kesesuaian dengan spesifikasi), yaitu sejauh mana karakteristik rancangan dan operasi memenuhi standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Misalnya, standar keamanan, seperti ukuran as roda untuk truk tentunya lebih besar daripada mobil biasa.
5. *Durability (daya tahan)*, berkaitan dengan berapa lama suatu produk dapat terus digunakan, yang mencakup umur teknis maupun umur ekonomis penggunaan mobil.
6. *Serviceability*, yang meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, kemudahan layanan reparasi, dan penanganan keluhan yang memuaskan. Pelayanan tidak hanya terbatas sampai pada saat sebelum penjualan, tetapi juga selama proses penjualan sampai purnajual, termasuk pelayanan reparasi atau tersedianya suku cadang.
7. *Esthetic* (estetika), yaitu daya tarik produk melalui panca indera, misalnya bentuk fisik mobil yang menarik, model atau desain yang artistik, warna, dan sebagainya.
8. *Perceived quality*, yaitu citra dan reputasi produk serta tanggung jawab perusahaan terhadap kedua hal tersebut. Biasanya, karena pembeli kurang mengetahui mengenai atribut produk tertentu, maka mereka mempersepsikan nilai kualitas produk itu dari aspek-aspek lain, seperti harga, merek, iklan, reputasi perusahaan, maupun negara asal produk itu

dijual. Misalnya, kualitas mobil dari Eropa dan Amerika dianggap lebih baik dari mobil buatan Jepang dari sudut tahan lama.

Adapun dimensi kualitas pelayanan publik berdasarkan Surat Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, dijelaskan sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, yaitu prosedur atau tata cara pelayanan umum harus didesain sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan pelayanan umum menjadi mudah, lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan, yaitu (a). Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; (b). Unit kerja/ pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; (c). Rincian biaya pelayanan publik data dan cara pembayaran.
3. Kepastian waktu, yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi, yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
5. Keamanan, yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab, yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk

bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

7. Kelengkapan sarana dan prasana, yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
8. Kemudahan akses, yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan, yaitu lingkungan pelayanan harus tertib dan teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Boleh jadi pandangan mengenai dimensi kualitas jasa pelayanan yang lebih lengkap dikemukakan oleh Valarie A. Zeithaml., A. Parasuraman., Leonard L Berry (1990: 19). Para pakar tersebut, awalnya mengemukakan 10 (sepuluh) dimensi kualitas pelayanan, yaitu : (1) *access*, (2) *communication*, (3) *competence*, (4) *courtesy*, (5) *credibility*, (6) *realibility*, (7) *responsiveness*, (8) *security*, (9) *understanding* dan (10) *tangibles*. Namun dalam perkembangannya, kesepuluh

dimensi tersebut kemudian disederhanakan menjadi 5 (lima) dimensi, yaitu : *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, *Empathy* disingkat dengan TERRA.

Adapun proses penyederhanaan dimensi kualitas pelayanan tersebut dilakukan melalui pengembangan dimensi kualitas pelayanan yang diterjemahkan ke dalam suatu metode yang disebut dengan SERVQUAL. Sedangkan gambaran rinci tentang penyederhanaan dimensi yang dimaksud dapat dilukiskan pada bagan di bawah ini:

Tabel 2.1 : Correspondence between SERVQUAL Dimensions and Original Ten Dimensions for Evaluating Service Quality

Original Ten Dimensions for Evaluating Service Quality	Tangibles	Reliability	Responsiveness	Assurance	Empathy
Tangibles					
Reliability					
Responsiveness					
Competence Courtesy Credibility Security					
Access Communication Understanding the Customer					

Sumber : Zethaml, Parasuraman & Berry, (1990 : 25)

Adapun uraian lengkap mengenai kelima dimensi yang merupakan penyederhanaan dari 10 dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml et al dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Tangible* yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.
2. *Reliability* yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
3. *Responsiveness* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. Responsiveness juga adanya keinginan para

petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.

4. *Assurance* yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Empathy* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

Berdasarkan pandangan dari Valarie A. Zeithaml., A. Parasuraman., Leonard L Berry (1990: 19) yang disebut dengan istilah TERRA tersebut, penulis berpendapat bahwa parameter tersebut sesungguhnya dapat dijadikan sebagai salah satu parameter untuk mengukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah. Kendatipun demikian, memang parameter ini tentu saja

bukanlah satu-satu parameter yang bisa mengungkap seluruh persoalan pelayanan yang dilakukan aparatur pemerintah. Namun, setidaknya parameter ini bisa dijadikan sebagai bahan bandingan untuk melihat kualitas layanan yang diberikan aparatur.

Keyakinan tersebut dilandasi oleh argumentasi sebagai berikut: *pertama*, bahwa fenomena pelayanan publik pada level pemerintahan ada kecenderungan lamban atau tidak begitu lincah, inefisiensi, berbelit-belit bahkan kadang-kadang bersifat *unpredictable* sementara pelayanan publik pada sektor bisnis dipandang lebih adaptable, gesit, ramah dan tanggap. *Kedua*, dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, dibutuhkan pergeseran pola pikir dalam mengubah paradigma pelayanan publik pada sektor pemerintahan yang selama ini dianggap masih kurang menggembirakan. Untuk merespons perubahan dan komitmen pada keunggulan serta agar organisasi publik tetap eksis dimata publik, maka *mind set* cara berpikir bisnis perlu diadaptasi ke dalam organisasi sektor publik (pemerintah).

Ungkapan di atas tampaknya sejalan dengan apa yang diisyaratkan oleh Osborne dan Gaebler (1996: 20) yang menandakan bahwa: “Pemerintahan yang berjiwa wirausaha harus bersedia meninggalkan program metode lama. Ia bersifat inovatif, imajinatif, dan kreatif, serta berani mengambil risiko.”

Terkait dengan ungkapan di atas, Osborne dan Platrik (2000: 13) kemudian mengemukakan perlunya dilakukan pembaruan pada sektor pemerintah, adapun pembaruan yang dimaksud adalah :

“Transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis

dan efektif, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Inovasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggungjawaban, struktur kekuasaan, dan budaya sistem dan organisasi pemerintah.”

Dengan demikian walaupun pola pikir Zethaml, Parasuraman & Berry didasarkan pada pemikiran bisnis, namun secara substantif teori TERRA (*Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy*) dipandang cukup relevan untuk mengungkap pelayanan publik pada sektor pemerintahan, termasuk pada pemerintahan tingkat kecamatan.

D. Kesenjangan dan Faktor-faktor yang Memengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Terjadinya disparitas (*gap*) antara harapan publik dan pemberi layanan, sebenarnya merupakan hal yang biasa terjadi dalam sebuah proses pelayanan publik. Secara empirik kenyataan ini juga agaknya sulit untuk bisa dihindari, karena secara hakiki implementasi suatu pelayanan publik sesungguhnya menyangkut kebijakan publik yang dalam pelaksanaannya senantiasa dihadapkan pada adanya *gap* (kesenjangan). Gejala inilah yang oleh Dunsire dan Walter Williams (1980) disebut dengan istilah *Implementation Gap*.

Namun harus dicermati bahwa munculnya *gap* ini bisa jadi akan melahirkan problem yang krusial, manakala tidak segera diatasi dan dicari jalan keluarnya. Dalam konteks ini, pemahaman terhadap *gap* (kesenjangan) pelayanan tadi menjadi sangat penting untuk dicermati dan dikaji di tengah merosotnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga publik yang dinilai tidak profesional dalam hal

pemberian layanan. Pentingnya kajian terhadap munculnya berbagai kesenjangan yang terjadi dalam konteks pelayanan publik tersebut, sebenarnya ditujukan untuk mendeteksi dan mengeleminiasi terjadinya kesenjangan tersebut, sehingga berbagai problem pelayanan yang selama ini masih menjadi fenomena umum dapat segera diatasi.

Salah satu model yang dapat digunakan untuk mengkaji terjadinya kesenjangan tersebut adalah model konseptual kualitas pelayanan (*Conceptual Model of Service Quality*). Model ini dikembangkan oleh Zeithaml et al. (1990 46 - 47) di mana esensinya digunakan sebagai kerangka analisis untuk mengevaluasi permasalahan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan berdasarkan kesenjangan yang terjadi antara apa yang diharapkan oleh masyarakat konsumen dan apa yang dirumuskan dan ditetapkan oleh lembaga dan petugas pemberi pelayanan.

Mengikuti pemikiran Zeithaml et al. (1990 46 - 47), maka terdapat lima kesenjangan (gap) utama yang menyebabkan rendahnya (kegagalan) pelayanan publik. Adapun kesenjangan yang dimaksud dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Gap Between Consumer Expectation and Management Perception

Kesenjangan ini merupakan perbedaan yang terjadi antara apa yang diharapkan masyarakat dengan apa yang dipersepsi oleh manajemen pemberi pelayanan sebagai kebutuhan atau harapan masyarakat. Pihak lembaga/manajemen dalam hal ini tidak memahami bagaimana

pelayanan kepada masyarakat/konsumen mereka harus dirancang, dan tidak mengetahui dukungan pelayanan bagaimana yang diharapkan oleh masyarakat untuk memperoleh sesuatu layanan tertentu.

2. Gap Between Management Perception and Service-Quality Specifications

Kesenjangan ini merupakan perbedaan antara spesifikasi kualitas layanan yang ditetapkan oleh lembaga dengan persepsi para pimpinan penyelenggara pemberi layanan tentang jenis pelayanan dan kualitas yang diharapkan oleh masyarakat. Seringkali terjadi dalam upaya menurunkan biaya/tarif pelayanan, pimpinan lembaga menerapkan aturan yang membatasi petugas pelayanan dalam melaksanakan tugasnya, termasuk melarang kontak langsung antara petugas dengan masyarakat yang dilayani. Kenyataan ini sebenarnya membatasi kemungkinan interaksi dengan masyarakat yang dapat digunakan untuk mengetahui apa sebenarnya harapan dan keinginan masyarakat atas pelayanan tertentu.

3. Gap Between Service-Quality Specifications and Service Delivery

Kesenjangan ini timbul akibat terdapatnya perbedaan antara pelaksanaan pemberian pelayanan dengan standar kualitas pelayanan yang telah ditetapkan sebelumnya. Meskipun standar atau norma-norma pelayanan kepada masyarakat telah ditetapkan dengan sedemikian rupa, namun dalam praktiknya sering terjadi disparitas antara pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan standar yang

berlaku. Banyak kendala yang membatasi pencapaian standar pelayanan dalam praktek yang sesungguhnya.

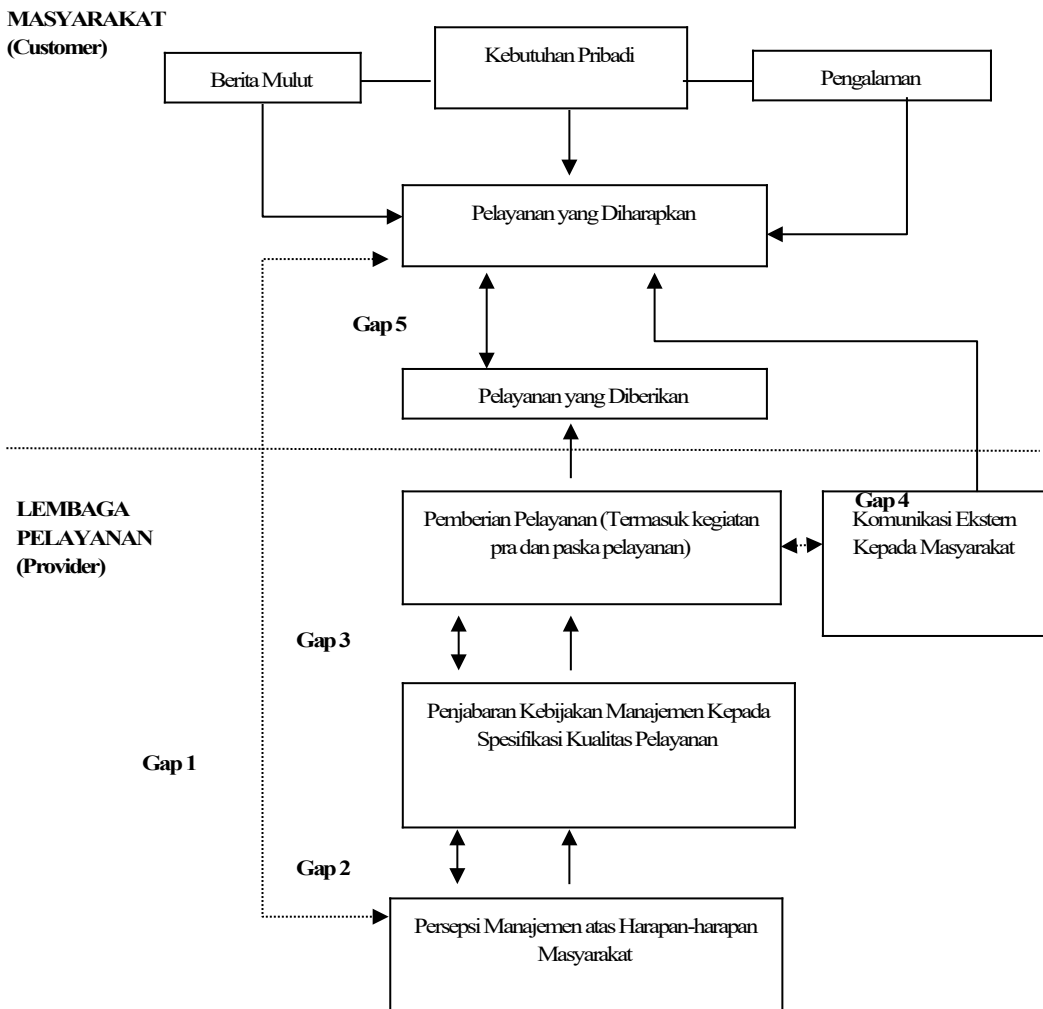
4. Gap Between Service Delivery and External Communications

Kesenjangan ini terjadi akibat adanya perbedaan antara pelaksanaan pemberian pelayanan kepada masyarakat dengan apa yang dijanjikan dalam berbagai publikasi, iklan, pengumuman, ataupun surat edaran yang diketahui dan membentuk opini atau persepsi harapan masyarakat. Oleh karena itu, sangat penting untuk tidak memberikan janji atau harapan yang muluk-muluk kepada masyarakat, sementara lembaga pemberi pelayanan sendiri tidak mampu memenuhinya.

5. Gap Between Perceived Service and Expected Service

Kesenjangan ini adalah perbedaan antara harapan-harapan masyarakat dengan kenyataan kualitas layanan yang sebenarnya diterima dari lembaga atau petugas pemberi layanan tertentu. Pada titik inilah sebenarnya akumulasi permasalahan kualitas pelayanan akan tercermin, yaitu dari munculnya ketidakpuasan dan keluhan masyarakat atas pelayanan yang mereka terima.

Adapun gambaran lengkap mengenai terjadinya kesenjangan pelayanan publik di atas dapat dilukiskan pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.2 : Conceptual Model of Service Quality

Selain pentingnya memahami dan mengetahui terjadinya kesenjangan (gap) pada proses pelayanan publik, dibutuhkan pula pemahaman terhadap faktor-faktor yang memengaruhi terhadap kualitas pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa proses pelayanan publik akan bersentuhan dengan banyak pihak, sehingga untuk mendeteksi tingkat kualitas pelayanan publik yang diharapkan, dibutuhkan pengkajian yang komprehensif terhadap faktor-faktor yang memengaruhinya. Dalam konteks tersebut, Dwiyanto (2005 : 223) mengemukakan dua faktor yang memengaruhi tingkat kualitas pelayanan suatu birokrasi pemerintahan, yaitu :

“Faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal antara lain terkait dengan kewenangan diskresi, sikap yang berorientasi terhadap perubahan, budaya organisasi, etika organisasi, sistem insentif, dan semangat kerja sama. Sedangkan faktor eksternal antara lain terkait dengan budaya politik, dinamika dan perkembangan politik, pengelolaan konflik lokal, kondisi sosial, ekonomi, dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat dan LSM.”

Hal senada dikemukakan oleh Sinambela (2006: 36) yang menandakan bahwa : “...dalam proses pelayanan publik, birokrasi pemerintahan akan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal organisasi. Hal tersebut tidak bisa dihindari karena sebuah organisasi akan berhubungan dengan

lingkungan organisasi di mana faktor internal dan eksternal menjadi bagian di dalamnya.”

Mengacu pada pendapat di atas, dapat diketahui bahwa secara empirik kualitas pelayanan publik pada intinya dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Secara operasional, kedua faktor tersebut terkadang berjalan sinergis bahkan saling memengaruhi. Kondisi seperti ini dapat dimengerti karena bagaimanapun institusi publik sebagai sebuah organisasi. Oleh karena itu, untuk mendeteksi berbagai kendala yang terkait dengan kedua faktor ini harus dilakukan secara cermat dan komprehensif, sehingga kualitas pelayanan yang diharapkan dapat terwujud.

BAB VII
RELEVANSI KEBIJAKAN PELIMPAHAN
WEWENANG DAN KUALITAS PELAYANAN
PUBLIK

A. Benang Merah Kebijakan Pelimpahan dan Kualitas Pelayanan

Secara hakiki, implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Koswara (2001 : 72) “merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan otonomi daerah yang diterjemahkan melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah daerah kepada pemerintah kecamatan dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.” Penguatan atas pandangan tersebut dikemukakan oleh Wasistiono et al (2009 : 82) yang menyatakan bahwa : “...pemerintah daerah harus mampu menjembatani keinginan dan harapan masyarakat melalui serangkaian paket kebijakan yang kondusif, sehingga mampu menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat.” Sejalan dengan pandangan tersebut, Wasistiono et al (2009 : 202), kemudian mengemukakan beberapa keuntungan yang dapat diraih, manakala kecamatan dapat dijadikan sebagai pusat pelayanan pada masyarakat, antara lain:

1. Pelayanan masyarakat menjadi lebih dekat dan merata, sehingga diharapkan akan dapat mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom

baru karena alasan ketidakmerataan pembangunan dan pelayanan publik.

2. Akan mengurangi jumlah unit-unit pelayanan berupa cabang dinas dan UPTD sebagai kepanjangan tangan dari dinas di tingkat kecamatan, sehingga dapat dilakukan penghematan.
3. Ada pembagian tanggung jawab pembinaan wilayah beserta isinya berdasarkan klaster kecamatan yang cakupannya lebih terbatas dibanding kabupaten atau kota, sehingga akan lebih terjangkau dan terpantau secara efektif.
2. Bupati/Walikota akan dapat memusatkan perhatiannya untuk mengurus hal-hal yang berskala kabupaten/ kota, terutama untuk mengundang investor menanamkan modalnya di daerah, karena hal-hal yang berskala kecamatan sudah ditangani Camat.

Berbagai pandangan di atas mengisyaratkan bahwa pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sesungguhnya tidak terlepas dari tujuan kebijakan otonomi daerah yang esensinya diperuntukan bagi kepentingan masyarakat. Dengan perkataan lain, sejauh mana masyarakat dapat merasakan manfaat dari pelaksanaan kebijakan tersebut dalam bentuk pelayanan yang prima dari pemerintah. Pernyataan tersebut mengandung makna bahwa lahirnya pelayanan yang berkualitas akan mencerminkan pula tingkat keberhasilan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilaksanakan pemerintah kecamatan. Dalam konteks tersebut, Grindle dalam Wahab (2001 : 59) mengemukakan bahwa :

“Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran

birokrasi semata, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.”

Ungkapan di atas mengandung arti bahwa implementasi kebijakan publik, tidak hanya sekadar menjalankan keputusan politik yang diterjemahkan melalui prosedur rutin yang dilaksanakan oleh birokrasi semata, tetapi juga akan bersentuhan dengan dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut. Dalam perspektif inilah, kemudian tingkat keberhasilan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sesungguhnya pula akan tercermin dari sejauh mana ia dapat memberikan implikasi terhadap masyarakat yang terkena dampak dari kebijakan tersebut. Pentingnya pemahaman terhadap dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan suatu kebijakan, dikemukakan oleh Agustino (2006 : 184) yang menandakan bahwa “ kebijakan publik perlu memperhatikan dampaknya bagi kepentingan masyarakat yang berhubungan dengan perikehidupan mereka.”

Pendapat di atas menunjukkan bahwa para pelaksana kebijakan publik tidak hanya dituntut untuk mampu melaksanakan suatu kebijakan sesuai dengan prosedur formal semata, tetapi perlu juga memperhatikan dampak yang dihasilkan sebagai produk dari kebijakan yang telah ditetapkan. Apakah dampak kebijakan yang dihasilkan benar-benar dapat memberikan kemaslahatan bagi kepentingan masyarakat, atau sebaliknya. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, mengingat banyak kasus kebijakan yang “hanya mementingkan” target kebijakan seraya mengabaikan kepentingan masyarakat yang menjadi kelompok sasaran dari kebijakan yang bersangkutan. Oleh sebab itu, Nugroho (2004 : 156) mengingatkan bahwa :” untuk mengetahui keberhasilan birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diukur atau dinilai dari kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.”

Pandangan di atas semakin menegaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan akan tercermin dari keberhasilan birokrasi pemerintah yang menjadi motor penggerak dalam mewujudkan tujuan kebijakan dalam bentuk pelayanan pada masyarakat. Peran birokrasi dalam menerjemahkan kebijakan tersebut, sebenarnya merupakan bagian dari akuntabilitas pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah, yakni memberikan pelayanan publik. Pernyataan tersebut dikuatkan oleh Abidin (2006 : 198) yang menandakan bahwa:

“Dari segi akuntabilitas, pelaksanaan suatu kebijakan akan menunjukkan besaran kinerja pemerintah secara kelembagaan, karena dari sisi pelaksanaan kebijakan itulah tugas pemerintahan dalam konteks pelayanan publik akan terlihat.”

Pendapat di atas mengandung makna betapa kinerja pemerintah secara kelembagaan memiliki peran yang sangat strategis dalam mewujudkan pelayanan pada masyarakat. Manifestasi dari tingginya kinerja pemerintah dalam mewujudkan tujuan kebijakan publik sesungguhnya juga dapat diterjemahkan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Mustopadidjaja (2003 : 33) yang mengatakan bahwa:

“Keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan sangat tergantung pada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, sehingga dapat mencapai sasaran kebijakan yang diharapkan. Implikasinya akan mencerminkan tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan yang telah digariskan tersebut.”

Pendapat di atas mencerminkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung kepada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Secara empirik, tujuan kebijakan tersebut akan tercapai manakala aparatus memiliki perhatian dan komitmen yang tinggi serta konsisten dalam menterjemahkan isi kebijakan tersebut, sehingga *out put* kebijakan yang intinya diarahkan pada pelayanan publik benar-benar dapat diwujudkan secara nyata.

Dilihat dari perspektif kebijakan desentralisasi, keberhasilan implementasi kebijakan publik yang dimanifestasikan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, tercermin dari pendapat Hoesein (2001 : 2) yang menyatakan bahwa :

”Telaah terhadap keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi termanifestasikan dalam bentuk peningkatan kinerja pemerintah daerah. Hal ini membuktikan bahwa urgensi pelaksanaan kebijakan desentralisasi tidak bisa ditawar-tawar lagi. Kondisi tersebut dapat dipahami, karena pemahaman desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah (lokal). Konsekuensinya pemerintahan lokal memiliki banyak peluang untuk mengelola dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diarahkan bagi peningkatan kesejahteraan rakyatnya.”

Mengacu pada pandangan pakar di atas, dapat dilihat bahwa implikasi dari adanya kebijakan desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk

kebijakan otonomi daerah. Sedangkan esensi otonomi daerah sebagaimana dikemukakan oleh Partadinata (2002 : 83) diterjemahkan sebagai "keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri." Menyimak pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu faktor penting bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai pelayanan publik. Sejalan dengan argumentasi tersebut, Koswara (2001 : 72) mengemukakan empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah, yakni :

1. Dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokrasi,
2. Dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari,
3. Dari segi teknis organisasi pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih bertanggung jawab. Apa yang dianggap lebih *doelmatig* untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.

4. Dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penyesuaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

Pandangan di atas mengisyaratkan bahwa melalui pemberian otonomi kepada pemerintah daerah akan memberikan implikasi yang sangat signifikan bagi kemajuan daerah, baik dari segi pembangunan politik, demokrasi, penyelenggaraan pemerintahan maupun pembagian kewenangan. Pada sisi lain, pemberian otonomi kepada daerah juga dapat memberikan peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap daerahnya yang ditujukan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, dalam konteks peningkatan pelayanan publik di tingkat daerah, termasuk pada level kecamatan, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki komitmen yang kuat dalam memberikan dukungan yang diterjemahkan melalui kebijakan pelimpahan wewenang yang lebih kondusif sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakat. Bukankah hakikat kebijakan pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kecamatan dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat ?

Pertanyaan di atas, tampaknya sejalan dengan pernyataan, Utomo (2006 : 9) yang mengemukakan bahwa: "Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada pemerintah kecamatan pada prinsipnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat." Pendapat tersebut mengandung arti bahwa pelaksanaan kebijakan pelimpahan

sebagian kewenangan pemerintahan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat/pemerintah kecamatan esensinya diarahkan untuk meningkatkan kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah. Argumentasi semacam ini dapat dimengerti, karena melalui kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan semakin mendekatkan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Hal tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Wasistiono et al (2009 : 76) yang menandakan bahwa :

”Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan memberikan manfaat, yakni dapat mempercepat pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta dapat mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat, sehingga pemerintah daerah dapat meningkatkan kualitas layanannya kepada masyarakat.”

Pemikiran di atas mencerminkan bahwa manfaat dilaksanakannya kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan di samping mempercepat pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah, juga dapat membantu berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Memperkuat pandangan di atas, Nugraha (2006 : 167) mengemukakan bahwa :

”Semangat pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahannya kepada pemerintah kecamatan, merupakan upaya

serius dari pemerintah daerah dalam mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Dengan menggeser fungsi pelayanan dari dinas kepada pemerintah kecamatan diharapkan akan semakin memperpendek jarak layanan antara pemerintah dengan masyarakat, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan.”

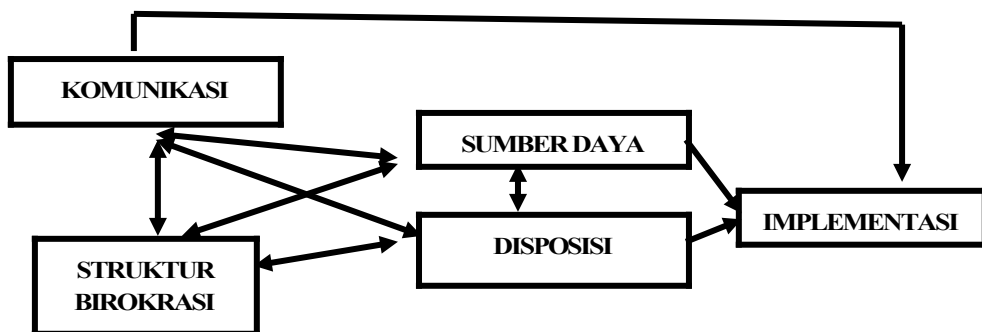
Berangkat dari berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa secara teoretik implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dengan kualitas pelayanan publik memiliki keterkaitan yang sangat erat. Dengan perkataan lain, tingkat kausalitas antara implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dengan kualitas pelayanan publik dapat ditinjau dalam perspektif teoretik.

B. Implikasi Kebijakan Pelimpahan terhadap Kualitas Pelayanan dalam Perspektif Teoretis

Secara konseptual Edwards III (1980 :1) mengemukakan bahwa: “ *Policy implementation, ...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for people whom is affects.*” Rumusan tersebut mengandung arti bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.

Terkait dengan konsep di atas, Edwards III (1980 : 10) mengemukakan model implementasi kebijakan yang kemudian dikenal dengan sebutan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edwards III ada empat faktor

yang sangat menentukan efektivitas implementasi suatu kebijakan antara lain : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi. Untuk melukiskan keterkaitan keempat faktor yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.2 Model Direct and Indirect Impact on Implementation

Berdasarkan model yang dikembangkan oleh Edwards III (1980) itulah kajian terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan dianalisis, sehingga secara empiris dapat diperoleh gambaran seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan terhadap kualitas pelayanan publik. Pengambilan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edwards III (1980) didasarkan pada pertimbangan bahwa esensi teori yang dikembangkan oleh pakar tersebut dipandang cukup relevan dengan konteks masalah yang akan dikaji. Dipandang relevan karena esensi

teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edwards III tersebut, menyangkut empat faktor, yakni: Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi, dimana keempat faktor tersebut secara empirik sangat dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan.

Berangkat dari berbagai pandang di atas, maka penulis berasumsi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, selain ditentukan oleh proses, tujuan dan sasaran kebijakan juga ditentukan oleh hasil akhir atau *out put* dari kebijakan tersebut. Secara esensial, *out put* dari implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, akan tercermin dari seberapa jauh pemerintah kecamatan mampu menerjemahkan kebijakan tersebut secara nyata sesuai dengan sasaran kebijakan. Mengingat pemerintah kecamatan merupakan salah satu *leading sector* dalam pemberian pelayanan publik, maka kemampuan menerjemahkan kebijakan yang dimaksud akan tergambar dari seberapa tinggi tingkat kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kecamatan dalam mewujudkan sasaran kebijakan.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Mustopadidjaja (2003 : 33) yang mengatakan bahwa:

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan sangat tergantung pada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, sehingga dapat mencapai sasaran kebijakan yang diharapkan. Implikasinya akan mencerminkan tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan yang telah digariskan tersebut.

Pendapat di atas mencerminkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung kepada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Secara empirik, tujuan kebijakan tersebut akan tercapai manakala aparatus memiliki perhatian dan komitmen yang tinggi serta konsisten dalam menerjemahkan isi kebijakan tersebut, sehingga *out put* kebijakan yang intinya diarahkan pada pelayanan publik benar-benar dapat terwujud. Hal senada diungkapkan oleh Nugroho (2004 : 156) yang mengemukakan bahwa : ”untuk mengetahui keberhasilan birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diukur atau dinilai dari kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.” Pandangan ini dapat dimengerti karena birokrasi merupakan motor penggerak dalam menerjemahkan setiap kebijakan yang telah ditetapkan. Peran birokrasi dalam menerjemahkan kebijakan tersebut, sebenarnya merupakan bagian dari akuntabilitas pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah, yakni memberikan pelayanan publik. Senada dengan argumentasi tersebut, Abidin (2006 : 198) menandakan bahwa:

Dari segi akuntabilitas, pelaksanaan suatu kebijakan akan menunjukkan besaran kinerja pemerintah secara kelembagaan, karena dari sisi pelaksanaan kebijakan itulah tugas pemerintahan dalam konteks pelayanan publik akan terlihat.

Dilihat dalam kebijakan desentralisasi, keberhasilan implementasi kebijakan publik yang dimanifestasikan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, tercermin dari pendapat Hoesein (2001 : 2) yang menyatakan bahwa :

Telaah terhadap keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi termanifestasikan dalam bentuk peningkatan kinerja pemerintah daerah. Hal ini membuktikan bahwa urgensi pelaksanaan kebijakan desentralisasi tidak bisa ditawar-tawar lagi. Kondisi tersebut dapat dipahami, karena pemahaman desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah (lokal). Konsekuensinya pemerintahan lokal memiliki banyak peluang untuk mengelola dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diarahkan bagi peningkatan kesejahteraan rakyatnya.

Mengacu pada pandangan pakar di atas, dapat dilihat bahwa implikasi dari adanya kebijakan desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kemudian implikasi terjadinya pelimpahan wewenang ini, memberikan peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap daerahnya yang ditujukan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan pandangan di atas, Utomo (2006 : 9) mengemukakan bahwa: "Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada pemerintah kecamatan pada prinsipnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat." Pendapat tersebut mengandung arti bahwa pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat/pemerintah kecamatan esensinya diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Argumentasi

semacam ini dapat dimengerti, karena melalui kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan semakin mendekatkan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Wasistiono et al (2009 : 76) yang menandakan bahwa :

”Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan memberikan manfaat, yakni dapat mempercepat pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, sehingga pemerintah dapat meningkatkan kualitas layanannya kepada masyarakat.”

Pemikiran di atas mencerminkan bahwa manfaat dilaksanakannya kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, di samping mempercepat pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah juga dapat membantu berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Memperkuat pandangan di atas, Nugraha (2006 : 167) mengemukakan bahwa :

”Semangat pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahannya kepada pemerintah kecamatan, merupakan upaya serius dari pemerintah daerah dalam mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Dengan menggeser fungsi pelayanan dari dinas kepada pemerintah kecamatan diharapkan akan semakin memperpendek jarak layanan antara pemerintah dengan masyarakat,

sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan.”

Mengacu pada berbagai pandangan pakar di atas, penulis berpendapat bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat secara teoretik memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan kualitas pelayanan publik.

Konsep pelayanan publik sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Kurniawan (2005 : 17) diterjemahkan sebagai berikut: “segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Senada dengan esensi konsep di atas, Zethaml dan Farmer dalam Pasolong (2007 : 133) mengemukakan bahwa untuk memahami esensi pelayanan ada tiga karakteristik utama yang harus diketahui, yaitu: *Intangibility*, *Heterogenity* dan *Inseparability*. Ketiga karakteristik utama sebagaimana dilansir oleh Zethaml dan Farmer tersebut sesungguhnya diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan kepada pihak yang menerima layanan tersebut.

Kotler dalam Arif (2006 : 117) menerjemahkan kualitas sebagai “keseluruhan ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat.” Pengertian ini, mengisyaratkan bahwa istilah kualitas yang dimaksud sesungguhnya sangat inheren dengan pelayanan prima yang diberikan oleh penyedia layanan sehingga masyarakat yang dilayani merasa akan terpuaskan atas layanan yang diberikan. Sedangkan terkait dengan pengertian kualitas

jasa dan layanan pelayanan, Zeithaml et al (1990 : 5) mengemukakan bahwa : “pelayanan yang berkualitas pada intinya adalah pelayanan yang sesuai dengan harapan atau melebihi harapan pelanggan.”

Pengertian tersebut mengandung makna bahwa apabila jasa atau layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan harapan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. Untuk melihat sejauh mana pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan jasa berkualitas atau tidak, dibutuhkan sejumlah parameter atau ukuran. Dalam konteks ini Zeithaml et al (1990: 19). mengemukakan 5 (lima) dimensi pelayanan, yaitu : *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, *Empathy* atau disebut dengan istilah SERQUAL. Uraian lengkap mengenai kelima dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml et al (1990 : 19) dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Tangible* yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.

2. *Reliability* yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
3. *Responsiveness* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.
4. *Assurance* yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.

5. *Empathy* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

BAB VIII
STUDI KASUS PENGARUH
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PELIMPAHAN SEBAGIAN
KEWENANGAN PEMERINTAHAN
TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

A. Latar Belakang Penelitian

Sejak bergulimya proses reformasi di penghujung tahun 1997, masalah otonomi daerah kembali mendapat sorotan dan perhatian yang sangat serius dari berbagai kalangan, baik para pakar, politisi, negarawan maupun masyarakat secara luas. Tingginya perhatian tersebut semakin menegaskan betapa pentingnya pelaksanaan otonomi daerah dilakukan secara sistematis dan realitis sesuai dengan situasi dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Perhatian terhadap otonomi daerah ini semakin menguat, manakala terjadi perubahan yang sangat mendasar terhadap regulasi yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri yang oleh Wasistiono (2006 : 78) dipandang sebagai pergeseran paradigma desentralisasi.

Berbagai perubahan tersebut, secara substansial membawa konsekuensi yang sangat mendasar pula, termasuk perlunya penataan kewenangan daerah. Urgensi penataan kewenangan daerah ini dapat dipahami, mengingat landasan filosofis dan paradigma sistem pemerintahan daerah pun

mengalami perubahan yang signifikan, termasuk masalah kedudukan dan fungsi kelembagaan daerah. Perubahan kedudukan dan fungsi kelembagaan daerah mulai dari unsur staf, lembaga teknis hingga unsur lini kewilayahan seperti kecamatan dan kelurahan dengan sendirinya akan mengubah aspek kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) tersebut.

Namun demikian, di tengah semangat membangun otonomi daerah sesuatu yang sangat ironis justru mencuat ke permukaan, yakni kewenangan dan sumber daya besar yang dimiliki kabupaten/kota ternyata kurang memberikan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan kecamatan dan kelurahan. Padahal kecamatan dan kelurahan secara faktual merupakan salah satu ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Pada sisi lain, dinamika pelayanan publik di tingkat kecamatan sesungguhnya tidak terlepas dari hegemoni pemerintah kecamatan dalam menentukan tinggi rendahnya kualitas pelayanan pada masyarakat. Kondisi inilah yang kemudian menempatkan pemerintah kecamatan sebagai *leading sector* dalam memberikan pelayanan pada masyarakat di tingkat kecamatan. Secara hakiki, posisi tersebut sesungguhnya sangat relevan dengan misi yang diusung oleh pemerintah secara kelembagaan, yakni *public service*. Namun secara implementatif, misi yang diusung oleh pemerintah termasuk pemerintah kecamatan tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan kenyataan di lapangan. Secara empiris, wajah birokrasi kecamatan yang semestinya menjadi miniatur dalam konteks pelayanan publik, dalam beberapa hal justru masih jauh dari harapan publik. Di dalam praktik

penyelenggaraan pelayanan publik misalnya, masyarakat masih menempati posisi yang kurang menguntungkan. Beragam keluhan dan ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan aparatus pemerintah kecamatan semakin menegaskan betapa pentingnya upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, baik dari sisi substansi, sistem maupun perangkat pendukung lainnya. Dengan demikian, "potret buram" yang masih menyelimuti pelayanan publik di tingkat kecamatan selama ini dapat segera diatasi, atau setidaknya dapat dikurangi.

Hasil survai pendahuluan di Kabupaten Cianjur, peneliti mendeteksi bahwa kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur kepada masyarakat pada umumnya relatif masih rendah. Hal ini tercermin dari belum efektifnya pelayanan terkait dengan pelaksanaan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Cianjur Nomor 9 tahun 2004. Rendahnya kualitas pelayanan tersebut dapat dilihat dari pelayanan menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah.

Pada urusan umum pemerintahan penulis mendeteksi fenomena belum efektifnya pelayanan dalam penyelenggaraan kewenangan urusan umum pemerintahan, seperti pada bidang pertanian, bidang kelautan, bidang ketenagakerjaan, dan bidang kependudukan. Sedangkan pada kewenangan urusan perizinan, pemerintah kecamatan disinyalir belum mampu memberikan pelayanan masalah perizinan sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Nomor 9 Tahun 2004. Berdasarkan surat keputusan tersebut, pemerintah kecamatan sebenarnya telah

mendapatkan kewenangan untuk menangani 4 (empat) sektor perizinan, yaitu (1) izin mendirikan bangunan, (2) izin gangguan, (3) izin bongkar muat barang, dan (4) izin pemakaian tanah daerah milik jalan. Namun, secara operasional ke-empat sektor perizinan tersebut belum dapat dilaksanakan sama sekali. Kemudian terkait dengan urusan keuangan dan aset daerah, pemerintah kecamatan juga belum mampu memberikan pelayanan secara efektif, seperti dalam hal pemungutan pajak (pajak reklame khusus papan nama, pajak galian C, dan pajak Hotel dan Restoran di bawah seratus ribu rupiah), yang secara operasional belum dapat dilaksanakan sama sekali.

Mencuatnya berbagai fenomena yang terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kecamatan di atas, penulis duga ada relevansinya dengan belum efektifnya implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Indikasi ketidakefektifan implementasi kebijakan tersebut dapat dicermati dari hal-hal sebagai berikut; *pertama*, belum terbangunnya komunikasi dan koordinasi secara integral di antara pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan sehingga menimbulkan terjadinya distorsi dan perbedaan persepsi dalam menerjemahkan kebijakan yang telah ditetapkan. *Kedua*, belum optimalnya penyediaan perangkat dan sumber daya aparatus yang mendukung terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sehingga operasionalisasi kebijakan tersebut menghadapi kendala yang cukup serius. *Ketiga*, adanya kecenderungan sikap yang

kurang menerima terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari sebagian satuan organisasi perangkat daerah (SOPD) terutama dari dinas-dinas daerah yang merasa kehilangan otoritasnya. *Keempat*, kurang konsistennya pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan yang telah dicanangkan, baik di tingkat legislatif maupun pihak eksekutif termasuk di lingkungan Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD).

Adanya fenomena rendahnya kualitas pelayanan publik oleh pemerintah kecamatan serta belum efektifnya implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat ini telah menggugah peneliti untuk mengetahui lebih jauh mengapa hal tersebut bisa terjadi. Bukankah hakikat implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah oleh Bupati kepada Camat dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat ? Argumentasi dan pertanyaan di atas semakin menguatkan penulis untuk melakukan kajian yang lebih komprehensif dan mendalam melalui penelitian disertasi dengan judul : “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintahan Oleh Bupati Kepada Camat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Kabupaten Cianjur (Studi Kewenangan Urusan Umum Pemerintahan, Urusan Perizinan, dan Urusan Keuangan dan Aset Daerah Pada Kecamatan-Kecamatan di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat).”

B. Rumusan Masalah

”Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh

Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat ?”

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud

Maksud diadakannya penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.

2. Tujuan Penelitian

- 2.1 Memperoleh kejelasan tentang pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.
- 2.2 Memperoleh konsep baru bagi pengembangan ilmu administrasi negara, teristimewa dalam perspektif ilmu kebijakan publik dan pelayanan publik.

D. Kegunaan Penelitian

Keberhasilan mengungkapkan interaksi antara fenomena implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat beserta segenap dimensi yang terlibat di dalamnya dan terjadinya fenomena rendahnya kualitas pelayanan publik secara komprehensif, diharapkan akan dapat memberikan nilai manfaat sebagai berikut:

1. Secara Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengembangkan teori dan konsep dalam disiplin ilmu administrasi negara khususnya berkaitan dengan ilmu kebijakan publik dan pelayanan publik.

2. Secara Praktis (Aspek Guna Laksana)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan alternatif pemecahan masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah khususnya pemerintah kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat istimewa dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan yang diberikan oleh Bupati guna meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur.

E. Kepustakaan dan Kerangka Pemikiran

1. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Kabul (2007) dalam Disertasinya dengan judul "*Kedudukan, Kewenangan, dan Pertanggungjawaban Camat dalam Struktur Pemerintahan Daerah*" menggambarkan bahwa Hukum ketatanegaraan Indonesia tidak jelas menempatkan kedudukan kecamatan dalam struktur pemerintahan daerah. Di satu sisi kecamatan ditetapkan sebagai perangkat daerah yang terikat dengan asas desentralisasi. Namun, pada sisi lain, kecamatan juga ditetapkan memiliki kewenangan atributif menyelenggarakan tugas-tugas umum

pemerintahan kepala wilayah sejalan dengan asas dekonsentrasi.

Hasil penelitian tersebut menyimpulkan tiga hal yang menjadi esensi kajian terhadap permasalahan hukum dalam konteks fungsi, tugas pokok, kewenangan dan pertanggungjawaban Camat, antara lain : *pertama*, terdapat kekosongan norma hukum dalam sistem hukum yang mengatur kedudukan Camat, khususnya menyangkut kewenangan dan pertanggungjawaban Camat. *Kedua*, kekaburan norma hukum khususnya yang menyangkut fungsi dan tugas pokok Camat dan *ketiga* terdapat antinomi antarnorma hukum serta tingkatan hukum khususnya antara peraturan daerah, keputusan menteri, peraturan pemerintah dan undang-undang.

Hasil penelitian Kinseng (2007) yang berjudul "*Kecamatan di Era Otonomi Daerah : Status dan Wewenang serta Konflik Sosial (Studi kasus di Kabupaten Bantul, Aceh Besar, Tanah Datar, Karang Asem, Bangli dan Kabupaten Sambas)*", secara substantif ditujukan untuk mengkaji status, kekuasaan dan kewenangan Camat/Kecamatan pada era otonomi daerah yang dilandasi oleh payung hukum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Hasil penelitian menyimpulkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, keberadaan kecamatan di wilayah penelitian masih sangat diperlukan. Ada banyak alasan yang dikemukakan, antara lain : *pertama*, terbatasnya kemampuan kabupaten untuk menangani permasalahan dan mengawasi desa yang begitu banyak, perlunya penajaman pembangunan berbasis wilayah, kemampuan

desa yang masih sangat terbatas, alasan historis, hingga masalah habisnya waktu Bupati untuk melantik para Kepala Desa di wilayahnya jika hal itu harus dilakukan oleh Bupati, seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. *Kedua*, secara empirik ditemukan bahwa para Camat merasa bahwa kewenangan mereka pada era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sangat berkurang dibandingkan dengan era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Akibatnya, dalam kenyataannya mereka tetap harus berperan aktif seperti dulu di tengah-tengah masyarakat. *Ketiga*, hasil penelitian juga mengungkap bahwa akibat dipangkasnya kewenangan Camat, maka Camat seringkali ragu-ragu dalam bertindak, khususnya dalam kaitannya dengan para kepala desa, yang bukan lagi sebagai "bawahan" mereka seperti yang tersirat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Kemudian hasil penelitian yang dilakukan oleh Dahlan (2004) dengan mengambil judul "Pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan masyarakat di Kabupaten Sumedang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan masyarakat pada kecamatan-kecamatan di Kabupaten Sumedang."

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kecenderungan semakin mantapnya implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat akan memberikan peluang yang besar dan

positif bagi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat pada kecamatan di lingkungan Kabupaten Sumedang. Adapun saran yang dapat dikemukakan antara lain, *pertama*, perlu adanya perbaikan dan penyempurnaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat. *Kedua*, perlu adanya peningkatan pengembangan sumber daya aparatur dalam rangka meningkatkan potensi dan kemampuannya, sehingga diharapkan tercipta aparatur yang handal. *Ketiga*, guna mendorong peningkatan kinerja aparatur dan kualitas pelayanan, diperlukan adanya motivasi yang lebih tinggi, baik dalam bentuk materi maupun non-materi.

2. Kerangka Pemikiran

Secara konseptual Edwards III (1980 :1) mengemukakan bahwa: “ *Policy implementation,...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for people whom is affects.*” Rumusan tersebut mengandung arti bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.

Terkait dengan konsep di atas, Edwards III (1980 : 10) mengemukakan model implementasi kebijakan yang kemudian dikenal dengan sebutan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edwards III ada empat faktor yang sangat menentukan keberhasilan

implementasi suatu kebijakan antara lain : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi.

Melengkapi uraian di atas Edwards III (1980 : 17) mengemukakan untuk mengukur keberhasilan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, yakni antara lain dapat dilihat dari indikator:

(1) *transmisi*, yakni penyaluran komunikasi dalam implementasi kebijakan. *Dalam* konteks ini dapat dikemukakan bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. (2) *kejelasan*, dalam arti bahwa komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan, (3) *konsistensi*, artinya perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan.

Adapun indikator yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dalam konteks pelaksanaan kebijakan Edwards III (1980 : 53) mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

(1) *Staf*, yakni para pegawai atau *street level bureaucrats*. Kegagalan dalam implementasi kebijakan seringkali terjadi disebabkan oleh pegawai yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak kompeten di bidangnya. (2) *Informasi*; dalam konteks pelaksanaan kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yakni, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan

dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan atau regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. (3) *Wewenang*, yakni otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. (4) *Fasilitas*, yakni sarana dan prasarana pendukung implementasi kebijakan.

Sedangkan untuk memahami faktor disposisi ini, antara lain dapat dilihat dari : (1) *pengangkatan birokrat*, yang harus dilaksanakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, (2) *insentif*, yakni menambah keuntungan atau penghasilan bagi para pelaksana kebijakan.

Kemudian untuk melihat efektivitas struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan dapat dilihat dari indikator sebagai berikut: (1) melaksanakan *standard operating procedures*, (2) *fragmentasi*, yaitu upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai di berapa unit kerja.

Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran, sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut: "Besarnya pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik pada Pemerintah Kecamatan di

Kabupaten Cianjur, ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.”

F. Obyek dan Metode Penelitian

Objek Penelitian

Unit analisis sebagai satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai objek dalam penelitian ini adalah seluruh *stakeholders* yang terkait langsung dengan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Adapun *stakeholders* yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah aparatur pemerintah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Cianjur, khususnya aparatur pemerintah di tingkat kecamatan.

Fokus penelitian ini diarahkan pada implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat dalam memengaruhi kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur. Secara yuridis, implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan merupakan bagian integral dari kebijakan otonomi daerah yang diatur melalui pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, esensi kebijakan ini tidak terlepas dari pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Metode Penelitian

Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kuantitatif. Dilihat dari tingkatan penelitian, penelitian ini bersifat verifikasi karena melakukan pengujian

hipotesis. Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah metode *Explanatory Survey*. Pemilihan metode ini didasarkan pada pendapat Singarimbun & Sofian Effendi (1995:2) yang mengatakan bahwa "metode ini tidak hanya menjelaskan atau menggambarkan fakta empiris yang ditemui di lapangan tetapi juga akan menjelaskan analisis pengaruh baik secara parsial maupun simultan antara variabel yang menjadi fokus penelitian."

Variabel Penelitian

Untuk mempermudah proses analisis terhadap fokus penelitian, maka aspek-aspek yang terkait dengan variabel penelitian hendaknya dijelaskan secara rinci dan sistematis. Dalam konteks ini ada dua variabel penelitian yang hendak dikaji sesuai dengan topik penelitian, yaitu variabel implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat sebagai variabel yang memengaruhi (bebas) dan kualitas pelayanan publik sebagai variabel yang dipengaruhi (terikat).

Operasionalisasi Variabel

Secara operasional variabel penelitian yang mempunyai peluang untuk dielaborasi sesuai dengan tujuan penelitian ini mungkin banyak. Oleh karena itu, untuk lebih terarahnya penelitian serta untuk mempermudah proses identifikasi terhadap variabel-variabel penelitian, maka peneliti akan mengemukakan definisi operasional sebagai berikut:

- 1) Implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan adalah pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatus pemerintah kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur yang diukur berdasarkan faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
- 2) Kualitas pelayanan publik adalah tingkat keunggulan pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur, khususnya pelayanan yang terkait dengan kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah yang diarahkan untuk memenuhi harapan masyarakat, yang diukur melalui dimensi *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance* dan dimensi *empathy*.

Data yang dibutuhkan

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer, adalah data maupun informasi yang terkait dengan variabel-variabel penelitian yang diperoleh dari responden sebagai sumber data, melalui alat pengumpul data, baik yang berupa kuesioner, hasil wawancara maupun pengamatan (*observasi*).

Sedangkan data yang bersifat sekunder adalah data dan informasi yang bersifat mendukung atau melengkapi data primer, seperti data dan informasi mengenai kondisi lingkungan alam, kondisi penduduk dan sebagainya yang

sumbernya diperoleh dari instansi yang terkait dengan masalah penelitian.

Populasi dan Teknik Samping

Unit analisis sebagai satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai objek dalam penelitian ini adalah seluruh *stakeholders* yang terkait langsung dengan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Adapun *stakeholders* yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah aparatus pemerintah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Cianjur, khususnya aparatus pemerintah di tingkat kecamatan. Adapun anggota populasi dari unsur aparat pemerintah kecamatan ini sebanyak 495 orang anggota populasi yang tersebar di 32 kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur. Mengingat jumlah anggota populasi yang akan dijadikan responden tersebut cukup banyak jumlahnya, maka dalam hal penentuan sampel peneliti menggunakan *Simple Random Sampling*. Berdasarkan teknik penarikan *sampling* di atas, maka diperoleh responden sebanyak 219 orang responden.

Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dilakukan teknik pengumpulan data yang meliputi (1) studi kepustakaan dan (2) studi lapangan yang terdiri dari kuesioner, wawancara dan observasi.

Teknik Analisis Data

Untuk mengetahui pengaruh antarvariabel X terhadap variabel Y digunakan analisis jalur (*Path Analysis*), (Soehartono, 2003 : 15). Dalam konteks penelitian ini variabel yang akan dianalisis adalah variabel implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat (X) sebagai variabel independen dan variabel kualitas pelayanan publik (Y) sebagai variabel dependen. Pengujian yang dilakukan adalah untuk mengetahui pengaruh variabel X terhadap Y, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan memperhatikan karakteristik variabel yang akan diuji. Sebelum mengambil kesimpulan mengenai hubungan kausal dalam analisis jalur, terlebih dahulu dilakukan uji keberartian (signifikansi) untuk setiap koefisien jalur yang telah dihitung. Kemudian untuk menentukan besarnya pengaruh suatu variabel terhadap variabel lainnya, skala pengukuran, baik pada variabel penyebab maupun pada variabel akibat sekurang-kurangnya interval.

Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat yang secara keseluruhan meliputi 32 kecamatan, yaitu Kecamatan Agrabinta, Bojongpicung, Campaka, Campaka Mulya, Cianjur, Cibeber, Cibinong, Cidaun, Cijati, Cikadu, Cikalong Kulon, Cilaku, Cipanas, Ciranjang, Cugenang, Gekbrong, Haurwangi, Kadupandak, Karangtengah, Leles, Mande, Naringgul, Pacet, Pagelaran, Pasirkuda, Sindang Barang, Sukaluyu, Sukanagara,

Sukaesmi, Takokak, Tanggeng, dan Kecamatan Warungkondang .

Hasil Penelitian

Sesuai dengan fokus penelitian yang menempatkan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat sebagai variabel yang memengaruhi kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur, maka berdasarkan hasil perhitungan statistik, penulis kemudian dapat memberikan analisis secara parsial berdasarkan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat. Adapun faktor implementasi kebijakan yang akan dianalisis didasarkan pada pendapat Edwards III (1980 : 10) yang esensinya meliputi faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan faktor struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Hasil perhitungan statistik menggambarkan bahwa secara kuantitatif faktor komunikasi telah memberikan pengaruh secara langsung terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur sebesar 2,1 persen dan pengaruh secara total sebesar 8,9 persen. Hasil uji tersebut mencerminkan bahwa kontribusi komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, menurut hasil uji statistik di atas, menempati urutan keempat atau yang paling kecil dibandingkan dengan faktor lainnya. Namun demikian,

kecilnya pengaruh komunikasi ini tidak ditafsirkan bahwa faktor komunikasi tidak memberikan dukungan terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan, tetapi pola komunikasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan justru dipandang penting dalam mewujudkan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Kondisi empirik tersebut, kemudian berimplikasi pada kualitas pelayanan publik yang diberikan aparat kecamatan, khususnya menyangkut pelayanan kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan dan aset daerah.

Pada sisi lain, kejelasan dalam mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan juga merupakan faktor penting yang membutuhkan perhatian serius dari berbagai kalangan, khususnya dari pihak Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur. Dengan demikian diharapkan tidak menimbulkan mis-interpretasi dari aparatus kecamatan dalam menerjemahkan pesan kebijakan yang disampaikan oleh pemerintah kabupaten. Faktor lain yang juga membutuhkan perhatian dari pihak Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur, adalah konsistensi dalam menyampaikan perintah sebagai manifestasi dari pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati. Konsistensi dalam menyampaikan perintah merupakan salah satu langkah penting untuk meyakinkan aparat pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan kebijakan yang telah diberikan. Ketidakkonsistenan dalam memberikan perintah jelas akan

membingungkan pelaksana kebijakan. Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya komitmen yang tinggi dari pemberi perintah, sehingga pesan yang diberikan benar-benar sesuai dengan perintah yang disampaikan. Mengenai pentingnya aspek komunikasi ini tercermin dari pendapat Cafezio & Morehouse dalam Rivai (2003 : 381) yang esensinya dapat dipahami sebagai berikut bahwa komunikasi merupakan kunci penting dalam memahami sesuatu. Melalui komunikasi, pencapaian tujuan akan lebih mudah tercapai. Kecuali itu, komunikasi juga dapat memudahkan anggota organisasi dalam melakukan kerja sama serta menyamakan persepsi dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Kondisi faktual di atas, mencerminkan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dengan aparatus kecamatan diyakini ikut menentukan besarnya pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Hasil temuan tersebut juga memperlihatkan bahwa komunikasi merupakan salah satu faktor penting dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang sudah dijalankan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur, sebagai manifestasi dari pelaksanaan Surat Keputusan Bupati Cianjur Nomor 09 tahun 2004.

Kesungguhan Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam melakukan komunikasi terkait dengan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan didasarkan pada peraturan yang telah ditetapkan, baik Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang *Kecamatan* maupun Surat Keputusan Bupati Nomor 09 tahun 2004 tentang *Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat*. Kondisi faktual ini, mencerminkan bahwa secara yuridis Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur telah memiliki legalitas yang kuat untuk mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dicanangkan. Hasil temuan ini dilandasi oleh argumentasi bahwa formalisasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan dapat dilaksanakan secara efektif, manakala implementasinya memiliki ketentuan atau aturan yang jelas dan baku. Dengan demikian, komunikasi yang dilakukan untuk menerjemahkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tersebut akan lebih jelas, sistematis dan terarah, sehingga dapat mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatus kecamatan.

Hasil temuan di atas, semakin memperkuat argumentasi bahwa faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan memegang peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik di lingkungan pemerintah kecamatan. Hal ini juga menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat kecamatan secara empirik memang membutuhkan pola komunikasi yang tepat, sehingga masyarakat yang dilayani benar-benar dapat memahami proses pelayanan yang diberikan oleh aparat kecamatan. Munculnya kesalahpahaman mengenai

prosedur pelayanan yang diberikan oleh aparat kecamatan boleh jadi disebabkan oleh ketidaktepatan aparat dalam mengomunikasikan prosedur pelayanan tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa komunikasi merupakan proses penting dalam wadah organisasi atau lembaga pada saat menerjemahkan suatu kebijakan.

Hasil penelitian juga mengungkap bahwa tingkat keberhasilan komunikasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh ketepatan dalam mengomunikasikan kebijakan tersebut, tetapi juga ditentukan oleh adanya kejelasan dalam mengomunikasikan esensi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Hal tersebut dapat dimengerti, karena ketepatan dalam mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan saja tidak cukup untuk menjelaskan apa makna kebijakan yang akan diimplementasikan. Oleh sebab itu, kejelasan dalam mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan juga menjadi bagian penting untuk diperhatikan .

Temuan di atas juga dilandasi oleh argumentasi bahwa ketidakjelasan dalam mengomunikasikan suatu kebijakan, niscaya akan menghasilkan pemahaman yang keliru terhadap isi kebijakan yang bersangkutan. Kekeliruan dalam memaknai isi kebijakan yang akan diimplementasikan tentunya akan memengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Implikasi lebih jauh yang disebabkan oleh adanya kekeliruan dalam memaknai isi kebijakan akan menimbulkan mis-

interpretasi terhadap tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Bahkan kecenderungan tersebut, seringkali menimbulkan adanya multitafsir dari aparat pelaksana dan pihak yang terlibat dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Persoalan ini kemudian menjadi semakin tidak sederhana, ketika terjadinya perbedaan dalam memaknai isi kebijakan tersebut yang dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing institusi yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Implikasinya, pesan kebijakan yang semestinya dapat memberikan dampak positif terhadap kualitas pelayanan publik, tidak dapat diwujudkan secara nyata. Oleh karena itu, dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, pemahaman dalam mengomunikasikan isi kebijakan membutuhkan perhatian yang serius dari pihak Bupati / Pemerintah Kabupaten Cianjur. Keseriusan dalam memaknai isi kebijakan tersebut diilhami oleh pemikiran, agar aparatus kecamatan yang berperan sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan kebijakan tersebut mampu menerjemahkan isi kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Kendatipun faktor komunikasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten dipandang penting dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku, namun fakta lain mengungkap pula adanya perbedaan pandangan dalam memaknai isi kebijakan dari berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah kecamatan, dinas, badan, kantor maupun sekretariat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Kondisi

faktual tersebut seringkali menimbulkan terjadinya friksi bahkan konflik kepentingan di antara institusi yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Kondisi empiris di atas, semakin menguatkan argumentasi bahwa pola komunikasi yang dilakukan Bupati/ Pemerintah Kabupaten dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan masih membutuhkan sinergitas dan harmonisasi dari pihak yang terlibat agar pesan kebijakan yang disampaikan dapat dicapai secara efektif. Oleh karena itulah, kemudian berbagai pihak yang terlibat dalam kebijakan, membutuhkan pemahaman yang mendalam dan komprehensif terhadap isi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Surat Keputusan Bupati Cianjur No. 09 Tahun 2004. Kesadaran dalam memahami kebutuhan dan kepentingan berbagai instansi yang terlibat dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah, merupakan sisi lain yang juga membutuhkan perhatian khusus dari Bupati/Pemerintah Kabupaten. Dengan demikian, diharapkan akan mendapatkan respons positif dari berbagai pihak yang terlibat dalam kebijakan tersebut, baik dari pemerintah kecamatan yang berperan sebagai ujung tombak pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, maupun dari Satuan Organisasi Perangkat Daerah (baca: dinas, badan, kantor, sekretariat) lainnya.

Temuan lain yang cukup menarik untuk dikemukakan dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari faktor komunikasi ini adalah pentingnya konsistensi perintah yang diberikan kepada pihak

yang terlibat dalam kebijakan tersebut sebagaimana diisyaratkan oleh Edwards III (1980 : 10). Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, agar isi kebijakan menjadi jelas untuk diterapkan dan tidak membingungkan bagi pelaksana kebijakan. Ambiguitas dalam menyampaikan isi kebijakan, secara empiris terbukti menimbulkan kebingungan bagi aparat kecamatan dalam menerjemahkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Untuk itu, perintah yang diberikan sehubungan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan janganlah berubah-ubah. Sikap konsisten dan komitmen yang kuat dari Bupati/ Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam menyampaikan atau mengomunikasikan isi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, jelas menempati posisi yang cukup penting.

2. Sumber Daya

Hasil uji statistik memperlihatkan bahwa faktor sumber daya dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan telah memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik secara langsung sebesar 4,2 persen, kemudian pengaruh secara total sebesar 15 persen. Hasil hitung tersebut, jika diklasifikasikan berdasarkan urutan pengaruh, maka besarnya pengaruh faktor sumber daya ini menempati posisi kedua setelah faktor disposisi. Besarnya hasil hitung tersebut, dapat dipahami karena sumber daya manusia dalam konteks pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu kunci dalam mendukung keberhasilan suatu kebijakan. Tanpa adanya sumber daya manusia, mustahil suatu kebijakan dapat dilaksanakan, karena sumber daya manusia sesungguhnya juga merupakan motor penggerak dalam setiap

aktivitas organisasi. Penguatan atas pandangan tersebut ditegaskan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Sumartono (2008 :41) yang menandakan bahwa "sumber daya memiliki peranan yang sangat besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan." Hasil temuan tersebut juga mencerminkan bahwa sumber daya dalam konteks pelaksanaan kebijakan secara empirik telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Dengan perkataan lain, faktor sumber daya telah ikut menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dalam memengaruhi kualitas pelayanan publik di lingkungan pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur.

Fakta empiris menunjukkan bahwa baik secara kuantitas maupun kualitas, sumber daya aparatus pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur pada umumnya belum sepenuhnya mendukung terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Hasil penelitian menggambarkan bahwa secara kuantitas kondisi aparatus pada tiap-tiap kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur jumlahnya sangat bervariasi, yaitu berada pada kisaran antara 8 – 20 orang aparat. Padahal jika melihat beban kerja yang menjadi tanggung jawab masing-masing kecamatan cukup besar (banyak) dan relatif hampir sama pada tiap-tiap kecamatan, kecuali pada bidang-bidang tertentu seperti bidang kelautan yang hanya dilaksanakan oleh 3 kecamatan, yaitu Kecamatan Sindang Barang, Cidaun, Agrabinta dan Kecamatan Leles.

Kondisi faktual tersebut mengisyaratkan bahwa, besarnya kelembagaan pemerintah kecamatan yang menentukan sedikit banyaknya aparatus yang direkrut dalam struktur organisasi kecamatan, sudah semestinya mempertimbangkan analisis beban kerja yang ada di lingkungan pemerintah kecamatan. Dalam konteks tersebut, analisis beban kerja yang dilakukan oleh pemerintah kecamatan juga membutuhkan adanya pedoman yang didasarkan pada tugas pokok dan fungsi yang telah dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten. Hal ini sejalan dengan pandangan Sobandi, (2005 : 136) yang mengatakan: “Dalam konteks pelaksanaan kewenangan, beban pekerjaan seharusnya menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan format kelembagaan. Semakin besar beban kerja, semakin tinggi pula peringkat kelembagaan yang harus dibentuk, dan sebaliknya, jika beban kerja yang kecil.”

Pandangan tersebut semakin memperkuat argumentasi bahwa dari sisi kuantitas, sumber daya aparatus yang ada di lingkungan pemerintah kecamatan membutuhkan perhatian dan komitmen yang serius dari Pemerintah Kabupaten Cianjur. Hal ini dipandang penting mengingat berbagai kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada pemerintah kecamatan sangat variatif dan membutuhkan pengelolaan secara efektif dan efisien. Dengan demikian, pemerintah kecamatan diharapkan mampu menampilkan kualitas pelayanan yang memadai sesuai dengan harapan masyarakat yang dilayani. Bukankah sumber daya manusia merupakan kunci dalam mendukung keberhasilan tujuan suatu organisasi ? Pertanyaan tersebut, mengingatkan pemikiran Hasibuan (1996 : 176) yang menandaskan bahwa: ”sumber daya

manusia merupakan kunci dalam suatu organisasi. Tanpa kehadiran sumber daya manusia, mustahil suatu organisasi dapat digerakkan,”

Penguatan atas argumentasi di atas juga dinyatakan oleh Gomes (1997 : 24) yang mengungkapkan bahwa : ”Unsur manusia di dalam organisasi, mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena manusialah yang bisa mengetahui *input-input* apa saja yang perlu diambil dari lingkungan dan bagaimana caranya untuk mendapatkan *input-input* tersebut, teknologi dan cara yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan *input-input* tadi menjadi *out put* yang memberikan keinginan publik.”

Hasil penelitian juga mengungkap bahwa selain secara kuantitas, kehadiran sumber daya manusia secara kualitas juga menjadi faktor penting dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat. Pentingnya kehadiran sumber daya aparatus yang berkualitas sesungguhnya didasarkan pada pemikiran bahwa secara fungsional sumber daya aparatus yang berkualitas akan memengaruhi kinerja pemerintah daerah, khususnya pada pemerintah kecamatan. Oleh sebab itu, tidaklah berlebihan apabila upaya untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus menjadi salah satu fokus perhatian Pemerintah Kabupaten Cianjur. Dalam konteks tersebut, berbagai langkah strategis sesungguhnya telah banyak dilakukan dalam rangka mewujudkan sumber daya aparatus yang berkualitas, mulai dari tahap perencanaan, pembinaan, penataan sampai pada tahap evaluasi terhadap sumber daya aparatus yang ada pada

masing-masing institusi di lingkungan Kabupaten Cianjur. Pandangan tersebut, sejalan dengan pendapat Saefullah (2007 : 190) yang mengemukakan bahwa “untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatur, diperlukan penataan dan perencanaan yang matang, termasuk kualifikasi yang dikehendaki.”

Mengikuti pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa dalam menunjang peningkatan kualitas sumber daya aparatur, khususnya di tingkat kecamatan dibutuhkan sejumlah langkah konkret baik menyangkut penataan, perencanaan aparatur maupun kualifikasi yang dibutuhkan oleh kelembagaan kecamatan. Penataan aparatur, sebagaimana dilukiskan oleh Dawud (2006: 73) dibutuhkan oleh suatu organisasi untuk melihat sejauh mana karakteristik, kemampuan, dan ketersediaan aparatur sesuai dengan potensi dan kebutuhan organisasi. Sedangkan perencanaan sumber daya aparatur yang mantap akan memberikan manfaat yang signifikan terhadap kepentingan dan kemajuan pemerintah daerah. Pada posisi inilah kemudian Siagian (2002 : 44-48) merekomendasikan manfaat perencanaan sumber daya manusia dalam konteks organisasi sebagai berikut : *pertama*, organisasi dapat memanfaatkan sumber daya manusia yang sudah ada secara lebih baik. *Kedua*, melalui perencanaan sumber daya manusia yang matang, produktivitas kerja pegawai dapat ditingkatkan. *Ketiga*, membantu dalam menentukan kebutuhan sumber daya manusia di masa depan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. *Keempat* membantu dalam memberikan informasi ketenagakerjaan. *Kelima*, membantu dalam melakukan penelitian yang komprehensif

terkait dengan sumber daya manusia. *Keenam*, sebagai dasar dalam penyusunan program kerja.

Kondisi empiris memperlihatkan bahwa upaya untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus di lingkungan pemerintah kecamatan membutuhkan perhatian dan komitmen yang kuat dari Pemerintah Kabupaten Cianjur. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa kebutuhan dan tuntutan masyarakat saat ini menghendaki adanya peningkatan kemampuan sumber daya aparatus di tingkat kecamatan, seiring dengan perkembangan dan percepatan pengetahuan masyarakat. Selama ini, berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur dinilai belum dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, sehingga berimplikasi kepada kualitas pelayanan publik di tingkat kecamatan.

Hasil temuan tersebut semakin menguatkan pandangan bahwa melalui peningkatan kemampuan sumber daya aparatus diharapkan dapat mendorong akselerasi peningkatan kualitas pelayanan publik di tingkat kecamatan. Manakala perhatian dan komitmen untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus kecamatan melemah atau menurun, maka kemampuan aparatus kecamatan dalam memberikan layanan pada masyarakat diyakini tidak akan mengalami peningkatan yang berarti. Pengamatan terhadap potensi sumber daya aparatus kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur memperlihatkan bahwa sumber daya aparatus pada pemerintah kecamatan pada umumnya belum sepenuhnya memiliki kualifikasi sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Hal ini terlihat dari latar belakang keahlian mereka

yang rata-rata berpendidikan SMU bahkan masih banyak aparat yang berpendidikan SMP dan SD.

Masih rendahnya kualifikasi aparat kecamatan secara fungsional jelas dapat melahirkan problem tersendiri bagi pemerintah kecamatan yang ada di Kabupaten Cianjur. Kondisi faktual tersebut bukan saja menjadi kendala, tetapi juga menjadi beban bagi pemerintah kecamatan khususnya menyangkut pelayanan publik yang menjadi misi utama pemerintah kecamatan. Munculnya problem tersebut, disebabkan oleh adanya beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintah kecamatan, antara lain *pertama*, keterbatasan anggaran untuk mengembangkan potensi dan kemampuan sumber daya aparat. *Kedua*, keterbatasan perlengkapan. *Ketiga*, letak kecamatan yang terlalu jauh dari pusat pemerintahan kabupaten. *Keempat*, lemahnya komitmen pemerintah kabupaten dalam mendukung peningkatan kemampuan sumber daya aparat pemerintah kecamatan .

Fakta empiris juga memperlihatkan bahwa rendahnya kualitas sumber daya aparat kecamatan secara fungsional menyebabkan adanya beberapa jenis rincian kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang tidak dapat dilaksanakan secara efektif, bahkan masih ada rincian sebagian kewenangan pemerintahan yang belum dapat dilaksanakan sama sekali, seperti kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan dan aset daerah. Hasil penelitian tersebut semakin memperkuat argumentasi, betapa pentingnya upaya peningkatan kualitas sumber daya aparat dalam menjawab berbagai tantangan dan kendala yang dihadapi oleh kelembagaan pemerintah saat

ini, khususnya pemerintahan di tingkat kecamatan. Argumentasi ini cukup beralasan, mengingat pertumbuhan dan perkembangan serta percepatan pola berpikir masyarakat saat ini sudah semakin tinggi, seiring dengan percepatan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi. Hal inilah yang kemudian mendorong tumbuhnya sikap kritis dan responsivitas dari masyarakat terhadap kinerja dan layanan yang diberikan oleh aparat pemerintah. Implikasinya, sering menimbulkan terjadinya kesenjangan antara tuntutan masyarakat dengan layanan yang diberikan oleh aparatus pemerintah, yang dalam perspektif kebijakan publik disebut oleh Dunsire dalam Wahab (2001 : 47) sebagai *implementation gap* yaitu suatu proses di mana kebijakan selalu akan membuka peluang terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi) dari pelaksanaan kebijakan.

Hasil temuan penelitian di atas, semakin menguatkan argumentasi bahwa serangkaian paket kebijakan pemerintah daerah yang mendorong terhadap peningkatan kualitas sumber daya aparatus menjadi semakin penting untuk segera dilaksanakan. Urgensi peningkatan kualitas sumber daya aparatus ini dilandasi oleh keinginan untuk mengatasi berbagai keterbatasan kemampuan sumber daya aparatus yang selama ini masih menjadi problem umum yang menyelimuti pemerintah daerah, termasuk di tingkat kecamatan. Memperkuat argumentasi tersebut, Saydan dalam Sumartono (2008 : 254-255) mengemukakan beberapa faktor yang mendorong suatu organisasi untuk melakukan pemeliharaan

sumber daya manusia sebagai berikut: ”*pertama*, sumber daya manusia merupakan modal utama organisasi, yang apabila tidak dipelihara dapat menimbulkan kerugian bagi organisasi. *Kedua*, sumber daya manusia biasanya mempunyai kelebihan, keterbatasan, emosi, dan perasaan yang mudah berubah dengan berubah lingkungan sekitarnya. *Ketiga*, meningkatkan semangat dan kegairahan kerja. *Keempat*, meningkatkan rasa aman, rasa bangga dan ketenangan jiwa sumber daya manusia dalam melakukan pekerjaannya. *Kelima*, menurunkan tingkat kemangkiran sumber daya manusia. *Keenam*, menurunkan tingkat *turn over* sumber daya manusia. *Ketujuh*, menciptakan suasana hubungan kerja yang harmonis.”

3. Disposisi

Hasil uji statistik memperlihatkan bahwa disposisi/sikap dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, dan urusan keuangan serta aset daerah telah memberikan pengaruh yang paling besar terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Adapun besarnya pengaruh yang dihasilkan, antara lain secara langsung sebesar 15,3 persen, sedangkan pengaruh total sebesar 30,4 persen. Hasil tersebut mencerminkan bahwa disposisi atau sikap aparatus pelaksana kebijakan yang terdeteksi melalui pengangkatan birokrat pelaksana yang dilaksanakan berdasarkan dedikasi dan loyalitas serta insentif yang memadai, secara empirik telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik. Hal ini juga mengandung makna bahwa faktor disposisi atau sikap

aparatus sangat menentukan terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, khususnya dalam memengaruhi kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur. Besarnya pengaruh tersebut, dapat dimengerti karena sikap/disposisi sesungguhnya merupakan energi yang dapat menggerakkan aparat pada saat melaksanakan suatu kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Tachjan (2008 : 83) yang mengemukakan bahwa “sikap atau disposisi merupakan faktor budaya yang dimiliki oleh seorang birokrat yang diposisikan sebagai energi sosial untuk menggerakkan seorang implementor.” Hal tersebut juga mengandung makna bahwa sikap aparat mencerminkan komitmen dan perilaku dari seorang aparat dalam menerjemahkan suatu kebijakan. Dengan demikian keberhasilan suatu kebijakan sesungguhnya juga ditentukan oleh sikap aparat dalam menerjemahkan kebijakan yang bersangkutan.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa sikap aparat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan seperti dinas, kantor dan instansi teknis lainnya secara umum belum sepenuhnya menunjukkan adanya komitmen yang tinggi dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sehingga berimplikasi terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Fakta empiris tersebut memperkuat argumentasi bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan membutuhkan adanya sinergitas di antara instansi yang terlibat

dalam kebijakan. Pentingnya sinergitas ini, dilandasi oleh temuan penelitian yang menunjukkan masih adanya sebagian instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, terkesan lebih mementingkan instansinya masing-masing, daripada mendukung keberhasilan kebijakan tersebut. Pada posisi ini, terlihat jelas semakin kuatnya ego sektoral dari sebagian instansi dalam “memperjuangkan” kepentingan institusinya. Adanya kecenderungan tersebut dapat dilihat dari keengganan sebagian dinas untuk tidak melepaskan program yang sesungguhnya sudah menjadi kewenangan pemerintah kecamatan, seperti kewenangan dalam masalah perizinan, baik izin mendirikan bangunan, izin gangguan, izin bongkar muat barang, maupun izin pemakaian tanah daerah milik jalan.

Tingginya ego sektoral tersebut juga dapat dicermati dari adanya sebagian instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang “tidak rela” untuk memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah kecamatan, seperti kewenangan dalam pemungutan pajak, antara lain; pajak reklame khusus papan nama, pajak galian C serta pajak Hotel dan Restoran di bawah seratus ribu rupiah. Kondisi faktual tersebut, semakin memperkuat argumentasi bahwa pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan memang belum sepenuhnya memiliki komitmen yang kuat untuk menyukseskan kebijakan tersebut. Ambiguitas sikap sebagian aparat pelaksana kebijakan tersebut, secara fungsional jelas sangat mengganggu terhadap keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Padahal,

secara yuridis pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tersebut telah ditegaskan dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 09 tahun 2004 yang secara kelembagaan telah menjadi pedoman pokok dalam menerjemahkan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat.

Hasil temuan di atas, menunjukkan bahwa dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, dibutuhkan adanya kearifan dan kesungguhan semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Pandangan tersebut, dilandasi oleh pemikiran bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sesungguhnya merupakan keberhasilan pemerintah daerah secara kelembagaan dalam mengemban tugasnya sebagai abdi negara dan masyarakat, yaitu mewujudkan kualitas pelayanan publik. Bukankah hakikat kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik?

Pertanyaan di atas didasarkan pada pertimbangan bahwa secara fungsional, birokrasi publik memiliki fungsi dan peran yang sangat strategis dalam mengartikulasikan berbagai kebijakan publik yang esensinya ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Jika melihat kondisi faktual saat ini, maka birokrasi publik akan memiliki fungsi sebagai berikut: *pertama*, menjabarkan peraturan atau perundang-undangan sebagai manifestasi kebijakan publik yang telah dirumuskan. *Kedua*, memberikan kontribusi pemikiran atau masukan

berupa saran, informasi, atau mengkritisi kebijakan publik yang telah ditetapkan. Dengan perkataan lain, birokrasi berperan sebagai fungsi politik. *Ketiga*, mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik serta mengintegrasikannya dalam kebijakan dan keputusan pemerintah.

Pandangan di atas membuktikan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, birokrasi publik ternyata tidak hampa dari sentuhan politik yang secara langsung maupun tidak, dapat memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan yang diberikan pada masyarakat. Pada posisi ini, birokrasi terkadang lebih sensitif dan responsif terhadap kemauan dan kepentingan atasan mereka yang dianggap telah memberikan dukungan politik terhadap mereka pada saat menduduki jabatan tertentu. Argumentasi ini dikuatkan oleh fakta empiris yang memperlihatkan bahwa sebagian Camat yang posisinya merasa diuntungkan karena dukungannya terhadap calon Kepala Daerah pada saat pilkada berlangsung, memiliki kecenderungan lebih berpihak untuk “mengamankan” kebijakan Kepala Daerah yang didukungnya walaupun esensinya kurang berpihak pada kepentingan masyarakat.

Hasil temuan di atas semakin menegaskan bahwa faktor disposisi yang mengisyaratkan adanya rekrutmen pejabat pelaksana kebijakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi serta komitmen terhadap kebijakan yang telah ditetapkan sebagaimana diungkapkan oleh Edwards III (1980 : 89), belum dapat dilaksanakan secara efektif oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur. Implikasinya, dapat menimbulkan terjadinya konflik kepentingan, baik di antara sesama aparatur maupun aparatur dengan pihak masyarakat. Menguatnya problem tersebut, merupakan cermin bahwa domain politik

memang masih mewarnai bahkan mendominasi dalam struktur dan kultur birokrasi pemerintahan di Indonesia. Tidak dipungkiri bahwa tarik-menarik kepentingan antara berbagai pihak yang terlibat dalam suatu kebijakan, masih menghiasi perjalanan birokrasi saat ini. Pergeseran paradigma sistem pemerintahan yang diusung melalui konsep reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan pemerintahan saat ini, belum menunjukkan hasil yang nyata, sehingga fungsi dan peran birokrasi pemerintah belum mengalami perubahan yang signifikan. Birokrasi pemerintah saat ini, karakternya tidak jauh berbeda dengan birokrasi pada masa Orde Baru, termasuk di lingkungan kecamatan. Birokrasi pemerintah masih diposisikan sebagai “majikan”, sementara masyarakat masih ditempatkan sebagai “hamba” yang harus tunduk dan patuh pada majikannya, sehingga masyarakat sulit untuk mendapatkan pelayanan yang prima.

Berbagai pandangan di atas mengisyaratkan bahwa pergeseran paradigma sistem pemerintahan saat ini, baru sebatas wacana dan retorika belaka. Perubahan sistem, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan lebih banyak diperdebatkan di ruang-ruang seminar atau ranah akademik, sementara pelaku utama yakni birokrat pemerintah lebih terkesan masih jalan di tempat. Bahkan dalam kasus tertentu, perubahan yang akan dilakukan seringkali mendapatkan hambatan atau perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan, baik di lingkungan internal maupun eksternal. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah lebih kental nuansa politisnya ketimbang dilandasi oleh kebutuhan dan

tuntutan organisasi. Implikasinya, netralitas birokrasi yang diharapkan mampu menumbuhkan semangat melayani publik belum dapat diwujudkan secara nyata. Masalahnya sekarang, sejauh mana upaya untuk membangun kondusivitas birokrasi melalui konsep netralitas birokrasi dalam ranah politik dapat diwujudkan secara nyata, sehingga birokrasi mampu menjaga integritas dan kapabilitasya sesuai dengan harapan masyarakat. Netralitas birokrasi juga sangat penting untuk membangun sinergitas di antara aparatur dalam mewujudkan pelayanan publik. Ketidaknetralan aparatur di dalam tubuh birokrasi sangat membahayakan kredibilitas pemerintah secara kelembagaan, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Boleh jadi munculnya konflik internal yang belakangan ini sering terjadi sebagai implikasi dari ketidaknetralan aparatur dalam pemilihan kepala daerah, merupakan salah satu bukti bahwa birokrasi pemerintah saat ini telah terkontaminasi oleh ranah politik. Implikasinya, tidak saja mengakibatkan munculnya konflik kepentingan, tetapi juga mengakibatkan melemahnya kinerja aparatus.

Argumentasi di atas, sejalan dengan pandangan Saefulah (2007 : 192 – 193) yang mengingatkan bahwa : “salah satu kelemahan kinerja aparatus birokrasi di Indonesia karena posisinya yang tidak netral. Pengertian netral dihubungkan dengan tanggung jawabnya sebagai lembaga birokrasi yang harus berorientasi pada pencapaian tujuan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang telah diperhitungkan. Ketidaknetralan birokrasi pada masa lalu bukan saja mengubah posisinya sebagai lembaga administratif menjadi lembaga politik secara terselubung, tetapi juga membuat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak

adil karena ada pesan-pesan politik tertentu. Karena itu, upaya penguatan kinerja aparatus dalam otonomi daerah harus dilakukan melalui netralitas birokrasi pemerintah daerah. Dengan posisinya yang netral, aparatur akan dapat memberikan pelayanan publik tanpa ada pesan atau tekanan dari pihak tertentu. Netralitas dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab yang kuat dan keberanian untuk mengambil inisiatif serta dorongan untuk mengembangkan kreativitasnya dengan baik.”

Sayangnya, sensitivitas dan responsivitas serta moralitas birokrasi dalam memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat sebagai implikasi dari ketidaknetralan birokrasi hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang optimal. Fakta empiris memperlihatkan masih banyaknya keluhan publik seputar pelayanan yang diberikan oleh aparat kecamatan, khususnya pelayanan terkait dengan kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, keuangan dan aset daerah, sehingga kondisi tersebut masih menjadi fenomena umum yang cukup mengganggu terhadap citra dan *performance* aparatus kecamatan di mata publik. Buruknya perilaku birokrasi ini juga diperkuat oleh hasil penelitian yang menggambarkan bahwa aparatur kecamatan sebagai pemberi layanan, seringkali tidak konsen terhadap penyelenggaraan layanan yang seharusnya menjadi tanggung jawab mereka. Mereka justru lebih asyik dan disibukkan oleh aktivitas lain yang sesungguhnya bukan merupakan tanggung jawab mereka. Kenyataan lain yang menguatkan terjadinya fenomena ini adalah seringkali petugas pelayanan yang mengabaikan pelayanan publik, karena mereka lebih “tergoda”

oleh tugas-tugas lapangan yang secara finansial dianggap lebih menguntungkan (baca: karena adanya uang transpor & uang saku), padahal cukup menyita waktu yang banyak. Implikasinya, tugas pokok yang menjadi tugas dan tanggung jawab aparaturnya kecamatan menjadi terhambat dan masyarakat terpaksa harus menerima risiko untuk mendapatkan pelayanan yang tidak jelas waktunya. Bukankah birokrasi pemerintah bekerja atas dasar kepercayaan dari rakyat? Pertanyaan kritis ini layak untuk dikemukakan, karena selama ini birokrasi publik masih menghadapi *trust* akibat buruknya pelayanan yang diberikan oleh aparaturnya. Manakala kepercayaan yang telah dilimpahkan oleh rakyat pada mereka disia-siakan, sudah barang tentu akan menimbulkan adanya *trust* di mata masyarakat.

Pada sisi lain, ditemukan pula masih menguatnya budaya paternalisme di kalangan birokrasi yang secara fungsional semakin memperburuk kualitas pelayanan yang diberikan aparaturnya pemerintah. Hal ini tidak bisa dipungkiri, karena kondisi tersebut memang sudah mendarah daging dalam tubuh birokrasi Indonesia. Reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Pandangan tersebut menguatkan argumentasi bahwa reformasi birokrasi hingga saat ini baru berjalan pada tahap wacana dan konsep yang bersifat teoretik belaka. Reformasi pada jajaran birokrasi justru hanya dijadikan “kendaraan politik” dan instrumen untuk memperkokoh kekuasaannya, sehingga birokrasi tidak dapat berbuat lain selain harus melayani penguasa dan pada akhirnya mengabaikan kepentingan rakyat. Untuk itu, tidak mengherankan jika sentuhan reformasi birokrasi yang

diharapkan dapat mengubah perilaku aparatur serta mampu meningkatkan kinerja dan pelayanan publik justru belum mampu mengubah keadaan. Budaya paternalisme yang menjadi salah satu penyakit birokrasi hingga saat ini justru masih mendapatkan tempat yang memadai, sehingga ia masih mewabah dan tumbuh subur di berbagai level birokrasi pemerintahan, termasuk pada pemerintahan di tingkat kecamatan.

Kondisi empirik juga memperlihatkan bahwa orientasi pada kekuasaan serta persepsi diri sebagai penguasa di wilayahnya menempatkan aparatus kecamatan sebagai pihak yang *superior* dan menjadikan masyarakat sebagai *inferior* atas kewenangan yang mereka miliki. Menguatnya persepsi semacam ini kemudian semakin mendapatkan legitimasi manakala masyarakat memberikan “angin segar” dalam bentuk pujian serta penghargaan yang berlebih terhadap posisi dan eksistensi aparatus pemerintah. Realitas sosial semacam ini kemudian berubah menjadi “penghambaan” terhadap aparatus yang sesungguhnya tidak berpihak pada masyarakat. Fenomena semacam ini, secara empirik banyak ditemukan khususnya di kecamatan yang kurang mendapatkan sentuhan informasi dan pengetahuan yang memadai seperti kecamatan-kecamatan yang berada di wilayah selatan Kabupaten Cianjur. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila kemudian para pejabat dan aparatur di berbagai level pemerintahan sering memperlakukan masyarakat yang dilayani secara tidak wajar dan tidak bersahabat.

Rendahnya kepedulian, sikap masa bodoh serta buruknya *performance* aparatur terhadap masyarakat yang

dilayani, boleh jadi merupakan dampak dari ketidakmampuan aparat dalam menampilkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Celakanya, kondisi seperti ini seringkali diperparah oleh ketidakjelasan penyelenggaraan pelayanan publik yang semestinya diatur melalui regulasi yang jelas serta memiliki legitimasi kuat, baik menyangkut lamanya waktu, besarnya anggaran maupun prosedur lainnya. Implikasinya menimbulkan adanya ketidakseimbangan antara hak yang harus diterima oleh masyarakat (pengguna jasa layanan) dengan kewajiban yang diberikan oleh aparat. Kecenderungan yang muncul adalah bahwa kewajiban yang harus diberikan (dikeluarkan) oleh masyarakat justru berbanding terbalik dengan hak yang mereka terima. Aparatur kadangkala semakin leluasa mempermainkan kekuasaannya atas nama prosedur atau peraturan sesuai dengan kepentingannya, sementara masyarakat yang dilayani semakin lemah dan tidak berdaya. Akhirnya masyarakat menerima apa adanya, walaupun bertentangan dengan harapan yang diimpikannya.

Disposisi atau sikap aparatur dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan juga tercermin dari besarnya insentif yang mereka terima atas tindakan dan kewajiban yang telah mereka keluarkan sehubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa sistem insentif yang dikembangkan oleh birokrasi pemerintah daerah (baca: Pemerintah Kabupaten Cianjur) belum sepenuhnya mampu memberikan akselerasi peningkatan kualitas pelayanan publik yang selama ini masih menjadi dambaan masyarakat. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila aparatur di lingkungan pemerintah kecamatan pada umumnya belum merasa

terpuaskan oleh sistem insentif yang selama ini dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur.

Besarnya insentif yang diterima oleh aparatur kecamatan kadangkala tidak berbanding lurus dengan kebutuhan hidup mereka. Implikasinya, aparatur kecamatan kemudian sering kali mencari celah lain yang memungkinkan adanya biaya tambahan dari masyarakat sebagai kompensasi untuk memenuhi kebutuhannya. Bahkan tidak jarang pula ada sebagian aparat kecamatan yang mencari uang tambahan melalui kegiatan lain, seperti menjadi tukang ojek, sopir atau buruh tani. Itulah sebabnya Dwiyanto et al, (2002 : 15) mengingatkan bahwa “rendahnya gaji yang diterima oleh aparatur dan terbatasnya sumber insentif finansial yang bisa diperolehnya secara wajar sering menjadi salah satu faktor yang mendorong kekuasaan untuk menambah penghasilan. Pada sisi lain, ketidakpastian pelayanan yang sangat tinggi dan prosedur pelayanan yang sangat rumit dan panjang membuat *opportunity costs* untuk mengikuti prosedur permintaan masyarakat akan pelayanan publik melalui “jalur belakang” menjadi semakin tinggi. Pertemuan kedua faktor inilah yang kemudian sering mendorong munculnya rente birokrasi dan memperburuk kualitas pelayanan publik.”

Pada sisi lain, ditemukan pula fakta bahwa rendahnya tingkat penghargaan terhadap aparatur yang mampu menunjukkan prestasi kerja dan memberi pelayanan yang prima pada masyarakat menjadi salah satu pemicu menurunnya prestasi kerja aparatur. Promosi, mutasi dan rekrutmen pejabat struktural, yang menjadi sumber motivasi bagi aparatur, tidak sepenuhnya didasarkan pada prestasi kerja

dan kemampuan memberi layanan kepada masyarakat, tetapi lebih didasarkan atas senioritas, dan loyalitas pada atasan, serta kepercayaan atasan kepada bawahan. Akibatnya, aparatur lebih banyak memberikan perhatian kepada kepentingan atasan dan menunjukkan loyalitasnya kepada atasan, ketimbang kepada kepentingan masyarakat (Bustomi 2005 : 305). Penguatan terhadap pandangan ini juga dikemukakan oleh Thoah (2005 : 33) yang menandaskan bahwa “promosi merupakan *reward* yang diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar berupa kenaikan pangkat atau jabatan.”

Hasil penelitian terungkap pula bahwa dari sisi kepatuhan aparat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, terlihat masih adanya ketidakpatuhan dari sebagian aparat, terutama dari sebagian aparat dinas yang kewenangannya merasa diambil alih oleh pemerintah kecamatan. Terjadinya kecenderungan tersebut, dapat dipahami mengingat secara psikologis mereka sudah merasa “terampas” kewenangannya, yang berarti pula mereka akan kehilangan sebagian haknya untuk mendapatkan “keuntungan” secara material. Fenomena semacam ini kemudian dapat dilihat pada kewenangan urusan perizinan dan kewenangan pemungutan pajak, seperti pajak reklame khusus papan nama, pajak galian C serta pajak Hotel dan Restoran di bawah seratus ribu rupiah. Hal inilah yang kemudian melahirkan adanya tarik-menarik kepentingan, antara pemerintah kecamatan dengan pihak SOPD (Satuan Organisasi Perangkat Daerah) di lingkungan Kabupaten Cianjur.

Berbagai temuan di atas membuktikan bahwa sikap atau disposisi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan menjadi salah satu faktor penting bagi aparatur kecamatan dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, yang *out putnya* dapat dimanifestasikan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila sikap aparatur juga akan mencerminkan *performance* pemerintah kecamatan secara kelembagaan

4. Struktur Birokrasi

Hasil uji statistik memperlihatkan bahwa struktur birokrasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, dan urusan keuangan serta aset daerah telah memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan secara langsung sebesar 4 persen, sedangkan pengaruh secara total sebesar 15 persen. Hal ini mencerminkan bahwa keberadaan struktur birokrasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur. Bahkan kehadiran struktur birokrasi dianggap sebagai pedoman atau pemegang arah dari suatu kebijakan. Hal ini mengandung makna bahwa kehadiran struktur birokrasi akan mengarahkan aparat pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan yang bersangkutan.

Fakta empiris memperlihatkan, bahwa kerja sama dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, dan urusan keuangan dan aset daerah, secara kualitatif belum sepenuhnya berjalan dengan efektif, sehingga menyulitkan aparat kecamatan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan kecenderungan masih berjalan sendiri-sendiri. Bahkan dalam berbagai kasus yang menyentuh masalah keuangan, muncul kesan dari sebagian dinas yang cenderung tidak mau melakukan kerja sama dengan pemerintah kecamatan. Hal inilah yang kemudian semakin memperberat beban bagi pemerintah kecamatan, karena di satu sisi pemerintah kecamatan sudah mendapatkan tugas untuk melaksanakan kewenangan berdasarkan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten. Namun, secara operasional kurang mendapatkan dukungan dari instansi lain yang terlibat.

Kondisi faktual juga menggambarkan bahwa dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, koordinasi yang terintegratif antara pemerintah kecamatan dengan instansi lain yang terlibat menempati posisi yang cukup strategis. Strategisnya posisi koordinasi ini dapat dipahami, karena melalui koordinasi berbagai kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah kecamatan akan memiliki kejelasan serta dapat menumbuhkan harmonisasi di antara pihak yang terlibat. Secara operasional, koordinasi yang dilakukan dapat dibedakan dalam dua

kategori, yakni koordinasi yang bersifat internal dan eksternal. Koordinasi yang bersifat internal dapat diklasifikasikan dalam koordinasi yang bersifat vertikal dan koordinasi yang sifatnya horisontal. Koordinasi yang bersifat vertikal dilakukan antara aparat kecamatan dengan Camat sebagai pimpinan di tingkat kecamatan. Kemudian koordinasi yang bersifat horisontal, yakni koordinasi antara bagian-bagian yang ada di lingkungan kecamatan yang kedudukannya selevel. Sementara koordinasi yang sifatnya eksternal, yakni koordinasi yang dilakukan antara pemerintah kecamatan dengan instansi lain yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur, baik koordinasi antara kecamatan dengan kecamatan lainnya dan kelurahan serta desa, maupun koordinasi antara pemerintah kecamatan dengan dinas, badan, kantor dan sekretariat yang ada di tingkat kabupaten termasuk dengan Bupati, Wakil Bupati dan Sekretaris Daerah. Oleh karena itu, dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, unsur pimpinan pada masing-masing instansi yang terlibat, dituntut untuk memiliki komitmen dan perhatian yang serius terhadap penerapan koordinasi, baik secara internal maupun eksternal.

Urgensi penerapan koordinasi oleh pimpinan sebagaimana diungkapkan di atas dilandasi oleh pemikiran bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan salah satunya ditentukan oleh kemampuan pimpinan dalam mengoordinasikan berbagai aktivitas yang terkait dengan kewenangan yang telah dilimpahkan. Penguatan terhadap pandangan tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa keberhasilan suatu

organisasi antara lain ditentukan kemampuan pimpinan dalam menyatupadukan aktivitas setiap organisasi yang saling memengaruhi dengan tingkat pengaruh yang berbeda-beda. Pandangan tersebut mengisyaratkan bahwa koordinasi yang efektif di antara berbagai komponen yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan mendorong terciptanya iklim yang kondusif dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan. Pentingnya membangun koordinasi yang efektif ini, juga diilhami oleh pemikiran bahwa setiap organisasi memiliki karakteristik yang berbeda-beda, sehingga membutuhkan adanya kesamaan visi, misi dan persepsi dalam menerjemahkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan pada pemerintah kecamatan yang ada di Kabupaten Cianjur.

Pada sisi lain, ditemukan pula bahwa penerapan struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan ditentukan pula oleh adanya standar operasional prosedur (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980 :125) merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat. Kondisi faktual memperlihatkan bahwa dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Cianjur belum seluruhnya menetapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dibutuhkan untuk menerjemahkan seluruh jenis

kewenangan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah kecamatan. Fakta empiris ini dapat dilihat dari belum adanya petunjuk dan pelaksanaan teknis (Juklak & Juknis) untuk menerjemahkan beberapa jenis kewenangan yang telah dilimpahkan seperti pada kewenangan urusan perizinan, pemungutan pajak, dan kewenangan urusan kelautan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila masih ada beberapa jenis kewenangan Bupati yang telah dilimpahkan kepada Camat sama sekali tidak dapat dilaksanakan. Hasil penelitian ini semakin menegaskan betapa pentingnya penetapan dan penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan. Melalui Standar Operasional Prosedur (SOP) yang lengkap dan tepat, akan memudahkan para pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan esensi kebijakan yang telah ditetapkan.

Hasil penelitian juga menemukan bahwa kejelasan pembagian kerja dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan merupakan faktor penting dalam mendukung keberhasilan kebijakan tersebut. Di tingkat kecamatan, pembagian kerja dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tercermin dari struktur organisasi kecamatan yang kemudian dimanifestasikan melalui tugas pokok dan fungsi masing-masing kecamatan. Hal ini mengandung makna, bahwa secara formal aspek pembagian kerja ini telah memiliki kepastian, sehingga memberikan kejelasan bagi aparatur dalam menjalankan tugasnya. Namun demikian, secara operasional belum sepenuhnya sesuai dengan potensi sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing kecamatan, baik menyangkut

sumber daya aparatur, sumber daya peralatan maupun sumber daya anggaran. Hal inilah yang kemudian berimplikasi pada efektivitas pelaksanaan urusan kewenangan yang telah dilimpahkan pada pemerintah kecamatan. Di satu sisi, pembagian tugas telah tercermin dalam tugas pokok dan fungsi masing-masing kecamatan, namun karena potensi sumber daya kecamatan yang masih terbatas, maka dapat dimengerti apabila masih ada sebagian jenis kewenangan yang telah dilimpahkan belum dapat dilaksanakan secara efektif.

Hasil penelitian mengungkap pula bahwa penyebaran tanggung jawab pada setiap unit kerja yang ada di lingkungan masing-masing kecamatan kecenderungan belum merata. Hal ini tercermin dari belum meratanya jumlah sumber daya aparatur yang dimiliki oleh masing-masing kecamatan. Bahkan ada sebagian kecamatan, yang secara struktural belum seluruhnya terisi oleh sumber daya aparatur sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan kecamatan, seperti yang terlihat pada Kecamatan Campaka Mulya, Cijati, Cikadu, Kadupandak, dan Kecamatan Takokak. Kondisi tersebut, kemudian menyebabkan terjadinya kesenjangan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh masing-masing kecamatan. Padahal, secara yuridis banyaknya jenis kewenangan yang telah dilimpahkan kepada masing-masing kecamatan relatif sama, seperti yang tercermin dari Surat Keputusan Bupati Nomor 09 Tahun 2004.

Banyaknya jenis kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten secara empirik sesungguhnya akan memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pelimpahan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut. Hal ini mengandung arti bahwa semakin banyak jenis kewenangan

yang dilimpahkan kepada pemerintah kecamatan, maka akan semakin besar beban kerja pemerintah kecamatan dalam menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut. Oleh karena itu, perbedaan dalam menentukan kebutuhan pemerintah kecamatan, baik menyangkut sumber daya aparatus, perlengkapan maupun pembiayaan kemudian memunculkan pertanyaan mendasar, mengapa hal ini bisa terjadi ? Sementara pada sisi lain, kelembagaan kecamatan saat ini sudah tidak lagi mengenal adanya tipologi kecamatan, yang esensinya mengklasifikasikan kecamatan berdasarkan kategori A,B, dan C yang penentuannya didasarkan pada luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi yang dimiliki. Jika perbedaan perlakuan terhadap masing-masing kecamatan tersebut masih diberlakukan, maka tipologi kecamatan yang dulu pernah diberlakukan dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan untuk melihat efektivitas pelimpahan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan, sehingga berbagai ketimpangan pelayanan yang selama ini terjadi dapat dieleminiasi

Analisis di atas memberikan gambaran, bahwa pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik, secara keseluruhan ditentukan oleh masing-masing faktor dari implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil analisis tersebut membuktikan bahwa hipotesis penelitian yang berbunyi “besarnya pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan

oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Cianjur, ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dapat diterima secara empirik.” Diterimanya hipotesis tersebut, dibuktikan oleh hasil perhitungan statistik yang menunjukkan bahwa besarnya pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang diukur melalui faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik secara bersamaan (simultan) sebesar 69,6 persen dan selebihnya, yakni 30,4 persen dipengaruhi oleh faktor lain. Hasil hitung tersebut mengandung makna bahwa pelayanan yang berkualitas secara empirik sangat ditentukan oleh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat. Kondisi tersebut sesungguhnya juga mencerminkan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara efektif.

Berpijak pada hasil penelitian di atas, maka dapat ditemukan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah dalam memengaruhi dengan kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur, secara empirik tidak hanya ditentukan oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi semata, tetapi juga ditentukan oleh faktor kewenangan. Hasil temuan ini di samping

memperkuat juga mengembangkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III (1980).

Kesimpulan

Hasil penelitian terungkap bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat, khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Faktor-faktor dari implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang memberikan pengaruh paling besar terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur adalah faktor disposisi (sikap aparat pelaksana), diikuti oleh faktor sumber daya, struktur birokrasi dan faktor komunikasi. Hasil penelitian ini, selain memperkuat juga mengembangkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III (1980). Oleh karena itu, dalam mengukur keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tidak bisa mengabaikan faktor kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintahan di bawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abidin, Zainal, 2006, *Kebijakan Publik*, Jakarta : Suara Bebas
- Agustino, Leo, 2006, *Politik & Kebijakan Publik*, Bandung : AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Al-Rasyid, Harun, 1997, *Teknik Penarikan Sampel dan Penyusunan Skala*, Bandung: Pascasarjana-UNPAD
- Alma, Buchari, 2007, *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran Jasa*, Bandung : Alfabeta
- Amos, Abraham, 2005, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- Arief, Muhtosim, 2006, *Pemasaran Jasa & Kualitas Pelayanan : Bagaimana Mengelola Kualitas Pelayanan Agar Memuaskan Pelanggan*, Malang : Bayumedia Publishing
- Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*, Jakarta : Rineka Cipta
- Bryant And White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Jakarta : LP3ES

- Cheema, G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, (Ed), 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California : Sage Publications, Inc. Beverly Hills
- Dawud, Joni, 2006, *Aspek-aspek yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah*, Bandung : Humaniora
- Dwiyanto, Agus, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Gajahmada University Press
- Edwards III, George, 1980, *Implementing Publik Policy*, Washington DC : Congressional Quartely Press
- Goggin, Malcolm L., and O.M. Bowman, James P. Lester and Lawrence J.O. Toole, 1990, *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*. Scoot, Foresman and Company, Illionis
- Gomes, Faustino C., 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : ANDI OFFSET
- Handoko, T. Hani, 1992, *Manajemen*, Yogyakarta : BPFE
- Handi, Irawan, 2002, *Prinsip Kepuasan Pelanggan*, Jakarta : PT. Elex Media Kompetindo

- Hasibuan, Malayu, 1996, *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Jakarta : PT. Gunung Agung
- Islamy, Irfan M, 2004, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta : Bina Aksara
- Keban, Yeremias.T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta : PT. Gava Media
- Koswara, Ekom, 2001, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*, Jakarta : Yayasan Pariba
- Kumiawan, Agung, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Pembaruan
- LAN RI, 2004, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta : CV. Raga Meulaba
- Lavelock, Cristoper, 1997, *Service Marketing*. Secon Edition. New York : Printice Hall
- Litvack, Jennie and Jesicca Seddon, 1999, *Decentralization*, Briefing Noefing Notes – Wolrd Bank Institute
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta : UPP STIM YKPN
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta : ANDI Offset

- Mustopadidjaja, 2003, *Manajemen Proses Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta : LAN RI – Duta Pertiwi Foundation
- Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Kybernologi : Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta : PT. Rineka Cipta
- Nugraha, 2006, *Mekanisme Kerja dan Koordinasi Perangkat Daerah*, Bandung : Humaniora
- Nugroho, Riant, 2004, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Yogyakarta : PT. Elex Media Komputindo
- , 2008, *Public Policy*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Terjemahan, Jakarta : PT. Binaman Presindo
- Osborne, David and Plastrik, 2001, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan, Jakarta : PPM
- Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung : Alfabeta
- Rasyid, M. Ryaas, 2002, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yakarta : Yasrif Watampone
- Ratminto dan Winarsih, Septi, Atik, 2005, *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual , Penerapan, Citizen's*

Charter dan Stándar Pelayanan Minimal, Yogyakarta :
Pustaka Pelajar

Ripley, Randal B., and Franklin Grace A., 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Chicago, USA

Rivai, Viethzal, 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada

Saefullah, A., Djadja, 2007, *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik : Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*, Bandung: LP3AN FISIP UNPAD

Sampara, Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta : STIA LAN Press

Sartono, 2004, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Gava Media

Siagian, Sondang. P, 2002, *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Jakarta : Bumi Aksara

Simon, H.A., 1984, *Proverbs of Administration*. dalam Classical of Organization Theory. Third Edition. Diedit Oleh Shafritz, J.M. dan J.S. OH. Pacific Grove, CA : Brooks/Cole Publishing Company

- Sinambela, Poltak Lijan, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi, 1995, *Metode Penelitian Survei*, Cetakan Ke II, Jakarta : LP3ES
- Sobandi, Baban, 2005, *Penataan Kelembagaan dan Model Pengukuran Beban Kerja Organisasi*, Bandung : Humaniora
- Soehartono, Irawan, 2000, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- , 2003, *Analisis Jalur (Path Analysis)*, Bandung : Lemlit Unpas
- Solihin, Dadang, 2002, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Jakarta : ISMEE
- Stoner, J.A.F. 1982, *Management*, Englewood Clifs, NJ: Prentice – Hall
- Sugandha, Dann, 1991, *Koordinasi : Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Jakarta : Intermedia
- Sugiono, 1999, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Al-fabeta
- Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung : Alfabeta

- Syukur, Abdullah M., 1986, *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi*, Jakarta : Bandiklat Depdagri
- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung : AIPI Bandung – PUSLIT KP2W LEMLIT UNPAD
- Tangkilisan, Hesel, Nogi.S, 2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Yogyakarta : Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset
- The Liang Gie, 1978, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia : Suatu Analisa Tentang Masalah-masalah Desentralisasi dan Tjara-tjara Penyelesaiannya*, Jakarta : Gunung Agung
- Thoha, Miftah, 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta : Rajawali Press
- Tjiptono, Fandy, 2005, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, Yogyakarta : ANDI OFFSET
- , 2006, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta : ANDY OFFSET
- Tjiptono, Fandy dan Chandra Gregorius, 2007, *Service, Quality & Satisfaction*, Edisi 2, Yogyakarta : ANDY OFFSET
- Usman, Husaini, 2000, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta : Bumi Aksara.

Utomo, Tri Widodo, 2006, *Pendelegasian Kewenangan Pemerintahan Daerah Kepada Kecamatan dan Kelurahan*, Bandung : Humaniora

Varma, S.P., 1996, *Teori Politik Modern*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada

Wahab, Solichin Abdul, 2001, *Analisis Kebijakan ; dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara

Wasistiono, Sadu, 2002, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung : CV. Focusmedia

-----, 2006, *Memahami Asas Tugas Pembantuan : Pandangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif*, Bandung : CV. Focusmedia

Wasistiono, Sadu, Nurdin, Ismail dan Fahrurrozi, 2009, *Perkembangan Organisasi Kecamatan : Dari Masa Ke Masa*, Bandung : Focus Media

Wicaksono, Kristian W., 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Yogyakarta : Graha Ilmu

Widodo, Joko, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang : Bayumedia

Winardi J., 1992, *Motivasi dan Pemotivasian Dalam Manajemen*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Pustaka

Winamo, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Media Pressindo

Zeithaml, Valerie A.; Parasuraman A., and Barry Leonard L., 1990, *Delivering Quality of Service : Balancing Customer Perception and Expectation*. New York : The Free Press

II. Disertasi, Jurnal dan Dokumen Lain

Bustomi, Thomas, 2005, *Pengaruh Fasilitas Perencanaan dan Koordinasi Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan (Studi di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi)*, Disertasi, Bandung : Program Pascasarjana Unpad

Dahlan, A. Aan, 2004, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Terhadap Kualitas Pelayanan Masyarakat di Kabupaten Sumedang*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol 1 Edisi 3, Sumedang : Program Pascasarjana STPDN Depdagri

Fady, Hendra, 2009, *Pelayanan Publik : Agenda yang Terabaikan*, Jurnal Administrasi Negara, Vol 1 Edisi 5, Makasar : Fisip Unhas

Hoessein, Bhenyamin , 2001, *Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Idealisasi Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal MIPI, Edisi 9, Tahun 2001

-----, 2001, *Strategi Implementasi Kebijakan Sebagai Faktor yang Terabaikan Dalam Agenda Desentralisasi*, Jurnal MIPI, Edisi 13, Tahun 2001

Kabul, Imam, 2007, *Kedudukan, Kewenangan, dan Pertanggungjawaban Camat dalam Struktur Pemerintahan Daerah*, Malang : Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya

Keppres Nomor 5 tahun 2001, *Tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/ Kota*

Keppmendagri Nomor 158 tahun 2004 *Tentang Pedoman Organisasi Kecamatan*, Jakarta : Sinar Grafika

Kinseng, Rilus.A, 2007, *Kecamatan Di Era Otonomi Daerah : Status dan Wewenang Serta Konflik Sosial*, Disertasi, Jakarta : Program Pascasarjana Universitas Indonesia

Surat Keputusan Bupati Cianjur Nomor 32 Tahun 2001 *tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan*

Surat Keputusan Bupati Cianjur, Nomor 9 Tahun 2004 *Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintahan Oleh Bupati Kepada Camat*

Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 *Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*

Thoha, Miftah, 1985, *Titik Berat Otonomi Daerah*, dalam *Prisma*, Nomor 12, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah* : Jakarta : Grafindo Persada

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika

Partadinata, Ardi, 2002, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Legitimasi Pemerintahan (Studi di Kota Tangerang – Propinsi Banten)*, Disertasi, Bandung : Program Pascasarjana Unpad

Purwanto, Agus, 2004, *Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik*, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol 8

Nomor 2, Yogyakarta : Program Pascasarjana UGM-
Magister Administrasi Publik

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 Tentang *Kewenangan
Pemerintah, Pemerintah Propinsi serta Kabupaten/Kota
sebagai Daerah Otonom*, Bandung : Focus Media

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Tentang *Organisasi
Perangkat Daerah*, Bandung: Fokus Media

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 Tentang *Pembagian
Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah
Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota*) Jakarta :
Sinar Grafika

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008, Tentang *Kecamatan*,
Jakarta : Sinar Grafika

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 4 Tahun 2004, Tentang
Kewenangan Daerah

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 07 Tahun 2008 tentang *Organisasi
Pemerintah Daerah dan Pembentukan Organisasi
Perangkat Daerah Kabupaten Cianjur*

BAB II

MAKNA DAN ESENSI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Makna Kebijakan Publik

Secara epistemologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris “*policy*”. Namun demikian, sebagian orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa dirancukan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal jika dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”. Dalam konteks tersebut, penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik.

Melengkapi uraian di atas, berikut ini penulis kemukakan beberapa pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh para pakar yang bergelut dalam kajian tersebut, antara lain Lasswell dan Kaplan (dalam Islamy, 1994: 14) mengartikan kebijakan sebagai “Suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.” Sedangkan

Frederich (dalam Tangkilisan, 2003 : 2) menerjemahkan kebijakan sebagai “Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan.”

Pendapat yang lebih sederhana dikemukakan oleh Macrae dan Wilde (dalam Thompson, 2000 : 141) yang menerjemahkan kebijakan sebagai : “Serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam memengaruhi sejumlah besar orang.” Sedangkan Islamy (1994 : 15) mendefinisikan kebijakan sebagai “Suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.”

Kemudian berkaitan dengan pengertian istilah *public*, penulis berpandangan bahwa kata publik sesungguhnya memiliki dimensi pengertian yang sangat beragam. Artinya sangat tergantung pada konteks penggunaan kata tersebut. Misalnya, secara sosiologis kata ‘publik’ bisa diterjemahkan sebagai masyarakat yang mengandung arti “sistem antar-hubungan sosial di mana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama, kemudian di dalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya.”

Namun demikian, di pihak lain kata ‘publik’ diartikan sebagai “Kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian,

minat atau kepentingan yang sama.” Dalam konteks tersebut, tidak ada norma atau nilai yang mengikat/membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat, karena publik itu sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya secara jelas. Satu hal yang sangat menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama.

Kemudian dalam kamus Besar Bahasa Indonesia yang ditulis oleh Poerwadarminta (1996), kata *public* mengandung arti (1) Masyarakat umum, rakyat umum, orang banyak dan (2) rakyat. Mengacu pada definisi tersebut, maka dapat diketahui bahwa kata *public* diterjemahkan oleh beberapa kalangan secara berbeda-beda sesuai dengan keperluan atau kepentingannya. Beberapa contoh yang bisa kita lihat perbedaan maknanya antara lain istilah “*public opinion*” yang dimaknai sebagai pendapat umum, atau istilah “*public relations*” yang diterjemahkan hubungan masyarakat. Kemudian kita menjumpai istilah “*public health*” yang diterjemahkan sebagai kesehatan masyarakat. Selain itu, kita juga mengenal istilah “*Public Administration*” yang dialihbahasakan sebagai administrasi negara, atau istilah “*public policy*” sendiri yang diterjemahkan sebagai kebijakan publik.

Kemudian berkaitan dengan konsepsi kebijakan publik, penulis akan mencoba mendeskripsikan beberapa teori kebijakan publik dengan mengambil rujukan dari pendapat para pakar. Misalnya, Anderson (1979 : 5) memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut:

“Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dari kebijakan itu adalah (1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan, (2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah, (3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan, (4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu, (5) Kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa”.

Sementara itu, Chandler dan Plano (dalam Tangkilisan, 2003 : 1) berpendapat bahwa kebijakan publik diterjemahkan sebagai berikut: “Pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.” Pendapat tersebut, tampaknya relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Hugh Heclo yang mengatakan bahwa : “Kebijakan publik adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan.”

Hal senada dikemukakan oleh Woll (dalam Tangkilisan, 2003 : 2) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah: “Sejumlah aktivitas pemerintah untuk

memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang memengaruhi kehidupan masyarakat.” Melengkapi konsepsi tersebut, lebih lanjut ia mengemukakan bahwa : dalam pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah, yaitu:

- 1) Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk memengaruhi kehidupan masyarakat.
- 2) Adanya output kebijakan, di mana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam membentuk program yang akan memengaruhi kehidupan masyarakat, dan
- 3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang memengaruhi kehidupan masyarakat.

Kemudian, Jones (dalam Wibawa, 1994 : 50- 51) berpendapat bahwa kebijakan publik sebenarnya meliputi persepsi/definisi, agregasi, organisasi, representasi, penyusunan agenda, formulasi, legitimasi, penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi serta penyesuaian/terminasi penekanan aktivitas birokrasi pemerintahan pada proses tersebut lebih pada tahapan implementasi, dengan menginterpretasikan kebijakan menjadi program, proyek, dan aktivitas. Kemudian secara spesifik, ia memberikan gambaran bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen sebagai berikut:

1. *Goal*, atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3. *Program*, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decision* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program,
5. *Efek*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Selanjutnya, dalam konteks siapa yang paling berkompeten dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, Almond dan Powell serta Etzioni (dalam Djohan, 1997 : 57) mengatakan bahwa: “Birokrasi dinilai sebagai alat yang paling efektif dalam melaksanakan kebijakan pemerintah apa pun. Selain itu, mereka memandang bahwa birokrasi memonopoli sisi *out put* dari suatu sistem politik.”

Berbagai macam dan bentuk aktivitas pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat bisa saja dikatakan sebagai suatu kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah tersebut bisa dalam ruang lingkup dan tingkatan pemerintahan yang berbeda; misalnya kebijakan pemerintah pusat, kebijakan pemerintah daerah, maupun kebijakan pemerintahan desa. Secara teoretis, berbagai kebijakan pemerintah ini dapat dikaji melalui studi kebijakan publik. Antara lain teori yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye dan Udoji.

Dye (1981 : 1) berpendapat bahwa : “*Public policy is whatever governants choose to do or not to do.*” Kebijakan

negara adalah pilihan tindakan apa pun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah”. Sedangkan Udoji (dalam Wahab, 1991 : 15) mengidentifikasi bahwa:

Kebijakan negara sebagai suatu tindakan yang bersanksi mengarahkan pada suatu tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau pada suatu kelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang memengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Kedua pengertian tersebut tampaknya cukup relevan bila dihubungkan dengan kebijakan pemerintahan, di mana terkait pula dengan suatu pedoman, rencana, program, dan keinginan tertentu yang biasanya dilakukan oleh pemerintah (pejabat instansi pemerintah).

B. Perkembangan Teori Kebijakan Publik

Jika dicermati secara mendalam penggunaan istilah *policy* dalam bahasa Indonesia, tampaknya masih belum memperoleh kesamaan persepsi dari berbagai kalangan, teristimewa dari para pakar. Dari sekian banyak pakar yang bergelut dalam teori kebijakan publik, beberapa penulis di antaranya mengartikan *policy* sebagai kebijaksanaan, sementara penulis yang lain menerjemahkannya sebagai kebijakan. Bahkan ada sementara penulis yang juga menetapkan istilah *policy* sebagai kebijakan dan *wisdom* sebagai kebijaksanaan. Agar tidak terjadi kesalahan dalam menerjemahkan pengertian tersebut, penulis menetapkan arti *policy* sebagai kebijakan. Pandangan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa para penulis atau pengarang pada umumnya banyak menggunakan atau mengartikan *policy* sebagai kebijakan. Selain itu, para pakar, khususnya di Indonesia juga masih *debatable* dalam memaknai istilah

tersebut, sehingga agak kesulitan untuk menerjemahkan padanan kata yang tepat dalam memaknai istilah *policy*.

Dilihat dari perspektif sejarah, sebagaimana dilukiskan oleh Partadinata, (2002), istilah *policy* berasal dari bahasa Yunani dan Latin *polis* (Dunn, 1998 : 51). Akar kata dalam bahasa Yunani *polis* (Negara Kota) dan *pur* (Kota) dikembangkan ke dalam bahasa Latin menjadi *politea* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris pertengahan *policie*, yang berarti menangani masalah publik atau administrasi pemerintahan. Fakta sejarah menunjukkan bahwa telah diketemukan kebijakan dokumen kuno dari upaya sadar untuk menganalisis kebijakan publik di Mesopotamia (Irak Selatan abad ke-21 SM sekitar 2000 tahun sebelum Aristoteles), yaitu Kode Hammurabi (yang menghasilkan fakta-fakta tentang pemerintahan dan politik). Kode tersebut mencakup prosedur kriminal, hak milik, perdagangan, hubungan keluarga dan perkawinan, dan kesehatan serta apa yang dikenal sekarang sebagai akuntabilitas publik.

Perkembangan lebih lanjut mengenai ilmu kebijakan publik baik secara akademik maupun praktis lebih meningkat lagi sekitar abad kedua puluh. Perkembangan ini ditandai oleh munculnya beberapa paradigma administrasi negara. Sejalan dengan hal tersebut, Bogdan dan Biklen memberikan pemahaman tentang paradigma sebagai “kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dalam penelitian,” (Moeleong, 1995 : 30).

Melengkapi konsepsi di atas, Islamy (1997 : 3) memandang bahwa perkembangan paradigma studi kebijakan publik melalui paradigma administrasi negara dapat dijelaskan sebagai berikut:

Paradigma satu bermula dari pendapat Frank J. Goodnow, dalam *Politics and Administration*, bahwa ada dua fungsi pemerintah yang berbeda (*two distinct functions of government*) yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik berhubungan dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara, sedangkan fungsi administrasi berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Jika mencermati ungkapan di atas, dapat dilihat adanya pemisahan kekuasaan (*Sparation of power*) yaitu lembaga legislatif dengan bantuan yudikatif yang membuat pernyataan keinginan negara yang merumuskan kebijakan, sedangkan lembaga eksekutif secara terpisah dan apolitis melaksanakan kebijakan-kebijakan itu. Pada posisi ini terlihat jelas bahwa administrasi negara memiliki peran melaksanakan kebijakan yang secara operasional dimainkan oleh birokrasi pemerintah. Kemudian, paradigma kedua memunculkan prinsip-prinsip administrasi, dan prinsip ini ada pada jenis organisasi apa pun.

Selanjutnya, pembagian fungsi pemerintahan dari sisi teori politik dapat dikaji melalui pendekatan analisis fungsional (sistem) yaitu mempelajari dalam mana suatu fungsi tertentu ditampilkan (Varma, 1995:38). Berdasarkan pendekatan fungsional atau kesisteman inilah Gabriel Almond membatasi sistem politik sebagai 'sistem interaksi yang terdapat dalam seluruh masyarakat merdeka yang menjalankan fungsi-fungsi integrasi dan adaptasi (baik secara internal maupun dalam berhadapan dengan masyarakat lain) dengan alat-alat atau

ancaman paksaan fisik yang kurang lebih absah'. Kemudian, Almond (1960:15) memisahkan antara dua fungsi utama atas :

(a) *Infit functions* yang meliputi sosialisasi politik dan rekrutmen, artikulasi kepentingan, agresi kepentingan, dan komunikasi politik, dan (b) *out put functions* meliputi pembuatan aturan, penerapan aturan dan keputusan aturan. Dari pembagian fungsi utama tersebut, terlihat bahwa fungsi pertama berkenaan dengan formulasi kebijakan, sedangkan fungsi kedua berhubungan dengan pelaksanaan (implementasi Kebijakan).

Di samping itu, apabila dilihat pada arah dasar pembagian kekuasaan Montesquieu (1689 – 1755) dalam *Trias Politica* atau tugas pembagian kekuasaan; yaitu kekuasaan legislatif (pembentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (menjalankan undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (mengadili) (Noer, 1997 : 135) terlihat jelas keajekannya dengan pandangan Almond yang muncul belakangan. Demikian pula, sebagaimana dikemukakan Donner dalam *Nederland Bestuurecht* (Marbun, 1998 : 72), perlunya pemisahan tugas negara dalam bidang administrasi dan politik bahwa:

Memisahkan tugas negara dalam bidang politik (*Taakstelling*) dan tugas negara bidang administrasi (*bestuur*). Hal serupa juga dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam *Algemene Staatslehere* yang membedakan tugas negara dalam bidang politik sebagai etik memilih/menentukan dan tugas negara

dalam bidang politik sebagai teknik-merealisasikan/melaksanakan.

Mengacu pada dasar di atas, dan dikaitkan dengan sisi pelaksana kebijakan publik bahwa fungsi birokrasi pemerintahan terletak pada jalur pelaksanaan, yang mendapat elaborasi lebih lanjut dalam fungsi *out put* (keluaran) dari sistem politik yaitu pembuatan peraturan (tingkatan yang lebih rendah dari peraturan yang memerlukan pengesahan dari badan legislatif atau dibuat oleh legislatif), penerapan/pelaksanaan peraturan dan pengawasan atau pelaksanaan peraturan. Dengan demikian, fungsi birokrasi dapat dicermati dari dua sisi, yaitu fungsi regulatif, yaitu mengatur berbagai aktivitas kenegaraan termasuk aktivitas kemasyarakatan dan pelayanan publik (*public service*).

BAB III

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

A. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik, sebagaimana dikemukakan oleh Tachjan, (2006 : 63) ”di samping dapat dipahami sebagai salah satu aktivitas dari administrasi sebagai institusi (birokrasi) dalam proses kebijakan publik, dapat dipahami pula sebagai salah satu lapangan studi administrasi publik sebagai ilmu.” Pandangan tersebut mencerminkan bahwa dalam perspektif keilmuan, implementasi kebijakan telah memiliki posisi yang cukup strategis khususnya dalam konteks ilmu administrasi publik, karena secara substantif tidak saja berkaitan dengan aktivitas administrasi sebagai institusi publik, tetapi juga berkaitan dengan lapangan administrasi publik sebagai ilmu.

Pressman dan Wildavsky dalam Nugroho (2008 : 437) menerjemahkan implementasi sebagai “Suatu proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tersebut.” Lebih lanjut Pressman dan Wildavsky dalam Nugroho (2008 : 438) melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal, “*setting of goals*” dengan titik

akhir, “*achieving them*”. Hal ini mengandung makna bahwa esensi dari implementasi kebijakan publik sebagaimana dikemukakan oleh Parsons dalam Abidin (2006 : 187) merupakan kemampuan untuk “membangun hubungan” dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa memberikan dampak. Berbagai pendapat tersebut, mencerminkan bahwa implementasi kebijakan dimaknai sebagai sebuah proses yang saling terkait, antara tujuan yang telah ditetapkan dengan tindakan sebagai perwujudan dari tujuan kebijakan, sehingga kebijakan tersebut dapat memberikan dampak.

Rumusan senada dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 1) yang mengemukakan *‘policy implementation ...is the sage of policy-making between the establishment of a policy ...and the consequences of the policy for the people whom it effects.’* Pandangan tersebut mengandung makna bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya merupakan bagian dari keuntungan pengambilan keputusan diantara kebijakan yang sudah dibuat dan konsekuensinya terhadap masyarakat yang terkena dampak. Rumusan di atas mengandung makna bahwa implementasi suatu kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan. Hal senada dikemukakan oleh Nugroho (2008 : 432) yang berpendapat bahwa:

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Oleh sebab itu, untuk mengimplementasikan suatu kebijakan ada dua pilihan, yakni langsung melaksanakannya

dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan.

Pendapat di atas mencerminkan bahwa untuk mengimplementasikan suatu kebijakan publik sesungguhnya dapat diterjemahkan melalui dua pilihan, yakni; apakah kebijakan tersebut dapat langsung dilaksanakan oleh pelaksana kebijakan dalam bentuk program kegiatan atau melalui kebijakan yang bersifat derivatif atau turunan. Artinya, kebijakan yang telah dirumuskan oleh institusi atau lembaga yang berkompeten tidak langsung diimplementasikan, tetapi diformulasikan terlebih dahulu melalui kebijakan yang lebih teknis sehingga pelaksana kebijakan dapat lebih memahami esensi kebijakan secara operasional.

Pada sisi lain, Mazmanian & Sabatier dalam Islamy (2004 : 169) menandakan bahwa implementasi sebagai “Pelaksanaan berbagai keputusan, baik yang berasal dari legislatif, eksekutif maupun yudikatif.” Pengertian di atas menggambarkan bahwa implementasi kebijakan esensinya adalah melaksanakan berbagai keputusan yang telah dicanangkan oleh kelembagaan pemerintah, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Hal ini mengisyaratkan besarnya peran birokrasi pemerintahan, baik dalam konteks formulasi kebijakan maupun dalam melaksanakannya. Sejalan dengan pandangan tersebut, Mustofadidjaja (2003 : 64) berpendapat bahwa “ tugas seorang administrator adalah melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang telah diatur oleh birokrat.” Berbagai pandangan di atas mencerminkan bahwa implementasi kebijakan esensinya

adalah melaksanakan berbagai keputusan yang berasal dari badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang birokrasi merupakan ujung tombak dalam menerjemahkan kebijakan tersebut.

Pendapat di atas senada dengan pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Nugroho (2004 : 167) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan : “Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu, pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta, yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”

Merujuk pada pendapat di atas, dapat diketahui bahwa suatu kebijakan publik sesungguhnya tidak hanya dilaksanakan oleh pihak pemerintah semata tetapi juga membutuhkan keterlibatan dan pemahaman berbagai pihak, termasuk kalangan swasta. Makna seperti ini, dapat dimengerti mengingat sasaran (*goals*) dari suatu kebijakan publik akan berimplikasi luas khususnya pada masyarakat, sehingga pada tahap implementasi pemerintah ada kalanya tidak bisa melakukannya sendiri. Untuk itu, dalam konteks implementasi hubungan antara semua pihak yang terlibat dalam kebijakan publik sudah selayaknya dapat memahami tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh kebijakan publik. Hal ini sejalan dengan pandangan Saefullah (2007 : 46) yang menandakan bahwa:

Keberhasilan suatu kebijakan akan bergantung pada berbagai faktor yang memengaruhinya. Tetapi yang terpenting adalah pemahaman oleh semua pihak yang

terlibat dalam pelaksanaan kebijakan dan penerimaan dengan penuh kesadaran oleh lingkungan masyarakat yang menjadi sasaran. Dengan demikian perlu diupayakan adanya saling pengertian antara aparat pelaksana dengan masyarakat sasaran. Saling pengertian ini merupakan realisasi dari keterikatan antara pembuat kebijakan sebagai mandat dengan publik sebagai pemberi mandat.

Mencermati pandangan di atas, terlihat bahwa kebijakan publik dalam konteks implementasi memang sangat membutuhkan adanya sinergitas di antara pihak yang terlibat dalam kebijakan publik termasuk di dalamnya dari kalangan masyarakat yang dianggap sebagai pemberi mandat atas kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah.

Penguatan atas pandangan di atas juga dapat dicermati dari pendapat Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2001 : 65) yang menjelaskan makna implementasi kebijakan publik sebagai berikut:

Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau pelbagai kejadian.

Pendapat di atas mengisyaratkan bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan dibutuhkan adanya sejumlah usaha termasuk upaya untuk mengadministrasikan serta

melihat dampak yang dihasilkan oleh kebijakan yang bersangkutan. Dengan demikian, pelaksanaan kebijakan publik juga membutuhkan aspek manajerial dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran organisasi. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Siagian (2002 : 225) yang mengungkapkan implementasi kebijakan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan dan strategi merupakan desain pengolahan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari seluruh unsur yang terlibat, yaitu: manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana serta daya, kesemuanya dalam rangka pencapaian 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.

Rumusan di atas dapat dimaknai bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi badan pelaksana melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

Mengikuti berbagai pandangan pakar di atas, maka dapat diketahui bahwa pelaksanaan suatu kebijakan publik terlihat begitu kompleks dan rumit, karena di dalamnya menyangkut manusia, struktur, proses, administrasi, manajerial, sampai pada dampak kebijakan. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila dalam perjalanannya sangat terbuka peluang untuk menghadapi berbagai macam kendala yang

secara operasional dapat mengganggu tercapainya sasaran kebijakan. Kendala-kendala inilah yang oleh Dunsire dalam Wahab (2001 : 61) dinamakan sebagai *implementation gap*, yaitu :

Suatu keadaan yang dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Perbedaan tersebut tergantung dari *implementation capacity* dari organisasi/ aktor atau kelompok organisasi/ aktor yang dipercaya mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat digunakan konsep “keberhasilan” yang dalam khazanah ilmu manajemen dikenal dengan efisiensi dan efektivitas. Efisiensi yang dimaksud akan bersentuhan dengan sejauh mana anggaran yang dikeluarkan untuk mengimplementasikan kebijakan berbanding lurus dengan rencana yang ditetapkan. Sedangkan efektivitas akan terkait dengan jangka waktu pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, secara sederhana keberhasilan implementasi kebijakan sebenarnya dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi keberhasilan dalam mencapai tujuan (sasaran) dan keberhasilan dalam proses (pelaksanaan).

Mengenai pentingnya implementasi suatu kebijakan publik, Tangkilisan (2003 : 17-18) berpandangan bahwa : “implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi

maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kebijakan publik.” Pandangan tersebut, mengisyaratkan betapa pentingnya implementasi kebijakan publik dalam konteks kebijakan publik. Boleh jadi kebijakan publik tidak memiliki makna yang signifikan, manakala tidak dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal tersebut, Nugroho (2008 : 432) mengemukakan bahwa : ”pengalaman paling penting yang harus diperhatikan adalah memberikan perhatian pada implementasi kebijakan, karena administrasi publik kita sering kali mengalami *implementation myopia*, yakni matanya besar, tetapi tidak melihat kesalahan besar di depan hidungnya.” Tiga *myopia* dalam implementasi kebijakan menurut Nugroho (2008 : 432) antara lain:

1. Selama ini sebagian besar risorsis kita habiskan untuk membuat perencanaan, namun tidak cukup untuk bagaimana melaksanakannya,
2. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah diputuskan, diundangkan, lantas rakyat dianggap tahu dan kalau salah langsung dihukum,
3. Selama ini kita anggap kalau kebijakan sudah dibuat, implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Dari berbagai rumusan di atas, peneliti dapat mengemukakan bahwa implementasi kebijakan mengandung unsur-unsur sebagai berikut: *pertama*, proses, yaitu rangkaian aktivitas atau aksi nyata yang dilakukan untuk mewujudkan

sasaran/tujuan yang telah ditetapkan. *Kedua*, tujuan, yang hendak dicapai melalui aktivitas yang dilaksanakan. *Ketiga*, hasil atau dampak, yaitu manfaat nyata yang dirasakan oleh kelompok sasaran. *Keempat*, evaluasi, yaitu suatu kegiatan yang ditujukan untuk mengetahui apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut sudah sejalan dengan rencana atau tidak.

Oleh karena itu, esensi implementasi kebijakan publik pada prinsipnya berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah sesuatu program dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses kebijakan negara, baik menyangkut usaha mengadministrasikan maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun pelbagai peristiwa. Hal ini senada dengan pandangan Saefullah (2007: 39) yang mengemukakan bahwa "Analisis pada tingkatan pelaksanaan kebijakan sesungguhnya menyangkut bagaimana atau sejauh mana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata." Hal ini mencerminkan bahwa implementasi kebijakan bukanlah sekadar konsep yang tersurat dalam sebuah keputusan semata, tetapi harus dapat diterjemahkan dalam kehidupan yang nyata, sehingga dampak yang dihasilkan benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat.

Sejalan dengan esensi pendapat di atas, Syukur (1986 : 396) mengemukakan tiga unsur penting dalam proses implementasi, yaitu:

- (1) Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan,
- (2) *Target group* yaitu, kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan
- (3) unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau

perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Berangkat dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa yang menjadi *target group* adalah kelompok masyarakat yang ada di suatu wilayah atau daerah di mana kebijakan tersebut digulirkan. Adapun unsur pelaksana atau implementor yang bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan adalah aparat pemerintah yang melaksanakan kebijakan tersebut, baik secara administratif maupun teknis. Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa implementasi suatu kebijakan pemerintah sesungguhnya dapat dipandang dari tiga sudut yang berbeda, yaitu *pertama*, pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan, *kedua*, pejabat – pejabat (aparat) pelaksana di lapangan dan yang *ketiga*, aktor perorangan di luar badan-badan pemerintahan kepada siapa program itu dituju, yakni kelompok sasaran (*target group*) dalam hal ini masyarakat penerima layanan dari aparat pemerintah.

B. Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik

Sejauh yang penulis amati, bahwa implementasi kebijakan senantiasa memberikan peluang terjadinya perbedaan antara apa yang direncanakan dengan apa yang sesungguhnya terjadi. Adanya kesenjangan, antara apa yang diharapkan oleh perumus kebijakan dengan implementasi kebijakan kerap kali terjadi, sehingga *out put* yang dihasilkan kurang atau bahkan tidak sesuai dengan harapan. Sejalan dengan hal tersebut, Dunsire dalam Wahab (2001 : 47)

mengemukakan bahwa : “Proses kebijakan selalu akan membuka peluang terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan, yang disebut dengan istilah “*implementation gap*.”

Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila suatu kebijakan publik, apa pun bentuknya pada saat diimplementasikan senantiasa mengandung risiko untuk gagal. Kegagalan implementasi kebijakan dapat disebabkan oleh beberapa faktor, baik internal maupun eksternal. Pada sisi ini, Hogwood & Gunn dalam Wahab (2001 : 61- 62) membagi kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori, yaitu:

Non-implementation (tidak terimplementasikan) dan *unsuccesfull implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun usaha mereka, hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi. Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana. Namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya

kebijakan yang memiliki risiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor: pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*).

Berbeda halnya dengan pandangan Hogwood & Gunn, Agustino (2006 : 170-173) mengemukakan beberapa faktor yang mengakibatkan penundaan sebuah kebijakan, antara lain:

1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada,
2. Tidak adanya kepastian hukum,
3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi,
4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Mencermati pendapat di atas, dapat diketahui bahwa suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif karena faktor-faktor tertentu sebagaimana diilustrasikan di atas, sehingga dinilai sebagai pelaksanaan yang jelek, terjadi penundaan atau bahkan dianggap gagal sama sekali. Menurut Abidin (2006 : 187) efektif tidaknya suatu implementasi kebijakan sesungguhnya sangat tergantung pada perspektif yang digunakan dalam menilai efektivitas atau suksesnya implementasi, selain itu, juga sangat erat kaitannya dengan aspek yang hendak disoroti. Sementara itu, Ripley dan Franklin (1986 : 134-137), mengemukakan bahwa implementasi dari setiap kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif utama, yaitu : (1) perspektif *compliance* (2) perspektif *what's happening and why* ?

Perspektif yang *compliance* sebagaimana dilukiskan oleh Ripley dan Franklin, (1986 : 1) merupakan hasil dari studi klasik tentang administrasi yang biasanya lebih menekankan

pada kepatuhan terhadap berbagai aturan/prosedur yang telah ada, studi perilaku organisasi publik (birokrasi) memberi perhatian yang cukup besar terhadap perspektif yang satu ini. Perspektif *compliance* ini pada intinya mempertanyakan apakah para implementor tunduk pada prosedur dan aturan yang telah ditetapkan? Jadi, jika para implementor tunduk pada aturan atau prosedur yang sudah digariskan, bertindak berdasarkan apa yang sudah ditentukan sebelumnya, termasuk rambu-rambu pembatasannya, maka implementasinya dianggap efektif. Karakteristik dari perspektif ini adalah adanya model perilaku implementasi ideal yang sudah ditetapkan sebelumnya, yang biasanya tertuang dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Implementasi yang terjadi kemudian dibandingkan dengan model implementasi ideal tersebut. Jika terdapat kesesuaian antara implementasi aktual dengan model ideal tersebut, maka dinilai telah efektif.

Sedangkan perspektif ‘*what’s happening and why*?’ seperti yang diungkapkan oleh Ripley dan Franklin (1986 : 11) justru memusatkan perhatian pada penjelasan tentang apa yang terjadi dan mengapa terjadi. Perspektif ini berusaha melihat dan mengetahui bagaimana implementasi itu berjalan dan apa yang telah dicapai. Perspektif ini banyak mendapat perhatian, karena orang beranggapan bahwa suatu kebijakan pemerintah baru dikatakan efektif implementasinya jika “... *It achieves something.*” “*Something*” (sesuatu) yang dimaksud di sini berupa apa yang diharapkan untuk dicapai melalui kebijakan tersebut, yang biasanya dinyatakan dalam tujuannya. Hal ini mengandung makna bahwa efektivitas suatu kebijakan akan

tercermin dari pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Terkait dengan pandangan di atas, Goggin, et al (1990 : 34-35) menjelaskan bahwa ada tiga perspektif implementasi yang ditonjolkan yakni:

(1) Process, (2) out put, dan (3) out comes. Pada bagian lain, Goggin, et al juga menjelaskan bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari perspektif “*process*”, dan perspektif “*result*”. Perspektif “*result*” inilah yang kemudian diperincinya menjadi dua sub-perspektif lagi, yaitu “*out put*” dan “*out comes*”.

Perspektif proses sebagaimana dilukiskan oleh Partadinata (2002), menilai bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari sudut seberapa jauh peraturan-peraturan, atau mandat-mandat yang sudah ditetapkan pada tingkat atas diefektifkan pelaksanaannya oleh pemerintah atau aparat tingkat bawah. Karakteristik utama dari perspektif ini adalah “*...timely and satisfactory performance of performance of certain necessary task related to carrying out the of the law.*” Jadi, implementasi kebijakan yang memuaskan dan tepat waktu dari rangkaian tugas-tugas penting yang berkaitan dengan upaya mewujudkan maksud dari peraturan, atau mandat, merupakan indikator efektivitas implementasi kebijakan. Perspektif ini menurut Goggin, et al (1990 : 34 – 35), sama seperti perspektif “*compliance*” . *Compliance* yang dimaksudkan oleh Goggin, et al di sini adalah “*The timely satisfaction procedural requirements of a law...the expectation that the law will be neither modified nor subverted*

in a way that is contrary to the lawmarkers intent.” Dalam kaitan dengan apa yang dimaksudkan dengan “proses” di sini, Goggin, et al (1990 : 34-35), menjelaskan bahwa “*State implementation is a proces, a series of state dicisions and actions directed toward putting an already-decided federal mandate into effect.*” Jadi, proses yang dimaksud di sini adalah rangkaian keputusan dan tindakan aksi atau aktivitas, yang diambil pada tingkat daerah yang diarahkan bagi pengefektifan suatu mandat dan keputusan yang telah diambil pada tingkat pusat. Yang ditekankan di sini adalah kesesuaiannya dengan bunyi peraturan, atau mandat tanpa mengubahnya.

Perspektif “*process*” atau “*compliance*” tersebut di atas, diakui oleh Goggin, et al (1990 : 35) sebagai berikut:

Perspektif yang tidak memadai untuk menilai apakah implementasi suatu kebijakan efektif atau tidak. Karena bisa saja secara prosedural, semua aktivitas implementasi yang dijalankan oleh implementor (pelaksana) sudah sesuai dan atau selaras dengan ketentuan yang dinyatakan secara tegas dan autoritatif dalam juklak dan juknis, akan tetapi keberhasilan yang sifatnya prosedural tersebut tidak menjamin bahwa tujuan yang hendak diwujudkan sudah tercapai atau persoalan yang hendak diatasi melalui kebijakan dan atau implementasinya tersebut sudah teratasi.

Dengan perkataan lain, efektivitas implementasi pada tingkat prosedural tidaklah identik dengan efektivitas implementasi secara substansial. Yang dimaksud dengan

substansial di sini adalah menyangkut tujuan dan persoalan dasar yang hendak dipecahkan melalui kebijakan (*problem solving oriented*). Implementasi yang mampu mengatasi persoalan dasarnya, berarti dapat dikatakan sebagai implementasi yang efektif secara substansial. Tanpa mengurangi pentingnya efektivitas tingkat prosedural, efektivitas implementasi secara substansial dipandang sebagai aspek yang paling penting untuk dijadikan standar penilaian efektivitas secara keseluruhan. Pada posisi inilah Goggin, et al. menandakan bahwa efektivitas implementasi pada tingkat prosedural baru merupakan salah satu dimensi saja, tidak akan memadai untuk dijadikan sebagai dasar penilaian efektivitas kebijakan publik jika tidak dilengkapi dengan dimensi *result*-nya (hasil/akibat). Artinya, efektivitas implementasi kebijakan baru dikatakan efektif apabila terjadinya efektivitas pada tingkat prosedural (*compliance*) dan juga efektivitas pada tingkat tujuan dan hasil (*result*) yang hendak dicapai. Oleh karena itu, selain aspek prosedural yang tak kalah pentingnya adalah aspek tujuan dari kebijakan tersebut. Dengan demikian, efektivitas implementasi kebijakan akan tercermin dari aspek prosedural dan tujuan yang diinginkan serta menghasilkan manfaat nyata kepada masyarakat.

Senada dengan pandangan di atas, Winardi (1992 : 137) mengemukakan bahwa:

”Untuk mengetahui bagaimana suatu program berjalan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan, perlu adanya tindakan-tindakan pemantauan/ monitoring. Monitoring merupakan

upaya untuk memantau secara berkala agar aktivitas berjalan tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan, karena dapat melakukan perbaikan-perbaikan sesegera mungkin. Upaya ini dapat dilakukan secara langsung yaitu melalui laporan-laporan atau catatan tertulis.”

Berdasarkan hasil *monitoring* dapat dilakukan evaluasi untuk mengetahui perkembangan baik menyangkut kemajuan maupun kendala yang dihadapi, sehingga dapat diketahui sejauhmana suatu program telah memberikan hasil atau manfaat nyata kepada masyarakat. Tentang evaluasi, Bryant dan White (1987 : 198) mengatakan bahwa : “Evaluasi diperlukan untuk memberi kejelasan tentang seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan.” Pandangan yang lebih spesifik dikemukakan oleh Abidin (2006 : 211), yang menandakan bahwa evaluasi kebijakan setidaknya mengandung tiga pengertian, yaitu:

1. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum kebijakan dilaksanakan (*ex-ante evaluation*)
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau *monitoring*
3. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*).

Pandangan di atas mengisyaratkan adanya tiga tahapan penting dalam konteks evaluasi kebijakan, yakni evaluasi kebijakan pada tahap awal, pelaksanaan dan evaluasi pada tahap akhir. Ketiga tahapan tersebut secara implementatif, memiliki keterkaitan yang sangat erat, yang kesemuanya itu

dimaksudkan untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Sedangkan Heath dalam Tangkilisan (2003 : 27) membedakan evaluasi kebijakan publik atas tiga bagian, yaitu:

1. Proses (*process evaluation*), dimana evaluasi dilakukan dengan memusatkan perhatian pada pertanyaan bagaimana program dilaksanakan (*How did the program operate*)?
2. Dampak (*impact evaluation*), bahwa evaluasi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah dicapai dari program (*What did the program do*)?
3. Strategi (*strategic evaluation*), bahwa evaluasi ini bertujuan untuk mencari jawaban atas pertanyaan bagaimana program dapat dilaksanakan secara efektif, untuk memecahkan persoalan masyarakat dibanding dengan program lain yang ditujukan pada masalah yang sama sesuai dengan topik mengenai kebijakan publik.

Sejalan dengan uraian di atas, maka penulis berpendapat bahwa suatu implementasi kebijakan secara komprehensif juga sesungguhnya dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu aspek *prosedural* atau *compliance* artinya sejauh mana aktivitas atau kegiatan taat atau sesuai dengan aturan atau prosedur yang telah digariskan dalam pedoman atau petunjuk pelaksanaannya. Kemudian aspek tujuan dan hasil, yaitu sejauh mana aktivitas-aktivitas tersebut berorientasi pada tujuan kebijakan sehingga memberikan manfaat yang nyata bagi kepentingan masyarakat

C. Berbagai Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan Publik

Secara historis perkembangan implementasi kebijakan publik, telah mengalami berbagai perubahan yang cukup signifikan. Namun secara substansial, perkembangan tersebut setidaknya diilhami oleh munculnya berbagai macam pendekatan yang dapat dijadikan rujukan untuk memahami esensi implementasi kebijakan publik secara komprehensif. Mengenai pentingnya memahami pendekatan dalam implementasi kebijakan ini, telah disinggung oleh Laswell dalam Varma (1996 : 134) yang mengisyaratkan bahwa "untuk memahami kebijakan publik dapat digunakan suatu pendekatan yang disebut sebagai *policy process approach* (pendekatan proses dalam kebijakan)." Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa implementasi merupakan salah satu bagian dari beberapa tahapan yang harus dilalui dari keseluruhan proses perumusan kebijakan, selain pembuatan agenda kebijakan, legitimasi dan evaluasi kebijakan.

Pandangan di atas memberikan gambaran bahwa meskipun Laswell tidak secara khusus memberi penekanan terhadap arti penting implementasi kebijakan dari keseluruhan tahapan yang harus dilalui dalam proses kebijakan, namun sejak saat itu konsep implementasi kemudian menjadi konsep yang mulai dikenal dalam disiplin ilmu kebijakan publik. Dengan demikian, dapat dipahami jika dalam mengkaji studi implementasi kebijakan, berbagai pendekatan yang digunakan

untuk menjelaskan esensi implementasi kebijakan memang layak untuk dikemukakan.

Presman dan Wildavsky boleh jadi merupakan pakar yang dianggap sebagai pioner dalam mengembangkan studi implementasi kebijakan. Oleh karena itu, kedua pakar ini dikelompokkan pada generasi pertama dalam mengembangkan pendekatan studi implementasi. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa mereka secara eksplisit telah menggunakan konsep implementasi untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sarasannya yang kemudian mereka rilis dalam sebuah buku yang berjudul *Implementation*.

Kontribusi terbesar dari temuan kedua pakar di atas sebagaimana dilukiskan oleh P.deLeon and L. deLeon dalam Purwanto, (2004 : 16) antara lain : menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link*, yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasi *good intentions* menjadi *good policy*. Dengan pendekatan studi kasusnya, generasi pertama ini kemudian menghasilkan banyak sekali kasus kegagalan implementasi dengan metode deskripsi yang menarik. Dari berbagai studi kasus tersebut, para peneliti kemudian muncul dengan resep mereka sendiri-sendiri tentang bagaimana mengatasi permasalahan implementasi suatu kebijakan. Namun, sangat disayangkan resep yang mereka buat tersebut belum mampu menghasilkan apa yang disebut sebagai teori umum tentang implementasi.

Perkembangan menarik dari pendekatan implementasi kebijakan ini justru muncul pada generasi kedua. Para peneliti

generasi kedua ini sudah menggunakan berbagai hipotesis yang kemudian menghasilkan model tentang implementasi kebijakan dan membuktikan model mereka dengan data empiris di lapangan. Pada generasi kedua ini pula lahir pendekatan yang disebut *top downers* dan *bottom-uppers*. Pendekatan *top downers* memandang bahwa implementasi dipahami sebagai proses administrasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kemudian, pencapaian tujuan kebijakan tersebut sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan bagaimana cara atasan mengawasi para bawahan tersebut. Dari pemahaman semacam itu, mereka selanjutnya memunculkan rekomendasi tentang bagaimana cara terbaik untuk dapat mencapai berbagai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan tersebut dalam bentuk-bentuk model yang telah mereka buat. Adapun para pakar yang tergabung dalam pendekatan ini antara lain; Edwards III, Grindle, Van Metter dan Van Horn, dan Mazmanian dan Sabatier. Sementara pendekatan *bottom upers* berpandangan bahwa implementasi kebijakan akan dapat berhasil apabila mereka yang terkena dampak utama dari implementasi kebijakan ini dilibatsertakan sejak awal dalam proses perencanaan kebijakan maupun implementasinya. Hal inilah yang mereka sebut sering dilupakan oleh aliran *top downers*. Dengan berbagai argumentasi tersebut, para pakar *bottom upers* kemudian menganjurkan bahwa untuk memahami implementasi kebijakan secara lebih detail, para peneliti harus memulainya dari level paling bawah, yaitu dengan memahami konstelasi politik aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Pemahaman peneliti tentang konstelasi politik antaraktor

politik inilah yang akan mampu memberikan penjelasan mengapa implementasi suatu kebijakan berhasil diimplementasikan di suatu lokasi sementara gagal di tempat lain. Adapun tokoh-tokoh yang berperan dalam aliran ini antara lain Hjern.

Pendekatan berikutnya muncul dari generasi ketiga yang dipelopori oleh Goggin. Peneliti pada generasi yang ketiga ini mencoba mengembangkan suatu pendekatan baru agar studi implementasi menjadi lebih *scientific*. Pendekatan ini memandang bahwa implementasi memiliki kompleksitas yang tinggi, yakni menyangkut hubungan antara berbagai lembaga yang bertugas untuk mengimplementasikan kebijakan baik yang di pusat maupun di daerah. Para pakar yang tergabung dalam generasi ketiga ini membuat berbagai macam hipotesis untuk menjelaskan kompleksitas hubungan antarlembaga tersebut untuk menjawab pertanyaan mengapa perilaku para implementor bervariasi pada waktu yang berbeda, pada jenis kebijakan yang berbeda, serta pada unit organisasi yang berbeda. Keilmiahan pendekatan yang dipakai oleh generasi ketiga ini, menurut P. deLeon and L. deLeon dalam Purwanto (2004 : 18) ditunjukkan oleh ”usaha mereka untuk menguji berbagai hipotesis yang mereka buat dengan berbagai macam teknik, seperti *game theory* atau *contingency theories* seperti yang dikembangkan oleh Matland dan Ingram.”

Jika mencermati berbagai pendekatan yang telah diungkapkan di atas, tampak jelas bahwa pada generasi kedua pendekatan implementasi kebijakan mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Hal ini dapat dicermati

dari lahirnya berbagai model implementasi kebijakan yang secara teoretis dapat dijadikan sebagai rujukan untuk mengukur tingkat keberhasilan implementasi kebijakan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila para peneliti studi implementasi kebijakan publik saat ini lebih banyak mengambil rujukan pada generasi kedua ini.

Smith, sebagaimana dikutip oleh Tachjan (2006 : 39) mengajukan model implementasi kebijakan yang dikenal dengan istilah "*A Model of The Policy Implementation Process.*" Model ini dipandang sebagai model implementasi kebijakan yang paling klasik, yang di dalamnya terkait empat variabel yang perlu diperhatikan ketika melihat proses implementasi suatu kebijakan. Adapun keempat variabel yang dimaksud antara lain; (1) kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola-pola interaksi ideal yang telah mereka definisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan, (2) kelompok sasaran (*target group*), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, (3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan, (4) *environmental factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang memengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek sosial, budaya, ekonomi dan politik.

Mencermati model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Smith di atas, dapat diketahui bahwa suatu proses implementasi kebijakan sesungguhnya akan

bersentuhan dengan empat variabel, bahwa keempat variabel tersebut merupakan sebuah sistem yang berjalan secara sinergis atau saling memengaruhi yang oleh Tachjan (2006 : 21) disebut "berinteraksi secara timbal balik". Terjadinya interaksi tersebut, kemudian bisa menimbulkan terjadinya 'gesekan' yang mendorong adanya konflik atau terjadinya friksi. Kondisi tersebut kemudian mendorong terjadinya perubahan dalam institusi bahkan menguatnya keinginan untuk menegakkan institusi yang baru.

Model lain dikemukakan oleh Grindle yang mengajukan model implementasi kebijakan yang dikenal dengan "*Implementation as A Political and Administrative Process.*" Menurut Grindle dalam Agustino (2006 : 167) variabel yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu **Pertama**, *Content of Policy* yang meliputi *Interest Affected* (kepentingan yang memengaruhi), *Type of Benefits* (tipe manfaat), *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan), *Program Implementer* (pelaksana program) dan *Resources Committed* (sumber daya yang digunakan).

Kedua. *Context of Policy*, yang meliputi *Power, Interest and strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat), *Institution and Regime Characteristic* (karakteristik lembaga dan rejim yang berkuasa), dan *Compliance and Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respons dari pelaksana).

Pendapat di atas menegaskan bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai tidaknya tujuan yang ingin diraih. Oleh karena itu, lebih lanjut Grindle dalam Agustino (2006 : 167-168) mengemukakan bahwa pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu:
 - a. *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok
 - b. Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Berpijak dari rumusan di atas, dapat dikemukakan bahwa setelah pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh *content* (isi) dan konteks diterapkan, akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan atau tidak. Kecuali itu, dapat dideteksi pula apakah suatu kebijakan dipengaruhi oleh suatu lingkungan, sehingga tingkat perubahan yang diharapkan akan terjadi. Sedangkan Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2002 : 109 -110) mengajukan model implementasi kebijakan yang dikenal dengan sebutan *A Model of the Policy Implementation*. Kedua pakar tersebut

mengemukakan enam variabel yang dianggap memengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan,
2. Sumber daya,
3. Karakteristik agen pelaksana,
4. Sikap atau kecenderungan para pelaksana,
5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana,
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Melihat esensi model implementasi kebijakan yang dikembangkan kedua pakar di atas, dapat diketahui bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah abstraksi atau *performance* suatu pengewejantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi, yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Selain itu, model ini juga mencerminkan adanya proses politik yang bersifat linier dalam mendorong pencapaian keberhasilan kinerja kebijakan yang telah ditetapkan. Selain itu, model ini tidak hanya menentukan hubungan antarfaktor yang memengaruhi implementasi kebijakan, tetapi juga melihat bagaimana keputusan kebijakan direalisasikan secara nyata.

Model implementasi kebijakan yang menekankan pada tercapainya proses implementasi dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2004 : 169-170) yang mengemukakan model *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Menurut kedua pakar tersebut ada 3 (tiga) variabel penting yang memengaruhi tercapainya proses implementasi kebijakan, antara lain:

1. Mudah-tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan,
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi,
3. Variabel di luar undang-undang yang memengaruhi proses implementasi.

Melengkapi konsepsi di atas, Mazmanian dan Sabatier dalam Nugroho (2004 : 170) memberikan penjelasan secara komprehensif sebagai berikut : *pertama*, variabel mudah-tidaknya masalah dikendalikan meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku kelompok sasaran, persentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. *Kedua*, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi meliputi; kejelasan dan konsistensi tujuan, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan di antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana dan akses formal pihak luar. *Ketiga*, variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi meliputi; kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber yang dimiliki kelompok, dukungan dari pejabat atasan, serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Mencermati apa yang dikemukakan kedua pakar di atas, dapat diketahui bahwa Mazmanian dan Sabatier melihat pentingnya implementasi kebijakan dari sudut pandang kemampuan dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang memengaruhi tercapainya tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel yang dimaksud, antara lain mudah-tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan, kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi dan variabel di luar undang-undang yang memengaruhi proses implementasi. Ketiga variabel tersebut berjalan sinergis

dalam menunjang akselerasi proses pelaksanaan kebijakan, sehingga dapat dimengerti jika tercapai-tidaknya tujuan formal dari sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh ketiga variabel tersebut.

Pendekatan yang lebih menekankan pada efektivitas implementasi kebijakan yang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran kebijakan dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 9 - 10). Model implementasi kebijakan yang dia kembangkan kemudian dikenal dengan sebutan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edwards III ada empat faktor (*four critical factor*) yang sangat menentukan efektivitas implementasi suatu kebijakan publik antara lain : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi.

Mengacu pada pandangan Edwards III di atas, dapat dikemukakan bahwa faktor komunikasi merupakan salah satu faktor yang ikut menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan, bahwa implementasi yang efektif baru akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decission makers*) sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Para pembuat keputusan akan memahami terhadap apa yang akan dikerjakan manakala komunikasi berlangsung dengan baik. Kecuali itu, kebijakan yang akan dikomunikasikan harus berlangsung secara tepat, akurat dan konsisten.

Secara esensial Koontz & Donnel dalam Hasibuan (1996 : 195) mengemukakan bahwa “komunikasi merupakan pemindahan informasi dari seseorang ke orang lain terlepas dari dipercayai atau tidak. Tetapi informasi yang ditransfer tentulah harus dipahami si penerima.” Kemudian dari sisi proses, Rivai (2003 : 376) menandakan bahwa “komunikasi

merupakan proses penting dalam wadah organisasi atau lembaga. Jika seorang pemimpin berhasil dalam berkomunikasi, merupakan jaminan kesuksesan dalam usaha pencapaian tujuan.”

Penguatan atas pentingnya aspek komunikasi ini tercermin dari pendapat Cafezio & Morehouse dalam Rivai (2003 : 381) yang esensinya dapat dipahami sebagai berikut bahwa “komunikasi merupakan kunci penting dalam memahami sesuatu. Melalui komunikasi, pencapaian tujuan akan lebih mudah tercapai. Kecuali itu, komunikasi juga dapat memudahkan anggota organisasi dalam melakukan kerja sama serta menyamakan persepsi dalam rangka mencapai tujuan organisasi.”

Melengkapi urgensi penerapan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, Edwards III (1980 : 17) mengemukakan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, yakni:

- (1) *transmisi*, yakni penyaluran komunikasi dalam implementasi kebijakan. Dalam konteks ini dapat dikemukakan bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula.
- (2) *kejelasan*, dalam arti bahwa komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan,
- (3) *konsistensi*, artinya perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan.

Namun demikian, harus dipahami bahwa dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, faktor komunikasi senantiasa akan menghadapi sejumlah kendala (*constrain*) atau hambatan. Sehubungan dengan hal tersebut, Hasibuan (1996 : 199) mengemukakan sejumlah hambatan terkait dengan faktor komunikasi, antara lain: “hambatan kemampuan, saat komunikasi kurang mampu menangkap dan menafsirkan pesan komunikasi, sehingga dipersepsi serta dilakukan salah.”

Pencapaian sasaran kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Edwards III juga tidak terlepas dari faktor sumber daya. Pada posisi ini, sumber daya merupakan faktor penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini sejalan dengan pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Suharto (2005 : 73) yang menandakan bahwa ”sumber daya memiliki peranan yang sangat besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.” Kemudian dalam perspektif organisasi, Sugandha (1991 : 49) mengemukakan bahwa:

”Sumber daya organisasi mencakup (1) modal yang berupa uang, dan (2) material atau bahan baku, informasi, mesin-mesin, peralatan, perlengkapan, gedung, kantor, waktu dan personel. Pandangan tersebut mengisyaratkan bahwa modal dipandang sebagai faktor yang sangat strategis dalam mendukung operasionalisasi organisasi.

Pandangan di atas mencerminkan bahwa faktor sumber daya dalam konteks organisasi secara operasional mencakup berbagai hal yang dibutuhkan oleh organisasi yang

bersangkutan, baik berupa uang, material, informasi, peralatan dan sebagainya. Semua faktor sumber daya tersebut, secara esensial dipandang penting dalam mendukung operasionalisasi kegiatan organisasi sebagai pengewejantahan dari kebijakan yang telah ditetapkan.

Sementara terkait dengan pentingnya sumber daya manusia dalam organisasi dikemukakan oleh Hasibuan (1996 : 176) yang menandakan bahwa: "sumber daya manusia merupakan kunci dalam suatu organisasi. Tanpa kehadiran sumber daya manusia, mustahil suatu organisasi dapat digerakkan."

Pandangan di atas mencerminkan bahwa sumber daya manusia menempati posisi yang sangat strategis dalam konteks pelaksanaan kegiatan organisasi, sehingga sangat wajar apabila kemudian disebut sebagai kunci dalam suatu organisasi. Hal senada dinyatakan oleh Gomes (1997 : 24) yang mengungkapkan bahwa :

"Unsur manusia di dalam organisasi, mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena manusialah yang bisa mengetahui input-input apa saja yang perlu diambil dari lingkungan dan bagaimana caranya untuk mendapatkan *input-input* tersebut, teknologi dan cara yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan *input-input* tadi menjadi *out put* yang memberikan keinginan publik."

Pendapat di atas juga mengisyaratkan betapa pentingnya faktor manusia dalam menjalankan aktivitas organisasi, karena manusia bisa mengetahui proses kegiatan

yang berlangsung dalam organisasi yang bersangkutan baik terkait dengan input (masukan), proses maupun *out put* yang dihasilkan dalam organisasi yang bersangkutan.

Pendapat para pakar di atas, juga dikuatkan oleh pandangan Saydan dalam Sartono (2004 : 254) yang mengemukakan beberapa faktor yang mendorong perlunya suatu organisasi melakukan pemeliharaan sumber daya manusia sebagai berikut:

”*pertama*, sumber daya manusia merupakan modal utama organisasi, yang apabila tidak dipelihara dapat menimbulkan kerugian bagi organisasi. *Kedua*, sumber daya manusia biasanya mempunyai kelebihan, keterbatasan, emosi, dan perasaan yang mudah berubah dengan berubah lingkungan sekitarnya. *Ketiga*, meningkatkan semangat dan kegairahan kerja. *Keempat*, meningkatkan rasa aman, rasa bangga dan ketenangan jiwa sumber daya manusia dalam melakukan pekerjaannya. *Kelima*, menurunkan tingkat kemangkiran sumber daya manusia. *Keenam*, menurunkan tingkat *turn over* sumber daya manusia. *Ketujuh*, menciptakan suasana hubungan kerja yang harmonis.”

Untuk itulah kemudian dibutuhkan upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, agar organisasi dapat berjalan dengan optimal. Sehubungan dengan hal ini, Saefullah (2007 : 190) mengemukakan bahwa: “untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus, diperlukan

penataan dan perencanaan yang matang, termasuk kualifikasi yang dikehendaki.”

Mengikuti pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa dalam menunjang peningkatan kualitas sumber daya aparatus dibutuhkan sejumlah langkah strategis baik menyangkut penataan, perencanaan aparatus maupun kualifikasi yang dibutuhkan oleh institusi. Penataan aparatus, sebagaimana dilukiskan oleh Dawud (2006: 73) dibutuhkan oleh suatu organisasi untuk melihat sejauh mana karakteristik, kemampuan, dan ketersediaan aparatus sesuai dengan potensi dan kebutuhan organisasi.

Sedangkan perencanaan sumber daya manusia (aparatus) yang mantap akan memberikan manfaat yang sangat signifikan terhadap kepentingan dan kemajuan organisasi. Dalam konteks inilah kemudian Siagian (2002 : 44-48) merekomendasikan manfaat perencanaan sumber daya manusia dalam konteks organisasi, sebabnya sebagai berikut :

pertama, organisasi dapat memanfaatkan sumber daya manusia yang sudah ada secara lebih baik, *kedua*, melalui perencanaan sumber daya manusia yang matang, produktivitas kerja pegawai dapat ditingkatkan, *ketiga*, membantu dalam menentukan kebutuhan sumber daya manusia di masa depan baik secara kuantitatif maupun kualitatif, *keempat* membantu dalam memberikan informasi ketenagakerjaan, *kelima*, membantu dalam melakukan penelitian yang komprehensif terkait dengan sumber daya manusia.

Keenam, sebagai dasar dalam penyusunan program kerja.

Adapun indikator yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dalam konteks pelaksanaan kebijakan Edwards III (1980 : 53) mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

(1) *Staf*, yakni para pegawai atau *street level bureaucrats*. Kegagalan dalam implementasi kebijakan seringkali terjadi disebabkan oleh pegawai yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak kompeten di bidangnya. (2) *Informasi*; dalam konteks pelaksanaan kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yakni, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan atau regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. (3) *Wewenang*, yakni otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. (4) *Fasilitas*, yakni sarana dan prasarana pendukung implementasi kebijakan.

Hal penting lainnya yang menjadi sorotan Edwards III adalah faktor disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan. Manakala implementasi kebijakan ingin berjalan dengan efektif maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dikerjakan, tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya. Hal penting yang harus diperhatikan untuk memahami faktor disposisi ini, antara lain: (1) *pengangkatan birokrat*, yang harus

dilaksanakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, (2) *insentif*, yakni menambah keuntungan atau penghasilan bagi para pelaksana kebijakan.

Sikap atau disposisi sebagaimana dikemukakan oleh Tachjan (2006 : 83) merupakan “faktor budaya yang dimiliki oleh seorang birokrat yang diposisikan sebagai energi sosial untuk menggerakkan seorang implementor. Hal tersebut mengandung makna bahwa sikap aparat mencerminkan komitmen dan perilaku dari seorang aparat dalam menterjemahkan suatu kebijakan.”

Kecuali itu, budaya birokrasi sesungguhnya juga sangat inheren dengan masalah perilaku birokrasi (organisasi) dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Perilaku birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2002 : 185) terbentuk dari interaksi karakteristik individu dengan karakteristik organisasi yang dimaksudkan sebagai operasionalisasi dan aktualisasi sikap organisasi (kelompok) terhadap tantangan dari dalam (internal) atau rangsangan dari lingkungannya (eksternal). Rangsangan dan tantangan kedua karakteristik tersebut kemudian akan saling memengaruhi (berinteraksi) untuk memberikan tanggapannya. Karakteristik yang dimaksud sebagaimana dikemukakan oleh Tahjan (2006 : 117) merupakan ciri-ciri tersendiri yang bertalian dengan kemampuan, kepercayaan diri, pengharapan, pandangan, sikap, persepsi, asumsi, kebutuhan, pengalaman dan sebagainya.

Argumentasi di atas, dikuatkan oleh pandangan Saefulah (2007 : 192 – 193) yang mengingatkan bahwa :

“.....salah satu kelemahan kinerja aparatus birokrasi di Indonesia karena posisinya yang tidak netral. Pengertian netral dihubungkan dengan tanggung jawabnya sebagai lembaga birokrasi yang harus berorientasi pada pencapaian tujuan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang telah diperhitungkan. Ketidaknetralan birokrasi pada masa lalu bukan saja mengubah posisinya sebagai lembaga administratif menjadi lembaga politik secara terselubung, tetapi juga membuat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak adil karena ada pesan-pesan politik tertentu. Karena itu, upaya penguatan kinerja aparatus dalam otonomi daerah harus dilakukan melalui netralitas birokrasi pemerintah daerah. Dengan posisinya yang netral, aparatus akan dapat memberikan pelayanan publik tanpa ada pesan atau tekanan dari pihak-pihak tertentu. Netralitas dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab yang kuat dan keberanian untuk mengambil inisiatif serta dorongan untuk mengembangkan kreativitasnya dengan baik.”

Pada sisi lain birokrasi juga dihadapkan pada kelemahan insentif yang diterimanya, sehingga hal ini tidak jarang dapat mengganggu terhadap kinerja mereka. Itulah sebabnya Dwiyanto (2006 : 15) mengingatkan bahwa:

“ Rendahnya gaji yang diterima oleh para aparatus dan terbatasnya sumber-sumber insentif finansial yang bisa diperolehnya secara wajar sering menjadi salah satu faktor yang mendorong kekuasaan untuk menambah penghasilan. Pada sisi lain, ketidakpastian pelayanan

yang sangat tinggi dan prosedur pelayanan yang sangat rumit dan panjang membuat *opportunity costs* untuk mengikuti prosedur permintaan masyarakat akan pelayanan publik melalui “jalur belakang” menjadi semakin tinggi. Pertemuan kedua faktor ini sering mendorong munculnya rente birokrasi dan memperburuk kualitas pelayanan publik.”

Pendapat di atas mencerminkan bahwa rendahnya tingkat penghargaan terhadap aparatus yang mampu menunjukkan prestasi kerja dan memberi pelayanan yang prima pada masyarakat menjadi salah satu pemicu menurunnya prestasi kerja aparatus. Hal ini sejalan dengan pandangan Bustomi (2005 : 305) yang menandakan “promosi, mutasi dan rekrutmen pejabat struktural, yang menjadi sumber motivasi bagi aparatus, tidak sepenuhnya didasarkan pada prestasi kerja dan kemampuan memberi layanan kepada masyarakat, tetapi lebih didasarkan atas senioritas, dan loyalitas pada atasan, serta kepercayaan atasan kepada bawahan. Akibatnya, aparatus lebih banyak memberikan perhatian kepada kepentingan atasan dan menunjukkan loyalitasnya kepada atasan, ketimbang kepada kepentingan masyarakat.”

Penguatan terhadap pandangan ini juga dikemukakan oleh Thoha (1985 : 13) yang menandakan bahwa “promosi merupakan *reward* yang diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar berupa kenaikan pangkat atau jabatan.”

Sedangkan faktor yang keempat yang dipandang ikut andil dalam memengaruhi implementasi kebijakan publik

adalah struktur birokrasi. Boleh jadi, sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan sudah tersedia secara lengkap, atau para implementor sudah mengetahui dengan pasti apa yang akan mereka lakukan, namun suatu kebijakan bisa saja tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena struktur birokrasi yang ada tidak atau kurang mendukung terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Oleh karena itu, fungsi struktur dalam sebuah organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Wicaksono (2006 : 75) adalah :

Memberikan informasi kepada seluruh manusia yang menjadi anggotanya untuk mengetahui kegiatan atau pekerjaan yang harus ia kerjakan, berkonsultasi, atau bertanggung jawab kepada siapa, sehingga proses kerja sama menuju pencapaian tujuan organisasi dapat terwujud sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Pandangan di atas mencerminkan bahwa keberadaan struktur dalam sebuah organisasi memberikan kejelasan kepada semua anggota organisasi tentang apa yang harus mereka kerjakan, sehingga membantu dalam pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Senada dengan argumentasi tersebut, lebih lanjut Wicaksono (2006 : 76) mengemukakan bahwa struktur dalam sebuah organisasi memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kejelasan tanggung jawab,
2. Kejelasan kedudukan,
3. Kejelasan uraian tugas,

4. Kejelasan jalur hubungan.

Merujuk pada pendapat di atas, dapat dipahami apabila struktur organisasi dalam birokrasi pemerintahan seyogyanya mampu memberikan penguatan terhadap kelancaran pelaksanaan suatu kebijakan. Sehubungan dengan hal tersebut, Edwards III (1980 : 125) mengemukakan dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan, yaitu: (1) melaksanakan *standard operating procedures*, (2) *fragmentasi*, yaitu upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai di beberapa unit kerja. Bahkan kehadiran struktur birokrasi dianggap merupakan faktor penting yang harus mendapat perhatian, karena secara hakiki struktur birokrasi dapat membantu dalam pencapaian tujuan dari suatu kebijakan yang kemudian diarahkan untuk kepentingan masyarakat, yakni meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Secara empirik masih ditemukan bahwa struktur birokrasi pemerintah terkadang menampilkan sosok yang gemuk serta cenderung memperlihatkan dirinya sebagai sistem yang kaku (*rigid*) dan formalistik. Kondisi seperti ini sebagaimana dilukiskan oleh Widodo (2007 : 54) “menyebabkan masyarakat menjadi enggan bersentuhan dengan struktur birokrasi, karena yang tersirat dalam benak masyarakat adalah sejumlah prosedur, sistem dan sosok birokrasi yang “tidak ramah” atau tidak bersahabat. Dengan demikian, dapat dimengerti apabila struktur birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai pedoman, penuntun dan standar untuk melayani kepentingan publik.”

Buruknya citra struktur birokrasi tersebut kemudian dikuatkan oleh pemikiran Dwiyanto (2006 : 14) yang menandakan bahwa : “struktur birokrasi yang hierarki cenderung membuat bawahan sangat tergantung kepada atasannya.” Idealnya, struktur birokrasi dapat mencerminkan adanya kejelasan tugas dan fungsi organisasi sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Dengan perkataan lain, struktur birokrasi sebagaimana dijelaskan oleh Pasolong (2007 : 79) : “merupakan kerangka organisasi kecamatan yang menjelaskan visualisasi dari garis wewenang, tanggung jawab, wewenang, jabatan dan jumlah pejabat serta batas-batas formal dalam hal apa organisasi itu beroperasi.” Dengan demikian, struktur birokrasi akan memiliki fungsi yang jelas dalam menunjang keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Oleh karena itulah kemudian Wicaksono (2006 : 75) menegaskan bahwa:

“fungsi struktur birokrasi dalam sebuah organisasi akan memberikan informasi kepada seluruh manusia yang menjadi anggotanya untuk mengetahui kegiatan atau pekerjaan yang harus ia kerjakan, berkonsultasi, atau bertanggung jawab kepada siapa, sehingga proses kerja sama menuju pencapaian tujuan organisasi dapat terwujud sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.”

Untuk itu, bagaimana struktur birokrasi pemerintah tersebut didesain secara efektif dan efisien sehingga ia memiliki kapasitas dan kinerja yang tinggi dalam rangka melayani dan melindungi kepentingan publik. Desain struktur organisasi sebagaimana dilukiskan oleh Sugandha (1991 : 42) “merupakan suatu proses yang berkenaan dengan bagaimana

aktivitas organisasi distrukturkan atau dituangkan dalam suatu bentuk struktur, dengan tujuan membantu pimpinan untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif.”

Terkait dengan pemikiran tersebut, Tachjan (2006 : 89-90) menegaskan bahwa struktur organisasi hendaknya sesuai dengan :

pertama, visi dan misi yang hendak dicapai, *kedua*, kondisi lingkungan yang mengelilinginya baik lingkungan internal maupun eksternal, *ketiga*, sifat pelayanan yang diberikan atau dihasilkan, *keempat*, teknologi yang dipergunakan dalam proses pelayanan, *kelima*, tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat atau kelompok sarasannya.

Penguatan atas pemikiran tersebut ditegaskan oleh Keban (2004 : 125) yang menyatakan bahwa “...dalam konteks desain struktur organisasi, maka yang harus dikembangkan adalah: *pertama*, hierarki dari tujuan organisasi, *kedua*, konsep pembagian kerja dan *ketiga*, sistem koordinasi dan kontrol.”

Argumentasi tersebut, tampaknya sangat relevan dengan apa yang diisyaratkan oleh Osborne & Gaebler (1996 : 23) yang esensinya melihat birokrasi dengan visi baru. Salah satu poin penting dari pemikiran Osborne yang sering menjadi rujukan dalam konteks peningkatan kualitas pelayanan publik adalah membenahi birokrasinya ke dalam bentuk organisasi yang terbuka dan fleksibel, ramping atau pipih (*flat*), efisien dan rasional serta desentralisasi.

Pada sisi lain, patut diperhatikan bahwa struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan ditentukan pula oleh adanya standar operasional prosedur (SOP) yang

mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana dikemukakan oleh Amos (2005 : 286) “merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau dibutuhkan oleh warga.”

BAB IV

DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

A. Konsep Desentralisasi

Di tengah menguatnya keinginan untuk melaksanakan otonomi daerah saat ini, desentralisasi merupakan hal yang urgen untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, konsep desentralisasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa dihindari implementasinya. Desentralisasi sebagaimana diungkapkan oleh Prasojo et al, (2006 : 1) ”saat ini telah menjadi asas penyelenggaraan pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara.” Penguatan atas pandangan tersebut juga dikemukakan oleh Hoessein dalam *Jurnal Ilmu Administrasi & Organisasi* (2001 : 2) yang menandakan bahwa : “Kebijakan desentralisasi mutlak untuk dilaksanakan sebagai salah satu manifestasi dari penyelenggaraan otonomi daerah yang telah dicanangkan.” Pandangan ini mencerminkan bahwa kebijakan desentralisasi merupakan wujud pelaksanaan otonomi daerah yang secara operasional tidak bisa dihindari. Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya komitmen yang kuat dari berbagai pihak yang terkait untuk melaksanakan kebijakan tersebut, dimana salah satunya diterjemahkan melalui adanya

pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Menurut Litvack & Seddon (1999 : 2), desentralisasi diterjemahkan sebagai “ *The transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector.*” Hal senada dikemukakan oleh Solihin (2002 : 52) yang mengemukakan bahwa desentralisasi diterjemahkan sebagai “penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Merujuk pada pengertian di atas, dapat diketahui bahwa esensi dari konsep desentralisasi sesungguhnya berkaitan dengan upaya pemerintah untuk menyerahkan sebagian kewenangannya, baik kepada pemerintahan yang ada di bawahnya maupun pihak lain termasuk kepada pihak swasta. Oleh sebab itu, Mardiasmo (2002 : 5) mengemukakan bahwa, “desentralisasi tidak hanya diterjemahkan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintahan ke pihak swasta, yang di antaranya diterjemahkan dalam bentuk privatisasi.” Dengan demikian, pada berbagai tingkatan, pemerintah seyogyanya mampu memberikan stimulasi kepada berbagai pihak agar tercipta iklim yang kondusif dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pada posisi ini, tercermin betapa pentingnya implementasi konsep desentralisasi dalam mendorong terwujudnya tujuan suatu negara.

Sehubungan dengan hal tersebut, The Liang Gie (1978 : 13) mengemukakan alasan-alasan perlunya implementasi konsep desentralisasi sebagai berikut:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani,
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi ,
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pusat,
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak budaya atau latar belakang sejarahnya,
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Mengacu pada pendapat di atas, dapat dilihat bahwa pentingnya implementasi konsep desentralisasi dapat dilihat dalam berbagai perspektif, baik dari sudut pandang politik, organisasi pemerintahan, kultural maupun dari sudut pandang pembangunan ekonomi. Argumentasi yang lebih komprehensif dikemukakan oleh Cheema & Rondinelli (1983 : 14-16) yang menguraikan beberapa alasan perlunya desentralisasi, yaitu:

1. Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan,
2. Mengatasi prosedur struktur ketat suatu perencanaan terpusat,
3. Peningkatan sensitivitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat,
4. Penetrasi politik dan administrasi negara
5. Perwakilan lebih baik,
6. Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik,
7. Pelayanan lapangan dengan efektivitas lebih tinggi di tingkat lokal,
8. Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat,
9. Melembagakan partisipasi masyarakat setempat,
10. Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan,
11. Administrasi publik yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif,
12. Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik,

13. Stabilitas politik yang lebih baik,
14. Peningkatan jumlah dan efisiensi penyaluran barang dan pelayanan publik.

Berangkat dari kedua pandangan di atas, dapat diketahui betapa pentingnya pelaksanaan konsep desentralisasi bagi kemaslahatan daerah, teristimewa menyangkut pembangunan daerah dalam berbagai sektor. Oleh karena itu, akselerasi pelaksanaan konsep desentralisasi sudah semestinya mendapatkan respons dari berbagai pihak, agar kemandirian daerah dalam meningkatkan pembangunan daerahnya benar-benar dapat diwujudkan.

Ditinjau dari tipenya, Litvack & Seddon (1999 : 2) mengemukakan, bahwa desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu:

1. Desentralisasi politik,
2. Desentralisasi administratif, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu : (1) Dekonsentrasi, (2) Delegasi, dan (3) Devolusi
3. Desentralisasi fiskal,
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar.

Pendapat di atas mencerminkan bahwa secara implementatif desentralisasi dapat dibedakan menjadi empat tipologi, yang secara substantif memiliki fokus yang berbeda-beda. Jika mengacu kepada tipologi tersebut, maka fokus kajian pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dapat diklasifikasikan ke dalam tipologi desentralisasi administratif dalam bentuk delegasi. Sedangkan menurut Cheema & Rondinelli (1983 : 16) desentralisasi dalam bentuk yang murni mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Unit-unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan jelas-jelas sebagai unit pemerintahan bertingkat yang terpisah dari pusat. Pemerintah pusat melakukan sedikit, atau tidak ada kontrol langsung oleh pusat terhadap unit-unit tersebut,
2. Pemerintah daerah mempunyai batas-batas geografis yang jelas dan diakui secara hukum bahwa mereka menggunakan kekuasaan dan menjalankan fungsi publik,
3. Pemerintah daerah mempunyai status dan kekuasaan mengamankan sumber-sumber untuk menjalankan fungsi-fungsinya,
4. Implikasi desentralisasi adalah kebutuhan mengembangkan pemerintahan lokal sebagai institusi, yang dilihat warga setempat sebagai organisasi yang memberikan pelayanan dan sebagai unit pemerintahan yang mempunyai pengaruh,
5. Dengan desentralisasi berarti ada hubungan timbal balik, saling menguntungkan dan hubungan yang terkoordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Berangkat dari berbagai pandangan di atas, maka dapat dicermati bahwa kebijakan desentralisasi memiliki manfaat yang signifikan terhadap kebutuhan dan kepentingan daerah. Hal ini tidak saja menyangkut efektivitas pelaksanaan program pembangunan, pembinaan, pertumbuhan ekonomi juga dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Hal ini dapat

dimengerti karena melalui kebijakan desentralisasi semakin mendekatkan jarak layanan yang diberikan oleh pemerintah.

B. Urgensi Pelaksanaan Otonomi Daerah

Salah satu agenda reformasi di penghujung tahun 1997, adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas dan nyata kepada daerah Kabupaten dan Kota. Menguatnya, tuntutan tersebut sesungguhnya diawali oleh munculnya berbagai ketidakpuasan daerah atas perlakuan pemerintah pusat yang selama ini masih dianggap tidak adil dan banyak merugikan daerah. Pada posisi ini, Mardiasmo (2002 : 2) mengemukakan dua alasan yang substansial mengapa pemberian otonomi yang luas dan konkret kepada daerah dianggap penting dan *urgen* untuk dilaksanakan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu sehingga berimplikasi pada masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Hal ini mencerminkan bahwa arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. *Kedua*, tuntutan pemberian otonomi luas kepada daerah itu juga muncul sebagai salah satu jawaban untuk memasuki *Era New Game* yang membawa *New Rules* pada semua aspek kehidupan di masa yang akan datang yang oleh Anwar Syah (1997) disebut sebagai *Globalization Cascade*, yaitu suatu kehidupan bahwa pemerintah akan semakin kehilangan

kendali pada banyak persoalan, seperti perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan.

Untuk menghadapi derasnya arus tuntutan otonomi yang semakin luas tersebut, pemerintah pusat kemudian mengeluarkan serangkaian paket kebijakan yang dianggap mampu mengakomodasi berbagai tuntutan tersebut. Salah satu di antaranya adalah TAP MPR Nomor XV/MPR/ 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lahirnya TAP MPR ini secara yuridis memberikan dorongan yang kuat dan menjadi landasan bagi lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lantas seperti apakah perjalanan otonomi daerah di Indonesia? Kemudian, bagaimana pula karakteristik otonomi daerah dalam perspektif UU No. 32 Tahun 2004 yang hingga saat ini masih menjadi pedoman? Dapatkah ia memberikan harapan yang lebih besar akan terbangunnya kemandirian daerah dan terciptanya kesejahteraan masyarakat daerah?

Mengikuti uraian di atas, penulis berpendapat bahwa pelaksanaan otonomi daerah secara luas dan konkret memang sangat urgen untuk dilaksanakan oleh bangsa ini. Hal ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, *pertama*, semakin kompleksnya persoalan di daerah yang diakibatkan oleh semakin tingginya perkembangan dan percepatan daerah, baik dari sisi pembangunan, pertumbuhan masyarakat, maupun

aspek lainnya. Kompleksitas tersebut, tentu saja membutuhkan penanganan yang memadai dari pemerintah (baca: pemerintah daerah). Melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, pemerintah daerah akan semakin leluasa untuk menerjemahkan berbagai program yang telah dicanangkan karena kewenangan yang telah dimilikinya. Pada sisi ini, pemerintah pusat juga tidak mungkin dapat melaksanakan program-programnya, tanpa dijumpai oleh pemerintah daerah. Oleh sebab itu, penguatan terhadap kemandirian daerah melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, sudah selayaknya menjadi komitmen semua pihak terutama pemerintah pusat untuk melaksanakannya secara sistematis dan konsisten.

Kedua, tuntutan pelayanan publik yang semakin hari semakin menguat. Hal ini dapat dipahami, karena perkembangan dan percepatan pengetahuan masyarakat akan hak-hak yang harus mereka terima dari layanan yang diberikan oleh aparat pemerintah. Melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, pemerintah (baca : pemerintah daerah) dapat lebih mendekatkan pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah. Dalam konteks ini, pemerintah pusat tidak mungkin dapat memberikan layanan yang prima terhadap masyarakat, manakala tidak memberikan atau tidak melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah. Berbagai regulasi yang menguatkan *transfer of authority* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, seperti diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota patut mendapatkan

apresiasi. Hanya persoalannya, apakah kebijakan tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten? Tentu saja masih membutuhkan pembuktian secara empirik. Namun, lahirnya peraturan tersebut, baik secara yuridis maupun operasional dapat menjadi rujukan atau pedoman bagi pemerintah daerah dalam menerjemahkan kewenangan apa yang mereka miliki.

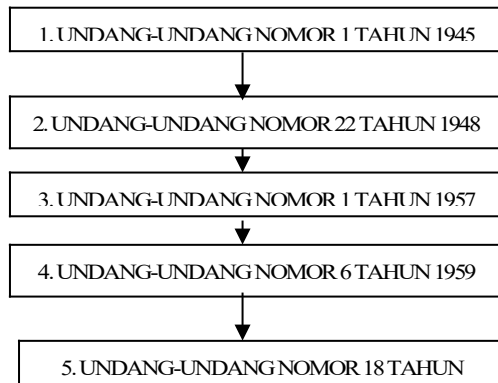
Ketiga, melalui pelaksanaan otonomi daerah secara konkret, daerah akan dapat lebih berkembang baik secara sosial, ekonomi maupun aspek pembangunan lainnya. Dengan demikian, diharapkan akan terjadi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang signifikan sehingga diharapkan pula dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini menjadi semakin penting untuk diperhatikan, mengingat pengalaman empiris membuktikan “gagalnya” pemerintahan Orde Baru dalam melaksanakan otonomi daerah secara sistematis dan konkret. Implikasinya, banyak daerah yang “merasa dianaktirikan”, padahal mereka memiliki potensi dan kekayaan yang sangat luar biasa. Implikasi lebih lanjut adalah munculnya kecemburuan dari daerah, yang kemudian menimbulkan “perlawanan dari daerah” terhadap “kesewenang-wenangan” pemerintah pusat dalam mengeksploitasi kekayaan daerah.

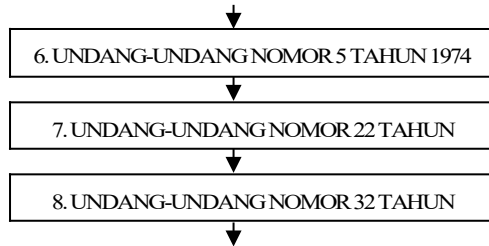
Keempat, semakin menguatnya tekanan “global” atas isu demokratisasi, yang secara esensial sangat inheren dengan konsep otonomi daerah. Karena otonomi daerah sesungguhnya juga memberikan peluang kepada daerah untuk mengembangkan dan mengelola potensi daerah sesuai dengan potensi dan sumber daya daerah yang dilandasi oleh nilai-nilai demokrasi dan berkeadilan.

C. Perkembangan Otonomi Daerah di Indonesia

Secara historis, perjalanan otonomi daerah di Indonesia diakui telah mengalami fluktuasi seiring dengan perubahan dinamika sosial, politik dan ekonomi yang melanda bangsa ini. Terjadinya pergeseran paradigma otonomi daerah ini sesungguhnya dapat dipahami sebagai dinamika dalam pengelolaan manajemen pemerintahan, yang secara riil sangat dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, teristimewa kepentingan pemerintah yang berkuasa. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika substansi yang dibangun senantiasa mengisyaratkan pola pikir pemerintah yang sedang berkuasa. Namun demikian apa pun bentuknya, regulasi yang mengatur tentang otonomi daerah tersebut sesungguhnya diarahkan untuk mengatur pelaksanaan manajemen pemerintahan yang sebelumnya tidak atau belum diatur. Kronologis perkembangan otonomi daerah di Indonesia sebagaimana diungkapkan oleh Kaloh (2007 : 2) dapat dijelaskan sebagai berikut:

KRONOLOGIS PERUBAHAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH





Sumber : Kaloh (2007)

Mengikuti perkembangan kronologis otonomi daerah sebagaimana dilukiskan oleh Kaloh (2007 : 2) di atas, maka secara yuridis penulis dapat mendeskripsikan perjalanan otonomi daerah di Indonesia sebagai berikut:

1. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Peraturan perundangan yang pertama tentang otonomi daerah dicanangkan lewat UU No. 1 Tahun 1945. Secara substansial undang-undang ini menetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten dan kota berotonomi. Implementasinya, wilayah negara dibagi ke dalam 8 provinsi berdasarkan penetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus 1945. Provinsi-provinsi ini diarahkan untuk berbentuk hanya sebagai daerah administratif belaka tanpa otonomi.

Namun demikian, dalam perkembangan berikutnya provinsi Sumatera berubah menjadi daerah otonom. Di provinsi ini kemudian dibentuk Dewan Perwakilan Sumatera atas dasar ketetapan Gubernur Sumatera No. 102 tanggal 17 Mei 1946, yang kemudian dikukuhkan dengan PP No. 8 tahun

1947, di dalamnya menetapkan Sumatera sebagai daerah otonom.

Pada masa ini, undang-undang tentang otonomi daerah boleh jadi dapat dikatakan ‘sangat darurat’, karena secara substantif isinya hanya terdiri atas 6 pasal, dan sama sekali tidak memiliki penjelasan. Daruratnya undang-undang tersebut juga dapat dicermati dari penjelasan tentang undang-undang tersebut yang hanya dibuat oleh menteri dalam negeri. Dalam konteks ini, menteri dalam negeri hanya menyebutkan bahwa Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah dalam menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerah, asal tidak bertentangan dengan aturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya. Otonomi yang dikemukakan dalam peraturan ini jelas lebih luas dibanding otonomi zaman Hindia Belanda, meski ia masih berupa otonomi formal.

2. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

Perkembangan otonomi daerah juga dapat dicermati dari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948. Undang-undang ini diberlakukan sejak tanggal 10 Juli 1948. Adapun esensi undang-undang ini secara yuridis menganut otonomi material, dalam arti bahwa pemerintah pusat menentukan kewajiban apa saja yang diserahkan kepada daerah. Kondisi semacam ini mencerminkan bahwa setiap daerah otonom dirinci kewenangannya, sementara di luar itu merupakan kewenangan pemerintah pusat. Aspek-aspek yang dianggap paling menonjol dalam undang-undang ini adalah munculnya

sebutan provinsi Dati I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Dati II, Desa (kota kecil, negeri, marga dsb) bagi Dati III.

Namun demikian, sejak tanggal 27 Desember 1949 Bangsa Indonesia menandatangani Konferensi Meja Bundar yang esensinya antara lain bahwa Republik Indonesia hanya sebagai Negara Bagian, yang wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur), dan Kalimantan. Mengacu kepada perjanjian tersebut, maka implikasinya kebijakan otonomi daerah hanya dapat diberlakukan pada kawasan tersebut.

3. Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 menganut sistem otonomi riil. Kondisi tersebut dapat dicermati dari pembentukan daerah otonom yang secara substantif tidak lagi ditentukan dari perincian kewenangan yang dilimpahkan, tetapi urusan rumah tangga secara luas diserahkan kepada daerah. Pada posisi ini, pemerintah pusat hanya mempunyai wewenang dalam hal yang oleh undang-undang ditetapkan masih di dalam kekuasaan pemerintah pusat. Esensi dari undang-undang ini adalah keyakinan bahwa tidak mungkin untuk menetapkan secara tegas hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa masalah di daerah akan sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang tumbuh dan berkembang dari masyarakat daerah itu sendiri. Dengan demikian, pemerintah pusat harus dapat memahami potensi dan keinginan daerah.

4. Menurut Penpres Nomor 6/1959 jo. Penpres No. 5/1960

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia juga dapat dilihat dari isi ketetapan Presiden No. 6 /1959 jo Penetapan Presiden No. 5 /1960. Jika dilihat dari isi ketentuan ini, maka isinya hampir sama dengan UU No. 1/1957. Kesamaan dari peraturan ini dapat dicermati dari isi Penpres tersebut, bahwa pemerintah daerah tetap dibagi ke dalam 3 (tiga) tingkatan. Namun demikian, ada perbedaan yang cukup menonjol yakni bahwa Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II tidak bertanggung jawab kepada DPRD Tingkat I dan II. Dengan demikian, dualisme kepemimpinan daerah dapat dihapuskan. Pada posisi ini, Kepala Daerah berfungsi sebagai alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Pada saat yang sama, seorang Kepala Daerah memiliki kedudukan sebagai pegawai negara. Namun demikian, keberadaan peraturan ini tidak berlangsung lama, yakni hanya bertahan selama 5 tahun dan selanjutnya diganti oleh UU No. 18 /1965.

5. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Secara substantif, Undang-undang nomor 18 tahun 1965 seluruhnya mirip dengan ketentuan yang ada di dalam Penpres 6 tahun 1959 dan Penpres Nomor 5 tahun 1960. Oleh karena itu, secara operasional hampir seluruhnya melanjutkan ketentuan yang ada dalam kedua Penpres tersebut. Meski konsepsinya adalah penyerahan otonomi daerah secara riil dan seluas-luasnya, namun pada kenyataannya otonomi daerah secara keseluruhan masih berupa penyerahan oleh pusat. Implikasinya pemerintah daerah tetap saja menjadi inferioritas atas pemerintah pusat. Kondisi tersebut, tidak mengherankan mengingat kapabilitas daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri masih rendah. Kondisi tersebut juga dapat

dicermati dari tingkat ketergantungan daerah pada pemerintah pusat yang masih sangat tinggi, terutama berkaitan dengan lemahnya sumber pendapatan daerah dan rendahnya kualitas sumber daya aparatur daerah.

6. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Lahirnya Undang ini sesungguhnya merupakan pangkal tolak sistem pemerintahan daerah yang dibangun oleh Rezim politik Orde Baru. Lahirnya Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 juga semakin menegaskan kokohnya pemerintahan Orde Baru dalam menyusun regulasi yang mengatur sistem pemerintahan daerah. Buktinya, Undang-Undang ini bertahan sampai kepemimpinan Orde Baru "runtuh" yang berkuasa selama hampir 32 tahun.

Secara yuridis, undang-undang ini dibuat berdasarkan TAP MPRS No.XXI/1966, yang di dalam pasal 5 antara lain menyatakan agar meninjau kembali Undang-Undang Nomor 18 /1965. Perubahan peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di atas pada hakikatnya hanya berkisar antara kekuatan di daerah otonomi dengan kekuatan pemerintah pusat di daerah. Untuk itulah kemudian UU No 5 tahun 1974 ini diberi nama "Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah."

Hal ini perlu ditegaskan sehubungan telah bergesernya peran kepala daerah, yang semula merupakan wakil atau pimpinan daerah di pusat, maka dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 ia menjadi wakil pusat pula di daerah. Ia diibaratkan menjadi ujung bawah segi tiga pemerintah pusat, sekaligus menjadi ujung atau segi tiga pemerintah daerah.

Dualisme ini diakhiri dengan dominannya peran yang pertama dibanding yang kedua.

Selain itu, peraturan perundangan yang baru ini menekankan adanya perubahan prinsip di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari otonomi riil yang seluas-luasnya, mejadi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Idealismenya adalah bahwa pemberian otonomi harus didasarkan pada faktor-faktor serta perhitungan-perhitungan yang dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Pada sisi lain, konsep dekonsentrasi atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah tidak lagi sekadar pelengkap, tetapi dijalankan bersamaan dengan konsep desentralisasi.

Namun demikian, konsep dekonsentrasi dalam perjalananya lebih kuat dibandingkan dengan pelaksanaan desentralisasi. Hal inilah yang kemudian memberi kesan makin sempitnya otonomi daerah karena pengarah dan pengawasan dari pusat makin ketat. Hal ini dapat dipahami mengingat pemberian otonomi daerah bukan semata-mata dimaksudkan untuk pendemokrasian di daerah, tetapi terutama diproyeksikan untuk menjaga keserasian dan tercapainya tujuan otonomi itu sendiri, yakni efisiensi dan efektivitas pembangunan di daerah.

Selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi, undang-undang ini menyebutkan asas ketiga, yaitu asas pembantuan. Tugas pembantuan ini menunjuk kepada kenyataan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan pada daerah. Dengan perkataan lain tugas pembantuan merupakan tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan

yang ditugaskan oleh pemerintah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Secara makro dapat dinilai bahwa undang-undang ini mengisyaratkan pola pengaturan yang sifatnya lebih sentralistik, bahwa pemerintah pusat tetap merupakan penyelenggara utama pemerintahan. Hal ini terkait dengan tantangan Orde Baru, yaitu *pertama*, penegakan *control* dan melaksanakan otoritas pusat atas seluruh wilayah negara. *Kedua*, memulihkan stabilitas ekonomi dan meletakkan landasan bagi pembangunan ekonomi. *Ketiga*, menegakkan legitimasi sebagai suatu rezim. Ketiga landasan tersebut menjadi bahan pertimbangan dalam menciptakan percepatan pembangunan yang sebelumnya kurang mendapat perhatian dari pemerintah.

D. Implikasi Pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Sejak dicanangkannya UU No. 22 tahun 1999, masyarakat (baca: daerah) tampaknya menyambut dengan penuh harap akan adanya perubahan paradigma pemerintahan yang lebih berpihak pada kepentingan rakyat. Lantas, bagaimanakah sebenarnya perjalanan implementasi undang-undang tersebut ? Kemudian, bagaimana pula implikasinya terhadap daerah ?

Pada mulanya, misi Undang-undang tersebut sesungguhnya diproyeksikan untuk membawa amanat “desentralisasi” yang memberi ruang kepada daerah untuk mengatur dan mengelola daerah secara professional dan optimal. Oleh karena itu, konsepsi desentralisasi yang diusung

tidak hanya sekadar melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintahan yang lebih rendah, tetapi juga menyangkut keterlibatan dan pemberdayaan masyarakat secara komprehensif, termasuk pihak swasta. Sejalan dengan pandangan tersebut, World Bank (1997) menegaskan bahwa:

“Pada masa yang akan datang, pemerintah pada semua tingkatan harus terfokus pada fungsi-fungsi dasarnya, yaitu penciptaan dan modernisasi lingkungan legal dan regulasi, pengembangan suasana yang kondusif bagi proses alokasi sumber daya yang efisien, pengembangan kualitas sumber daya manusia dan infrastruktur, melindungi orang-orang yang entas secara fisik maupun nonfisik, serta meningkatkan dan konservasi daya dukung lingkungan hidup.”

Oleh karena itu, tidak mengherankan jika salah satu substansi undang-undang tersebut adalah mendorong adanya pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran serta fungsi badan legislatif yang selama Orde Baru dianggap ‘mandul’ dan hanya ‘pelengkap penderita’ institusi kenegaraan. Kecuali itu, undang-undang tersebut juga memberikan otonomi secara utuh kepada daerah Kabupaten dan Kota untuk membentuk dan melaksanakan berbagai kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Dengan perkataan lain Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang utuh dan bulat untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi berbagai kebijakan daerah.

Dengan semakin besarnya keterlibatan publik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, konsep desentralisasi

kemudian berimplikasi pada komponen kualitas pemerintahan secara komprehensif. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Terjadinya pergeseran orientasi seperti ini kemudian menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai *stimulator*, *fasilitator*, *coordinator* dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan (Mardiasmo, 2002).

Mencermati substansi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, penulis berasumsi bahwa secara konseptual undang-undang tersebut tampaknya sangat akomodatif dan lebih memberikan peluang kepada daerah untuk mengekspresikan berbagai kepentingannya. Namun demikian, benarkah undang-undang tersebut mampu mewujudkan pemerintah daerah otonom yang efektif, efisien, transparan, profesional dan akuntabel? Jawabannya tentu saja akan sangat tergantung pada formulasi dan konsistensi implementasi kebijakan tersebut. Dalam konteks tersebut, penulis mendeteksi bahwa sejak dicanangkannya implementasi Undang-undang No. 22 dan 25 Tahun 1999, ada berbagai persoalan yang sangat substansi dan ikut mengganggu keberhasilan pelaksanaan kedua undang-undang tersebut, antara lain: *Pertama*, munculnya perbedaan pandangan yang cukup tajam di kalangan elite politik, baik pada tingkat lokal maupun pusat tentang rumusan dan implementasi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. *Kedua*, adanya salah satu pasal yang secara substansi ikut mengurangi kewenangan pemerintah pusat dan kemudian dianggap kurang sesuai dengan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Ketiga* munculnya perbedaan

pandangan tentang pemanfaatan sumber daya kelautan yang memicu terjadinya konflik di antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat terutama dalam hal kompetensi pengelolaan. *Keempat*, munculnya kesenjangan antara daerah “kaya” dan daerah “miskin”, teristimewa berkaitan dengan pembagian sumber keuangan. *Kelima*, adanya kecenderungan menguatnya *money politic* dalam laporan pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. *Keenam*, munculnya penafsiran yang berbeda tentang hubungan antara Pemerintah Desa dan Kecamatan, dan Kabupaten/ Kota dengan Pemerintah Provinsi yang berimplikasi pada implementasi kewenangan yang lebih bersifat bebas. Akibatnya, muncul semacam “arogansi” pejabat lokal yang merasa tidak dibawah oleh institusi lain. *Ketujuh*, adanya perubahan yang sangat signifikan tentang sistem kepegawaian yang mengakibatkan pegawai negeri cenderung lebih bersifat parsial dan banyak mengusung isu kedaerahan.

Sejalan dengan argumentasi tersebut, Wasistiono (2004) mengemukakan tiga alasan secara substansial mengapa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu dilakukan revisi, antara lain:

1. Alasan hukum, didasarkan pada:
 - a. Adanya TAP MPR RI No. IV/MPR/2000, tentang rekomendasi No. 7,
 - b. Perubahan mendasar dengan adanya amandemen kedua Pasal 18 UUD 1945,
 - c. Pembagian daerah otonom yang berjenjang (Provinsi, Kabupaten/Kota),

- d. Daerah otonom mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan,
 - e. Secara eksplisit tidak disinggung asas dekonsentrasi,
 - f. DPRD dipilih melalui pemilu,
 - g. Kepala daerah dipilih secara demokratis,
 - h. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan tertentu.
2. Alasan administratif didasarkan pada pertimbangan: terlampau luasnya rentang kendali pemerintah pusat dengan Kabupaten/ Kota dan Kabupaten dengan Desa, hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan:
 - a. Lemahnya aspek pengawasan, pembinaan, dan penyerasian,
 - b. Timbulnya kesenjangan antardaerah, yang berimplikasi pada munculnya konflik antar-daerah.
 3. Alasan empiris, didasarkan pada pertimbangan:
 - a. Otonomi daerah cenderung tidak dianggap sebagai amanat konstitusi, indikasinya desentralisasi berjalan sangat lambat,
 - b. Pemerintah pusat cenderung sentralisasi.

Berbagai persoalan yang mencuat tersebut, tampaknya semakin menguatkan tentang pentingnya revisi terhadap Undang-Undang No. 22 dan 25 Tahun 1999. Sebagai jawaban untuk mengantisipasi berbagai ekkses yang ditimbulkan dari pelaksanaan undang-undang tersebut, pemerintah pusat

kemudian mengeluarkan serangkaian paket kebijakan pengganti Undang-Undang Otonomi Daerah, yaitu dikeluarkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

E. Otonomi Daerah dalam Perspektif Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Munculnya undang-undang Otonomi Daerah yang baru ini menimbulkan reaksi yang sangat beragam dari berbagai pihak. Di satu sisi ada yang berpandangan bahwa munculnya undang-undang ini dianggap merupakan salah satu solusi atas “kegagalan” implementasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang disinyalir menimbulkan berbagai konflik dan kesenjangan yang dianggap kurang menguntungkan bagi keutuhan bangsa. Namun, pada sisi lain ada yang berpandangan bahwa munculnya undang-undang tersebut justru dianggap merupakan wujud “ketidakrelaan” pemerintah pusat atas penggerogotan kewenangannya lewat Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pemerintah pusat mengalami semacam ‘kelemahan struktural’ akibat pemangkasan kewenangan yang sangat sistematis terutama menyangkut kewenangan kekuasaan di daerah dan pengelolaan sumber daya daerah. Bahkan ada pula yang ‘menuduh’ bahwa lahirnya undang-undang yang baru ini merupakan upaya pemerintah pusat untuk mengembalikan substansi Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang diganti oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Terlepas adanya perdebatan seputar kelahiran Undang-Undang 32 Tahun 2004 ini, yang jelas esensi undang-undang ini menurut hemat penulis menyangkut hal-hal sebagai berikut:

Dari sudut pandang filosofi undang-undang ini tetap menggunakan prinsip “Keanekaragaman Dalam Kesatuan”. Prinsip ini secara substansial sama dengan filosofi yang digunakan oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Sementara prinsip otonomi yang digunakan adalah otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab dengan mempertimbangkan keseimbangan hubungan antar-pemerintahan. Keseimbangan yang dimaksud adalah keseimbangan hubungan antara pemerintah daerah provinsi, Kabupaten/ Kota. Kecuali itu, prinsip keseimbangan ini menurut Wasistiono (2004) diorientasikan pada:

- a. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat,
- b. Mampu menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya,
- c. Mampu menjamin hubungan yang serasi antar-daerah maupun dengan pemerintah pusat,
- d. Untuk menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI.

Kecuali itu, dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan undang-undang ini mengisyaratkan dua urusan yang perlu dilakukan, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, antara lain meliputi : (a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan, (b) Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang, (c) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, (d) Penyediaan sarana dan prasarana umum, (e) Penanganan bidang kesehatan, (f) Penyelenggaraan

bidang pendidikan, (g) Penanggulangan masalah sosial, (h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan, (i) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah, (j) Pengendalian lingkungan hidup, (k) Pelayanan pertanahan, (l) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil, (m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan, (n) Pelayanan administrasi penanaman modal, (o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya. Sedangkan berkaitan dengan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Hal lain yang menarik dalam undang-undang tersebut adalah pengaturan secara rinci dan sistematis mengenai pemilihan kepala daerah dan pemberhentian kepala dan wakil kepala daerah, yang pada undang-undang otonomi daerah sebelumnya tidak diatur. Fenomena ini akan sangat menarik untuk dicermati, karena secara empirik akan mengubah kultur dan paradigma pemilihan seorang pejabat daerah. Kemudian dalam hal pertanggungjawaban pemerintahan, undang-undang ini tampaknya memberikan, menekankan prinsip “keseimbangan” dan “keterbukaan”. Hal tersebut dapat dideteksi dari sistem pertanggungjawaban yang diarahkan pada tiga konstituen, yaitu ke pemerintah pusat bersifat laporan, ke DPRD bersifat keterangan dan kepada rakyat bersifat informasi (lihat tabel perbedaan ketiga UU Otda), yang pada Undang-undang No. 22 Tahun 1999 posisi DPRD sangat dominan dan menentukan. Dengan perkataan lain Undang-undang No. 32 Tahun 2004 lebih menekankan prinsip ‘*check and balances*’.

Perbedaan lain yang tampaknya menarik untuk dicermati adalah penerapan sistem kepegawaian. Secara substansial undang-undang yang baru ini mencoba lebih menekankan konsep ‘*mixed system*’ dengan memadukan antara *integrated system* dan *sparated system*. Pada undang-undang sebelumnya prinsip sistem kepegawaian adalah *separated system*, yang berimplikasi pada menguatnya ego kedaerahan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Lantas, apakah yang membedakan Antara UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 ? Dengan meminjam pemikiran Ateng Syafrudin (2002) dan Sadu Wasistiono (2004), secara substansial penulis dapat mendeskripsikan perbandingan ketiga Undang-undang Otonomi Daerah secara komprehensif sebagai berikut:

TABEL 1
PERBANDINGAN ANTARA
UU NO. 5/1974, UU NO. 22/1999 DAN UU NO. 32/2004

NO	Dimensi Perbandingan	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU NO. 22 TAHUN 1999	UU NO. 32 TAHUN 2004
1	Dasar Filosofi	Keseragaman	Keanekaragaman Dalam Kesatuan	Keanekaragaman Dalam Kesatuan
2	Pembagian Satuan Pemerintahan.	Pendekatan Tingkatan (Level), ada DT I dan DT II.	Pendekatan Besaran dan Isi Otonomi (<i>size and constant</i>) Ada Daerah Besar dan Daerah Kecil yang Masing-masing Mandiri, Ada Daerah Dengan isi Otonomi Terbatas dan Ada yang Otonominya Luas .	Pendekatan Besaran dan Isi otonomi (<i>size and constant approach</i>), Dengan Menekankan Pada Pembagian Urusan yang Berkeimbangan Berdasarkan Asas Eksternalitas, Akuntabilitas dan Efisiensi .
3	Fungsi Utama Pemerintah Daerah.	Promotor Pembangunan.	Pemberi Pelayanan Masyarakat.	Pemberi Pelayanan Masyarakat.

NO	Dimensi Perbandingan	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU NO. 22 TAHUN 199	UU NO. 32 TAHUN 2004
4	Penggunaan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.	Seimbang Antara Desentralisasi dan Tugas Pembantuan Pada Semua Tingkatan.	Desentralisasi Terbatas Pada Daerah Provinsi, dan Luas Pada Daerah Kabupaten / Kota, Sedangkan Dekonsentrasi Terbatas Pada Kabupaten/ Kota dan Luas Pada Provinsi, Sementara Tugas Pembantuan yang Berimbang Pada Semua Tingkatan Pemerintahan .	Desentralisasi Terbatas Pada Daerah Provinsi, dan Luas Pada Daerah Kabupaten / Kota, Sedangkan Dekonsentrasi Terbatas Pada Kabupaten/ Kota dan Luas Pada Provinsi, Sementara Tugas Pembantuan yang Berimbang Pada Semua Tingkatan Pemerintahan .
5	Pola Otonomi	Simetris	A-Simetris	A-Simetris
6	Model Organisasi Pemerintah Daerah.	<i>Structural Efficiency Model</i>	<i>Local Democratic Model</i>	Perpaduan Antara <i>Local Democratic Model</i> Dengan <i>Structural Efficiency Model</i> .
7	Unsur Pemerintah Daerah .	Kepala Daerah dan DPRD .	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah .	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah .
8	Mekanisme Transfer Kewenangan.	Ada Kewenangan Pangkal Yang Diserahkan Melalui UU dan Ada Kewenangan Tambahan Yang Diserahkan Melalui PP (<i>Ultravires Principles</i>).	Pengaturan Dilakukan Dengan Pengakuan Kewenangan, Isi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi Sebagai Daerah otonomi Terbatas, Sedangkan isi Kewenangan Daerah Kabupaten/ Kota Luas (<i>general competence principle</i>).	Tidak Menggunakan Pendekatan Kewenangan Melainkan Pendekatan Urusan, yang di Dalamnya Terkandung Adanya Aktivitas, Hak, Wewenang, Kewajiban, dan Tanggung Jawab .
9	Unsur Pemda Yang Memegang Peranan Dominan.	Badan Eksekutif Daerah (<i>Eksekutif Haevy</i>).	Badan Legislatif Daerah (<i>Legislative Heavy</i>)	Menggunakan Prinsip <i>Check And Balances</i> Antara Pemda dan DPRD .
10	Pola Pemberian Dana/ Anggaran .	Fungsi Mengikuti Uang (<i>Function Follow Money</i>).	Uang Mengikuti Fungsi (<i>Money Follow Function</i>).	Uang Mengikuti Fungsi (<i>Money Follow Function</i>).
11	Sistem	Sistem	Sistem Terpisah	Mixed System, Dgn Memadukan

NO	Dimensi PerbandiNgan	UU NO. 5 TAHUN 1974	UU NO. 22 TAHUN 199	UU NO. 32 TAHUN 2004
	Kepegawaian .	Terintegrasi (<i>Integrated System</i>).	(<i>Separated System</i>).	Antara <i>Integrated System</i> Dgn <i>Separated System</i> .
12	Sistem Pertanggung jawaban Pemerintahan	Ke-atas	Ke-samping Kepada DPRD .	Kepada Konstituen: Pusat-Laporan DPRD-Keterangan Rakyat-Infomasi .
13	System Pengelolaan Keuangan Antar Asas Pemerintahan.	Dijadikan Satu Dalam APBD.	Dikelola Secara Terpisah Untuk Masing-masing Asas .	Dikelola Secara Terpisah Untuk Masing-masing Asas .
14	Kedudukan Kecamatan .	Sebagai Wilayah Administrative Pemerintahan (Menjalankan Asas Dekonsentrasi).	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah.	Sebagai Lingkungan Kerja Perangkat Daerah .
15	Kedudukan Camat .	Sebagai Kepala Wilayah .	Sebagai Perangkat Daerah .	Sebagai Perangkat Daerah .
16	Kedudukan Kepala Desa .	Sebagai Bawahan Kecamatan .	Relatif Mandiri	Relatif Mandiri
17	Pertanggung jawaban Kepala Desa .	Kepada Camat	Kepada Rakyat Melalui BPD .	Tidak Diatur Secara Khusus Dalam UU, Tetapi Diatur Dalam Perda Berdasarkan PP .

Sumber: Adaptasi Penulis Berdasarkan Pemikiran Ateng Syafrudin (2002) dan Sadu Wasistiono, 2004, Mengenai Perbedaan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.

BAB V

PELIMPAHAN KEWENANGAN KEPADA PEMERINTAH KECAMATAN

A. Konsep Pelimpahan Wewenang

Dalam perspektif organisasi seperti halnya negara, konsep desentralisasi dapat diterjemahkan dalam bentuk pelimpahan atau pendelegasian kewenangan (kekuasaan) dari pemerintah pusat (di atasnya) kepada pemerintahan daerah (*local government*). Secara empiris, konsep wewenang merupakan bagian integral dari interaksi antara pimpinan dengan bawahan yang secara operasional diterjemahkan melalui hubungan kerja, baik yang bersifat formal maupun informal. Terjalannya hubungan kerja ini, sesungguhnya merupakan upaya organisasi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tanpa sistem wewenang yang jelas, suatu organisasi tidak akan berfungsi dengan normal.

Secara konseptual, Handoko (1992 : 212) menerjemahkan wewenang sebagai “hak untuk melakukan sesuatu perintah atau memerintah orang lain untuk melakukan sesuatu atau untuk tidak melakukan sesuatu agar tercapai

tujuan tertentu.” Pandangan ini mengisyaratkan bahwa konsep wewenang sesungguhnya mencerminkan hak yang dimiliki oleh seseorang, kelompok atau institusi untuk melakukan suatu perintah kepada pihak lain dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan Kast & Rosenzweig dalam Hasibuan (1996 : 234) menerjemahkan wewenang atau *authority* sebagai berikut: “kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized*), didasarkan atas hukum (undang-undang, anggaran dasar perseroan, persetujuan firma, anggaran rumah tangga) yang menentukan misi suatu organisasi, dan menguasakan para anggotanya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya.” Hal senada dikemukakan oleh Simon (1984 : 195) yang menandakan bahwa:

“wewenang berkaitan dengan kekuasaan untuk mengambil keputusan yang membimbing tindakan-tindakan individu-individu lainnya. Prinsip dasar mengenai hubungan itu didasarkan pada kedudukan wewenang dan pertanggungjawaban, yaitu bahwa jumlah wewenang akan sepadan menyertai pelimpahan pertanggungjawaban.”

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, maka terlihat bahwa konsep wewenang senantiasa berkaitan dengan konsep kekuasaan. Oleh karena itu, dalam pengertian sehari-hari kedua istilah tersebut seringkali dicampuradukkan. Padahal, kedua istilah tersebut sesungguhnya memiliki perbedaan. Wewenang merupakan hak untuk melakukan sesuatu, sedangkan kekuasaan merupakan kemampuan untuk melakukan sesuatu.

Secara implementatif penggunaan wewenang akan senantiasa dihadapkan pada keterbatasan kemampuan, baik terkait dengan individu (pejabat) maupun institusi (kelembagaan). Untuk itu dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan wewenang tadi, dibutuhkan adanya pelimpahan wewenang kepada pihak yang dianggap kompeten untuk melaksanakan wewenang tersebut. Sehubungan dengan hal tersebut, Handoko (1992 : 224) mengemukakan pentingnya pelimpahan wewenang dalam suatu organisasi sebagai berikut:

1. Pelimpahan wewenang sangat memungkinkan bagi pimpinan dapat mencapai kinerja secara lebih baik, dibandingkan jika mereka menanganinya sendiri,
2. Dengan adanya pelimpahan wewenang, pimpinan dapat memusatkan tenaganya pada tugas-tugas prioritas yang lebih penting,
3. Secara organisatoris, pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan merupakan proses yang sangat diperlukan agar organisasi dapat berfungsi lebih efisien,
4. Pelimpahan wewenang memungkinkan bawahan untuk tumbuh dan berkembang, bahkan dapat digunakan sebagai alat untuk belajar dari kesalahan.

Namun demikian, implementasi pelimpahan wewenang tidak serta-merta dapat membantu efektivitas dan efisiensi suatu organisasi, manakala tidak memperhatikan berbagai prinsip dasar dalam melaksanakan pelimpahan wewenang. Sejalan dengan hal tersebut, Stoner (1982 : 314-315) mengemukakan prinsip-prinsip untuk melaksanakan pelimpahan wewenang yang efektif, sebagai berikut:

1. Prinsip skalar. Dalam proses pelimpahan wewenang harus ada garis wewenang yang jelas mengalir setingkat demi setingkat dari tingkatan organisasi paling atas ke tingkat paling bawah,
2. Prinsip kesatuan perintah. Prinsip ini menyatakan bahwa setiap bawahan dalam organisasi seharusnya melaporkannya kepada seorang atasan. Pelaporan kepada lebih dari satu atasan membuat individu mengalami kesulitan untuk mengetahui kepada siapa pertanggungjawaban dapat diberikan dan instruksi mana yang harus diikuti,
3. Tanggung jawab, wewenang dan akuntabilitas. Prinsip ini menyatakan bahwa:
 - a) Agar organisasi dapat menggunakan sumber dayanya dengan lebih efisien, tanggung jawab untuk tugas-tugas tertentu diberikan ke tingkatan organisasi yang paling bawah di mana ada cukup kemampuan dan informasi untuk menyelesaikannya;
 - b) Konsekuensi wajar peranan tersebut adalah bahwa setiap individu dalam organisasi untuk melaksanakan tugas yang dilimpahkan kepadanya dengan efektif, dia harus diberi wewenang secukupnya;
 - c) Bagian penting dari delegasi tanggung jawab dan wewenang adalah akuntabilitas penerimaan tanggung jawab dan wewenang, yang berarti bahwa individu juga setuju untuk menerima

tuntutan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas.

Pandangan di atas menggambarkan bahwa pelimpahan wewenang secara implementatif membutuhkan sejumlah prinsip dasar yang secara operasional dapat membantu efektivitas pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut. Efektivitas pelimpahan wewenang tersebut, antara lain ditentukan oleh adanya prinsip *scalar*, kesatuan perintah, tanggung jawab dan akuntabilitas. Sementara Allen dalam Hasibuan (1996 : 267) mengemukakan bahwa pelimpahan wewenang yang efektif harus memiliki kriteria sebagai berikut: “Adanya tujuan, tanggung jawab dan wewenang yang tegas, adanya motivasi kepada bawahan, adanya permintaan penyelesaian pekerjaan, adanya pelatihan dan adanya pengawasan yang memadai.”

Sejalan dengan uraian di atas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan jelas harus didasarkan pada adanya tujuan yang jelas, tanggung jawab, wewenang yang tegas serta adanya motivasi kepada para bawahan, agar *out put* yang dihasilkan dapat memberikan dampak secara nyata kepada masyarakat yang dicerminkan melalui peningkatan kualitas pelayanan pada masyarakat. Dengan demikian, peningkatan kesejahteraan masyarakat pun diharapkan dapat terwujud.

B. Urgensi dan Bentuk Pelimpahan Kewenangan pada Kecamatan

Urgensi pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat sesungguhnya merupakan implikasi dari perubahan paradigma otonomi daerah yang semula lebih cenderung bersifat sentralistik, kemudian bergeser ke arah desentralisasi. Pada sisi ini, Utomo (2006 : 85) mengemukakan beberapa alasan terkait dengan pentingnya pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari pihak Bupati/Walikota kepada Camat sebagai berikut:

1. Beban pemerintah daerah dalam penyediaan atau pemberian layanan akan semakin berkurang karena telah diambil alih oleh pemerintah kecamatan sebagai salah satu ujung tombak pelayanan pada masyarakat.
2. Pemerintah daerah tidak perlu membentuk kelembagaan yang besar sehingga dapat menghemat anggaran.
3. Alokasi dan distribusi anggaran akan lebih merata ke seluruh wilayah sehingga dapat menjadi *stimulant* bagi pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi regional.
4. Sebagai wahana memberdayakan fungsi kecamatan yang selama ini masih terabaikan.

Hal senada diungkapkan oleh Wasistiono, et al (2009 :76) yang menandakan pentingnya pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat, antara lain sebagai berikut:

1. Mempercepat pengambilan keputusan berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat,
2. Mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat,
3. Mempersempit rentang kendali dari Bupati/Walikota kepada Kepala Desa/Lurah,
4. Kaderisasi kepemimpinan pemerintahan.

Namun demikian, harus dicermati bahwa dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tersebut, pemerintah kecamatan sudah semestinya ditunjang oleh sejumlah perangkat pendukung agar pemerintah kecamatan dalam menjalankan tugasnya dapat berjalan dengan efektif. Sehubungan dengan hal tersebut, Kinseng (2007) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa :

”Penguatan kecamatan dalam menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Bupati/Walikota hanya akan berjalan dengan efektif manakala ada peningkatan jumlah tenaga kerja (aparatus kecamatan), keahlian, etos kerja serta pengetahuan aparatus kecamatan tersebut. Selain itu, peningkatan sarana dan prasarana yang memadai seperti komputer, alat komunikasi, alat transportasi dan sebagainya akan menentukan keberhasilan kecamatan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat secara cepat, tepat, dan memuaskan.”

Kemudian dalam perspektif pembangunan daerah, Siagian (2002 : 182) mengemukakan pentingnya pelimpahan wewenang sebagai berikut:

1. Mengurangi beban pemerintah, dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal dan memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial-ekonomi, dan pada tingkat lokal dapat merasakan keuntungan dari kontribusi kegiatan mereka .
3. Dapat mendorong program-program untuk perbaikan sosial-ekonomi pada tingkat lokal, sehingga dapat lebih realistis .
4. Melatih rakyat untuk dapat mengatur urusannya sendiri, dan,
5. Meningkatkan pembinaan kesatuan nasional.

Mengacu kepada pendapat para pakar di atas, dapat dipahami jika implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat dirasakan semakin mendesak, karena esensi dari kebijakan tersebut sesungguhnya diproyeksikan tidak hanya untuk mengurangi beban pemerintah daerah semata tetapi juga diarahkan untuk mendorong akselerasi program pembangunan di berbagai bidang, baik sosial, ekonomi, politik maupun budaya di tingkat lokal. Kecuali itu, adanya kebijakan pelimpahan kewenangan ini dalam perspektif kelembagaan sesungguhnya dapat mendorong pemberdayaan pemerintah kecamatan, karena secara fungsional adanya pelimpahan

kewenangan ini semakin meningkatkan fungsi dan peran pemerintah kecamatan. Dengan demikian, terjadinya perubahan regulasi yang mengatur ketentuan pelaksanaan otonomi daerah tersebut secara empirik telah memberikan implikasi luas terhadap paradigma pelaksanaan pemerintahan di tingkat lokal (kecamatan). Dilihat dari kepentingan publik, pelimpahan sebagian kewenangan tersebut juga dapat mendorong terjadinya peningkatan pelayanan publik.

Terjadinya perubahan paradigma ini dapat dicermati dari peran dan fungsi pemerintah kecamatan khususnya berkaitan dengan pelayanan pada masyarakat. Sebagaimana diketahui bahwa secara yuridis kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat ini merupakan bagian integral dari kebijakan otonomi daerah, yang di antaranya diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir diganti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan kebijakan ini, secara substantif diakui memiliki perbedaan yang sangat tajam sebagaimana dilukiskan oleh Wasistiono (2002 : 85) sebagai berikut: "Jika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih menekankan bentuk kewenangan yang didasarkan pada undang-undang, atau kewenangan yang bersifat atributif, maka Undang-Undang Nomor Tahun 1999 hanya mengisyaratkan adanya kewenangan yang bersifat delegatif semata." Untuk memahami esensi kedua jenis kewenangan ini, lebih lanjut Wasistiono (2002 : 85) mengemukakan bahwa :

“Kewenangan atributif yaitu kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat

berdasarkan ketetapan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi.”

Pendapat di atas menggambarkan bahwa pada saat diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, fungsi dan peran kecamatan sebagai wilayah administrasi pemerintahan. Oleh karena itu, Camat dianggap sebagai Kepala Wilayah yang memiliki kewenangan sebagai “penguasa wilayah”. Sementara pada sisi lain, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 justru mengisyaratkan kewenangan yang bersifat delegatif semata. Hal ini membawa konsekuensi terhadap perubahan status kecamatan, bahwa kecamatan bukan lagi sebagai perangkat kewilayahan yang menyelenggarakan fungsi-fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan, namun menjadi perangkat daerah otonom. Itulah sebabnya dalam pasal 66 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diatur bahwa “Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota.” Hal ini mengandung makna bahwa kecamatan berfungsi atau berperan menjalankan sebagian kewenangan desentralisasi.

Secara implementatif, lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ternyata belum sepenuhnya memberikan ”nuansa yang berbeda”, karena secara substansi perubahan yang terjadi belum menunjukkan hasil yang signifikan dibandingkan dengan esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Semula, lahirnya undang-undang yang baru ini dianggap akan ”mengakomodasi” kegelisahan

berbagai kalangan termasuk para pakar pemerintahan atas kedudukan dan peran kecamatan yang dianggap semakin tidak jelas. Salah satu ungkapan yang cukup tajam dikemukakan oleh Ndraha (2005 : 170) yang menandakan bahwa:

”...Penetapan kecamatan sebagai perangkat daerah menimbulkan pertanyaan, ‘Kecamatan, dudukmu di mana?’ Kecamatan tidak dapat didudukkan pada fungsi lini, karena di sana sudah ada dinas daerah. Jika didudukkan di fungsi staf, di sana sudah ada Sekretariat Daerah dan lembaga non-lini lainnya. Lagi pula kecamatan hanya menangani limpahan sebagian kewenangan.”

Berdasarkan pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa Camat di samping memperoleh sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota, ia juga memiliki wewenang untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai berikut:

1. Mengordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat,
2. Mengordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum,
3. Mengordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan,
4. Mengordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum,
5. Mengordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan,

6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan,
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Berangkat dari ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa Camat sebagai *top leader* dari pemerintahan kecamatan juga memiliki peran untuk mengordinasikan berbagai aktivitas yang terkait dengan pemberdayaan, pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat.

Penegasan atas pentingnya pelaksanaan koordinasi ini diingatkan oleh Stoner (1982 : 45) yang mengatakan bahwa “keberhasilan suatu organisasi antara lain ditentukan kemampuan pimpinan dalam menyatupadukan aktivitas setiap segmen organisasi yang saling memengaruhi dengan tingkat pengaruh yang berbeda-beda.” Namun demikian, dalam konteks pelaksanaan koordinasi di tingkat kecamatan, khususnya menyangkut pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan ternyata tidaklah semudah membalikkan tangan. Rumitnya koordinasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sebagaimana dilukiskan oleh Kinseng (2007 : 12-13) dalam penelitiannya mengemukakan beberapa kendala, antara lain:

pertama, kuatnya ego sektoral masing-masing instansi sehingga masing-masing instansi terkesan lebih mengedepankan kepentingan kelompok ketimbang kepentingan masyarakat. *Kedua*, kelemahan secara yuridis yang menempatkan posisi kecamatan semakin

tidak jelas dalam struktur kewilayahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, hubungan antara Camat dengan kepala desa atau dinas terkait hanya bersifat koordinatif. Artinya, Camat bukanlah atasan mereka melainkan mitra kerja yang secara struktural dianggap sepadan.

Pada sisi lain dapat dicermati pula bahwa, secara substantif Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengisyaratkan adanya kewenangan yang bersifat delegatif dan atributif bagi Camat dalam melaksanakan tugasnya. Namun, secara kuantitatif diakui bahwa jenis kewenangan atributif yang dimiliki Camat tersebut jauh berbeda dengan apa yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Namun demikian, jika mengacu kepada regulasi teknis yang mengatur pelimpahan kewenangan kabupaten dan kota, seperti yang tersirat dalam Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004, Pemerintah Kecamatan sebenarnya memiliki beban yang cukup besar dalam rangka mengoptimalkan peran dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Sebagaimana dijelaskan dalam Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 bahwa kewenangan pemerintahan yang dapat dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat meliputi 5 bidang dan 43 rincian kewenangan, yaitu pemerintahan (17 rincian), ekonomi dan pembangunan (8 rincian), pendidikan dan kesehatan (8 rincian), sosial dan kesejahteraan rakyat (6 rincian) dan pertanahan (4 rincian). Dengan demikian, dapat dipahami apabila banyaknya jenis kewenangan yang dilimpahkan ini, secara empirik dapat memengaruhi terhadap pelayanan publik.

C. Pendekatan Pelimpahan Kewenangan

Pelimpahan atau pendelegasian kewenangan pemerintahan esensinya merupakan hak yang dimiliki oleh institusi pemerintah untuk memberikan perintah kepada pihak lain dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Untuk melimpahkan sejumlah kewenangan yang dimiliki, Pemerintah Kabupaten/ Kota perlu memperhatikan beberapa kriteria yang secara fungsional sangat mendukung terhadap keberhasilan pelaksanaan pelimpahan kewenangan yang akan diberikan. Dalam konteks tersebut, Utomo (2006 : 90) mengemukakan beberapa kriteria untuk menghindari terjadinya kegagalan kebijakan pelimpahan kewenangan pemerintahan sebagai berikut:

1. Dilihat dari lokus dan kepentingannya, kewenangan tersebut lebih banyak dioperasionalkan di kecamatan, sehingga berhubungan erat dengan kepentingan strategis pemerintah kecamatan,
2. Dilihat dari fungsi administratifnya, kewenangan itu lebih bersifat *rowing* (pelaksanaan) daripada *steering* (pengaturan), sehingga kurang tepat jika terdapat campur tangan secara teknis dari pemerintah kabupaten/kota,
3. Dilihat dari kebutuhan dasar masyarakat, kewenangan tersebut benar-benar dibutuhkan secara mendesak oleh masyarakat,
4. dilihat dari efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan tersebut hampir tidak

mungkin dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/ kota, karena alasan keterbatasan sumber daya,

5. Dilihat dari penggunaan teknologi, kewenangan tersebut tidak membutuhkan teknologi yang tinggi,
6. Dilihat dari kapasitas, pemerintah kecamatan sangat memungkinkan memiliki kemampuan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Melihat kriteria yang dikemukakan di atas, penulis berpandangan bahwa kriteria tersebut tampaknya sudah cukup komprehensif dalam menunjang akselerasi pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang diberikan Bupati /Walikota kepada Camat. Asumsi tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa esensi kriteria tersebut tidak hanya menyangkut masalah teknis, administratif dan potensi semata tetapi juga mempertimbangkan aspek sosiologis yang secara esensial sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, penetapan suatu kewenangan kecamatan di samping membutuhkan sejumlah kriteria juga perlu memperhatikan berbagai pendekatan yang digunakan.

Pendekatan yang biasa digunakan untuk menetapkan kewenangan suatu kecamatan, dijelaskan oleh Wasistiono (2006 : 86) yang mengemukakan dua pendekatan yaitu :

“*pertama*, pendekatan yuridis (*top down*) dan *kedua*, pendekatan sosiologis (*bottom up*). Pendekatan yuridis menggambarkan bahwa kewajiban melimpahkan kewenangan dan rincian kewenangannya ditentukan

secara limitatif melalui peraturan perundang-undangan.”

Secara yuridis produk hukum yang mengatur pelimpahan kewenangan kepada kecamatan dapat dicermati dari beberapa aturan sebagai berikut: *pertama*, pasal 126 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menandakan “Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah,” *kedua*, Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 yang mengatur bahwa “Kewenangan pemerintahan yang dapat dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat meliputi lima bidang dan empat puluh tiga rincian kewenangan, yakni pemerintahan sebanyak 17 rincian, ekonomi dan pembangunan 8 rincian, pendidikan dan kesehatan 8 rincian, sosial dan kesejahteraan rakyat 6 rincian, dan pertanahan sebanyak 4 rincian. *Ketiga*, Keputusan Bupati/Walikota suatu daerah otonom tentang “pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Camat.”

Pendekatan sosiologis, menggambarkan bahwa kewenangan yang dimiliki kecamatan berasal dari aspirasi masyarakat di tingkat bawah (*grassroot*) berdasarkan kemampuan riil dan kebutuhan objektif daerah. Jika model ini diterapkan, sesungguhnya bukanlah pelimpahan atau penyerahan wewenang, melainkan pengakuan wewenang, sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, di mana “pemerintah pusat melakukan pengakuan kewenangan kabupaten/kota.”

Pendekatan yang digunakan dalam pelimpahan kewenangan tersebut sesungguhnya menyangkut banyaknya jenis kewenangan yang dimiliki pemerintah kecamatan. Pada kenyataannya, muncul kecenderungan bahwa dalam menentukan banyaknya jenis kewenangan kecamatan, tiap-tiap daerah (kabupaten/kota) justru lebih menekankan pada aspek kuantitas ketimbang kualitas kewenangan yang diserahkan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota saat ini, jauh lebih besar (banyak) dari ketentuan Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004. Mestinya, pelimpahan kewenangan yang akan diberikan kepada pemerintah kecamatan didasarkan pada situasi, potensi dan kebutuhan kecamatan. Sehubungan dengan hal ini, Wasistiono (2002 : 86) mengemukakan dua pola yang menjadi bahan pertimbangan dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota kepada Camat, yakni:

Pertama, pola I : seragam untuk semua kecamatan.

Kedua, pola II : seragam untuk kewenangan tertentu yang bersifat umum ditambah dengan kewenangan spesifik yang sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya.

Jika melihat pola pelimpahan kewenangan yang diajukan oleh Wasistiono di atas, maka penulis berpendapat bahwa pola yang kedua tampaknya akan lebih relevan untuk diterapkan mengingat situasi dan potensi yang dimiliki masing-masing kecamatan berbeda-beda. Oleh karena itu, sesuai dengan semangat yang terkandung dalam esensi Undang-

Undang Nomor 32 tahun 2004 yang mengusung jargon "keanekaragaman dalam kesatuan," penerapan pola kedua menjadi semakin rasional untuk menjadi rujukan. Namun perlu diketahui pula bahwa penerapan pola dan pendekatan yang akan dijadikan pedoman untuk melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat pada akhirnya akan menentukan besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kecamatan.

Ungkapan di atas sejalan dengan pandangan Sobandi, (2005 : 136) yang mengatakan : "Dalam konteks pelaksanaan kewenangan, beban pekerjaan seharusnya menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan format kelembagaan. Semakin besar beban kerja, semakin tinggi pula peringkat kelembagaan yang harus dibentuk dan sebaliknya, jika beban kerja yang kecil." Untuk itu, perbedaan orientasi dalam menentukan besarnya kewenangan kecamatan menunjukkan adanya ketidakkonsistenan dalam memetakan potensi dan kebutuhan kecamatan. Inilah yang menjadi persoalan krusial pada saat menentukan besaran kewenangan kecamatan yang hanya didasarkan pada pendekatan yuridis semata. Oleh karena itu, untuk mengeliminasi berbagai eksese negatif dari penggunaan salah satu model pendekatan tersebut, tampaknya perlu dipikirkan adanya kombinasi untuk menggunakan kedua model di atas.

BAB VII
RELEVANSI KEBIJAKAN PELIMPAHAN
WEWENANG DAN KUALITAS PELAYANAN
PUBLIK

A. Benang Merah Kebijakan Pelimpahan dan Kualitas Pelayanan

Secara hakiki, implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Koswara (2001 : 72) “merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan otonomi daerah yang diterjemahkan melalui pelimpahan wewenang dari pemerintah daerah kepada pemerintah kecamatan dalam rangka mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.” Penguatan atas pandangan tersebut dikemukakan oleh Wasistiono et al (2009 : 82) yang menyatakan bahwa : “...pemerintah daerah harus mampu menjembatani keinginan dan harapan masyarakat melalui serangkaian paket kebijakan yang kondusif, sehingga mampu menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat.” Sejalan dengan pandangan tersebut, Wasistiono et al (2009 : 202), kemudian mengemukakan beberapa keuntungan yang dapat diraih, manakala kecamatan dapat dijadikan sebagai pusat pelayanan pada masyarakat, antara lain:

1. Pelayanan masyarakat menjadi lebih dekat dan merata, sehingga diharapkan akan dapat mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom

baru karena alasan ketidakmerataan pembangunan dan pelayanan publik.

2. Akan mengurangi jumlah unit-unit pelayanan berupa cabang dinas dan UPTD sebagai kepanjangan tangan dari dinas di tingkat kecamatan, sehingga dapat dilakukan penghematan.
3. Ada pembagian tanggung jawab pembinaan wilayah beserta isinya berdasarkan klaster kecamatan yang cakupannya lebih terbatas dibanding kabupaten atau kota, sehingga akan lebih terjangkau dan terpantau secara efektif.
2. Bupati/Walikota akan dapat memusatkan perhatiannya untuk mengurus hal-hal yang berskala kabupaten/ kota, terutama untuk mengundang investor menanamkan modalnya di daerah, karena hal-hal yang berskala kecamatan sudah ditangani Camat.

Berbagai pandangan di atas mengisyaratkan bahwa pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sesungguhnya tidak terlepas dari tujuan kebijakan otonomi daerah yang esensinya diperuntukan bagi kepentingan masyarakat. Dengan perkataan lain, sejauh mana masyarakat dapat merasakan manfaat dari pelaksanaan kebijakan tersebut dalam bentuk pelayanan yang prima dari pemerintah. Pernyataan tersebut mengandung makna bahwa lahirnya pelayanan yang berkualitas akan mencerminkan pula tingkat keberhasilan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilaksanakan pemerintah kecamatan. Dalam konteks tersebut, Grindle dalam Wahab (2001 : 59) mengemukakan bahwa :

“Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran

birokrasi semata, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.”

Ungkapan di atas mengandung arti bahwa implementasi kebijakan publik, tidak hanya sekadar menjalankan keputusan politik yang diterjemahkan melalui prosedur rutin yang dilaksanakan oleh birokrasi semata, tetapi juga akan bersentuhan dengan dampak yang dihasilkan dari kebijakan tersebut. Dalam perspektif inilah, kemudian tingkat keberhasilan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sesungguhnya pula akan tercermin dari sejauh mana ia dapat memberikan implikasi terhadap masyarakat yang terkena dampak dari kebijakan tersebut. Pentingnya pemahaman terhadap dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan suatu kebijakan, dikemukakan oleh Agustino (2006 : 184) yang menandakan bahwa “ kebijakan publik perlu memperhatikan dampaknya bagi kepentingan masyarakat yang berhubungan dengan perikehidupan mereka.”

Pendapat di atas menunjukkan bahwa para pelaksana kebijakan publik tidak hanya dituntut untuk mampu melaksanakan suatu kebijakan sesuai dengan prosedur formal semata, tetapi perlu juga memperhatikan dampak yang dihasilkan sebagai produk dari kebijakan yang telah ditetapkan. Apakah dampak kebijakan yang dihasilkan benar-benar dapat memberikan kemaslahatan bagi kepentingan masyarakat, atau sebaliknya. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, mengingat banyak kasus kebijakan yang “hanya mementingkan” target kebijakan seraya mengabaikan kepentingan masyarakat yang menjadi kelompok sasaran dari kebijakan yang bersangkutan. Oleh sebab itu, Nugroho (2004 : 156) mengingatkan bahwa :” untuk mengetahui keberhasilan birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diukur atau dinilai dari kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.”

Pandangan di atas semakin menegaskan bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan akan tercermin dari keberhasilan birokrasi pemerintah yang menjadi motor penggerak dalam mewujudkan tujuan kebijakan dalam bentuk pelayanan pada masyarakat. Peran birokrasi dalam menerjemahkan kebijakan tersebut, sebenarnya merupakan bagian dari akuntabilitas pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah, yakni memberikan pelayanan publik. Pernyataan tersebut dikuatkan oleh Abidin (2006 : 198) yang menandakan bahwa:

“Dari segi akuntabilitas, pelaksanaan suatu kebijakan akan menunjukkan besaran kinerja pemerintah secara kelembagaan, karena dari sisi pelaksanaan kebijakan itulah tugas pemerintahan dalam konteks pelayanan publik akan terlihat.”

Pendapat di atas mengandung makna betapa kinerja pemerintah secara kelembagaan memiliki peran yang sangat strategis dalam mewujudkan pelayanan pada masyarakat. Manifestasi dari tingginya kinerja pemerintah dalam mewujudkan tujuan kebijakan publik sesungguhnya juga dapat diterjemahkan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Mustopadidjaja (2003 : 33) yang mengatakan bahwa:

“Keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan sangat tergantung pada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, sehingga dapat mencapai sasaran kebijakan yang diharapkan. Implikasinya akan mencerminkan tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan yang telah digariskan tersebut.”

Pendapat di atas mencerminkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung kepada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Secara empirik, tujuan kebijakan tersebut akan tercapai manakala aparatus memiliki perhatian dan komitmen yang tinggi serta konsisten dalam menterjemahkan isi kebijakan tersebut, sehingga *out put* kebijakan yang intinya diarahkan pada pelayanan publik benar-benar dapat diwujudkan secara nyata.

Dilihat dari perspektif kebijakan desentralisasi, keberhasilan implementasi kebijakan publik yang dimanifestasikan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, tercermin dari pendapat Hoesein (2001 : 2) yang menyatakan bahwa :

”Telaah terhadap keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi termanifestasikan dalam bentuk peningkatan kinerja pemerintah daerah. Hal ini membuktikan bahwa urgensi pelaksanaan kebijakan desentralisasi tidak bisa ditawar-tawar lagi. Kondisi tersebut dapat dipahami, karena pemahaman desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah (lokal). Konsekuensinya pemerintahan lokal memiliki banyak peluang untuk mengelola dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diarahkan bagi peningkatan kesejahteraan rakyatnya.”

Mengacu pada pandangan pakar di atas, dapat dilihat bahwa implikasi dari adanya kebijakan desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diwujudkan dalam bentuk

kebijakan otonomi daerah. Sedangkan esensi otonomi daerah sebagaimana dikemukakan oleh Partadinata (2002 : 83) diterjemahkan sebagai "keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri." Menyimak pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu faktor penting bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai pelayanan publik. Sejalan dengan argumentasi tersebut, Koswara (2001 : 72) mengemukakan empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah, yakni :

1. Dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokrasi,
2. Dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari,
3. Dari segi teknis organisasi pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih bertanggung jawab. Apa yang dianggap lebih *doelmatig* untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.

4. Dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penyesuaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

Pandangan di atas mengisyaratkan bahwa melalui pemberian otonomi kepada pemerintah daerah akan memberikan implikasi yang sangat signifikan bagi kemajuan daerah, baik dari segi pembangunan politik, demokrasi, penyelenggaraan pemerintahan maupun pembagian kewenangan. Pada sisi lain, pemberian otonomi kepada daerah juga dapat memberikan peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap daerahnya yang ditujukan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, dalam konteks peningkatan pelayanan publik di tingkat daerah, termasuk pada level kecamatan, pemerintah daerah dituntut untuk memiliki komitmen yang kuat dalam memberikan dukungan yang diterjemahkan melalui kebijakan pelimpahan wewenang yang lebih kondusif sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakat. Bukankah hakikat kebijakan pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kecamatan dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat ?

Pertanyaan di atas, tampaknya sejalan dengan pernyataan, Utomo (2006 : 9) yang mengemukakan bahwa: "Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada pemerintah kecamatan pada prinsipnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat." Pendapat tersebut mengandung arti bahwa pelaksanaan kebijakan pelimpahan

sebagian kewenangan pemerintahan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat/pemerintah kecamatan esensinya diarahkan untuk meningkatkan kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah. Argumentasi semacam ini dapat dimengerti, karena melalui kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan semakin mendekatkan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Hal tersebut senada dengan apa yang dikemukakan oleh Wasistiono et al (2009 : 76) yang menandakan bahwa :

”Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan memberikan manfaat, yakni dapat mempercepat pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta dapat mendekatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat, sehingga pemerintah daerah dapat meningkatkan kualitas layanannya kepada masyarakat.”

Pemikiran di atas mencerminkan bahwa manfaat dilaksanakannya kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan di samping mempercepat pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah, juga dapat membantu berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Memperkuat pandangan di atas, Nugraha (2006 : 167) mengemukakan bahwa :

”Semangat pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahannya kepada pemerintah kecamatan, merupakan upaya

serius dari pemerintah daerah dalam mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Dengan menggeser fungsi pelayanan dari dinas kepada pemerintah kecamatan diharapkan akan semakin memperpendek jarak layanan antara pemerintah dengan masyarakat, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan.”

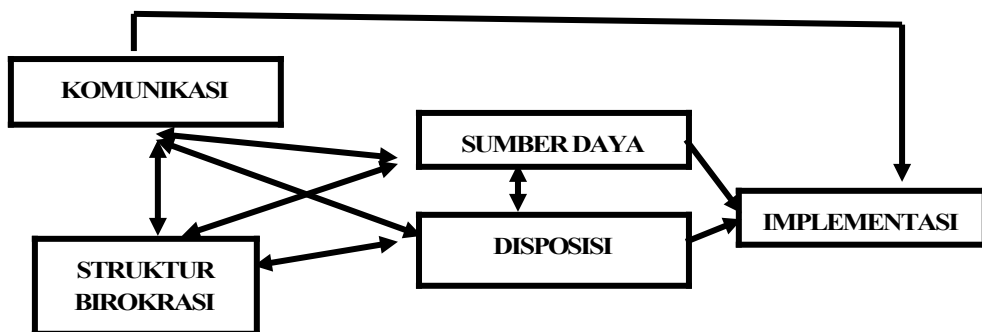
Berangkat dari berbagai pandangan di atas, dapat diketahui bahwa secara teoretik implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dengan kualitas pelayanan publik memiliki keterkaitan yang sangat erat. Dengan perkataan lain, tingkat kausalitas antara implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dengan kualitas pelayanan publik dapat ditinjau dalam perspektif teoretik.

B. Implikasi Kebijakan Pelimpahan terhadap Kualitas Pelayanan dalam Perspektif Teoretis

Secara konseptual Edwards III (1980 :1) mengemukakan bahwa: “ *Policy implementation, ...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for people whom is affects.*” Rumusan tersebut mengandung arti bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.

Terkait dengan konsep di atas, Edwards III (1980 : 10) mengemukakan model implementasi kebijakan yang kemudian dikenal dengan sebutan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edwards III ada empat faktor

yang sangat menentukan efektivitas implementasi suatu kebijakan antara lain : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi. Untuk melukiskan keterkaitan keempat faktor yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2.2 Model Direct and Indirect Impact on Implementation

Berdasarkan model yang dikembangkan oleh Edwards III (1980) itulah kajian terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan dianalisis, sehingga secara empiris dapat diperoleh gambaran seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan terhadap kualitas pelayanan publik. Pengambilan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edwards III (1980) didasarkan pada pertimbangan bahwa esensi teori yang dikembangkan oleh pakar tersebut dipandang cukup relevan dengan konteks masalah yang akan dikaji. Dipandang relevan karena esensi

teori implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edwards III tersebut, menyangkut empat faktor, yakni: Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi, dimana keempat faktor tersebut secara empirik sangat dibutuhkan dalam mengimplementasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan.

Berangkat dari berbagai pandang di atas, maka penulis berasumsi bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, selain ditentukan oleh proses, tujuan dan sasaran kebijakan juga ditentukan oleh hasil akhir atau *out put* dari kebijakan tersebut. Secara esensial, *out put* dari implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, akan tercermin dari seberapa jauh pemerintah kecamatan mampu menerjemahkan kebijakan tersebut secara nyata sesuai dengan sasaran kebijakan. Mengingat pemerintah kecamatan merupakan salah satu *leading sector* dalam pemberian pelayanan publik, maka kemampuan menerjemahkan kebijakan yang dimaksud akan tergambar dari seberapa tinggi tingkat kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kecamatan dalam mewujudkan sasaran kebijakan.

Pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Mustopadidjaja (2003 : 33) yang mengatakan bahwa:

Keberhasilan implementasi suatu kebijakan akan sangat tergantung pada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, sehingga dapat mencapai sasaran kebijakan yang diharapkan. Implikasinya akan mencerminkan tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik yang diberikan birokrasi pemerintah sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap keberhasilan kebijakan yang telah digariskan tersebut.

Pendapat di atas mencerminkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung kepada kecepatan, kecermatan dan kompetensi aparatus dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Secara empirik, tujuan kebijakan tersebut akan tercapai manakala aparatus memiliki perhatian dan komitmen yang tinggi serta konsisten dalam menerjemahkan isi kebijakan tersebut, sehingga *out put* kebijakan yang intinya diarahkan pada pelayanan publik benar-benar dapat terwujud. Hal senada diungkapkan oleh Nugroho (2004 : 156) yang mengemukakan bahwa : ”untuk mengetahui keberhasilan birokrasi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dapat diukur atau dinilai dari kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.” Pandangan ini dapat dimengerti karena birokrasi merupakan motor penggerak dalam menerjemahkan setiap kebijakan yang telah ditetapkan. Peran birokrasi dalam menerjemahkan kebijakan tersebut, sebenarnya merupakan bagian dari akuntabilitas pemerintah dalam mewujudkan visi dan misi pemerintah, yakni memberikan pelayanan publik. Senada dengan argumentasi tersebut, Abidin (2006 : 198) menandakan bahwa:

Dari segi akuntabilitas, pelaksanaan suatu kebijakan akan menunjukkan besaran kinerja pemerintah secara kelembagaan, karena dari sisi pelaksanaan kebijakan itulah tugas pemerintahan dalam konteks pelayanan publik akan terlihat.

Dilihat dalam kebijakan desentralisasi, keberhasilan implementasi kebijakan publik yang dimanifestasikan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik, tercermin dari pendapat Hoesein (2001 : 2) yang menyatakan bahwa :

Telaah terhadap keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi termanifestasikan dalam bentuk peningkatan kinerja pemerintah daerah. Hal ini membuktikan bahwa urgensi pelaksanaan kebijakan desentralisasi tidak bisa ditawar-tawar lagi. Kondisi tersebut dapat dipahami, karena pemahaman desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah (lokal). Konsekuensinya pemerintahan lokal memiliki banyak peluang untuk mengelola dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diarahkan bagi peningkatan kesejahteraan rakyatnya.

Mengacu pada pandangan pakar di atas, dapat dilihat bahwa implikasi dari adanya kebijakan desentralisasi adalah terjadinya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Kemudian implikasi terjadinya pelimpahan wewenang ini, memberikan peluang yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap daerahnya yang ditujukan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan pandangan di atas, Utomo (2006 : 9) mengemukakan bahwa: "Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada pemerintah kecamatan pada prinsipnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat." Pendapat tersebut mengandung arti bahwa pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat/pemerintah kecamatan esensinya diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Argumentasi

semacam ini dapat dimengerti, karena melalui kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan semakin mendekatkan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Wasistiono et al (2009 : 76) yang menandakan bahwa :

”Pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan memberikan manfaat, yakni dapat mempercepat pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta dapat mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, sehingga pemerintah dapat meningkatkan kualitas layanannya kepada masyarakat.”

Pemikiran di atas mencerminkan bahwa manfaat dilaksanakannya kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, di samping mempercepat pengambilan keputusan yang diambil oleh pemerintah juga dapat membantu berbagai kebutuhan dan kepentingan masyarakat, khususnya yang terkait dengan pelayanan publik, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Memperkuat pandangan di atas, Nugraha (2006 : 167) mengemukakan bahwa :

”Semangat pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahannya kepada pemerintah kecamatan, merupakan upaya serius dari pemerintah daerah dalam mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Dengan menggeser fungsi pelayanan dari dinas kepada pemerintah kecamatan diharapkan akan semakin memperpendek jarak layanan antara pemerintah dengan masyarakat,

sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan.”

Mengacu pada berbagai pandangan pakar di atas, penulis berpendapat bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat secara teoretik memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan kualitas pelayanan publik.

Konsep pelayanan publik sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Kurniawan (2005 : 17) diterjemahkan sebagai berikut: “segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Senada dengan esensi konsep di atas, Zethaml dan Farmer dalam Pasolong (2007 : 133) mengemukakan bahwa untuk memahami esensi pelayanan ada tiga karakteristik utama yang harus diketahui, yaitu: *Intangibility*, *Heterogenity* dan *Inseparability*. Ketiga karakteristik utama sebagaimana dilansir oleh Zethaml dan Farmer tersebut sesungguhnya diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan kepada pihak yang menerima layanan tersebut.

Kotler dalam Arif (2006 : 117) menerjemahkan kualitas sebagai “keseluruhan ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat.” Pengertian ini, mengisyaratkan bahwa istilah kualitas yang dimaksud sesungguhnya sangat inheren dengan pelayanan prima yang diberikan oleh penyedia layanan sehingga masyarakat yang dilayani merasa akan terpuaskan atas layanan yang diberikan. Sedangkan terkait dengan pengertian kualitas

jasa dan layanan pelayanan, Zeithaml et al (1990 : 5) mengemukakan bahwa : “pelayanan yang berkualitas pada intinya adalah pelayanan yang sesuai dengan harapan atau melebihi harapan pelanggan.”

Pengertian tersebut mengandung makna bahwa apabila jasa atau layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan harapan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. Untuk melihat sejauh mana pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan jasa berkualitas atau tidak, dibutuhkan sejumlah parameter atau ukuran. Dalam konteks ini Zeithaml et al (1990: 19). mengemukakan 5 (lima) dimensi pelayanan, yaitu : *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, *Empathy* atau disebut dengan istilah SERQUAL. Uraian lengkap mengenai kelima dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml et al (1990 : 19) dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Tangible* yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.

2. *Reliability* yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
3. *Responsiveness* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.
4. *Assurance* yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki indentitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.

5. *Empathy* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

BAB VIII
STUDI KASUS PENGARUH
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PELIMPAHAN SEBAGIAN
KEWENANGAN PEMERINTAHAN
TERHADAP KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

A. Latar Belakang Penelitian

Sejak bergulimya proses reformasi di penghujung tahun 1997, masalah otonomi daerah kembali mendapat sorotan dan perhatian yang sangat serius dari berbagai kalangan, baik para pakar, politisi, negarawan maupun masyarakat secara luas. Tingginya perhatian tersebut semakin menegaskan betapa pentingnya pelaksanaan otonomi daerah dilakukan secara sistematis dan realitis sesuai dengan situasi dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Perhatian terhadap otonomi daerah ini semakin menguat, manakala terjadi perubahan yang sangat mendasar terhadap regulasi yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri yang oleh Wasistiono (2006 : 78) dipandang sebagai pergeseran paradigma desentralisasi.

Berbagai perubahan tersebut, secara substansial membawa konsekuensi yang sangat mendasar pula, termasuk perlunya penataan kewenangan daerah. Urgensi penataan kewenangan daerah ini dapat dipahami, mengingat landasan filosofis dan paradigma sistem pemerintahan daerah pun

mengalami perubahan yang signifikan, termasuk masalah kedudukan dan fungsi kelembagaan daerah. Perubahan kedudukan dan fungsi kelembagaan daerah mulai dari unsur staf, lembaga teknis hingga unsur lini kewilayahan seperti kecamatan dan kelurahan dengan sendirinya akan mengubah aspek kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) tersebut.

Namun demikian, di tengah semangat membangun otonomi daerah sesuatu yang sangat ironis justru mencuat ke permukaan, yakni kewenangan dan sumber daya besar yang dimiliki kabupaten/kota ternyata kurang memberikan dampak yang signifikan terhadap pemberdayaan kecamatan dan kelurahan. Padahal kecamatan dan kelurahan secara faktual merupakan salah satu ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Pada sisi lain, dinamika pelayanan publik di tingkat kecamatan sesungguhnya tidak terlepas dari hegemoni pemerintah kecamatan dalam menentukan tinggi rendahnya kualitas pelayanan pada masyarakat. Kondisi inilah yang kemudian menempatkan pemerintah kecamatan sebagai *leading sector* dalam memberikan pelayanan pada masyarakat di tingkat kecamatan. Secara hakiki, posisi tersebut sesungguhnya sangat relevan dengan misi yang diusung oleh pemerintah secara kelembagaan, yakni *public service*. Namun secara implementatif, misi yang diusung oleh pemerintah termasuk pemerintah kecamatan tersebut tidak selalu berbanding lurus dengan kenyataan di lapangan. Secara empiris, wajah birokrasi kecamatan yang semestinya menjadi miniatur dalam konteks pelayanan publik, dalam beberapa hal justru masih jauh dari harapan publik. Di dalam praktik

penyelenggaraan pelayanan publik misalnya, masyarakat masih menempati posisi yang kurang menguntungkan. Beragam keluhan dan ketidakpuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan aparatus pemerintah kecamatan semakin menegaskan betapa pentingnya upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, baik dari sisi substansi, sistem maupun perangkat pendukung lainnya. Dengan demikian, "potret buram" yang masih menyelimuti pelayanan publik di tingkat kecamatan selama ini dapat segera diatasi, atau setidaknya dapat dikurangi.

Hasil survai pendahuluan di Kabupaten Cianjur, peneliti mendeteksi bahwa kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur kepada masyarakat pada umumnya relatif masih rendah. Hal ini tercermin dari belum efektifnya pelayanan terkait dengan pelaksanaan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Cianjur Nomor 9 tahun 2004. Rendahnya kualitas pelayanan tersebut dapat dilihat dari pelayanan menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah.

Pada urusan umum pemerintahan penulis mendeteksi fenomena belum efektifnya pelayanan dalam penyelenggaraan kewenangan urusan umum pemerintahan, seperti pada bidang pertanian, bidang kelautan, bidang ketenagakerjaan, dan bidang kependudukan. Sedangkan pada kewenangan urusan perizinan, pemerintah kecamatan disinyalir belum mampu memberikan pelayanan masalah perizinan sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Nomor 9 Tahun 2004. Berdasarkan surat keputusan tersebut, pemerintah kecamatan sebenarnya telah

mendapatkan kewenangan untuk menangani 4 (empat) sektor perizinan, yaitu (1) izin mendirikan bangunan, (2) izin gangguan, (3) izin bongkar muat barang, dan (4) izin pemakaian tanah daerah milik jalan. Namun, secara operasional ke-empat sektor perizinan tersebut belum dapat dilaksanakan sama sekali. Kemudian terkait dengan urusan keuangan dan aset daerah, pemerintah kecamatan juga belum mampu memberikan pelayanan secara efektif, seperti dalam hal pemungutan pajak (pajak reklame khusus papan nama, pajak galian C, dan pajak Hotel dan Restoran di bawah seratus ribu rupiah), yang secara operasional belum dapat dilaksanakan sama sekali.

Mencuatnya berbagai fenomena yang terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kecamatan di atas, penulis duga ada relevansinya dengan belum efektifnya implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Indikasi ketidakefektifan implementasi kebijakan tersebut dapat dicermati dari hal-hal sebagai berikut; *pertama*, belum terbangunnya komunikasi dan koordinasi secara integral di antara pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan sehingga menimbulkan terjadinya distorsi dan perbedaan persepsi dalam menerjemahkan kebijakan yang telah ditetapkan. *Kedua*, belum optimalnya penyediaan perangkat dan sumber daya aparatus yang mendukung terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sehingga operasionalisasi kebijakan tersebut menghadapi kendala yang cukup serius. *Ketiga*, adanya kecenderungan sikap yang

kurang menerima terhadap implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari sebagian satuan organisasi perangkat daerah (SOPD) terutama dari dinas-dinas daerah yang merasa kehilangan otoritasnya. *Keempat*, kurang konsistennya pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan yang telah dicanangkan, baik di tingkat legislatif maupun pihak eksekutif termasuk di lingkungan Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD).

Adanya fenomena rendahnya kualitas pelayanan publik oleh pemerintah kecamatan serta belum efektifnya implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat ini telah menggugah peneliti untuk mengetahui lebih jauh mengapa hal tersebut bisa terjadi. Bukankah hakikat implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah oleh Bupati kepada Camat dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat ? Argumentasi dan pertanyaan di atas semakin menguatkan penulis untuk melakukan kajian yang lebih komprehensif dan mendalam melalui penelitian disertasi dengan judul : “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintahan Oleh Bupati Kepada Camat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Kabupaten Cianjur (Studi Kewenangan Urusan Umum Pemerintahan, Urusan Perizinan, dan Urusan Keuangan dan Aset Daerah Pada Kecamatan-Kecamatan di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat).”

B. Rumusan Masalah

”Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh

Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat ?”

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud

Maksud diadakannya penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.

2. Tujuan Penelitian

- 2.1 Memperoleh kejelasan tentang pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.
- 2.2 Memperoleh konsep baru bagi pengembangan ilmu administrasi negara, teristimewa dalam perspektif ilmu kebijakan publik dan pelayanan publik.

D. Kegunaan Penelitian

Keberhasilan mengungkapkan interaksi antara fenomena implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat beserta segenap dimensi yang terlibat di dalamnya dan terjadinya fenomena rendahnya kualitas pelayanan publik secara komprehensif, diharapkan akan dapat memberikan nilai manfaat sebagai berikut:

1. Secara Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam mengembangkan teori dan konsep dalam disiplin ilmu administrasi negara khususnya berkaitan dengan ilmu kebijakan publik dan pelayanan publik.

2. Secara Praktis (Aspek Guna Laksana)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan sebagai bahan pertimbangan dalam memberikan alternatif pemecahan masalah yang dihadapi oleh pemerintah daerah khususnya pemerintah kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat istimewa dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan yang diberikan oleh Bupati guna meningkatkan kualitas pelayanan publik di Kabupaten Cianjur.

E. Kepustakaan dan Kerangka Pemikiran

1. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Kabul (2007) dalam Disertasinya dengan judul "*Kedudukan, Kewenangan, dan Pertanggungjawaban Camat dalam Struktur Pemerintahan Daerah*" menggambarkan bahwa Hukum ketatanegaraan Indonesia tidak jelas menempatkan kedudukan kecamatan dalam struktur pemerintahan daerah. Di satu sisi kecamatan ditetapkan sebagai perangkat daerah yang terikat dengan asas desentralisasi. Namun, pada sisi lain, kecamatan juga ditetapkan memiliki kewenangan atributif menyelenggarakan tugas-tugas umum

pemerintahan kepala wilayah sejalan dengan asas dekonsentrasi.

Hasil penelitian tersebut menyimpulkan tiga hal yang menjadi esensi kajian terhadap permasalahan hukum dalam konteks fungsi, tugas pokok, kewenangan dan pertanggungjawaban Camat, antara lain : *pertama*, terdapat kekosongan norma hukum dalam sistem hukum yang mengatur kedudukan Camat, khususnya menyangkut kewenangan dan pertanggungjawaban Camat. *Kedua*, kekaburan norma hukum khususnya yang menyangkut fungsi dan tugas pokok Camat dan *ketiga* terdapat antinomi antarnorma hukum serta tingkatan hukum khususnya antara peraturan daerah, keputusan menteri, peraturan pemerintah dan undang-undang.

Hasil penelitian Kinseng (2007) yang berjudul "*Kecamatan di Era Otonomi Daerah : Status dan Wewenang serta Konflik Sosial (Studi kasus di Kabupaten Bantul, Aceh Besar, Tanah Datar, Karang Asem, Bangli dan Kabupaten Sambas)*", secara substantif ditujukan untuk mengkaji status, kekuasaan dan kewenangan Camat/Kecamatan pada era otonomi daerah yang dilandasi oleh payung hukum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Hasil penelitian menyimpulkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, keberadaan kecamatan di wilayah penelitian masih sangat diperlukan. Ada banyak alasan yang dikemukakan, antara lain : *pertama*, terbatasnya kemampuan kabupaten untuk menangani permasalahan dan mengawasi desa yang begitu banyak, perlunya penajaman pembangunan berbasis wilayah, kemampuan

desa yang masih sangat terbatas, alasan historis, hingga masalah habisnya waktu Bupati untuk melantik para Kepala Desa di wilayahnya jika hal itu harus dilakukan oleh Bupati, seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. *Kedua*, secara empirik ditemukan bahwa para Camat merasa bahwa kewenangan mereka pada era Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini sangat berkurang dibandingkan dengan era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Akibatnya, dalam kenyataannya mereka tetap harus berperan aktif seperti dulu di tengah-tengah masyarakat. *Ketiga*, hasil penelitian juga mengungkap bahwa akibat dipangkasnya kewenangan Camat, maka Camat seringkali ragu-ragu dalam bertindak, khususnya dalam kaitannya dengan para kepala desa, yang bukan lagi sebagai "bawahan" mereka seperti yang tersirat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Kemudian hasil penelitian yang dilakukan oleh Dahlan (2004) dengan mengambil judul "Pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan masyarakat di Kabupaten Sumedang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan masyarakat pada kecamatan-kecamatan di Kabupaten Sumedang."

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kecenderungan semakin mantapnya implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat akan memberikan peluang yang besar dan

positif bagi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat pada kecamatan di lingkungan Kabupaten Sumedang. Adapun saran yang dapat dikemukakan antara lain, *pertama*, perlu adanya perbaikan dan penyempurnaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat. *Kedua*, perlu adanya peningkatan pengembangan sumber daya aparatur dalam rangka meningkatkan potensi dan kemampuannya, sehingga diharapkan tercipta aparatur yang handal. *Ketiga*, guna mendorong peningkatan kinerja aparatur dan kualitas pelayanan, diperlukan adanya motivasi yang lebih tinggi, baik dalam bentuk materi maupun non-materi.

2. Kerangka Pemikiran

Secara konseptual Edwards III (1980 :1) mengemukakan bahwa: “ *Policy implementation,...is the stage of policy making between the establishment of a policy...and the consequences of the policy for people whom is affects.*” Rumusan tersebut mengandung arti bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari suatu program yang ditujukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan.

Terkait dengan konsep di atas, Edwards III (1980 : 10) mengemukakan model implementasi kebijakan yang kemudian dikenal dengan sebutan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Menurut Edwards III ada empat faktor yang sangat menentukan keberhasilan

implementasi suatu kebijakan antara lain : (1) Komunikasi, (2) Sumber daya, (3) Disposisi dan (4) Struktur Birokrasi.

Melengkapi uraian di atas Edwards III (1980 : 17) mengemukakan untuk mengukur keberhasilan faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan, yakni antara lain dapat dilihat dari indikator:

(1) *transmisi*, yakni penyaluran komunikasi dalam implementasi kebijakan. *Dalam* konteks ini dapat dikemukakan bahwa penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. (2) *kejelasan*, dalam arti bahwa komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan, (3) *konsistensi*, artinya perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan.

Adapun indikator yang dapat digunakan untuk melihat sejauh mana sumber daya dapat berjalan dengan baik dalam konteks pelaksanaan kebijakan Edwards III (1980 : 53) mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

(1) *Staf*, yakni para pegawai atau *street level bureaucrats*. Kegagalan dalam implementasi kebijakan seringkali terjadi disebabkan oleh pegawai yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak kompeten di bidangnya. (2) *Informasi*; dalam konteks pelaksanaan kebijakan informasi mempunyai dua bentuk, yakni, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan

dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan atau regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. (3) *Wewenang*, yakni otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. (4) *Fasilitas*, yakni sarana dan prasarana pendukung implementasi kebijakan.

Sedangkan untuk memahami faktor disposisi ini, antara lain dapat dilihat dari : (1) *pengangkatan birokrat*, yang harus dilaksanakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, (2) *insentif*, yakni menambah keuntungan atau penghasilan bagi para pelaksana kebijakan.

Kemudian untuk melihat efektivitas struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan dapat dilihat dari indikator sebagai berikut: (1) melaksanakan *standard operating procedures*, (2) *fragmentasi*, yaitu upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas pegawai di berapa unit kerja.

Hipotesis Penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran, sebagaimana dijelaskan di atas, maka dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut: "Besarnya pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik pada Pemerintah Kecamatan di

Kabupaten Cianjur, ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.”

F. Obyek dan Metode Penelitian

Objek Penelitian

Unit analisis sebagai satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai objek dalam penelitian ini adalah seluruh *stakeholders* yang terkait langsung dengan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Adapun *stakeholders* yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah aparatur pemerintah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Cianjur, khususnya aparatur pemerintah di tingkat kecamatan.

Fokus penelitian ini diarahkan pada implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat dalam memengaruhi kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur. Secara yuridis, implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan merupakan bagian integral dari kebijakan otonomi daerah yang diatur melalui pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, esensi kebijakan ini tidak terlepas dari pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

Metode Penelitian

Desain Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kuantitatif. Dilihat dari tingkatan penelitian, penelitian ini bersifat verifikasi karena melakukan pengujian

hipotesis. Sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah metode *Explanatory Survey*. Pemilihan metode ini didasarkan pada pendapat Singarimbun & Sofian Effendi (1995:2) yang mengatakan bahwa "metode ini tidak hanya menjelaskan atau menggambarkan fakta empiris yang ditemui di lapangan tetapi juga akan menjelaskan analisis pengaruh baik secara parsial maupun simultan antara variabel yang menjadi fokus penelitian."

Variabel Penelitian

Untuk mempermudah proses analisis terhadap fokus penelitian, maka aspek-aspek yang terkait dengan variabel penelitian hendaknya dijelaskan secara rinci dan sistematis. Dalam konteks ini ada dua variabel penelitian yang hendak dikaji sesuai dengan topik penelitian, yaitu variabel implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat sebagai variabel yang memengaruhi (bebas) dan kualitas pelayanan publik sebagai variabel yang dipengaruhi (terikat).

Operasionalisasi Variabel

Secara operasional variabel penelitian yang mempunyai peluang untuk dielaborasi sesuai dengan tujuan penelitian ini mungkin banyak. Oleh karena itu, untuk lebih terarahnya penelitian serta untuk mempermudah proses identifikasi terhadap variabel-variabel penelitian, maka peneliti akan mengemukakan definisi operasional sebagai berikut:

- 1) Implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan adalah pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur yang diukur berdasarkan faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
- 2) Kualitas pelayanan publik adalah tingkat keunggulan pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur, khususnya pelayanan yang terkait dengan kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah yang diarahkan untuk memenuhi harapan masyarakat, yang diukur melalui dimensi *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance* dan dimensi *empathy*.

Data yang dibutuhkan

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer, adalah data maupun informasi yang terkait dengan variabel-variabel penelitian yang diperoleh dari responden sebagai sumber data, melalui alat pengumpul data, baik yang berupa kuesioner, hasil wawancara maupun pengamatan (*observasi*).

Sedangkan data yang bersifat sekunder adalah data dan informasi yang bersifat mendukung atau melengkapi data primer, seperti data dan informasi mengenai kondisi lingkungan alam, kondisi penduduk dan sebagainya yang

sumbernya diperoleh dari instansi yang terkait dengan masalah penelitian.

Populasi dan Teknik Samping

Unit analisis sebagai satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai objek dalam penelitian ini adalah seluruh *stakeholders* yang terkait langsung dengan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Adapun *stakeholders* yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah aparatus pemerintah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Cianjur, khususnya aparatus pemerintah di tingkat kecamatan. Adapun anggota populasi dari unsur aparat pemerintah kecamatan ini sebanyak 495 orang anggota populasi yang tersebar di 32 kecamatan yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur. Mengingat jumlah anggota populasi yang akan dijadikan responden tersebut cukup banyak jumlahnya, maka dalam hal penentuan sampel peneliti menggunakan *Simple Random Sampling*. Berdasarkan teknik penarikan *sampling* di atas, maka diperoleh responden sebanyak 219 orang responden.

Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data dilakukan teknik pengumpulan data yang meliputi (1) studi kepustakaan dan (2) studi lapangan yang terdiri dari kuesioner, wawancara dan observasi.

Teknik Analisis Data

Untuk mengetahui pengaruh antarvariabel X terhadap variabel Y digunakan analisis jalur (*Path Analysis*), (Soehartono, 2003 : 15). Dalam konteks penelitian ini variabel yang akan dianalisis adalah variabel implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat (X) sebagai variabel independen dan variabel kualitas pelayanan publik (Y) sebagai variabel dependen. Pengujian yang dilakukan adalah untuk mengetahui pengaruh variabel X terhadap Y, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan memperhatikan karakteristik variabel yang akan diuji. Sebelum mengambil kesimpulan mengenai hubungan kausal dalam analisis jalur, terlebih dahulu dilakukan uji keberartian (signifikansi) untuk setiap koefisien jalur yang telah dihitung. Kemudian untuk menentukan besarnya pengaruh suatu variabel terhadap variabel lainnya, skala pengukuran, baik pada variabel penyebab maupun pada variabel akibat sekurang-kurangnya interval.

Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat yang secara keseluruhan meliputi 32 kecamatan, yaitu Kecamatan Agrabinta, Bojongpicung, Campaka, Campaka Mulya, Cianjur, Cibeber, Cibinong, Cidaun, Cijati, Cikadu, Cikalong Kulon, Cilaku, Cipanas, Ciranjang, Cugenang, Gekbrong, Haurwangi, Kadupandak, Karangtengah, Leles, Mande, Naringgul, Pacet, Pagelaran, Pasirkuda, Sindang Barang, Sukaluyu, Sukanagara,

Sukaesmi, Takokak, Tanggeng, dan Kecamatan Warungkondang .

Hasil Penelitian

Sesuai dengan fokus penelitian yang menempatkan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat sebagai variabel yang memengaruhi kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur, maka berdasarkan hasil perhitungan statistik, penulis kemudian dapat memberikan analisis secara parsial berdasarkan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat. Adapun faktor implementasi kebijakan yang akan dianalisis didasarkan pada pendapat Edwards III (1980 : 10) yang esensinya meliputi faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan faktor struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Hasil perhitungan statistik menggambarkan bahwa secara kuantitatif faktor komunikasi telah memberikan pengaruh secara langsung terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur sebesar 2,1 persen dan pengaruh secara total sebesar 8,9 persen. Hasil uji tersebut mencerminkan bahwa kontribusi komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, menurut hasil uji statistik di atas, menempati urutan keempat atau yang paling kecil dibandingkan dengan faktor lainnya. Namun demikian,

kecilnya pengaruh komunikasi ini tidak ditafsirkan bahwa faktor komunikasi tidak memberikan dukungan terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan, tetapi pola komunikasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan justru dipandang penting dalam mewujudkan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Kondisi empirik tersebut, kemudian berimplikasi pada kualitas pelayanan publik yang diberikan aparat kecamatan, khususnya menyangkut pelayanan kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan dan aset daerah.

Pada sisi lain, kejelasan dalam mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan juga merupakan faktor penting yang membutuhkan perhatian serius dari berbagai kalangan, khususnya dari pihak Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur. Dengan demikian diharapkan tidak menimbulkan mis-interpretasi dari aparatus kecamatan dalam menerjemahkan pesan kebijakan yang disampaikan oleh pemerintah kabupaten. Faktor lain yang juga membutuhkan perhatian dari pihak Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur, adalah konsistensi dalam menyampaikan perintah sebagai manifestasi dari pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati. Konsistensi dalam menyampaikan perintah merupakan salah satu langkah penting untuk meyakinkan aparat pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan kebijakan yang telah diberikan. Ketidakkonsistenan dalam memberikan perintah jelas akan

membingungkan pelaksana kebijakan. Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya komitmen yang tinggi dari pemberi perintah, sehingga pesan yang diberikan benar-benar sesuai dengan perintah yang disampaikan. Mengenai pentingnya aspek komunikasi ini tercermin dari pendapat Cafezio & Morehouse dalam Rivai (2003 : 381) yang esensinya dapat dipahami sebagai berikut bahwa komunikasi merupakan kunci penting dalam memahami sesuatu. Melalui komunikasi, pencapaian tujuan akan lebih mudah tercapai. Kecuali itu, komunikasi juga dapat memudahkan anggota organisasi dalam melakukan kerja sama serta menyamakan persepsi dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Kondisi faktual di atas, mencerminkan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dengan aparatus kecamatan diyakini ikut menentukan besarnya pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Hasil temuan tersebut juga memperlihatkan bahwa komunikasi merupakan salah satu faktor penting dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang sudah dijalankan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur, sebagai manifestasi dari pelaksanaan Surat Keputusan Bupati Cianjur Nomor 09 tahun 2004.

Kesungguhan Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam melakukan komunikasi terkait dengan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan didasarkan pada peraturan yang telah ditetapkan, baik Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang disempurnakan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang *Kecamatan* maupun Surat Keputusan Bupati Nomor 09 tahun 2004 tentang *Pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati kepada Camat*. Kondisi faktual ini, mencerminkan bahwa secara yuridis Bupati/Pemerintah Kabupaten Cianjur telah memiliki legalitas yang kuat untuk mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dicanangkan. Hasil temuan ini dilandasi oleh argumentasi bahwa formalisasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan dapat dilaksanakan secara efektif, manakala implementasinya memiliki ketentuan atau aturan yang jelas dan baku. Dengan demikian, komunikasi yang dilakukan untuk menerjemahkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tersebut akan lebih jelas, sistematis dan terarah, sehingga dapat mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatus kecamatan.

Hasil temuan di atas, semakin memperkuat argumentasi bahwa faktor komunikasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan memegang peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kualitas pelayanan publik di lingkungan pemerintah kecamatan. Hal ini juga menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat kecamatan secara empirik memang membutuhkan pola komunikasi yang tepat, sehingga masyarakat yang dilayani benar-benar dapat memahami proses pelayanan yang diberikan oleh aparat kecamatan. Munculnya kesalahpahaman mengenai

prosedur pelayanan yang diberikan oleh aparat kecamatan boleh jadi disebabkan oleh ketidaktepatan aparat dalam mengomunikasikan prosedur pelayanan tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa komunikasi merupakan proses penting dalam wadah organisasi atau lembaga pada saat menerjemahkan suatu kebijakan.

Hasil penelitian juga mengungkap bahwa tingkat keberhasilan komunikasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh ketepatan dalam mengomunikasikan kebijakan tersebut, tetapi juga ditentukan oleh adanya kejelasan dalam mengomunikasikan esensi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Hal tersebut dapat dimengerti, karena ketepatan dalam mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan saja tidak cukup untuk menjelaskan apa makna kebijakan yang akan diimplementasikan. Oleh sebab itu, kejelasan dalam mengomunikasikan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan juga menjadi bagian penting untuk diperhatikan .

Temuan di atas juga dilandasi oleh argumentasi bahwa ketidakjelasan dalam mengomunikasikan suatu kebijakan, niscaya akan menghasilkan pemahaman yang keliru terhadap isi kebijakan yang bersangkutan. Kekeliruan dalam memaknai isi kebijakan yang akan diimplementasikan tentunya akan memengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Implikasi lebih jauh yang disebabkan oleh adanya kekeliruan dalam memaknai isi kebijakan akan menimbulkan mis-

interpretasi terhadap tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan. Bahkan kecenderungan tersebut, seringkali menimbulkan adanya multitafsir dari aparat pelaksana dan pihak yang terlibat dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Persoalan ini kemudian menjadi semakin tidak sederhana, ketika terjadinya perbedaan dalam memaknai isi kebijakan tersebut yang dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing institusi yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Implikasinya, pesan kebijakan yang semestinya dapat memberikan dampak positif terhadap kualitas pelayanan publik, tidak dapat diwujudkan secara nyata. Oleh karena itu, dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, pemahaman dalam mengomunikasikan isi kebijakan membutuhkan perhatian yang serius dari pihak Bupati / Pemerintah Kabupaten Cianjur. Keseriusan dalam memaknai isi kebijakan tersebut diilhami oleh pemikiran, agar aparatus kecamatan yang berperan sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan kebijakan tersebut mampu menerjemahkan isi kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

Kendatipun faktor komunikasi yang dilakukan oleh Bupati/Pemerintah Kabupaten dipandang penting dan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku, namun fakta lain mengungkap pula adanya perbedaan pandangan dalam memaknai isi kebijakan dari berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah kecamatan, dinas, badan, kantor maupun sekretariat di lingkungan Kabupaten Cianjur. Kondisi

faktual tersebut seringkali menimbulkan terjadinya friksi bahkan konflik kepentingan di antara institusi yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Kondisi empiris di atas, semakin menguatkan argumentasi bahwa pola komunikasi yang dilakukan Bupati/ Pemerintah Kabupaten dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan masih membutuhkan sinergitas dan harmonisasi dari pihak yang terlibat agar pesan kebijakan yang disampaikan dapat dicapai secara efektif. Oleh karena itulah, kemudian berbagai pihak yang terlibat dalam kebijakan, membutuhkan pemahaman yang mendalam dan komprehensif terhadap isi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan sebagaimana diamanatkan dalam Surat Keputusan Bupati Cianjur No. 09 Tahun 2004. Kesadaran dalam memahami kebutuhan dan kepentingan berbagai instansi yang terlibat dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah, merupakan sisi lain yang juga membutuhkan perhatian khusus dari Bupati/Pemerintah Kabupaten. Dengan demikian, diharapkan akan mendapatkan respons positif dari berbagai pihak yang terlibat dalam kebijakan tersebut, baik dari pemerintah kecamatan yang berperan sebagai ujung tombak pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, maupun dari Satuan Organisasi Perangkat Daerah (baca: dinas, badan, kantor, sekretariat) lainnya.

Temuan lain yang cukup menarik untuk dikemukakan dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari faktor komunikasi ini adalah pentingnya konsistensi perintah yang diberikan kepada pihak

yang terlibat dalam kebijakan tersebut sebagaimana diisyaratkan oleh Edwards III (1980 : 10). Hal ini sangat penting untuk diperhatikan, agar isi kebijakan menjadi jelas untuk diterapkan dan tidak membingungkan bagi pelaksana kebijakan. Ambiguitas dalam menyampaikan isi kebijakan, secara empiris terbukti menimbulkan kebingungan bagi aparat kecamatan dalam menerjemahkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Untuk itu, perintah yang diberikan sehubungan dengan kebijakan yang akan dilaksanakan janganlah berubah-ubah. Sikap konsisten dan komitmen yang kuat dari Bupati/ Pemerintah Kabupaten Cianjur dalam menyampaikan atau mengomunikasikan isi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, jelas menempati posisi yang cukup penting.

2. Sumber Daya

Hasil uji statistik memperlihatkan bahwa faktor sumber daya dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan telah memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik secara langsung sebesar 4,2 persen, kemudian pengaruh secara total sebesar 15 persen. Hasil hitung tersebut, jika diklasifikasikan berdasarkan urutan pengaruh, maka besarnya pengaruh faktor sumber daya ini menempati posisi kedua setelah faktor disposisi. Besarnya hasil hitung tersebut, dapat dipahami karena sumber daya manusia dalam konteks pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu kunci dalam mendukung keberhasilan suatu kebijakan. Tanpa adanya sumber daya manusia, mustahil suatu kebijakan dapat dilaksanakan, karena sumber daya manusia sesungguhnya juga merupakan motor penggerak dalam setiap

aktivitas organisasi. Penguatan atas pandangan tersebut ditegaskan oleh Van Meter dan Van Horn dalam Sumartono (2008 :41) yang menandakan bahwa "sumber daya memiliki peranan yang sangat besar dalam mengimplementasikan suatu kebijakan." Hasil temuan tersebut juga mencerminkan bahwa sumber daya dalam konteks pelaksanaan kebijakan secara empirik telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Dengan perkataan lain, faktor sumber daya telah ikut menentukan tingkat keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dalam memengaruhi kualitas pelayanan publik di lingkungan pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur.

Fakta empiris menunjukkan bahwa baik secara kuantitas maupun kualitas, sumber daya aparatus pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur pada umumnya belum sepenuhnya mendukung terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Hasil penelitian menggambarkan bahwa secara kuantitas kondisi aparatus pada tiap-tiap kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur jumlahnya sangat bervariasi, yaitu berada pada kisaran antara 8 – 20 orang aparat. Padahal jika melihat beban kerja yang menjadi tanggung jawab masing-masing kecamatan cukup besar (banyak) dan relatif hampir sama pada tiap-tiap kecamatan, kecuali pada bidang-bidang tertentu seperti bidang kelautan yang hanya dilaksanakan oleh 3 kecamatan, yaitu Kecamatan Sindang Barang, Cidaun, Agrabinta dan Kecamatan Leles.

Kondisi faktual tersebut mengisyaratkan bahwa, besarnya kelembagaan pemerintah kecamatan yang menentukan sedikit banyaknya aparatus yang direkrut dalam struktur organisasi kecamatan, sudah semestinya mempertimbangkan analisis beban kerja yang ada di lingkungan pemerintah kecamatan. Dalam konteks tersebut, analisis beban kerja yang dilakukan oleh pemerintah kecamatan juga membutuhkan adanya pedoman yang didasarkan pada tugas pokok dan fungsi yang telah dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten. Hal ini sejalan dengan pandangan Sobandi, (2005 : 136) yang mengatakan: “Dalam konteks pelaksanaan kewenangan, beban pekerjaan seharusnya menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan format kelembagaan. Semakin besar beban kerja, semakin tinggi pula peringkat kelembagaan yang harus dibentuk, dan sebaliknya, jika beban kerja yang kecil.”

Pandangan tersebut semakin memperkuat argumentasi bahwa dari sisi kuantitas, sumber daya aparatus yang ada di lingkungan pemerintah kecamatan membutuhkan perhatian dan komitmen yang serius dari Pemerintah Kabupaten Cianjur. Hal ini dipandang penting mengingat berbagai kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada pemerintah kecamatan sangat variatif dan membutuhkan pengelolaan secara efektif dan efisien. Dengan demikian, pemerintah kecamatan diharapkan mampu menampilkan kualitas pelayanan yang memadai sesuai dengan harapan masyarakat yang dilayani. Bukankah sumber daya manusia merupakan kunci dalam mendukung keberhasilan tujuan suatu organisasi ? Pertanyaan tersebut, mengingatkan pemikiran Hasibuan (1996 : 176) yang menandaskan bahwa: ”sumber daya

manusia merupakan kunci dalam suatu organisasi. Tanpa kehadiran sumber daya manusia, mustahil suatu organisasi dapat digerakkan,”

Penguatan atas argumentasi di atas juga dinyatakan oleh Gomes (1997 : 24) yang mengungkapkan bahwa : ”Unsur manusia di dalam organisasi, mempunyai kedudukan yang sangat strategis, karena manusialah yang bisa mengetahui *input-input* apa saja yang perlu diambil dari lingkungan dan bagaimana caranya untuk mendapatkan *input-input* tersebut, teknologi dan cara yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan *input-input* tadi menjadi *out put* yang memberikan keinginan publik.”

Hasil penelitian juga mengungkap bahwa selain secara kuantitas, kehadiran sumber daya manusia secara kualitas juga menjadi faktor penting dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat. Pentingnya kehadiran sumber daya aparatus yang berkualitas sesungguhnya didasarkan pada pemikiran bahwa secara fungsional sumber daya aparatus yang berkualitas akan memengaruhi kinerja pemerintah daerah, khususnya pada pemerintah kecamatan. Oleh sebab itu, tidaklah berlebihan apabila upaya untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus menjadi salah satu fokus perhatian Pemerintah Kabupaten Cianjur. Dalam konteks tersebut, berbagai langkah strategis sesungguhnya telah banyak dilakukan dalam rangka mewujudkan sumber daya aparatus yang berkualitas, mulai dari tahap perencanaan, pembinaan, penataan sampai pada tahap evaluasi terhadap sumber daya aparatus yang ada pada

masing-masing institusi di lingkungan Kabupaten Cianjur. Pandangan tersebut, sejalan dengan pendapat Saefullah (2007 : 190) yang mengemukakan bahwa “untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatur, diperlukan penataan dan perencanaan yang matang, termasuk kualifikasi yang dikehendaki.”

Mengikuti pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa dalam menunjang peningkatan kualitas sumber daya aparatur, khususnya di tingkat kecamatan dibutuhkan sejumlah langkah konkret baik menyangkut penataan, perencanaan aparatur maupun kualifikasi yang dibutuhkan oleh kelembagaan kecamatan. Penataan aparatur, sebagaimana dilukiskan oleh Dawud (2006: 73) dibutuhkan oleh suatu organisasi untuk melihat sejauh mana karakteristik, kemampuan, dan ketersediaan aparatur sesuai dengan potensi dan kebutuhan organisasi. Sedangkan perencanaan sumber daya aparatur yang mantap akan memberikan manfaat yang signifikan terhadap kepentingan dan kemajuan pemerintah daerah. Pada posisi inilah kemudian Siagian (2002 : 44-48) merekomendasikan manfaat perencanaan sumber daya manusia dalam konteks organisasi sebagai berikut : *pertama*, organisasi dapat memanfaatkan sumber daya manusia yang sudah ada secara lebih baik. *Kedua*, melalui perencanaan sumber daya manusia yang matang, produktivitas kerja pegawai dapat ditingkatkan. *Ketiga*, membantu dalam menentukan kebutuhan sumber daya manusia di masa depan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. *Keempat* membantu dalam memberikan informasi ketenagakerjaan. *Kelima*, membantu dalam melakukan penelitian yang komprehensif

terkait dengan sumber daya manusia. *Keenam*, sebagai dasar dalam penyusunan program kerja.

Kondisi empiris memperlihatkan bahwa upaya untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus di lingkungan pemerintah kecamatan membutuhkan perhatian dan komitmen yang kuat dari Pemerintah Kabupaten Cianjur. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa kebutuhan dan tuntutan masyarakat saat ini menghendaki adanya peningkatan kemampuan sumber daya aparatus di tingkat kecamatan, seiring dengan perkembangan dan percepatan pengetahuan masyarakat. Selama ini, berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur dinilai belum dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien, sehingga berimplikasi kepada kualitas pelayanan publik di tingkat kecamatan.

Hasil temuan tersebut semakin menguatkan pandangan bahwa melalui peningkatan kemampuan sumber daya aparatus diharapkan dapat mendorong akselerasi peningkatan kualitas pelayanan publik di tingkat kecamatan. Manakala perhatian dan komitmen untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatus kecamatan melemah atau menurun, maka kemampuan aparatus kecamatan dalam memberikan layanan pada masyarakat diyakini tidak akan mengalami peningkatan yang berarti. Pengamatan terhadap potensi sumber daya aparatus kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur memperlihatkan bahwa sumber daya aparatus pada pemerintah kecamatan pada umumnya belum sepenuhnya memiliki kualifikasi sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Hal ini terlihat dari latar belakang keahlian mereka

yang rata-rata berpendidikan SMU bahkan masih banyak aparaturnya yang berpendidikan SMP dan SD.

Masih rendahnya kualifikasi aparaturnya kecamatan secara fungsional jelas dapat melahirkan problem tersendiri bagi pemerintah kecamatan yang ada di Kabupaten Cianjur. Kondisi faktual tersebut bukan saja menjadi kendala, tetapi juga menjadi beban bagi pemerintah kecamatan khususnya menyangkut pelayanan publik yang menjadi misi utama pemerintah kecamatan. Munculnya problem tersebut, disebabkan oleh adanya beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintah kecamatan, antara lain *pertama*, keterbatasan anggaran untuk mengembangkan potensi dan kemampuan sumber daya aparatur. *Kedua*, keterbatasan perlengkapan. *Ketiga*, letak kecamatan yang terlalu jauh dari pusat pemerintahan kabupaten. *Keempat*, lemahnya komitmen pemerintah kabupaten dalam mendukung peningkatan kemampuan sumber daya aparaturnya pemerintah kecamatan.

Fakta empiris juga memperlihatkan bahwa rendahnya kualitas sumber daya aparaturnya kecamatan secara fungsional menyebabkan adanya beberapa jenis rincian kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang tidak dapat dilaksanakan secara efektif, bahkan masih ada rincian sebagian kewenangan pemerintahan yang belum dapat dilaksanakan sama sekali, seperti kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan dan aset daerah. Hasil penelitian tersebut semakin memperkuat argumentasi, betapa pentingnya upaya peningkatan kualitas sumber daya aparaturnya dalam menjawab berbagai tantangan dan kendala yang dihadapi oleh kelembagaan pemerintah saat

ini, khususnya pemerintahan di tingkat kecamatan. Argumentasi ini cukup beralasan, mengingat pertumbuhan dan perkembangan serta percepatan pola berpikir masyarakat saat ini sudah semakin tinggi, seiring dengan percepatan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi. Hal inilah yang kemudian mendorong tumbuhnya sikap kritis dan responsivitas dari masyarakat terhadap kinerja dan layanan yang diberikan oleh aparat pemerintah. Implikasinya, sering menimbulkan terjadinya kesenjangan antara tuntutan masyarakat dengan layanan yang diberikan oleh aparatus pemerintah, yang dalam perspektif kebijakan publik disebut oleh Dunsire dalam Wahab (2001 : 47) sebagai *implementation gap* yaitu suatu proses di mana kebijakan selalu akan membuka peluang terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi) dari pelaksanaan kebijakan.

Hasil temuan penelitian di atas, semakin menguatkan argumentasi bahwa serangkaian paket kebijakan pemerintah daerah yang mendorong terhadap peningkatan kualitas sumber daya aparatus menjadi semakin penting untuk segera dilaksanakan. Urgensi peningkatan kualitas sumber daya aparatus ini dilandasi oleh keinginan untuk mengatasi berbagai keterbatasan kemampuan sumber daya aparatus yang selama ini masih menjadi problem umum yang menyelimuti pemerintah daerah, termasuk di tingkat kecamatan. Memperkuat argumentasi tersebut, Saydan dalam Sumartono (2008 : 254-255) mengemukakan beberapa faktor yang mendorong suatu organisasi untuk melakukan pemeliharaan

sumber daya manusia sebagai berikut: ”*pertama*, sumber daya manusia merupakan modal utama organisasi, yang apabila tidak dipelihara dapat menimbulkan kerugian bagi organisasi. *Kedua*, sumber daya manusia biasanya mempunyai kelebihan, keterbatasan, emosi, dan perasaan yang mudah berubah dengan berubah lingkungan sekitarnya. *Ketiga*, meningkatkan semangat dan kegairahan kerja. *Keempat*, meningkatkan rasa aman, rasa bangga dan ketenangan jiwa sumber daya manusia dalam melakukan pekerjaannya. *Kelima*, menurunkan tingkat kemangkiran sumber daya manusia. *Keenam*, menurunkan tingkat *turn over* sumber daya manusia. *Ketujuh*, menciptakan suasana hubungan kerja yang harmonis.”

3. Disposisi

Hasil uji statistik memperlihatkan bahwa disposisi/sikap dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, dan urusan keuangan serta aset daerah telah memberikan pengaruh yang paling besar terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Adapun besarnya pengaruh yang dihasilkan, antara lain secara langsung sebesar 15,3 persen, sedangkan pengaruh total sebesar 30,4 persen. Hasil tersebut mencerminkan bahwa disposisi atau sikap aparatus pelaksana kebijakan yang terdeteksi melalui pengangkatan birokrat pelaksana yang dilaksanakan berdasarkan dedikasi dan loyalitas serta insentif yang memadai, secara empirik telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik. Hal ini juga mengandung makna bahwa faktor disposisi atau sikap

aparatus sangat menentukan terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, khususnya dalam memengaruhi kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur. Besarnya pengaruh tersebut, dapat dimengerti karena sikap/disposisi sesungguhnya merupakan energi yang dapat menggerakkan aparat pada saat melaksanakan suatu kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pandangan Tachjan (2008 : 83) yang mengemukakan bahwa “sikap atau disposisi merupakan faktor budaya yang dimiliki oleh seorang birokrat yang diposisikan sebagai energi sosial untuk menggerakkan seorang implementor.” Hal tersebut juga mengandung makna bahwa sikap aparat mencerminkan komitmen dan perilaku dari seorang aparat dalam menerjemahkan suatu kebijakan. Dengan demikian keberhasilan suatu kebijakan sesungguhnya juga ditentukan oleh sikap aparat dalam menerjemahkan kebijakan yang bersangkutan.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa sikap aparat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan seperti dinas, kantor dan instansi teknis lainnya secara umum belum sepenuhnya menunjukkan adanya komitmen yang tinggi dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sehingga berimplikasi terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Fakta empiris tersebut memperkuat argumentasi bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan membutuhkan adanya sinergitas di antara instansi yang terlibat

dalam kebijakan. Pentingnya sinergitas ini, dilandasi oleh temuan penelitian yang menunjukkan masih adanya sebagian instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, terkesan lebih mementingkan instansinya masing-masing, daripada mendukung keberhasilan kebijakan tersebut. Pada posisi ini, terlihat jelas semakin kuatnya ego sektoral dari sebagian instansi dalam “memperjuangkan” kepentingan institusinya. Adanya kecenderungan tersebut dapat dilihat dari keengganan sebagian dinas untuk tidak melepaskan program yang sesungguhnya sudah menjadi kewenangan pemerintah kecamatan, seperti kewenangan dalam masalah perizinan, baik izin mendirikan bangunan, izin gangguan, izin bongkar muat barang, maupun izin pemakaian tanah daerah milik jalan.

Tingginya ego sektoral tersebut juga dapat dicermati dari adanya sebagian instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang “tidak rela” untuk memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah kecamatan, seperti kewenangan dalam pemungutan pajak, antara lain; pajak reklame khusus papan nama, pajak galian C serta pajak Hotel dan Restoran di bawah seratus ribu rupiah. Kondisi faktual tersebut, semakin memperkuat argumentasi bahwa pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan memang belum sepenuhnya memiliki komitmen yang kuat untuk menyukseskan kebijakan tersebut. Ambiguitas sikap sebagian aparat pelaksana kebijakan tersebut, secara fungsional jelas sangat mengganggu terhadap keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Padahal,

secara yuridis pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tersebut telah ditegaskan dalam Surat Keputusan Bupati Nomor 09 tahun 2004 yang secara kelembagaan telah menjadi pedoman pokok dalam menerjemahkan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat.

Hasil temuan di atas, menunjukkan bahwa dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, dibutuhkan adanya kearifan dan kesungguhan semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan. Pandangan tersebut, dilandasi oleh pemikiran bahwa keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, sesungguhnya merupakan keberhasilan pemerintah daerah secara kelembagaan dalam mengemban tugasnya sebagai abdi negara dan masyarakat, yaitu mewujudkan kualitas pelayanan publik. Bukankah hakikat kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik?

Pertanyaan di atas didasarkan pada pertimbangan bahwa secara fungsional, birokrasi publik memiliki fungsi dan peran yang sangat strategis dalam mengartikulasikan berbagai kebijakan publik yang esensinya ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Jika melihat kondisi faktual saat ini, maka birokrasi publik akan memiliki fungsi sebagai berikut: *pertama*, menjabarkan peraturan atau perundang-undangan sebagai manifestasi kebijakan publik yang telah dirumuskan. *Kedua*, memberikan kontribusi pemikiran atau masukan

berupa saran, informasi, atau mengkritisi kebijakan publik yang telah ditetapkan. Dengan perkataan lain, birokrasi berperan sebagai fungsi politik. *Ketiga*, mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik serta mengintegrasikannya dalam kebijakan dan keputusan pemerintah.

Pandangan di atas membuktikan bahwa dalam melaksanakan tugasnya, birokrasi publik ternyata tidak hampa dari sentuhan politik yang secara langsung maupun tidak, dapat memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan yang diberikan pada masyarakat. Pada posisi ini, birokrasi terkadang lebih sensitif dan responsif terhadap kemauan dan kepentingan atasan mereka yang dianggap telah memberikan dukungan politik terhadap mereka pada saat menduduki jabatan tertentu. Argumentasi ini dikuatkan oleh fakta empiris yang memperlihatkan bahwa sebagian Camat yang posisinya merasa diuntungkan karena dukungannya terhadap calon Kepala Daerah pada saat pilkada berlangsung, memiliki kecenderungan lebih berpihak untuk “mengamankan” kebijakan Kepala Daerah yang didukungnya walaupun esensinya kurang berpihak pada kepentingan masyarakat.

Hasil temuan di atas semakin menegaskan bahwa faktor disposisi yang mengisyaratkan adanya rekrutmen pejabat pelaksana kebijakan berdasarkan kompetensi dan dedikasi serta komitmen terhadap kebijakan yang telah ditetapkan sebagaimana diungkapkan oleh Edwards III (1980 : 89), belum dapat dilaksanakan secara efektif oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur. Implikasinya, dapat menimbulkan terjadinya konflik kepentingan, baik di antara sesama aparatur maupun aparatur dengan pihak masyarakat. Menguatnya problem tersebut, merupakan cermin bahwa domain politik

memang masih mewarnai bahkan mendominasi dalam struktur dan kultur birokrasi pemerintahan di Indonesia. Tidak dipungkiri bahwa tarik-menarik kepentingan antara berbagai pihak yang terlibat dalam suatu kebijakan, masih menghiasi perjalanan birokrasi saat ini. Pergeseran paradigma sistem pemerintahan yang diusung melalui konsep reformasi birokrasi dan penataan kelembagaan pemerintahan saat ini, belum menunjukkan hasil yang nyata, sehingga fungsi dan peran birokrasi pemerintah belum mengalami perubahan yang signifikan. Birokrasi pemerintah saat ini, karakternya tidak jauh berbeda dengan birokrasi pada masa Orde Baru, termasuk di lingkungan kecamatan. Birokrasi pemerintah masih diposisikan sebagai “majikan”, sementara masyarakat masih ditempatkan sebagai “hamba” yang harus tunduk dan patuh pada majikannya, sehingga masyarakat sulit untuk mendapatkan pelayanan yang prima.

Berbagai pandangan di atas mengisyaratkan bahwa pergeseran paradigma sistem pemerintahan saat ini, baru sebatas wacana dan retorika belaka. Perubahan sistem, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan lebih banyak diperdebatkan di ruang-ruang seminar atau ranah akademik, sementara pelaku utama yakni birokrat pemerintah lebih terkesan masih jalan di tempat. Bahkan dalam kasus tertentu, perubahan yang akan dilakukan seringkali mendapatkan hambatan atau perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan, baik di lingkungan internal maupun eksternal. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah lebih kental nuansa politisnya ketimbang dilandasi oleh kebutuhan dan

tuntutan organisasi. Implikasinya, netralitas birokrasi yang diharapkan mampu menumbuhkan semangat melayani publik belum dapat diwujudkan secara nyata. Masalahnya sekarang, sejauh mana upaya untuk membangun kondusivitas birokrasi melalui konsep netralitas birokrasi dalam ranah politik dapat diwujudkan secara nyata, sehingga birokrasi mampu menjaga integritas dan kapabilitas sesuai dengan harapan masyarakat. Netralitas birokrasi juga sangat penting untuk membangun sinergitas di antara aparatur dalam mewujudkan pelayanan publik. Ketidaknetralan aparatur di dalam tubuh birokrasi sangat membahayakan kredibilitas pemerintah secara kelembagaan, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Boleh jadi munculnya konflik internal yang belakangan ini sering terjadi sebagai implikasi dari ketidaknetralan aparatur dalam pemilihan kepala daerah, merupakan salah satu bukti bahwa birokrasi pemerintah saat ini telah terkontaminasi oleh ranah politik. Implikasinya, tidak saja mengakibatkan munculnya konflik kepentingan, tetapi juga mengakibatkan melemahnya kinerja aparatus.

Argumentasi di atas, sejalan dengan pandangan Saefulah (2007 : 192 – 193) yang mengingatkan bahwa : “salah satu kelemahan kinerja aparatus birokrasi di Indonesia karena posisinya yang tidak netral. Pengertian netral dihubungkan dengan tanggung jawabnya sebagai lembaga birokrasi yang harus berorientasi pada pencapaian tujuan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang telah diperhitungkan. Ketidaknetralan birokrasi pada masa lalu bukan saja mengubah posisinya sebagai lembaga administratif menjadi lembaga politik secara terselubung, tetapi juga membuat pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tidak

adil karena ada pesan-pesan politik tertentu. Karena itu, upaya penguatan kinerja aparatus dalam otonomi daerah harus dilakukan melalui netralitas birokrasi pemerintah daerah. Dengan posisinya yang netral, aparatur akan dapat memberikan pelayanan publik tanpa ada pesan atau tekanan dari pihak tertentu. Netralitas dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab yang kuat dan keberanian untuk mengambil inisiatif serta dorongan untuk mengembangkan kreativitasnya dengan baik.”

Sayangnya, sensitivitas dan responsivitas serta moralitas birokrasi dalam memberikan pelayanan yang prima terhadap masyarakat sebagai implikasi dari ketidaknetralan birokrasi hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang optimal. Fakta empiris memperlihatkan masih banyaknya keluhan publik seputar pelayanan yang diberikan oleh aparat kecamatan, khususnya pelayanan terkait dengan kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, keuangan dan aset daerah, sehingga kondisi tersebut masih menjadi fenomena umum yang cukup mengganggu terhadap citra dan *performance* aparatus kecamatan di mata publik. Buruknya perilaku birokrasi ini juga diperkuat oleh hasil penelitian yang menggambarkan bahwa aparatur kecamatan sebagai pemberi layanan, seringkali tidak konsen terhadap penyelenggaraan layanan yang seharusnya menjadi tanggung jawab mereka. Mereka justru lebih asyik dan disibukkan oleh aktivitas lain yang sesungguhnya bukan merupakan tanggung jawab mereka. Kenyataan lain yang menguatkan terjadinya fenomena ini adalah seringnya petugas pelayanan yang mengabaikan pelayanan publik, karena mereka lebih “tergoda”

oleh tugas-tugas lapangan yang secara finansial dianggap lebih menguntungkan (baca: karena adanya uang transpor & uang saku), padahal cukup menyita waktu yang banyak. Implikasinya, tugas pokok yang menjadi tugas dan tanggung jawab aparaturnya kecamatan menjadi terhambat dan masyarakat terpaksa harus menerima risiko untuk mendapatkan pelayanan yang tidak jelas waktunya. Bukankah birokrasi pemerintah bekerja atas dasar kepercayaan dari rakyat? Pertanyaan kritis ini layak untuk dikemukakan, karena selama ini birokrasi publik masih menghadapi *trust* akibat buruknya pelayanan yang diberikan oleh aparaturnya. Manakala kepercayaan yang telah dilimpahkan oleh rakyat pada mereka disia-siakan, sudah barang tentu akan menimbulkan adanya *trust* di mata masyarakat.

Pada sisi lain, ditemukan pula masih menguatnya budaya paternalisme di kalangan birokrasi yang secara fungsional semakin memperburuk kualitas pelayanan yang diberikan aparaturnya pemerintah. Hal ini tidak bisa dipungkiri, karena kondisi tersebut memang sudah mendarah daging dalam tubuh birokrasi Indonesia. Reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Pandangan tersebut menguatkan argumentasi bahwa reformasi birokrasi hingga saat ini baru berjalan pada tahap wacana dan konsep yang bersifat teoretik belaka. Reformasi pada jajaran birokrasi justru hanya dijadikan “kendaraan politik” dan instrumen untuk memperkokoh kekuasaannya, sehingga birokrasi tidak dapat berbuat lain selain harus melayani penguasa dan pada akhirnya mengabaikan kepentingan rakyat. Untuk itu, tidak mengherankan jika sentuhan reformasi birokrasi yang

diharapkan dapat mengubah perilaku aparatur serta mampu meningkatkan kinerja dan pelayanan publik justru belum mampu mengubah keadaan. Budaya paternalisme yang menjadi salah satu penyakit birokrasi hingga saat ini justru masih mendapatkan tempat yang memadai, sehingga ia masih mewabah dan tumbuh subur di berbagai level birokrasi pemerintahan, termasuk pada pemerintahan di tingkat kecamatan.

Kondisi empirik juga memperlihatkan bahwa orientasi pada kekuasaan serta persepsi diri sebagai penguasa di wilayahnya menempatkan aparatus kecamatan sebagai pihak yang *superior* dan menjadikan masyarakat sebagai *inferior* atas kewenangan yang mereka miliki. Menguatnya persepsi semacam ini kemudian semakin mendapatkan legitimasi manakala masyarakat memberikan “angin segar” dalam bentuk pujian serta penghargaan yang berlebih terhadap posisi dan eksistensi aparatus pemerintah. Realitas sosial semacam ini kemudian berubah menjadi “penghambaan” terhadap aparatus yang sesungguhnya tidak berpihak pada masyarakat. Fenomena semacam ini, secara empirik banyak ditemukan khususnya di kecamatan yang kurang mendapatkan sentuhan informasi dan pengetahuan yang memadai seperti kecamatan-kecamatan yang berada di wilayah selatan Kabupaten Cianjur. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila kemudian para pejabat dan aparatur di berbagai level pemerintahan sering memperlakukan masyarakat yang dilayani secara tidak wajar dan tidak bersahabat.

Rendahnya kepedulian, sikap masa bodoh serta buruknya *performance* aparatur terhadap masyarakat yang

dilayani, boleh jadi merupakan dampak dari ketidakmampuan aparat dalam menampilkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Celakanya, kondisi seperti ini seringkali diperparah oleh ketidakjelasan penyelenggaraan pelayanan publik yang semestinya diatur melalui regulasi yang jelas serta memiliki legitimasi kuat, baik menyangkut lamanya waktu, besarnya anggaran maupun prosedur lainnya. Implikasinya menimbulkan adanya ketidakseimbangan antara hak yang harus diterima oleh masyarakat (pengguna jasa layanan) dengan kewajiban yang diberikan oleh aparat. Kecenderungan yang muncul adalah bahwa kewajiban yang harus diberikan (dikeluarkan) oleh masyarakat justru berbanding terbalik dengan hak yang mereka terima. Aparatur kadangkala semakin leluasa mempermainkan kekuasaannya atas nama prosedur atau peraturan sesuai dengan kepentingannya, sementara masyarakat yang dilayani semakin lemah dan tidak berdaya. Akhirnya masyarakat menerima apa adanya, walaupun bertentangan dengan harapan yang diimpikannya.

Disposisi atau sikap aparatur dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan juga tercermin dari besarnya insentif yang mereka terima atas tindakan dan kewajiban yang telah mereka keluarkan sehubungan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa sistem insentif yang dikembangkan oleh birokrasi pemerintah daerah (baca: Pemerintah Kabupaten Cianjur) belum sepenuhnya mampu memberikan akselerasi peningkatan kualitas pelayanan publik yang selama ini masih menjadi dambaan masyarakat. Oleh sebab itu, dapat dimengerti apabila aparatur di lingkungan pemerintah kecamatan pada umumnya belum merasa

terpuaskan oleh sistem insentif yang selama ini dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Cianjur.

Besarnya insentif yang diterima oleh aparatur kecamatan kadangkala tidak berbanding lurus dengan kebutuhan hidup mereka. Implikasinya, aparatur kecamatan kemudian sering kali mencari celah lain yang memungkinkan adanya biaya tambahan dari masyarakat sebagai kompensasi untuk memenuhi kebutuhannya. Bahkan tidak jarang pula ada sebagian aparat kecamatan yang mencari uang tambahan melalui kegiatan lain, seperti menjadi tukang ojek, sopir atau buruh tani. Itulah sebabnya Dwiyanto et al, (2002 : 15) mengingatkan bahwa “rendahnya gaji yang diterima oleh aparatur dan terbatasnya sumber insentif finansial yang bisa diperolehnya secara wajar sering menjadi salah satu faktor yang mendorong kekuasaan untuk menambah penghasilan. Pada sisi lain, ketidakpastian pelayanan yang sangat tinggi dan prosedur pelayanan yang sangat rumit dan panjang membuat *opportunity costs* untuk mengikuti prosedur permintaan masyarakat akan pelayanan publik melalui “jalur belakang” menjadi semakin tinggi. Pertemuan kedua faktor inilah yang kemudian sering mendorong munculnya rente birokrasi dan memperburuk kualitas pelayanan publik.”

Pada sisi lain, ditemukan pula fakta bahwa rendahnya tingkat penghargaan terhadap aparatur yang mampu menunjukkan prestasi kerja dan memberi pelayanan yang prima pada masyarakat menjadi salah satu pemicu menurunnya prestasi kerja aparatur. Promosi, mutasi dan rekrutmen pejabat struktural, yang menjadi sumber motivasi bagi aparatur, tidak sepenuhnya didasarkan pada prestasi kerja

dan kemampuan memberi layanan kepada masyarakat, tetapi lebih didasarkan atas senioritas, dan loyalitas pada atasan, serta kepercayaan atasan kepada bawahan. Akibatnya, aparatur lebih banyak memberikan perhatian kepada kepentingan atasan dan menunjukkan loyalitasnya kepada atasan, ketimbang kepada kepentingan masyarakat (Bustomi 2005 : 305). Penguatan terhadap pandangan ini juga dikemukakan oleh Thoah (2005 : 33) yang menandaskan bahwa “promosi merupakan *reward* yang diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar berupa kenaikan pangkat atau jabatan.”

Hasil penelitian terungkap pula bahwa dari sisi kepatuhan aparat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, terlihat masih adanya ketidakpatuhan dari sebagian aparat, terutama dari sebagian aparat dinas yang kewenangannya merasa diambil alih oleh pemerintah kecamatan. Terjadinya kecenderungan tersebut, dapat dipahami mengingat secara psikologis mereka sudah merasa “terampas” kewenangannya, yang berarti pula mereka akan kehilangan sebagian haknya untuk mendapatkan “keuntungan” secara material. Fenomena semacam ini kemudian dapat dilihat pada kewenangan urusan perizinan dan kewenangan pemungutan pajak, seperti pajak reklame khusus papan nama, pajak galian C serta pajak Hotel dan Restoran di bawah seratus ribu rupiah. Hal inilah yang kemudian melahirkan adanya tarik-menarik kepentingan, antara pemerintah kecamatan dengan pihak SOPD (Satuan Organisasi Perangkat Daerah) di lingkungan Kabupaten Cianjur.

Berbagai temuan di atas membuktikan bahwa sikap atau disposisi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan menjadi salah satu faktor penting bagi aparatur kecamatan dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, yang *out putnya* dapat dimanifestasikan melalui peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh sebab itu, dapat dipahami apabila sikap aparatur juga akan mencerminkan *performance* pemerintah kecamatan secara kelembagaan

4. Struktur Birokrasi

Hasil uji statistik memperlihatkan bahwa struktur birokrasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, dan urusan keuangan serta aset daerah telah memberikan pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan secara langsung sebesar 4 persen, sedangkan pengaruh secara total sebesar 15 persen. Hal ini mencerminkan bahwa keberadaan struktur birokrasi dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur. Bahkan kehadiran struktur birokrasi dianggap sebagai pedoman atau pemegang arah dari suatu kebijakan. Hal ini mengandung makna bahwa kehadiran struktur birokrasi akan mengarahkan aparat pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan yang bersangkutan.

Fakta empiris memperlihatkan, bahwa kerja sama dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan, dan urusan keuangan dan aset daerah, secara kualitatif belum sepenuhnya berjalan dengan efektif, sehingga menyulitkan aparat kecamatan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Instansi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan kecenderungan masih berjalan sendiri-sendiri. Bahkan dalam berbagai kasus yang menyentuh masalah keuangan, muncul kesan dari sebagian dinas yang cenderung tidak mau melakukan kerja sama dengan pemerintah kecamatan. Hal inilah yang kemudian semakin memperberat beban bagi pemerintah kecamatan, karena di satu sisi pemerintah kecamatan sudah mendapatkan tugas untuk melaksanakan kewenangan berdasarkan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten. Namun, secara operasional kurang mendapatkan dukungan dari instansi lain yang terlibat.

Kondisi faktual juga menggambarkan bahwa dalam konteks implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, koordinasi yang terintegratif antara pemerintah kecamatan dengan instansi lain yang terlibat menempati posisi yang cukup strategis. Strategisnya posisi koordinasi ini dapat dipahami, karena melalui koordinasi berbagai kegiatan yang akan dilakukan oleh pemerintah kecamatan akan memiliki kejelasan serta dapat menumbuhkan harmonisasi di antara pihak yang terlibat. Secara operasional, koordinasi yang dilakukan dapat dibedakan dalam dua

kategori, yakni koordinasi yang bersifat internal dan eksternal. Koordinasi yang bersifat internal dapat diklasifikasikan dalam koordinasi yang bersifat vertikal dan koordinasi yang sifatnya horisontal. Koordinasi yang bersifat vertikal dilakukan antara aparat kecamatan dengan Camat sebagai pimpinan di tingkat kecamatan. Kemudian koordinasi yang bersifat horisontal, yakni koordinasi antara bagian-bagian yang ada di lingkungan kecamatan yang kedudukannya selevel. Sementara koordinasi yang sifatnya eksternal, yakni koordinasi yang dilakukan antara pemerintah kecamatan dengan instansi lain yang ada di lingkungan Kabupaten Cianjur, baik koordinasi antara kecamatan dengan kecamatan lainnya dan kelurahan serta desa, maupun koordinasi antara pemerintah kecamatan dengan dinas, badan, kantor dan sekretariat yang ada di tingkat kabupaten termasuk dengan Bupati, Wakil Bupati dan Sekretaris Daerah. Oleh karena itu, dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, unsur pimpinan pada masing-masing instansi yang terlibat, dituntut untuk memiliki komitmen dan perhatian yang serius terhadap penerapan koordinasi, baik secara internal maupun eksternal.

Urgensi penerapan koordinasi oleh pimpinan sebagaimana diungkapkan di atas dilandasi oleh pemikiran bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan salah satunya ditentukan oleh kemampuan pimpinan dalam mengoordinasikan berbagai aktivitas yang terkait dengan kewenangan yang telah dilimpahkan. Penguatan terhadap pandangan tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa keberhasilan suatu

organisasi antara lain ditentukan kemampuan pimpinan dalam menyatupadukan aktivitas setiap organisasi yang saling memengaruhi dengan tingkat pengaruh yang berbeda-beda. Pandangan tersebut mengisyaratkan bahwa koordinasi yang efektif di antara berbagai komponen yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan akan mendorong terciptanya iklim yang kondusif dalam rangka mewujudkan tujuan kebijakan. Pentingnya membangun koordinasi yang efektif ini, juga diilhami oleh pemikiran bahwa setiap organisasi memiliki karakteristik yang berbeda-beda, sehingga membutuhkan adanya kesamaan visi, misi dan persepsi dalam menerjemahkan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan pada pemerintah kecamatan yang ada di Kabupaten Cianjur.

Pada sisi lain, ditemukan pula bahwa penerapan struktur birokrasi dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan ditentukan pula oleh adanya standar operasional prosedur (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980 :125) merupakan suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kegiatan setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat. Kondisi faktual memperlihatkan bahwa dalam konteks pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Cianjur belum seluruhnya menetapkan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang dibutuhkan untuk menerjemahkan seluruh jenis

kewenangan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah kecamatan. Fakta empiris ini dapat dilihat dari belum adanya petunjuk dan pelaksanaan teknis (Juklak & Juknis) untuk menerjemahkan beberapa jenis kewenangan yang telah dilimpahkan seperti pada kewenangan urusan perizinan, pemungutan pajak, dan kewenangan urusan kelautan. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila masih ada beberapa jenis kewenangan Bupati yang telah dilimpahkan kepada Camat sama sekali tidak dapat dilaksanakan. Hasil penelitian ini semakin menegaskan betapa pentingnya penetapan dan penerapan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam konteks pelaksanaan suatu kebijakan. Melalui Standar Operasional Prosedur (SOP) yang lengkap dan tepat, akan memudahkan para pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan esensi kebijakan yang telah ditetapkan.

Hasil penelitian juga menemukan bahwa kejelasan pembagian kerja dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan merupakan faktor penting dalam mendukung keberhasilan kebijakan tersebut. Di tingkat kecamatan, pembagian kerja dalam pelaksanaan kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tercermin dari struktur organisasi kecamatan yang kemudian dimanifestasikan melalui tugas pokok dan fungsi masing-masing kecamatan. Hal ini mengandung makna, bahwa secara formal aspek pembagian kerja ini telah memiliki kepastian, sehingga memberikan kejelasan bagi aparatur dalam menjalankan tugasnya. Namun demikian, secara operasional belum sepenuhnya sesuai dengan potensi sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing kecamatan, baik menyangkut

sumber daya aparatur, sumber daya peralatan maupun sumber daya anggaran. Hal inilah yang kemudian berimplikasi pada efektivitas pelaksanaan urusan kewenangan yang telah dilimpahkan pada pemerintah kecamatan. Di satu sisi, pembagian tugas telah tercermin dalam tugas pokok dan fungsi masing-masing kecamatan, namun karena potensi sumber daya kecamatan yang masih terbatas, maka dapat dimengerti apabila masih ada sebagian jenis kewenangan yang telah dilimpahkan belum dapat dilaksanakan secara efektif.

Hasil penelitian mengungkap pula bahwa penyebaran tanggung jawab pada setiap unit kerja yang ada di lingkungan masing-masing kecamatan kecenderungan belum merata. Hal ini tercermin dari belum meratanya jumlah sumber daya aparatur yang dimiliki oleh masing-masing kecamatan. Bahkan ada sebagian kecamatan, yang secara struktural belum seluruhnya terisi oleh sumber daya aparatur sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan kecamatan, seperti yang terlihat pada Kecamatan Campaka Mulya, Cijati, Cikadu, Kadupandak, dan Kecamatan Takokak. Kondisi tersebut, kemudian menyebabkan terjadinya kesenjangan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh masing-masing kecamatan. Padahal, secara yuridis banyaknya jenis kewenangan yang telah dilimpahkan kepada masing-masing kecamatan relatif sama, seperti yang tercermin dari Surat Keputusan Bupati Nomor 09 Tahun 2004.

Banyaknya jenis kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah kabupaten secara empirik sesungguhnya akan memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pelimpahan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut. Hal ini mengandung arti bahwa semakin banyak jenis kewenangan

yang dilimpahkan kepada pemerintah kecamatan, maka akan semakin besar beban kerja pemerintah kecamatan dalam menjalankan kewenangan yang telah dilimpahkan tersebut. Oleh karena itu, perbedaan dalam menentukan kebutuhan pemerintah kecamatan, baik menyangkut sumber daya aparatus, perlengkapan maupun pembiayaan kemudian memunculkan pertanyaan mendasar, mengapa hal ini bisa terjadi ? Sementara pada sisi lain, kelembagaan kecamatan saat ini sudah tidak lagi mengenal adanya tipologi kecamatan, yang esensinya mengklasifikasikan kecamatan berdasarkan kategori A,B, dan C yang penentuannya didasarkan pada luas wilayah, jumlah penduduk dan potensi yang dimiliki. Jika perbedaan perlakuan terhadap masing-masing kecamatan tersebut masih diberlakukan, maka tipologi kecamatan yang dulu pernah diberlakukan dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan untuk melihat efektivitas pelimpahan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah kecamatan, sehingga berbagai ketimpangan pelayanan yang selama ini terjadi dapat dieleminiasi

Analisis di atas memberikan gambaran, bahwa pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik, secara keseluruhan ditentukan oleh masing-masing faktor dari implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan, yaitu faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil analisis tersebut membuktikan bahwa hipotesis penelitian yang berbunyi “besarnya pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan

oleh Bupati kepada Camat terhadap kualitas pelayanan publik pada Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Cianjur, ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi dapat diterima secara empirik.” Diterimanya hipotesis tersebut, dibuktikan oleh hasil perhitungan statistik yang menunjukkan bahwa besarnya pengaruh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang diukur melalui faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik secara bersamaan (simultan) sebesar 69,6 persen dan selebihnya, yakni 30,4 persen dipengaruhi oleh faktor lain. Hasil hitung tersebut mengandung makna bahwa pelayanan yang berkualitas secara empirik sangat ditentukan oleh implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat. Kondisi tersebut sesungguhnya juga mencerminkan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang telah dilimpahkan oleh Bupati kepada Camat belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara efektif.

Berpijak pada hasil penelitian di atas, maka dapat ditemukan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah dalam memengaruhi dengan kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di Kabupaten Cianjur, secara empirik tidak hanya ditentukan oleh faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi semata, tetapi juga ditentukan oleh faktor kewenangan. Hasil temuan ini di samping

memperkuat juga mengembangkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III (1980).

Kesimpulan

Hasil penelitian terungkap bahwa implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan oleh Bupati kepada Camat, khususnya menyangkut kewenangan urusan umum pemerintahan, urusan perizinan dan urusan keuangan serta aset daerah telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur. Faktor-faktor dari implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan yang memberikan pengaruh paling besar terhadap kualitas pelayanan publik pada pemerintah kecamatan di lingkungan Kabupaten Cianjur adalah faktor disposisi (sikap aparat pelaksana), diikuti oleh faktor sumber daya, struktur birokrasi dan faktor komunikasi. Hasil penelitian ini, selain memperkuat juga mengembangkan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III (1980). Oleh karena itu, dalam mengukur keberhasilan implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan tidak bisa mengabaikan faktor kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintahan di bawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Abidin, Zainal, 2006, *Kebijakan Publik*, Jakarta : Suara Bebas

Agustino, Leo, 2006, *Politik & Kebijakan Publik*, Bandung : AIPI
Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad

Al-Rasyid, Harun, 1997, *Teknik Penarikan Sampel dan Penyusunan
Skala*, Bandung: Pascasarjana-UNPAD

Alma, Buchari, 2007, *Manajemen Pemasaran dan Pemasaran
Jasa*, Bandung : Alfabeta

Amos, Abraham, 2005, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta :
PT. Raja Grafindo Persada

Arief, Muhtosim, 2006, *Pemasaran Jasa & Kualitas Pelayanan :
Bagaimana Mengelola Kualitas Pelayanan Agar
Memuaskan Pelanggan*, Malang : Bayumedia Publishing

Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan
Praktis*, Jakarta : Rineka Cipta

Bryant And White, 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara
Berkembang*, Jakarta : LP3ES

Cheema,G. Shabbir dan Dennis A. Rondinelli, (Ed), 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California : Sage Publications, Inc. Beverly Hills

Dawud, Joni, 2006, *Aspek-aspek yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah*, Bandung : Humaniora

Dwiyanto, Agus, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Gajahmada University Press

Edwards III, George, 1980, *Implementing Publik Policy*, Washington DC : Congressional Quartely Press

Goggin, Malcolm L., and O.M. Bowman, James P. Lester and Lawrence J.O. Toole, 1990, *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*. Scoot, Foresman and Company, Illionis

Gomes, Faustino C., 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : ANDI OFFSET

Handoko, T. Hani, 1992, *Manajemen*, Yogyakarta : BPFE

Handi, Irawan, 2002, *Prinsip Kepuasan Pelanggan*, Jakarta : PT. Elex Media Kompetindo

- Hasibuan, Malayu, 1996, *Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah*, Jakarta : PT. Gunung Agung
- Islamy, Irfan M, 2004, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta : Bina Aksara
- Keban, Yeremias.T, 2004, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta : PT. Gava Media
- Koswara, Ekom, 2001, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*, Jakarta : Yayasan Pariba
- Kumiawan, Agung, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta : Pembaruan
- LAN RI, 2004, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Jakarta : CV. Raga Meulaba
- Lavelock, Cristoper, 1997, *Service Marketing*. Secon Edition. New York : Printice Hall
- Litvack, Jennie and Jesicca Seddon, 1999, *Decentralization*, Briefing Noefing Notes – Wolrd Bank Institute
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta : UPP STIM YKPN
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta : ANDI Offset

- Mustopadidjaja, 2003, *Manajemen Proses Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*, Jakarta : LAN RI – Duta Pertiwi Foundation
- Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Kybernologi : Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta : PT. Rineka Cipta
- Nugraha, 2006, *Mekanisme Kerja dan Koordinasi Perangkat Daerah*, Bandung : Humaniora
- Nugroho, Riant, 2004, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Yogyakarta : PT. Elex Media Komputindo
- , 2008, *Public Policy*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government) Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik*, Terjemahan, Jakarta : PT. Binaman Presindo
- Osborne, David and Plastrik, 2001, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan, Jakarta : PPM
- Pasolong, Harbani, 2007, *Teori Administrasi Publik*, Bandung : Alfabeta
- Rasyid, M. Ryaas, 2002, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Yakarta : Yasrif Watampone
- Ratminto dan Winarsih, Septi, Atik, 2005, *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual , Penerapan, Citizen's*

Charter dan Stándar Pelayanan Minimal, Yogyakarta :
Pustaka Pelajar

Ripley, Randal B., and Franklin Grace A., 1986, *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press, Chicago, USA

Rivai, Viethzal, 2003, *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada

Saefullah, A., Djadja, 2007, *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik : Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*, Bandung: LP3AN FISIP UNPAD

Sampara, Lukman, 2000, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta : STIA LAN Press

Sartono, 2004, *Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta : Gava Media

Siagian, Sondang. P, 2002, *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Jakarta : Bumi Aksara

Simon, H.A., 1984, *Proverbs of Administration*. dalam Classical of Organization Theory. Third Edition. Diedit Oleh Shafritz, J.M. dan J.S. OH. Pacific Grove, CA : Brooks/Cole Publishing Company

- Sinambela, Poltak Lijan, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Singarimbun, Masri, dan Sofian Effendi, 1995, *Metode Penelitian Survei*, Cetakan Ke II, Jakarta : LP3ES
- Sobandi, Baban, 2005, *Penataan Kelembagaan dan Model Pengukuran Beban Kerja Organisasi*, Bandung : Humaniora
- Soehartono, Irawan, 2000, *Metode Penelitian Sosial*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- , 2003, *Analisis Jalur (Path Analysis)*, Bandung : Lemlit Unpas
- Solihin, Dadang, 2002, *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Jakarta : ISMEE
- Stoner, J.A.F. 1982, *Management*, Englewood Clifs, NJ: Prentice – Hall
- Sugandha, Dann, 1991, *Koordinasi : Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Jakarta : Intermedia
- Sugiono, 1999, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung : Al-fabeta
- Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung : Alfabeta

- Syukur, Abdullah M., 1986, *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi*, Jakarta : Bandiklat Depdagri
- Tachjan, 2006, *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung : AIPI Bandung – PUSLIT KP2W LEMLIT UNPAD
- Tangkilisan, Hesel, Nogi.S, 2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Yogyakarta : Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset
- The Liang Gie, 1978, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia : Suatu Analisa Tentang Masalah-masalah Desentralisasi dan Tjara-tjara Penyelesaiannya*, Jakarta : Gunung Agung
- Thoha, Miftah, 2002, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta : Rajawali Press
- Tjiptono, Fandy, 2005, *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*, Yogyakarta : ANDI OFFSET
- , 2006, *Manajemen Jasa*, Yogyakarta : ANDY OFFSET
- Tjiptono, Fandy dan Chandra Gregorius, 2007, *Service, Quality & Satisfaction*, Edisi 2, Yogyakarta : ANDY OFFSET
- Usman, Husaini, 2000, *Metodologi Penelitian Sosial*, Jakarta : Bumi Aksara.

Utomo, Tri Widodo, 2006, *Pendelegasian Kewenangan Pemerintahan Daerah Kepada Kecamatan dan Kelurahan*, Bandung : Humaniora

Varma, S.P., 1996, *Teori Politik Modern*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada

Wahab, Solichin Abdul, 2001, *Analisis Kebijakan ; dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara

Wasistiono, Sadu, 2002, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung : CV. Focusmedia

-----, 2006, *Memahami Asas Tugas Pembantuan : Pandangan Legalistik, Teoritik dan Implementatif*, Bandung : CV. Focusmedia

Wasistiono, Sadu, Nurdin, Ismail dan Fahrurrozi, 2009, *Perkembangan Organisasi Kecamatan : Dari Masa Ke Masa*, Bandung : Focus Media

Wicaksono, Kristian W., 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Yogyakarta : Graha Ilmu

Widodo, Joko, 2007, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Malang : Bayumedia

Winardi J., 1992, *Motivasi dan Pemotivasian Dalam Manajemen*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Pustaka

Winamo, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Media Pressindo

Zeithaml, Valerie A.; Parasuraman A., and Barry Leonard L., 1990, *Delivering Quality of Service : Balancing Customer Perception and Expectation*. New York : The Free Press

II. Disertasi, Jurnal dan Dokumen Lain

Bustomi, Thomas, 2005, *Pengaruh Fasilitas Perencanaan dan Koordinasi Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan (Studi di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi)*, Disertasi, Bandung : Program Pascasarjana Unpad

Dahlan, A. Aan, 2004, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Terhadap Kualitas Pelayanan Masyarakat di Kabupaten Sumedang*, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Vol 1 Edisi 3, Sumedang : Program Pascasarjana STPDN Depdagri

Fady, Hendra, 2009, *Pelayanan Publik : Agenda yang Terabaikan*, Jurnal Administrasi Negara, Vol 1 Edisi 5, Makasar : Fisip Unhas

Hoessein, Bhenyamin , 2001, *Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Idealisasi Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal MIPI, Edisi 9, Tahun 2001

-----, 2001, *Strategi Implementasi Kebijakan Sebagai Faktor yang Terabaikan Dalam Agenda Desentralisasi*, Jurnal MIPI, Edisi 13, Tahun 2001

Kabul, Imam, 2007, *Kedudukan, Kewenangan, dan Pertanggungjawaban Camat dalam Struktur Pemerintahan Daerah*, Malang : Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Brawijaya

Keppres Nomor 5 tahun 2001, Tentang *Pengakuan Kewenangan Kabupaten/ Kota*

Keppmendagri Nomor 158 tahun 2004 Tentang *Pedoman Organisasi Kecamatan*, Jakarta : Sinar Grafika

Kinseng, Rilus.A, 2007, *Kecamatan Di Era Otonomi Daerah : Status dan Wewenang Serta Konflik Sosial*, Disertasi, Jakarta : Program Pascasarjana Universitas Indonesia

Surat Keputusan Bupati Cianjur Nomor 32 Tahun 2001 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan*

Surat Keputusan Bupati Cianjur, Nomor 9 Tahun 2004 *Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintahan Oleh Bupati Kepada Camat*

Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2003 *Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*

Thoha, Miftah, 1985, *Titik Berat Otonomi Daerah*, dalam *Prisma*, Nomor 12, Jakarta.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah* : Jakarta : Grafindo Persada

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika

Partadinata, Ardi, 2002, *Pengaruh Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Legitimasi Pemerintahan (Studi di Kota Tangerang – Propinsi Banten)*, Disertasi, Bandung : Program Pascasarjana Unpad

Purwanto, Agus, 2004, *Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik*, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol 8

Nomor 2, Yogyakarta : Program Pascasarjana UGM-
Magister Administrasi Publik

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 Tentang *Kewenangan
Pemerintah, Pemerintah Propinsi serta Kabupaten/Kota
sebagai Daerah Otonom*, Bandung : Focus Media

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Tentang *Organisasi
Perangkat Daerah*, Bandung: Fokus Media

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 Tentang *Pembagian
Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah
Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota*) Jakarta :
Sinar Grafika

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008, Tentang *Kecamatan*,
Jakarta : Sinar Grafika

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 4 Tahun 2004, Tentang
Kewenangan Daerah

Perda Kabupaten Cianjur Nomor 07 Tahun 2008 tentang *Organisasi
Pemerintah Daerah dan Pembentukan Organisasi
Perangkat Daerah Kabupaten Cianjur*

