

**IMPLEMENTASI KEPUTUSAN  
BUPATI KUTAI KARTANEGARA  
NOMOR 180.188/HK-537 TAHUN 2001  
TENTANG PELIMPAHAN SEBAGIAN  
KEWENANGAN BUPATI KEPADA  
CAMAT  
(STUDI KASUS DI KECAMATAN  
SAMBOJA)**

**AHMAD NURKHALISH  
MAHASISWA PASCASARJANA**

**ABSTRAK**

Ahmad Nurkhalish, Nim, 080 2016 136, Program Studi Magister Ilmu Administrasi Negara, Bidang Konsentrasi Kebijakan Publik, Universitas Mulawarman Samarinda. Judul Penelitian adalah Implementasi Keputusan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 180.188/HK-537 Tahun 2001 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat (Studi Kasus, di Kecamatan Samboja). Dalam penulis tesis ini dibimbing oleh Bapak Prof. Dr. H. Adam Idris, M.Si. sebagai pembimbing I dan Bapak Drs. Massad Hatuwe, M.Si sebagai pembimbing II.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Keputusan Bupati Kutai Kartanegara No.180.188/HK-537 Tahun 2001 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dan faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan tersebut. Jenis penelitian yang dilakukan termasuk penelitian deskriptif dan akan dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif. Fokus penelitian yang ditetapkan : Pemahaman aparatur pelaksana terhadap kebijakan, Alokasi Anggaran yang dipersiapkan untuk implementasi kebijakan, Kuantitas dan Kualitas sumber daya aparatur sebagai pelaksana kebijakan, Jenis Kewenangan yang dilimpahkan, Keberadaan sarana/ fasilitas operasional untuk menunjang kegiatan, Perubahan yang terjadi atas layanan yang diberikan pada masyarakat dan Responsibilitas Aparatur terhadap pelimpahan kewenangan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui

observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknis analisis data yang digunakan adalah model interaktif sebagaimana yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati Kutai Kartanegara kepada Camat Samboja belum menunjukkan hasil yang optimal, karena secara implementatif kebijakan tersebut kurang didukung oleh berbagai faktor, terutama faktor sumber dana, sumber daya aparatur, dan sarana dan prasarana yang memadai. Secara faktual kebijakan tersebut telah memberikan kontribusi yang berarti bagi masyarakat meskipun belum menyeluruh tetapi implikasi dari kebijakan Bupati tersebut telah membawa perubahan yang berarti bagi kehidupan masyarakat. Kurang optimalnya implementasi kewenangan yang dilimpahkan Bupati Kartanegara kepada Camat Samboja, disebabkan kurang didukung dengan sumber daya yang cukup, diantaranya sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi profesional, sarana / fasilitas kerja yang memadai, dan sumber dana yang cukup. Selain itu disebabkan kurang intensifnya dalam mensosialisasi kebijakan pada masyarakat karena belum semua masyarakat Samboja mengetahui dan memahami terhadap isi kebijakan dan masih kurangnya responsibilitas masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

**PENDAHULUAN**

**Latar Belakang Masalah**

Pada era reformasi masyarakat berharap mutu pelayanan akan lebih baik, apalagi seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, justru kebutuhan masyarakat akan terlayani sesuai yang diharapkan. Tetapi dalam kenyataannya masih terjadi kesenjangan antara harapan dengan kenyataan, yaitu masih adanya masyarakat yang belum terlayani sesuai kebutuhannya. Meskipun berbagai upaya telah dilakukan, tetapi dalam kenyataannya belum mampu memperbaiki tuntutan masyarakat bahkan justru terjadinya disparitas pelayanan. Seperti yang terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara, belum semua masyarakat dapat terlayani sesuai yang

diharapkan. Upaya yang dilakukan pemerintah Kab. Kukar adalah mengeluarkan kebijakan no.180.188/HK-537 Tahun 2001, tentang pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat. Hal tersebut didasarkan, karena luasnya wilayah kewenangan, dengan kebijakan tersebut layanan akan lebih efektif.

Meskipun kebijakan tersebut telah dikeluarkan tetapi belum juga harapan masyarakat terlayani secara keseluruhan bahkan ada sebagian kecil masyarakat yang merasa kurang puas atas layanan yang diberikan. Seperti layanan KTP, terkesan birokratis karena jalur layanan tidak mencerminkan esensi pelayanan sebagai mana yang diatur dalam Kepmenpan nomor 63 tahun 2003. Disisi lain seiring dengan pelimpahan kewenangan (12 kewenangan) ternyata tidak dibarengi dengan faktor-faktor pendukung, seperti seperti sumber daya aparatur yang profesional, sarana dan prasarana yang memadai, baik secara kuantitas maupun kualitas serta alokasi dana operasional yang memadai. Fenomena tersebut justru berpotensi terhadap 12 kewenangan yang dilimpahkan tidak semuanya dapat diimplementasikan secara optimal.

yang mendorong penulis tertarik untuk menelaah lebih mendalam agar dapat mengungkap fenomena yang terjadi dalam kaitannya dengan kebijakan Bupati Kutai Kartanegara tentang 12 kewenangan yang dilimpahkan kepada Camat Samboja, dan sekaligus untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menghambat implementasi kebijakan tersebut. Untuk mendapat gambaran yang lebih jelas sekaligus menjawab permasalahan tersebut, maka perlunya dilakukan kajian ilmiah yaitu penelitian lapangan.

### **Perumusan Masalah**

Berdasarkan pernyataan masalah yang dikemukakan pada latar belakang masalah maka penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat dalam upaya

meningkatkan pelayanan publik di Kecamatan Samboja ?

2. Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di Kecamatan Samboja?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di Kecamatan Samboja.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati kepada Camat dalam upaya meningkatkan pelayanan publik di Kecamatan Samboja.

### **Kegunaan Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk:

1. Secara teoritis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis bagi peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan terutama pada pengembangan ilmu Administrasi negara dan khususnya Ilmu Pemerintahan Daerah.
2. Secara praktis : Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi Camat Samboja dan instansi vertikal pada Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara agar dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan di masa yang akan datang.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Konsep Implementasi Kebijakan**

Kebijakan dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang tegas yang disimpati oleh adanya perilaku yang konsisten dan pengulangan pada bagian dari keduanya bagi orang-orang yang melaksanakannya Kenneth Frewitt, (dalam Thoha, 1997 : 58-59).

Sedangkan kebijaksanaan pemerintah dapat diartikan setiap keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah atau negara atas nama instansi yang dipimpinnya (Presiden, Menteri, Gubernur, Sekjen dan seterusnya dalam rangka melaksanakan fungsi umum pemerintah atau pemba-ngunan, guna mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu atau dalam rangka melaksanakan produk-produk keputusan atau peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dan lazimnya dituangkan dalam bentuk aturan perundang-undangan atau dalam bentuk keputusan formal.

Kedua pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan mengandung arti : (1) Hasil produk keputusan yang diambil dari komitmen bersama, (2) adanya formalisasi, (3) pelaksanaannya adalah orang-orang dalam organisasi, (4) adanya perilaku yang konsisten bagi para pengambil keputusan dan pelaksana. Sedangkan Van Horn (dalam Abdul Wahab, 1997 : 65) pelaksanaan kebijakan dapat diartikan sebagai " Those actions by public or private individuals ( or group) they are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions" ("tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan"). Sedangkan proses implementasi kebijakan tersebut baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan dalam bentuk program-program harus mempertimbangkan antara peluang dan kelemahan, dimungkinkan kecilnya resiko dan besarnya peluang sehingga tercapainya tujuan organisasi seperti yang diharapkan. Untuk memperoleh hasil seperti yang diharapkan sebagainya dalam proses pengambilan keputusan perlu melibatkan berbagai unsur (*Stakeholders*), sehingga hasil keputusan akan melahirkan suatu produk kebijakan yang menyentuh atau mewakili semua kepentingan.

Dari berbagai teori tentang proses pengambilan keputusan memang harus melibatkan orang-orang yang memiliki

kemampuan dan kredibilitas yang tinggi sehingga kebijakan yang diambil tidak terjadi bias. Hal senada seperti yang dirumuskan oleh Van Meter dan Van Horn, (dalam Abdul Wahab, 1997 : 79), bahwa "suatu proses implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi." Atas dasar pandangan tersebut, maka tipologi kebijakan yaitu : (1) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan, dan (2) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Implementasi akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan relatif tinggi.

Berbeda dengan pendapat Nugroho, 2005 : 123) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Perincian tujuan dari suatu kebijakan yang telah disebutkan di atas sangat dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Isi kebijakan itu sendiri terdiri atas : (1) kepentingan yang dipengaruhi, (2) tipe manfaat, (3) derajat perubahan yang diharapkan, (4) letak pengambilan keputusan, (5) pelaksana program, (6) sumber daya yang dilibatkan. (Grindle dalam Wahab, 1997 : 127).

Kemudian Udoji (dalam A. Wahab, 1997 : 59) dengan tegas mengatakan bahwa "*the execution of policies is an important if not more important than policy making. Policies will remain dream or blueprints file jackets unless they are implemented*". (Pelaksanaan kebijaksanaan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan).

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan yang dirumuskan bukan hanya sekedar dijadikan dokumen yang tersimpan rapi dalam arsip, melainkan harus diimplemen-tasi sehingga dampaknya dapat dirasakan oleh

target group. Dengan demikian proses implementasi merupakan suatu tindakan yang mutlak harus dilakukan dalam meraih dampak yang diinginkan. Sebab yang menjadi tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Dapat diketahui fungsi implementasi ialah : (1) untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan atau sasaran kebijaksanaan negara diwujudkan sebagai outcome (hasil akhir) kegiatan yang dilakukan; (2) mencakup penciptaan policy delivery system (system penyampaian / perumusan kebijaksanaan) yang biasanya terdiri atas cara atau sarana tertentu yang dirancang (didesain) secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan dan sasaran yang dikehendaki.

### **Kebijakan Pelimpahan Kewenangan**

Pengertian desentralisasi adalah batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenang dari atas ke bawah dalam hirarki organisasi (Steers, 1977 : 71). Menurut Rondinelli, (1989 : 27) desentralisasi adalah *"transfers of planning, decision making, or administrative authority for the central government to its field organization, local administrative units and local government.* Desentralisasi kewenangan, menurut Paramita (1985 : 71), adalah batas perluasan berbagai jenis kekuasaan dan wewenang dari atas ke bawah dalam hirarki organisasi. Dengan demikian, pengertian desentralisasi kewenangan terkait erat dengan konsep partisipasi dalam pengambilan keputusan. Semakin dilibatkannya para personil dalam pengambilan keputusan, maka personil tersebut semakin dapat turut serta dalam dan memikul tanggung jawab atas keputusan keputusan yang telah ditetapkan tersebut.

Menurut Steers (1985 : 72) desentralisasi kewenangan sering menghasilkan perbaikan pada beberapa segi dari efektivitas organisasi, khususnya desentralisasi yang berhubungan dengan meningkatnya komunikasi dua arah yang terbuka. Dengan adanya komunikasi dua arah tersebut, akan mendorong menghasilkan peningkatan inovasi dan kreativitas dalam organisasi. Selain itu, dengan desentralisasi akan

mendorong pemanfaatan yang optimal dari seluruh jumlah personil yang ada.

Menurut Tjokroamidjojo, (1997 : 132) mengatakan bahwa dengan dilakukannya desentralisasi akan memberikan keuntungan sebagai berikut :

1. Mengurangi beban pemerintah pusat, 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 pada kontribusi kegiatan mereka;
3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis;
4. Melatih rakyat untuk dapat mengatur urusannya sendiri;
5. Pembinaan kesatuan nasional.

Dari pendapat tersebut kemudian dipertegas oleh Osborn dan Gaebrel (1995 : 283) mengatakan bahwa desentralisasi memiliki keunggulan sebagai berikut :

1. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel dari pada yang tersentralisasi; lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah.
2. Lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif dari pada yang tersentralisasi.
3. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif dari pada yang tersentralisasi.
4. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa desentralisasi (pelimpahan ) kewenangan penting bagi sebuah institusi sangat memberikan kontribusi yang berarti dalam rangka pencapaian tujuan. Karena dengan dilakukannya desentralisasi tidak terjadi penumpukan kekuasaan bahkan tujuan yang diharapkan dapat dicapai lebih efektif dan efisien. Karena dengan diberikan pelimpahan kewenangan/desentralisasi

kewenangan. selain jalur kewenangan dapat diperpendek/ramping juga dapat memacu para penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dapat bersikap lebih kreatif, inovatif dan berorientasi pada hasil yang lebih baik.

Demikian halnya dengan desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang otonomi merupakan suatu upaya untuk mengurangi mata rantai jalur birokrasi, juga dapat mendorong kemandirian daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian desentralisasi cukup beralasan untuk diterapkan disemua tatanan organisasi karena memiliki urgensi yang sangat esensial dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi lembaga dalam mewujudkan visi dan misi yang telah ditetapkan.

Straus dan Sayles (1986 : 182-183) menyatakan : telah banyak ditemukan bahwa untuk memperoleh hasil yang lebih baik dari pelaksanaan kegiatan organisasi jika para bawahan diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam mengambil keputusan, baik melalui konsultasi dengan kelompok atau dengan memperbolehkan para bawahan mengambil dan menerapkan keputusan-keputusan sendiri. Partisipasi semacam itu, membawa keuntungan bagi semua pihak. Mengingat bahwa keputusan-keputusan yang lebih baik, seringkali dibuat oleh orang-orang yang dekat dengan pekerjaan. Begitu juga jika para bawahan diberi kebebasan yang diperlukan, seringkali mereka melakukan pekerjaan yang mengesankan dan menyusun metode-metode mereka sendiri untuk penjadwalan dan pengendalian mutu. Mereka menghasilkan cara-cara yang lebih mudah dan lebih baik untuk melakukan pekerjaan. Mereka dapat bertukar pikiran mengenai bagaimana meningkatkan hasil dan menanyakan gagasan-gagasan atasan serta memberinya informasi tambahan yang dapat dipakainya dalam mengambil keputusan. Menyadari akan keuntungan dari desentralisasi kewenangan dalam suatu organisasi, setiap lembaga perlu diterapkan tanpa kecuali, baik lembaga pemerintah

mapun lembaga swasta. Dengan adanya desentralisasi kewenangan maka suatu pekerjaan akan lebih lancar dan tidak hanya tersentralisasi pada eselon atas. Keuntungan lain yang dapat dirasakan dengan adanya desentralisasi bahwa pekerjaan dapat diselesaikan lebih efektif.

Dalam kaitannya dengan desentralisasi kewenangan sebagaimana yang dilakukan Bupati Kutai Kartanegara, memiliki urgensi untuk kelancaran administrasi, karena dengan 12 kewenangan yang dilimpahkan akan dapat mewarnai kehidupan masyarakat di Kecamatan Samboja akan lebih baik. Terkait dengan desentralisasi kewenangan tersebut Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara juga terdapat 14 kewenangan lainnya yang diatur berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2000, tentang Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara. Mengenai 12 kewenangan yang dilimpahkan Bupati kepada Camat dalam pelaksanaannya diatur berdasarkan surat keputusan Bupati Nomor 180.188/HK-537 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kutai Kartanegara Kepada Camat di Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara . Adapun kewenangan yang diserahkan meliputi 12 kewenangan dengan 53 kegiatan. Dua belas kewenangan dimaksud meliputi :

1. Bidang Pertanian
2. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
3. Bidang Ketenagakerjaan
4. Bidang Pekerjaan Umum
5. Bidang Perhubungan
6. Bidang Pertambangan
7. Bidang Pariwisata
8. Bidang Pendidikan Luar Sekolah Pemuda dan Olah Raga
9. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik
10. Bidang Pendaftaran Penduduk
11. Bidang Pertanahan
12. Bidang Pelayanan Pemungutan Pendapatan Daerah :

Diharapkan 12 kewenangan yang dilimpahkan tersebut dapat membawa perubahan yang berarti bagi kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Karena tidak lagi dihadapkan pada suatu persoalan yang dapat menimbulkan biaya ekonomi tinggi sebab

telah dilakukan pemangkasan birokrasi. Dengan demikian segala kepentingan masyarakat tidak perlu lagi menyelesaikan ke Dinas Kabupaten tetapi dapat diselesaikan di Kantor Camat Samboga. Tujuan dilakukannya pelimpahan kewenangan tersebut adalah untuk lebih memberikan pelayanan yang cepat, tepat dan pembiayaan yang relatif murah bagi masyarakat sehingga dapat membawa perubahan/perbaikan terhadap kehidupan masyarakat.

Menurut Steers (1985 : 72) desentralisasi kewenangan sering menghasilkan perbaikan pada beberapa segi dari efektivitas organisasi, khususnya desentralisasi yang berhubungan dengan meningkatnya komunikasi dua arah yang terbuka. Dengan adanya komunikasi dua arah tersebut, akan mendorong menghasilkan peningkatan inovasi dan kreativitas dalam organisasi. Selain itu, dengan desentralisasi akan mendorong pemanfaatan yang optimal dari seluruh jumlah personil yang ada. Pendapat tersebut dipertegas oleh Osborne (1995 : 283) mengatakan bahwa lembaga yang terdesentralisasi mempunyai sejumlah keunggulan, yaitu : Pertama, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi; lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah. Kedua, lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi. Ketiga, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi. Keempat, lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.

## **Pelayanan Publik**

### **Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. (Widodo Joko, 2001). Sedangkan Pelayanan Umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan

pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah, dan di lingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan. Kewajiban pemerintah daerah sebagai penyelenggara utama pelayanan publik untuk melayani kebutuhan publik yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis, hal ini dapat diartikan bahwa "Pelayanan Publik adalah segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik". Memberikan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah daerah) merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berkesinambungan seiring dengan perkembangan harapan publik yang menuntut untuk dilakukan peningkatan kualitas pelayanan publik. Setiap manusia memerlukan alat-alat yang dapat mendukung kehidupannya. Alat-alat tersebut dapat berupa barang dan jasa bahkan kepedulian terhadap sesama maupun lingkungan yang kesemuanya disebutkan kebutuhan.

### **Pelayanan Masyarakat Birokrasi**

Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara dewasa ini, kehidupan masyarakat maupun kehidupan secara individual sangat dipengaruhi oleh negara. Pengaruh negara dapat dirasakan sejak seseorang dilahirkan sampai menjelang ajalnya melalui berbagai bentuk pengaturan dan kontrol yang dijalankan oleh badan-badan pemerintahan yang bertindak atas nama negara. Fenomena intervensi negara (*state intervention*) merupakan suatu perwujudan diterimanya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) (Abdul Wahab, 1995 : 8). Oleh karena itu, fenomena intervensi negara dalam berbagai negara akan memberikan bentukan yang

beragam terhadap pelayanan publik yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah.

Dalam perkembangan dewasa ini ada kecenderungan yang sangat kuat yang mengarah pada implementasi pelayanan publik yang berkeadilan. Kecenderungan ini tercermin dari munculnya pergeseran paradigma administrasi negara dari paradigma kuantitatif ke paradigma kualitatif. Dalam perkembangan paradigma administrasi negara (publik), visi terhadap tema sentral administrasi negara telah mengalami perubahan pandangan. Misalnya, kelompok cendekiawan muda administrasi negara yang dipelopori oleh Dwight Waldo dan Frederickson yang tergabung dalam gerakan administrasi negara baru (*the neo public administration*) menawarkan nilai keadilan sosial atau persamaan serta pelayanan kepada publik sebagai tema sentral yang harus diwujudkan dalam administrasi negara, yang mempunyai implikasi struktural maupun manajerial. Selain itu, dalam paradigma ini juga ditekankan menolak efisiensi sebagai satu-satunya nilai dalam administrasi negara (Tjokrowinoto, 1993 : 40-42).

Kemudian, munculnya *paradigma interpretative dan critical theory* dan *paradigma theories of emergence* dari Horton dan Meyer serta tulisan Henry tentang etika pelayanan intern dan ekstern, menekankan peran pemerintah dalam bidang pelayanan publik (Effendi, 1989 : 10). Berikut, Mufiz (1985 : 118) menyatakan bahwa elemen pokok administrasi negara adalah setiap organ pemerintah tanpa memandang tingkatannya harus melayani urusan masyarakat. Sejak bertahun-tahun studi tentang *public service* telah banyak dilakukan, yang kemudian istilah birokrasi dan birokrat menjadi satu konsep dasar dalam pembahasannya. Birokrasi dimaksud adalah sebagai satu sistem otoritas yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan serta dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur, suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh orang banyak. Morteins Marx dalam Albrow (1989 : 29) merumuskan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintah modern untuk pelaksanaan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi,

dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparat pemerintah.

Demikian juga Blau dan Page (dalam Mufiz, 1985 : 171) memformulasikan birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar, dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang. Dengan demikian birokrasi tidak hanya dikenal dalam organisasi pemerintah saja, tetapi juga pada semua organisasi-organisasi besar. Karena itu birokrasi akan ditemui pada setiap bentuk organisasi yang dihasilkan oleh proses rasionalisasi terutama organisasi pemerintah. Kemudian Welker (dalam Hicks dan Gandler, 1981 : 206) menggambarkan pandangan birokrasi-nya yang ideal, mencakup karakteristik-karakteristik esensial, dan mengenai organisasi yang radikal dan efisien. Menurut Welker dalam Robbins (1994 : 338) terdapat enam karakteristik birokrasi, yaitu :

1. Adanya prinsip pembidangan tugas yang jelas, pada umumnya diatur berdasarkan hukum atau peraturan administrasi.
2. Adanya prinsip hirarki (kewenangan yang jelas)
3. Manajemen didasarkan atas dokumen-dokumen tertulis atau diarsipkan.
4. Terdapat spesialisasi dan pengembangan pekerjaan melalui latihan keahlian
5. Aktivitas spesialisasi menurut kepastian pekerjaan secara penuh.
6. Berlakunya aturan-aturan umum mengenai manajemen.

Karakteristik-karakteristik tersebut menggambarkan ideal type birokrasi yang lebih merupakan gambaran hipotesis daripada yang sebenarnya tentang bagaimana kebijakan organisasi itu distruktur. Birokrasi adalah organisasi berskala luas yang didalamnya terdapat karakteristik-karakteristik di atas. Pembagian tugas yang jelas bagi aparat birokrasi serta setiap tugas yang dilaksanakan menurut keahlian. Posisi diatur dalam bentuk hierarki, dengan wewenang disusun dan didelegasikan secara bertingkat mulai dari tingkat atas sampai ke tingkat organisasi paling bawah. Segala tindakan administrasi harus tertulis dan

pejabat birokrasi harus mampu memisahkan tugas / kegiatan kantor dengan kegiatan pribadi. Mengingat tugas-tugas di dalam organisasi dilaksanakan berdasarkan spesialisasi maka diperlukan pendidikan dan latihan bagi aparat birokrasi secara kontinu.

Memahami karakteristik birokrasi di atas, dapat dikemukakan beberapa keunggulan dari birokrasi, yaitu terletak pada administrasi yang dikelola secara efisien, tegas dan pasti karena segala tindakan aparat administrasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan secara umum, konsisten dan rasional. Oleh karena itu birokrasi ini dapat dijalankan dan dipahami kalau aparat birokrasi telah berpikiran maju dan rasional. Keunggulan lain ialah bahwa administrasi didokumentasikan, sehingga terhindar dari kekaburan-kekaburan dan akan mengarah kepada tindakan konsisten dalam segala bidang administrasi. Keunggulan berikutnya, bahwa terdapat kesatuan kebijakan dalam administrasi karena sumber kekuasaan itu datang dari satu sumber yaitu puncak organisasi dilimpahkan setingkat demi setingkat melalui hierarki organisasi. Demikian pula keunggulan birokrasi ialah rasionalitas, yaitu cara berpikir yang sistematis berdasarkan realita dan ketepatan dalam menggunakan sarana administrasi. Rasionalitas dapat dilaksanakan kalau setiap aparat birokrasi dlandaskan kepada peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan itu mencerminkan sejauh mungkin realita yang ada. Terhadap pandangan Welker mengenai birokrasi ini, menurut Arief (1986:100) telah dapat melengkapi pandangan orang untuk melihat dan menganalisis organisasi secara jelas dan pasti. Namun banyak juga kritik terutama mempersoalkan mengenai birokrasi dan efisiensi, walaupun demikian Welker sendiri dalam Sanusi (1987 : 289) memperkuat segi positifnya bahwa eksistensi birokrasi tidak bisa dibantah. Hal ini diakui juga oleh Osborne dan Gaebler (1992 : xviii), bahwa masyarakat yang beradab tidak akan berfungsi efektif manakala pemerintahnya tidak akan berfungsi efektif kerjanya, yang menjadi masalah sistemnya bukan orang yang

berkerja pada pemerintah dan pemerintah menjamin persamaan hak warganya.

Melihat pola hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, Alfian dan Syamsuddin (1991 : 229) membedakan dua kategori orientasi tanggung jawab birokrasi, yaitu orientasi pelayanan dan orientasi pengendalian sosial. Sebagai pelayan masyarakat, birokrasi pemerintah secara profesional harus memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mampu menjamin kepuasan pihak yang dilayani.

Osborne dan Gaebler (1992 : ix) mengusulkan sembilan asas kebijakan yang berkaitan dengan tugas masyarakat yang dilakukan pemerintah dan sekaligus merupakan asas pelayanan kepada masyarakat, yaitu :

- 1) mengemudikan ketimbang pemerintah yang melayani,
- 2) bersainglah dalam memberikan pelayanan,
- 3) organisasi yang melaksanakan aturan perlu diubah menjadi organisasi yang mempunyai misi,
- 4) biaya yang menghasilkan sesuatu jangan sebaliknya,
- 5) perhatikan kebutuhan langganan dan bukan kebutuhan birokrasi,
- 6) mendapatkan biaya dan bukan memboroskan biaya,
- 7) mencegah lebih baik ketimbang mengobati,
- 8) jauhilah hierarki, kembangkan partisipasi dan kerja tim,
- 9) perubahan sesuaikan dengan keadaan pasar.

Kesembilan kecenderungan tersebut walaupun terjadi di Amerika Serikat, setidaknya beberapa diantaranya mempunyai nilai yang sama dengan apa yang sedang dipikirkan, diarahkan dan dikembangkan oleh pemerintah sekalipun mungkin berbeda lingkungannya. Khusus didalam kontak pelayanan masyarakat, pemerintah harus lebih bersifat terbuka menghubungkan partisipasi dan kerja tim, menempatkan diri pada posisi tuntutan kebutuhan masyarakat, serta peran pemerintah harus diimbangi oleh peran serta dalam pelayanan masyarakat.



Sedangkan kebijakan pemerintah sebagaimana yang di atur melalui Kepmenpan nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Pelayanan Umum, secara implementatif harus mencerminkan 8 prinsip pelayanan, antara lain :

- a. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur / tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan dari kepastian ; adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
  - 1) Prosedur / tata cara pelayanan umum;
  - 2) Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administrasi;
  - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum;
  - 4) Rincian biaya/ tarif pelayanan umum dan tatacara pembayarannya;
  - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum;
  - 6) Hak dan Kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti bukti penerimaan permohonan / kelengkapan sebagai alat untuk memastikan mulai dari proses pelayanan umum hingga penyelesaiannya;
  - 7) Pejabat yang menerima keluhan masyarakat apabila terdapat sesuatu yang tidak jelas, dan atau tidak puas atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (pelanggan);
- c. Keamanan dalam arti bahwa proses hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum;
- d. Keterbukaan dalam arti prosedur/ tatacara, persyaratan , satuan kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/ tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisien dalam :
  - 1) Persyaratan pelayanan umum dibatasi hanya pada hal-hal yang berkaitan

langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan;

- 2) Dicegah adanya pengulangan kelengkapan persyaratan pada konteks yang sama dalam hal proses pelayanannya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/ instansi pemerintah lain yang terkait;
- f. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan :
    - 1) Nilai barang atau jasa pelayanan umum/ tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran;
    - 2) Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum;
    - 3) Ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
  - g. Keadilan yang merata, dalam arti cakupan/ jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlukan secara adil;
  - h. Ketetapan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.

### **Kepuasan Masyarakat**

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No Kep./25/M. PAN/2/2004 tentang Indek Kepuasan Masyarakat, menyatakan bahwa: "Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan public dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya".

Untuk mengetahui kepuasan masyarakat atau pelanggan dapat dilakukan melalui pengukuran kepuasan masyarakat atau pelanggan, untuk dapat mengetahui sampai sejauh mana pelayanan telah mampu memenuhi harapan atau dapat memberikan pelayanan kepada pelanggan, maka organisasi harus mengetahui tingkat harapan pelanggan

atau suatu atribut tertentu. Harapan pelanggan ini selanjutnya akan dibandingkan dengan kinerja aktualnya, sehingga dari sini akan diperoleh *indeks kepuasan pelanggan* yang mencerminkan kualitas pelayanan yang diterima oleh pelanggan.

Menurut Tjiptono (1997:31), Indeks Kepuasan Pelanggan adalah mengukur perbedaan antara apa yang ingin diwujudkan oleh pelanggan dalam membeli suatu produk atau jasa dan apa yang sesungguhnya ditawarkan perusahaan. Sedangkan Bragan (1992:51-53) memberikan alasan penggunaan Indeks Kepuasan Pelanggan sebagai ukuran untuk mengetahui kualitas pelayanan adalah berdasarkan kebanyakan pendapat yang mengatakan bahwa untuk mengetahui program mutu, apapun bentuk organisasinya keberhasilan dari program mutu tersebut diukur dari kepuasan pelanggan”.

Menurut Kep./25/M.PAN/2/2004 tersebut terdapat 14 unsur yang “relevan, valid dan reliable”, sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat, yaitu:

- 1) *Prosedur Pelayanan*, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2) *Persyaratan Pelayanan*, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- 3) *Kejelasan petugas pelayanan*, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan.
- 4) *Kedisiplinan petugas pelayanan*, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
- 5) *Fungsi jawab petugas pelayanan*, yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- 6) *Kecepatan pelayanan*, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
- 7) *Kemampuan petugas pelayanan*, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang

dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.

- 8) *Keadilan mendapatkan pelayanan*, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
- 9) *Kesopanan dan keramahan petugas*, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- 10) *Kewajaran biaya pelayanan*, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang telah ditetapkan oleh unit pelayanan.
- 11) *Kepastian biaya pelayanan*, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- 12) *Kepastian jadwal pelayanan*, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 13) *Kenyamanan lingkungan*, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- 14) *Keamanan pelayanan*, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

## METODE PENELITIAN

### Jenis penelitian

Penelitian yang dilakukan penulis termasuk penelitian deskriptif dan akan dianalisis dengan menggunakan metode Kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif bermaksud mendeskripsikan relasi sebuah peristiwa untuk memperoleh gambaran tentang fenomena yang terjadi dalam kaitannya dengan masalah yang diteliti. Menurut Raxavieh, (1996 : 332 ) bahwa penelitian deskriptif dirancang untuk mendapatkan informasi tentang status gejala dan diarahkan untuk menentukan sifat situs pada saat penelitian dilakukan. Tidak ada

perlakuan yang dikendalikan sebagaimana ditentukan dalam penelitian eksperimental. Penelitian deskriptif pada umumnya tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis dan tujuannya adalah untuk mendeskripsikan variabel atau kondisi apa yang ada pada situasi tertentu. Sedangkan analisis kualitatif dimaksudkan selain dapat mengungkapkan peristiwa-peristiwa riil, tetapi diharapkan juga dapat mengungkapkan nilai-nilai yang terkandung dalam kinerja aparatur. Secara teoritis penelitian kualitatif dianggap melakukan pengamatan melalui lensa-lensa, mencari pola-pola hubungan antara konsep yang sebelumnya tidak ditentukan. Peneliti harus menggunakan diri sendiri sebagai instrumen, kemudian mengikuti asumsi-asumsi kultural sekaligus mengikuti data, dalam upaya mencapai wawasan imajinatif ke dalam dunia sosial informan, maka peneliti diharapkan fleksibel dan reflektif, tetapi tetap mampu mengatur jarak (Brannen, 1997 : 11).

#### **Fokus Penelitian**

Fokus penelitian yang ditetapkan meliputi :

1. Implementasi pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati Kutai Kartanegara Kepada Camat Samboja, maka yang menjadi sub fokus penelitian :
  - a. Pemahaman aparatur pelaksana terhadap kebijakan
  - b. Alokasi Anggaran yang dipersiapkan untuk implementasi kebijakan
  - c. Kuantitas dan Kualitas sumber daya aparatur sebagai pelaksana kebijakan
  - d. Jenis Kewenangan yang dilimpahkan
  - e. Keberadaan sarana/fasilitas operasional untuk menunjang kegiatan,
  - f. Perubahan yang terjadi atas layanan yang diberikan pada masyarakat
  - g. Responsibilitas Aparatur terhadap pelimpahan kewenangan
2. Faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan sebahagian kewenangan yang dilimpahkan dari Bupati kepada Camat Samboja.

#### **Sumber Data**

Adapun sumber data yang diambil dalam penelitian ini meliputi :

- a. Informan : Pemilihan informan dilakukan dengan menggunakan teknik *snow ball sampling* sesuai dengan kebutuhan dan kemandirian peneliti dalam pengumpulan data. Setelah dalam proses pengumpulan data tidak lagi ditemukan informan (mencapai titik jenuh), maka peneliti tidak mencari informan baru dan proses pengumpulan informan dianggap selesai. Dalam hal ini jumlah informan bisa sedikit, tetapi juga bisa banyak tergantung dari : 1) tepat tidaknya pemilihan informan; 2) kompleksitas dan keragaman fenomena yang diteliti. Dalam hal ini sebagai informan adalah pemuka masyarakat, tokoh agama, aparatur pelaksana, dan warga masyarakat yang memerlukan layanan. Sedangkan sebagai key informan adalah Camat dan Sekretaris Camat.
- b. Tempat dalam hal ini meliputi lokasi penelitian, fasilitas yang tersedia, keadaan alam dan keadaan sosial budaya. Atas dasar karakteristik wilayah inilah peneliti memungkinkan untuk memperoleh data yang berkenaan dengan fokus penelitian.
- c. Dokumen-Dokumen : Sumber data yang diperoleh melalui bahan-bahan tertulis berupa profil kecamatan, laporan tahunan dan bahan-bahan laporan lain serta arsip yang relevan dengan masalah yang diteliti.

#### **Teknik Analisis Data**

Sesuai tujuan penelitian maka analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analisis data model interaktif (*interactive model of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles & Huberman (1997 :16). Untuk keperluan tersebut peneliti menyederhanakan data yang diperoleh kedalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi yang pada hakekatnya merupakan upaya penelitian untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan. Data yang diperoleh di lapangan selanjutnya dianalisis dengan melakukan pemaparan serta interpretasi secara mendalam.

## HASIL PENELITIAN

Berdasarkan penyajian data yang dikemukakan di atas telah ditemukan berbagai permasalahan yang terkait dengan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat. Dari 12 kewenangan yang dilimpahkan ternyata belum semua kewenangan dapat dilaksanakan sesuai yang diharapkan tetapi dari sebagian kewenangan tersebut secara implementatif terindikasi baik, seperti bidang ketenaga kerjaan, Bidang Pendidikan Luar Sekolah Pemuda dan Olah Raga, dan Bidang Pertanahan. Sedangkan untuk kewenangan lain masih menghadapi berbagai kendala diantaranya kurang tersedianya aparatur yang profesional, terbatasnya sarana dan prasarana pendukung yang memadai, serta adanya ketidakseimbangan antara kapasitas dan kompetensi aparatur dengan beban pekerjaan yang terkait dengan jenis kewenangan yang dilimpahkan. Meski demikian secara representatif pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati Kutai Kartanegara di Kecamatan Samboja lebih banyak memberikan kontribusi yang berarti bagi kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

Kurang optimalnya implementasi kebijakan Bupati Kutai Kartanegara disebabkan, selain kurangnya pemahaman terhadap isi kebijakan, baik oleh aparatur pelaksana itu sendiri juga masyarakatnya. Justru para pelaksana kebijakan banyak yang tidak memahami isi kebijakan secara keseluruhan dan mereka rata-rata mengetahui sebagian kecil dari isi kebijakan terutama yang terkait dengan kewenangan yang ditanganinya. Karena informasi mengenai isi kebijakan hanya diketahui oleh kalangan struktural dan sementara sebagai pelaksana tidak mengetahui/memahami secara keseluruhan yang terkandung dalam kebijakan, sedangkan untuk kegiatan rutinitas sebagai pelaksana kebijakan semata-mata hanya menjalankan sesuai perintah / pengarahan atasan. Berdasarkan teori kebijakan bahwa keefektifan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kompetensi aparatur pelaksana dalam memahami isi kebijakan. Bagaimana mungkin sebagai

aparatur pelaksana akan menjalankan kebijakan secara efektif manakala para pelaksananya tidak memahaminya secara kontekstual terhadap kebijakan tersebut. Apalagi bagi masyarakat justru hanya orang-orang tertentu yang mengetahui mengenai kebijakan tersebut, karena belum disosialisasikan secara maksimal. Maka dari itu keterbatasan informasi yang diterima masyarakat yang membuat substansi kebijakan kurang berjalan secara efektif. Kurang optimalnya dalam penyebaran informasi, memang dapat menyebabkan kurang optimalnya dari hasil yang diharapkan. Oleh karena itu cukup ber-alasan jika kebijakan tersebut dapat diserap/dipahami, bukan hanya kalangan aparatur pelaksana tetapi juga masyarakat sebagai objek kebijakan harus tahu/faham mengenai isi kebijakan. Karena dengan pemahaman terhadap maksud dan tujuan dari kebijakan akan membawa implikasi yang mendorong masyarakat akan terpacu untuk mendukung kebijakan tersebut.

Di sisi lain kurang optimalnya implementasi kebijakan, jika dilihat dari substansi permasalahan ternyata tidak terlepas dari faktor alokasi dana yang dipersiapkan untuk mendukung pelaksanaan kebijakan. Ternyata pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara dalam memberikan pelimpahan kewenangan tersebut tidak dibarengi dengan dana yang cukup, dengan anggaran yang terbatas maka tidak mungkin secara aplikatif kebijakan tersebut dapat berjalan efektif. Menurut teori analisis kebijakan publik, bahwa keefektifan pelaksanaan kebijakan harus didukung dengan sumber dana yang memadai, karena alokasi dana yang dianggarkan relatif kecil maka pelaksanaan kebijakan akan menghadapi persoalan yaitu selain kurang efektif juga nilai manfaat yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut kurang signifikan. Memang sangat disayangkan jika upaya pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara yang begitu antusias ingin mensejahterakan masyarakatnya tetapi karena dalam pelaksanaan kebijakan tidak dibarengi dengan pendanaan yang memadai justru akan tidak banyak membawa perubahan yang berarti bagi kehidupan/kesejahteraan

masyarakat. Berkenaan dengan kebijakan tersebut yang perlu mendapatkan perhatian adalah alokasi dana untuk kegiatan operasional, maka dengan alokasi dana relatif kecil tentunya akan menghadapi persoalan untuk menjangkau semua wilayah yang menjadi kewenangannya. Nampaknya kesiapan pemerintah kabupaten Kutai Kartanegara berkenaan dengan pelimpahan kewenangan tidak dibarengi dengan dana yang cukup dan dengan demikian tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan secara efektif.

Jika dilihat dari besarnya nilai keuangan yang dianggarkan pada masing-masing pos kegiatan, kemudian dikaitkan dengan 12 kewenangan yang dilimpahkan justru dana tersebut kurang mendukung / tidak sebanding dengan kegiatan yang harus dilakukan oleh pemerintahan kecamatan. Ketidakseimbangan tersebut cukup beralasan jika kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah Kecamatan Samboja secara implementatif kurang optimal. Meski demikian, untuk kegiatan rutin yang berkenaan dengan 12 kewenangan tetap berlangsung meskipun dalam perjalanannya menghadapi persoalan. Seperti kewenangan yang menyangkut ijin usaha di bidang pertanian ternyata tidak semua warga masyarakat yang bergerak di bidang tersebut memiliki ijin usaha. Data menunjukkan bahwa dari 103 pengusaha di Kecamatan Samboja yang memiliki ijin usaha sebanyak 41 orang. Diantaranya pada di bidang tanaman pangan sebanyak 20 orang, di bidang peternakan sebanyak 75 orang dan di bidang perikanan tidak ada.

Kemudian dari bidang usaha perdagangan dan industri, juga mengalami hal yang sama yaitu masih adanya pengusaha yang kurang patuh dan taat terhadap kebijakan Bupati.. Hal tersebut terindikasi oleh banyaknya pengusaha yang tidak memiliki ijin usaha, misalnya pada bidang perdagangan dari 168 pengusaha yang memiliki ijin usaha hanya 152 orang. Demikian pula pada bidang perindustrian, dari 20 pengusaha yang memiliki ijin usaha hanya 7 orang

Meskipun pada bidang perdagangan dan industri menunjukkan kurang efektifnya dalam implementasi kebijakan, tetapi berbeda dengan kewenangan pada bidang ketenagakerjaan. Justru pada bidang ini telah memberikan kontribusi yang berarti bagi para angkatan kerja / pencari kerja. Karena kepentingannya dapat diselesaikan/terlayani di Kantor Camat Samboja.

Menurut data menunjukkan bahwa para pencari kerja yang terlayani untuk mendapatkan kartu kuning jumlahnya relatif banyak. Dalam kurun waktu 1 tahun terakhir (2009) Kantor Camat Samboja telah mengeluarkan kartu kuning sebanyak 1.526 lembar. Yang terdiri dari pendidikan SD/SLTP sebanyak 10,48 %, SLTA sebanyak 63,04 %, Sarjana Muda /D3 sebanyak 2,29 %, dan Sarjana sebanyak 24,18 %. Dengan demikian kewenangan pada bidang ketenagakerjaan di Kecamatan Samboja secara implementatif telah memberikan kontribusi yang berarti kepada para pencari kerja di daerah tersebut.

Temuan yang berbeda dapat dikemukakan mengenai kewenangan pada bidang lisensi terhadap bangunan. Karena banyak warga masyarakat yang kurang mematuhi terhadap kebijakan Bupati terutama tentang pendirian bangunan ternyata banyak yang tidak memiliki IMB. Misalnya pada tahun 2007 terdapat 14.409 unit bangunan ternyata yang memiliki IMB hanya 432, demikian halnya pada tahun 2008 dari 14.651 unit bangunan yang ada di Kecamatan Samboja ternyata 613 unit bangunan yang memiliki IMB.. Kemudian pada tahun 2009 juga mengalami hal yang sama yaitu dari 15.128 unit bangunan ternyata hanya 764 unit bangunan yang memiliki IMB. Tingginya angka pelanggaran tersebut disebabkan kurang intensifnya petugas pelaksana kebijakan dalam melakukan monitoring dan lemahnya sanksi pada pemilik bangunan. Untuk sementara para pelanggar belum dikenakan sanksi yang berat atau membuat masyarakat lebih jera. Indikasi lain menunjukkan bahwa berkenaan dengan kewenangan Bupati yang dilimpahkan pada Camat Samboja pada bidang pertambangan ternyata menghadapi hal yang sama yaitu

masih adanya para pengusaha yang nakal yang ingin melepaskan diri dari pungutan / retribusi. Hal tersebut terindikasi oleh selisih angka antara jumlah pengusaha dengan ijin usaha yang dikeluarkan oleh Kantor Camat Samboja. Misalnya untuk penggalan air di bawah tanah, dari 8 pengusaha ternyata yang memiliki ijin usaha hanya 2 orang, demikian halnya pada bidang Penggalan Golongan C, dari 80 pengusaha ternyata hanya 69 orang yang memiliki ijin usaha. Demikian juga pada bidang penggalan tanah dan sertu dari 16 pengusaha ternyata yang memiliki ijin usaha hanya 14 orang. Sebenarnya terkait dengan kebijakan di bidang pertambangan, bukan karena ketidak tahuan pengusaha terhadap kebijakan Bupati tetapi memang terdapat unsur kesengajaan, sehingga mereka berspekulasi untuk menghindarkan diri dari pungutan retribusi.

Indikasi lain yang terkait dengan pelimpahan kewenangan Bupati kepada Camat Samboja adalah pada bidang pariwisata. Secara implementatif kebijakan tersebut kurang berhasil karena masih banyaknya para usaha wisata yang tidak memiliki ijin usaha. Terutama pada bidang usaha Barber Shop/potong rambut, rumah makan dan salon kecantikan yang banyak tidak memiliki ijin usaha. Kurang optimalnya dalam melaksanakan kebijakan di bidang tersebut selain tidak adanya biaya operasional juga kurang didukung dengan sarana dan prasarana yang memadai. Sehingga petugas pelaksana tidak dapat berbuat lebih banyak karena selain terbatasnya petugas pelaksana juga kurang didukung dengan sarana operasional.

Kemudian kewenangan lain yang berkenaan dengan kebijakan Bupati adalah di bidang kependudukan. Sesuai dengan kebijakan pemerintah nomor 23 tahun 2006 tentang Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) otoritas pembuatan Kartu tanda penduduk di kembalikan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Kutai Kartanegara sehingga kewenangan Camat hanya melakukan proses administrasi. Dengan dikeluarkan kebijakan tersebut masyarakat akan menghadapi persoalan baru yang tadinya dapat

diselesaikan dalam waktu yang relatif singkat, tetapi dengan kebijakan yang sekarang ini justru pembuatan KTP kurang efektif dan efisien, karena jalur birokrasinya panjang dan memerlukan waktu relatif lama.

Sedangkan kewenangan lain yang berkenaan dengan pembuatan akte tanah oleh Kasi Pemerintahan di Kantor Camat Samboja terindikasi cukup baik. Meskipun dalam layanannya terkesan lamban tetapi semua permintaan masyarakat untuk mendapatkan surat akte tanah dapat terlayani. Dalam kurun waktu satu tahun Kantor Camat Samboja telah mengeluarkan akte tanah sebanyak 2.802 lembar, diantaranya 1.871 lembar sebagai surat pernyataan penggarapan atas tanah, 8 lembar yang sifatnya hibah, dan 923 lembar sebagai pelepasan hak. Dengan adanya pelimpahan kewenangan tersebut, kepentingan masyarakat dapat terlayani lebih ekonomis karena tidak banyak mengeluarkan pengorbanan, baik waktu, tenaga dan biaya.

Kalau dilihat secara komprehensif mengenai kewenangan yang dilimpahkan kepada Camat banyak memberikan kontribusi yang berarti pada masyarakat di kecamatan Samboja terutama kemudahan-kemudahan untuk mendapatkan lisensi sebagaimana yang dibutuhkan dapat diselesaikan pada pemerintah tingkat kecamatan. Kebijakan tersebut termasuk kebijakan yang populer karena merupakan terobosan baru untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat dengan cara yang lebih praktis, efisien dan efektif. Karena tidak dibarengi dengan faktor pendukung yang justru kebijakan tersebut kurang dianggap populer. Meskipun Kebijakan tentang pelimpahan kewenangan Bupati kepada Camat Samboja telah menunjukkan perubahan terhadap kehidupan dan kesejahteraan masyarakat Kecamatan Samboja tetapi perubahan tersebut belum signifikan karena dalam pelaksanaannya masih dihadapkan pada persoalan yang krusial. Meski demikian reponsibilitas aparaturnya terhadap kebijakan tersebut terus diupayakan terjadinya perubahan yang lebih baik.

Dalam kaitannya dengan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat Samboja ternyata secara implementatif tidak

terlepas dari faktor-faktor yang mendukung dan menghambat. Adapun faktor-faktor yang mendukung meliputi UU. No. 32 & 33 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perimbangan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintah Daerah, Surat Keputusan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 180.188/HK-537 Tahun 2001, tentang Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati Kutai Kartanegara kepada Camat, Komitmen yang kuat Camat Samboja untuk melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan Bupati Kutai Kartanegara sesuai sisten dan prosedur yang berlaku dengan mengedepankan kepentingan masyarakat dan Kondusifnya kondisi lingkungan kerja yang memungkinkan kebijakan Bupati dapat dilaksanakan dengan baik. Sedangkan faktor yang Menghambat Meliputi : terbatasnya sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi professional terutama sesuai bidang kewenangan yang dilimpahkan, terbatasnya sarana / fasilitas kerja untuk menunjang kegiatan operasional terutama untuk melakukan monitoring ke wilayah kewenangan, luasnya wilayah kewenangan dan hanyaknya kewenangan yang dilimpahkan, tidak dibarengi dengan sumber daya aparatur yang memadai, baik secara kuantitas maupun kualitas juga sarana dan prasarana yang memadai. dan kurang optimalnya sosialisasi kepada warga masyarakat di wilayah Kecamatan Samboja tentang pelimpahan kewenangan Bupati kepada Camat, sehingga partisipasi masyarakat terhadap kebijakan tersebut kurang berjalan efektif.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Dari data hasil penelitian dan pembahasan, penulis dapat simpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati Kutai Kartanegara kepada Camat Samboja sebagai upaya untuk meningkatkan layanan pada masyarakat, meski demikian upaya tersebut belum menunjukkan hasil yang optimal, karena secara implementatif kebijakan tersebut

tidak dibarengi dengan faktor pendukung, antara lain sumber daya aparatur, baik secara kuantitas dan kualitas, kemudian sumber dana yang cukup, begitu pula sarana dan prasarana yang memadai. Meski demikian dengan kebijakan tersebut secara faktual telah menunjukkan kontribusi yang berarti bagi masyarakat di Kecamatan Samboja karena kepentingan masyarakat yang berkenaan dengan 12 kewenangan tersebut dapat diakses di Kantor Camat Samboja.

2. Kebijakan Bupati Kutai Kartanegara yang telah melimpahkan 12 (dua belas) kewenangan pada Camat Samboja telah membawa perubahan yang berarti bagi kehidupan masyarakat karena secara ekonomis dapat meringankan beban masyarakat pada setiap kepentingan, mengingat jalur pelayanan selain lebih pendek dan tidak banyak membutuhkan pengorbanan yang lebih besar, baik terhadap pengorbanan waktu, tenaga maupun biaya.
3. Dari 12 kewenangan yang dilimpahkan Bupati Kutai Kartanegara kepada Camat Samboja yang secara implemen-tatif belum semuanya dapat diterapkan secara efektif meski demikian terdapat 5 kewenangan yang dianggap efektif, dan 6 kewenangan lainnya cukup efektif sedangkan 1 kewenangan yang mengatur tentang pelayanan pemu-ngutan pendapatan daerah karena kewenangan tersebut memang tidak ada yang menjadi objek kewenangan tidak dapat kewenangan yang dianggap kurang efektif, karena belum karena objek kewenangan memang tidak ada di daerah tersebut.
4. Pemahaman aparatur terhadap kebijakan Bupati dalam hal pelimpahan sebagian kewenangan kepada Camat, ternyata belum seluruhnya aparatur memahami isi dari kebijakan tersebut, khususnya para staf administrasi hanya sebagian saja yang paham terhadap isi kewenangan tersebut, namun demikian sebagian besar para pegawai yang mempunyai jabatan struktural telah memahami secara keseluruhan isi dari kebijakan Bupati

- nomor Nomor 180.188/HK.537 Tahun 2001 khusus-nya di bidang yang sesuai dengan tupoksinya.
5. Faktor-faktor yang mendukung implementasi Kebijakan Bupati Kutai Kartanegara tentang pelimpahan sebagian kewenangan antara lain UU. No. 32 & 33 tahun 2004, SK. Bupati Kutai Kartanegara No.180.188/HK-537 Tahun 2001, tentang Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati Kutai Kartanegara kepada Camat, Komitmen Camat Samboja yang kuat terhadap kebijakan tersebut untuk dilaksanakan dengan sebaik mungkin.
  6. Faktor-faktor penghambat implementasi kewenangan yang dilimpahkan Bupati Kartanegara kepada Camat Samboja, sehingga berjalan kurang optimal adalah disebabkan kurang didukung dengan sumber daya yang cukup. diantaranya sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi profesional, sarana / fasilitas kerja yang memadai, dan sumber dana yang cukup. Selain itu disebabkan kurang intensifnya dalam mensosialisasikan kebijakan pada masyarakat karena belum semua masyarakat Samboja mengetahui dan memahami terhadap isi kebijakan dan masih kurangnya tanggung jawab masyarakat terhadap kebijakan tersebut.

#### Saran - Saran

Dari beberapa kesimpulan yang disampaikan di atas maka penulis akan memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Mengingat terbatasnya aparatur yang memiliki kompetensi profesional maka untuk keefektifan pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan Bupati Kutai Kartanegara pada Camat Samboja maka langkah yang harus dilakukan adalah meningkatkan kompetensi profesional aparatur dengan cara memberikan kesempatan untuk mengikuti Pendidikan dan pelatihan sesuai dengan bidang tugasnya atau yang berkenaan dengan kewenangan yang dilaksanakan dan melengkapi panduan berupa perundang-undangan, peraturan daerah dan petunjuk teknis.
2. Mengingat jumlah sumber daya aparatur masih terbatas sementara banyaknya kewenangan yang dilimpahkan pada pemerintahan Kecamatan Samboja, maka perlu mengajukan penambahan pegawai berdasarkan kualifikasi yang dibutuhkan. Hal ini menjadi syarat mutlak karena ijin yang dikeluarkan memerlukan kecermatan, kehati-hatian, dan standar prosedur yang ketat karena menyangkut soal keselamatan, kepentingan umum, dan persoalan penting lainnya. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara mengajukan pada lembaga vertikal (i.e. Badan Kepegawaian Daerah Kutai Kartanegara
3. Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan kebijakan Bupati kepada Camat tentang pelimpahan sebagian kewenangan maka mengingat sarana & fasilitas kerja di lembaga tersebut selain terbatas dan kondisinya kurang memadai maka perlu menambah sarana & fasilitas kerja yang memadai, baik secara kuantitas maupun kualitas dan hal dapat dilakukan dengan cara melalui usulan rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah pada tahun berikutnya dan menerapkan rencana anggaran berbasis kinerja.
4. Karena alokasi dana yang dianggarkan untuk menunjang kegiatan operasional terbatas maka perlu mengajukan penambahan biaya operasional sesuai substansi kegiatan, dan hal tersebut dapat dilakukan dengan cara mengajukan anggaran yang disusun berdasarkan rencana kerja tiap tahunnya.
5. Mengingat luasnya kewenangan Pemerintahan Kecamatan Samboja (21 Kelurahan/Desa) maka untuk keefektifan pelaksanaan kebijakan Bupati tersebut maka sosialisasi kebijakan perlu diintensifkan ke seluruh wilayah kecamatan melalui peran lurah dan kepala desa serta meningkatkan koordinasi dengan dinas teknis terkait di kecamatan maupun instansi vertikal di kabupaten sehingga penyebaran informasi tersebut dapat diterima oleh seluruh lapisan masyarakat dalam rangka menumbuhkan kesadaran masyarakat, untuk berpartisipasi mendukung



kung upaya pemerintah meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

6. Untuk memperpendek jalur birokrasi perlu dibukanya UPT Dinas Pendapatan daerah yang di tempatkan pada Kecamatan Samboja, hal tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pembayaran / penyetoran biaya administrasi yang berkenan dengan masing-masing kewenangan yang dilimpahkan

#### DAFTAR KEPUSTAKAAN

Anonim, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Tentang *Pemerintah Daerah*,

, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatus Negara Nomor 19 Tahun 1990 tentang *Kerangka Acuan Program Pemacu Pendayagunaan Aparatus Negara Republik Indonesia*,

, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang *Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan oleh Aparatur Negara Kepada Masyarakat*, Jakarta.

, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*,

, Peraturan Daerah Nomor 38 Tahun 2000 tentang *Pembentukan Lembaga Perangkat Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara*,

, Peraturan Daerah Nomor 27 tahun 2000 tentang *Kewenangan Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara*,

, Surat Keputusan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 180.188/HK.537 Tahun 2001, Tentang *Pelimpahan Pelaksanaan Sebagian*

*Kewenangan Bupati Kutai Kartanegara Kepada Camat di Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara*.

Abdul Wahab, Solichin, 1999, *Analisis Kebijakan Publik*, Teori dan Aplikasinya. Cetakan II. Danar Wijaya. Brawijaya University Ptness. Malang.

Albrow, Martin. 1989. *Birokrasi*. Alib Bahasa M. Rusli Karim dan Totok Daryanto.. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.

Anderson, J.E. 1979. *Public Policy Making*. New York : Holt, Rine hart and Winston.

Brannen, Julia. 1997. *Memandu Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*. Fakultas Tarbiyah IAIN. Antasari. Samarinda.

Bryant, Coralie dan Louis G. White, 1982, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Rusyanto I. Simatupang dari *Managing Development in the Thei World*, LP3ES Jakarta.

Caiden, E. Gerald, 1982. *Public Administration, 2nd Ed*, California, Palisades Publishers.

Chcna dan Ron Dinelli (UNCRD : 1981, *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries : a Political Economy Sage Publication*, London.

Davidow H. William dan Bro Uttal. 1989. *Total Customer Service, the Ultimate Weapon*. New York. Harper and Row Publisher.

Dunn, William N, 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi ke Dua. Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Dwiyanto, Agus, 1995, *Penelitian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*,

Makalah Seminar Kinerja Organisasi Publik yang diselenggarakan oleh Jurusan Administrasi Negara Fisipol UGM, Yogyakarta, 20 Mei 1995.

**Dyc, R. Thomas. 1986. *Understanding Public Policy*. New Haven. Yale University.**

- Edwards III, George C, 1998. *Implementing Public Policy*, Washington, Congressional Quarterly Inc.
- Effendi, Sofyan, 1990. *Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru*, Yogyakarta, P3K UGM.
- Erie Lane-Jan, 1995. *The Public Sector : Concepts, Models and Approaches*. Sage Publication, London.
- Islamy M, Irlan. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Casperz , Vincent, (1997) *Manajemen Kualitas dalam Industri Jasa*, Penerjemah Sampara Lukman (1999), GM Indonesia, Jakarta.
- Gie, The Liang, 1986. *Efisiensi Kerja Bagi Pembangunan Negara*, Gajah Mada University, Pres Yogyakarta.
- Grindle, M. 1980. *Politics and Policy Implementations in the third World*. Princeton University Press
- Hasley, D. George. 1988. *Bagaimana Memimpin dan Mengawasi Pegawai Anda*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta.
- Jones. O. Charles. 1988. *An Introduction to the study of policy*, edisi kedua, North Scituate, Massachusetts. Duxbury Press.
- Kahlo. Yosef.R. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Identifikasi beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Manajemen PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kristiadi, J.B, 1994. *Administrasi/ Manajemen Pembangunan (kumpulan tulisan)*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Lineberry, Robert I., (1978), *American Public Policy*, New York, North Western University Harper & Row Publisher.
- Lovelock H, Christopher. 1992. *Managing Service : Marketing, Operations and Human Resources*, New Jersey : Prentice- Hall, Englewood Cliffs.
- Manullang, M, 1973. *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Pembangunan, Jakarta.
- Meter, Donald, S. Van dan Carl E. Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: Aconceptual Frame Work*, Beverly Hills, Sage Publication inc.
- Miles, Matthew B. dan A Michel Huberman. 2004 *Analisis Data Kualitatif*. Cetakan I. UI Press. Jakarta.
- Moleong, Lexy, j. 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Munir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta.
- Osborne, David and Gaebler Ted, 2001. *Mewirauahakan Birokrasi, Reinventing Government. Transformasi Semangat Wirauaha Ke Dalam Sektor Publik*. Penerjemah Abdul Rosyid, Pustaka Binaman Pressindo. Jakarta.
- Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy, an Introduction to The Theory and Practice of Publicy Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham,UK, Lyme, US.

- Ripley, R.B. and Franklin. 1973. *Congress, The Bureaucracy and Public Policy*. Home wood IL. Dorsey Press.
- Rondinelli, Dennis A, 1989. *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries : a Political Economy Sage Publication, London*.
- Sabatier, Paul A & Mazmanian, Daniel A. 1993. *Implementation and Public Policy*. Scott Foresman and Company, University of California At Davis.
- Siagian, P. Sondang, 1998. *Administrasi Pembangunan, Gunung Agung, Jakarta*.
- Soerjono, 1995. *Pembangunan. Memperkuat dan Meningkatkan Wibawa Sektor Publik*. Dalam Majalah Manajemen tahun III. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- Steers M. Richard, 1977. *Organizational Effectiveness. A Behavioral View, Goodyear Publishing Company, Inc, Santa Monica, California*, Terjemahan M. Yamin. 1980, Seri Manajemen No. 47, Jakarta.
- Sunarko. 2001. *Publik Policy. Pengertian Pokok Untuk Mahasiswa dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Airlangga university Press. Surabaya.
- Terry, R. George, 1998 *Asas-Asas Manajemen*. Diterjemahkan Winardi. Alumni. Bandung.
- Thoha, Miffah, 1997. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1993. *Manajemen Pembangunan, Haji Mas Agung, Jakarta*.
- Waldo D, 1991. *The Study Public Administration*. Diterjemahkan Slamet W. Atmosoedarmo, Radar Jaya, Jakarta.
- Zauhar, Soesilo. 1999. *Reformasi Administrasi Negara. Konsep Dimensi Dan Strategi*. Bumi Aksara. Jakarta.