

## Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat

**Rustiari**

Alumni Program Magister Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman

**Abstract:** *The implementation of policies relating to the delegation of partial authority district to district, from 13 (thirteen) delegated areas not implemented well. The main purpose of this article to explains the implementation of delegating policy from head of district to head of subdistricts in Tenggarong. At the macro level policy of delegation of partial authority from the Head Regent to subdistrict particularly in Tenggarong can not run completely.*

**Keywords:** *Partial authority, Implementation, Delegation authority*

**Abstrak:** *Implementasi kebijakan terkait dengan pelimpahan sebagian kewenangan bupati kepada camat, dari 13 area tidak berjalan dengan baik. Tujuan utama dari artikel ini adalah untuk menjelaskan implementasi kebijakan pelimpahan kewenangan bupati kepada camati di Tenggarong. Pada tataran makro kebijakan pelimpahan kewenangan bupati tersebut belum berjalan secara sempurna.*

**Kata Kunci:** *Kewenangan Parsial, Implementasi, Pelimpahan Kewenangan*

### Pendahuluan

Kebijakan reformasi birokrasi telah dilaksanakan oleh pemerintah selama satu dasawarsa ini untuk menghasilkan satu bentuk layanan terbaik kepada masyarakat. Dari kebijakan ini kemudian lahir apa yang disebut “Pelayanan Prima” yaitu pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat secara paripurna. Hal ini patut diapresiasi meskipun memang masih ada hal-hal yang perlu dipertajam dan diperdalam terutama menyangkut penyederhanaan bagan struktur birokrasi sebagai roh reformasi birokrasi itu sendiri. Kelemahan paling mendasar dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yang dilakukan sekarang ini adalah administrator di lapangan hanya menerima sedikit tanggung jawab mengenai apa yang harus mereka kerjakan. Fenomena yang muncul di lapangan adalah apakah aparatur pemerintahan di tingkat bawah mampu menerima desentralisasi (pelimpahan) kewenangan itu mengingat pola birokrasi sentralistik yang sudah berlangsung demikian lama. Namun, sebagai suatu instrumen kebijakan untuk pelayanan publik yang lebih baik, mampu ataupun tidak mampu konsepsi ini harus dilaksanakan. Dalam proses pelaksanaannya, memang cukup berliku dan tidak ada jalan pintas. Implementasinya membutuhkan komitmen politik yang kuat tidak saja dari pemerintah pusat, melainkan juga dari para elit politik dan birokrasi di daerah sendiri. Pelimpahan kewenangan sekaligus juga membawa konsekuensi logis bagi semakin besarnya tanggung jawab yang akan diemban oleh aparatur penerima pelimpahan.

Hal ini menuntut adanya peningkatan kompetensi sesuai prinsip akuntabilitas publik (*public accountability*). Sampai saat ini menurut penelitian, aparatur pemerintahan kita hampir di semua sektor dan semua lini masih bekerja dengan standar minimalis (belum profesional). Apabila dikaitkan dengan indeks kepuasan

masyarakat terhadap pelayanan publik (*Consumer Satisfaction Index on Public Service*) yang diberikan, tampilan birokrasi kita masih jauh dari harapan. Peningkatan kinerja aparatur harus dilakukan melalui berbagai instrumentasi. Salah satunya dengan diberikannya pelimpahan kewenangan kepada bawahan yang diformulasikan sebagai suatu pemacu dari dalam (*internal accelerator*). Pemerintah kecamatan merupakan tingkat pemerintahan yang memainkan peranan penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya pelimpahan wewenang ini, diharapkan beberapa pelayanan publik seperti pemberian ijin dan pelayanan non perijinan dapat diselesaikan secara langsung di kecamatan. Hal ini jelas akan memberikan semangat yang cukup kuat kepada pemerintah.

Hal ini jelas akan memberikan semangat yang cukup kuat kepada pemerintah kecamatan untuk meningkatkan kinerjanya terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dan memudahkan warga masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang murah, cepat dan berkualitas.

Pelimpahan wewenang dari Bupati kepada Camat ini selain merupakan tuntutan dari warga masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang mudah, murah, cepat dan berkualitas, juga merupakan amanat dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 126 ayat 2 yang berbunyi "Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah". Terkait dengan pelimpahan kewenangan selanjutnya Bupati Kutai Kartanegara telah menerbitkan Keputusan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 180.188/HK -537 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pelimpahan Kewenangan Bupati Kepada Camat di Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara yang meliputi 12 kewenangan, namun setelah berjalan selama satu dasawarsa Keputusan Bupati tersebut direvisi menjadi Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat yang meliputi 13 kewenangan.

Pada taraf implementasi dan realita dilapangan ternyata kebijakan tersebut tidak semuanya dapat diimplementasikan dengan baik (dapat berjalan dengan efektif), hal ini terkendala oleh letak geografis Kecamatan Tenggarong yang berada di Ibukota Kabupaten dan beberapa faktor penghambat lainnya yang terdapat dalam proses implementasi pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada kecamatan.

### **Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden (Abdul Wahab, 1997). Proses implementasi sebagai tindakan yang dilakukan baik oleh individu / pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Konsep implementasi menyatakan "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul setelah disyahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang

mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Menurut Anderson (1979), ada empat aspek penting dalam implementasi kebijakan yaitu:

1. Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
2. Hakekat dari proses administrasi.
3. Kepatuhan terhadap kebijakan.
4. Efek dari implementasi dalam isi dan dampak kebijakan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa implementasi meliputi semua tindakan berlangsung antara pernyataan (formulasi) kebijakan dan dampak aktualnya. Secara jujur kita dapat mengatakan bahwa kebijaksanaan negara apapun, sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (1986), telah membagi pengertian kegagalan kebijaksanaan (*policy failure*) dalam dua kategori yaitu: *Non implementation* (tidak terimplementasi); dan *Unsuccessful implemetation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasi berarti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Hal tersebut mungkin terkait di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, mereka telah bekerja tidak efisien, bekerja setengah hati atau (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasi berarti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana.

Hal tersebut mungkin terkait di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, mereka telah bekerja tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (pergantian kekuasaan, bencana alam dan sebagainya). Beberapa pandangan tentang model implementasi kebijakan yang dipengaruhi oleh ruang dan waktu, dapat ditemui dari berbagai kepustakaan yang berusaha menggambarkan proses implementasi kebijakan untuk bisa dilaksanakan secara efektif.

Parsons (1997) yang membagi garis besar perkembangan model implementasi menjadi empat tahap yaitu; Model Analisis Kegagalan yang memandang implementasi sebagai proses interaksi antara penyusunan tujuan dengan tindakan; Model Rasional (*top down*) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses. Kritikan dari pendekatan *bottom up* terhadap model pendekatan *top down*, dalam kaitannya dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi, misalnya implementasi harus memperhatikan interaksi antara pemerintah dengan warga negara (Lipsky,1971). Teori-teori Hasil Sintesis (*Hybrid Theories*) yaitu implementasi sebagai evolusi (Majone dan Wildavsky, 1984). Dalam perkembangannya, implementasi kebijakan dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa model implementasi kebijakan antara lain model *top-down*, model *bottom-up*, dan model sintesis.

### **Desentralisasi**

Desentralisasi didefinisikan sebagai transfer atau pendelegasian wewenang politik dan hukum untuk merencanakan, membuat keputusan dan me-manage fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaga ke organisasi-organisasi

lapangan lembaga tersebut, unit-unit pemerintah, otoritas pembangunan regional, wewenang fungsional, pemerintah lokal independen atau lembaga non pemerintah. Sejalan dengan pemahaman diatas, Solichin (1994) mengemukakan bahwa desentralisasi pada dasarnya Menyangkut masalah *power* atau kekuasaan, maka nilai desentralisasi bisa terbentuk karena menentang sentralisasi yang berlebihan dalam pemerintahan. Tiga tingkatan desentralisasi (Solichin, 1994): dekonsentrasi, bentuk desentralisasi yang sekedar merupakan pergeseran beban kerja dari kantor-kantor pusat departemen kepada staf; delegasi, bentuk desentralisasi dalam wujud pembuatan keputusan dan kewenangan kewenangan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi publik tertentu pada organisasi-organisasi tertentu; devolusi, wujud konkrit dari desentralisasi politik. Ciri-ciri antara lain : diberikan otonomi penuh dan kebebasan tertentu kepada pemerintah daerah, pemerintah daerah harus mempunyai wilayah dan kewenangan hukum yang jelas dan berhak untuk menjalankan segala kewenangan hukum dan berhak menjalankan fungsi-fungsi publik. adanya hubungan timbal balik yang saling menguntungkan serta koordinasi yang efektif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

#### **Penyerahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat dalam Kerangka Kebijakan**

Dalam kaitannya dengan desentralisasi kewenangan, Bupati Kutai Kartanegara melakukan pelimpahan 12 kewenangan untuk kelancaran Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat. Kewenangan yang diserahkan meliputi 13 kewenangan yaitu 7 urusan wajib dan 6 urusan pilihan, meliputi bidang : bidang Ketenagakerjaan, bidang Pekerjaan Umum, bidang Perhubungan, bidang Pertanahan, bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa, bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri, bidang Otonomi Daerah Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian, bidang Pertanian, bidang Perikanan, bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, bidang Pariwisata, bidang Perindustrian dan Perdagangan, bidang Peternakan.

#### **Pelayanan Publik**

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan / atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh penyelenggara dan pelaksana pelayanan publik untuk masyarakat secara luas baik warga negara maupun penduduk. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, baik penyelenggara, pelaksana maupun masyarakat sebagai penerima pelayanan memiliki hak dan kewajiban masing-masing. Hal tersebut diatur dengan jelas di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara saat ini, kehidupan masyarakat dan individual sangat dipengaruhi oleh negara. Perkembangan pelayanan publik mengarah pada implementasi pelayanan publik yang berkeadilan tanpa memandang tingkatannya harus melayani urusan masyarakat. Sebagai pelayan masyarakat, birokrasi pemerintah secara profesional harus memberikan pelayanan

kepada masyarakat yang mampu menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus dapat bekerja untuk kepentingan negara dan kepentingan masyarakat dalam segi kualitas, kuantitas maupun kecepatan pelayanan yang terus mengalami dinamika perubahan. “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 publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya”. Seiring dengan berlakunya otonomi daerah, semakin besar pula tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang berkualitas karena daerah telah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan adanya desentralisasi, tidak semata-mata masalah pelayanan publik selesai. Dalam implementasinya di Kabupaten Kutai Kartanegara, pelayanan masih menimbulkan masalah di masyarakat karena selain memerlukan pengorbanan waktu dan tenaga juga biaya.

Berdasarkan Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Bupati kepada Camat, terdapat 13 kewenangan yang terdiri dari 7 urusan wajib dan 6 urusan pilihan. Kewenangan inilah yang menjadi pedoman bagi aparatur pemerintah Kecamatan Tenggarong untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Ketidakpuasan masyarakat dalam pelayanan publik dikarenakan kewenangan yang diberikan terlalu kecil. Hal inilah yang berpengaruh terhadap efisiensi dan efektifitas kinerja pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur Pemerintah Kecamatan Tenggarong kepada masyarakat.

### **Pembahasan**

Kabupaten Kutai Kartanegara dengan luas wilayah sebesar 27.263,1 Km<sup>2</sup>, pada tahun 2011 jumlah penduduk laki-laki 49.709 jiwa dan penduduk perempuan 45.563 jiwa. Maka kepadatan penduduk di Kabupaten Kutai Kartanegara tahun 2011 adalah 217,21 orang per Km<sup>2</sup>. Kecamatan Tenggarong adalah salah satu dari 18 kecamatan yang berada di wilayah kabupaten Kutai Kartanegara dan terletak di ibukota Kabupaten, terdiri dari 1 (satu) desa dan 12 (dua belas) kelurahan dengan luas wilayah keseluruhan yaitu 398.10 Km<sup>2</sup>. Jumlah penduduknya pada bulan desember 2011 menurut statistik secara keseluruhan yaitu sebanyak 97.272 jiwa, mengenai data jumlah pegawai pada Kantor Camat Tenggarong sampai dengan bulan Maret 2012 tercatat sebanyak 95 orang, terdiri dari ; 82 (delapan puluh dua) orang PNS dan 13 (tiga belas) orang Tenaga Honor Lokal. Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat yang meliputi (a). Jenis-jenis kewenangan yang dilimpahkan, (b). Kinerja pelayanan Publik; Kedua. Faktor-faktor penghambat implementasi pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

### **Implementasi Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat.**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 126 ayat 2 yang berbunyi ”Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam

pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah". Berdasarkan amanat undang-undang tersebut diatas, Bupati Kutai Kartanegara melalui Keputusan Bupati Nomor 180.188/HK-537 Tahun 2001 yang selanjutnya direvisi menjadi Peraturan Bupati Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat yang meliputi 13 bidang kewenangan, dari ketiga belas bidang tersebut, 12 (dua belas) diantaranya menyangkut perizinan dan 1 (satu) non perizinan. Berkenaan dengan pelimpahan tersebut hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa dari 13 (tiga belas) bidang kewenangan yang dilimpahkan tidak semuanya dapat diimplementasikan dengan baik di lapangan, khususnya di Kecamatan Tenggarong. Dengan demikian esensi kebijakan yang seharusnya dapat memberikan kemudahan dan kesempatan pada masyarakat ternyata belum dapat direalisasikan sesuai yang diharapkan. Berikut dapat dideskripsikan mengenai hasil penelitian yang berkenaan dengan sub fokus penelitian yang ditetapkan sebagai berikut.

### **Jenis-jenis kewenangan yang dilimpahkan.**

Secara rinci jenis-jenis kewenangan yang dilimpahkan Bupati kepada Camat meliputi: Bidang Pertanian, Bidang Perindustrian dan Perdagangan; Bidang Ketenagakerjaan; Bidang Pekerjaan Umum; Bidang Perhubungan; Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral; Bidang Pariwisata; Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa; Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri ; Bidang Otonomi Daerah Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian; Bidang Pertanahan; Bidang Perikanan; Bidang Peternakan. Dalam pelaksanaan/ pengimplementasian 13 kewenangan tersebut diatas, maka berdasarkan hasil penelitian secara substantif dapat dideskripsikan sebagai berikut: **Kewenangan pada Bidang Pertanian.** Kewenangan yang diberikan adalah memberikan izin usaha penggilingan padi/tapioka huller dan penyosohan beras milik WNI yang tidak menggunakan modal asing. Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa bidang ini tidak dapat terealisasi karena penerbitan izinnya saat ini langsung ditangani oleh Pemerintah Kabupaten ( dalam hal ini Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura ), pihak kecamatan hanya memberikan rekomendasi tentang keberadaan tempat usaha tersebut. **Kewenangan pada Bidang Perindustrian dan Perdagangan.** Bidang ini layanan yang diberikan terdiri dari : (1). Pemberian Tanda Daftar Industri Kecil (TDIK) untuk jenis tertentu yang diusahakan perseorangan dengan nilai investasi maksimum Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, terdiri dari jenis industri ; IK Pengeringan/pengasapan Ikan, IK Gula merah, IK Tahu dan tempe, IK Kerupuk dan sejenisnya, IK Pengasapan karet. (2). Pemberian Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP) kecil untuk perorangan. Hasil penelitian menunjukkan hanya Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) kecil perorangan saja yang bisa diterbitkan pihak kecamatan, untuk izin yang lainnya dilaksanakan/diterbitkan langsung oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Kutai Kartanegara. Tercatat jumlah SIUP yang diterbitkan untuk tahun 2010 sebanyak 54 izin dan tahun 2011 berjumlah 56 Izin. Layanan ini tidak dipungut biaya/gratis dan waktu penyelesaiannya 1 (satu) hari. **Kewenangan pada Bidang Ketenagakerjaan.** Bidang kewenangan ini layanan yang

diberikan kepada masyarakat adalah pemberian Kartu Pendaftaran Pencari Kerja 1 (AK/1). Hasil penelitian menunjukkan kebijakan dibidang ini dapat terimplementasikan dengan baik, dan jumlah pemohon pada tahun 2010 sebanyak 169 orang yang terdiri dari 149 orang pria dan 20 orang wanita, sedangkan untuk tahun 2011 pemohon berjumlah 101 orang yang terdiri dari 84 orang pria dan 17 orang wanita. Layanan AK/1 ini tidak ditarik pungutan atau gratis dan selesai 1 (satu) hari. **Kewenangan pada Bidang Pekerjaan Umum.** Dibidang ini layanan yang diberikan adalah pemberian Izin Mendirikan Bangunan (IMB) khusus tempat tinggal. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan secara keseluruhan bidang ini dapat berjalan dengan relatif baik. Tercatat IMB yang diterbitkan dalam tahun 2010 sebanyak 79 izin/SK dan tahun 2011 berjumlah 84 izin/SK. Biaya retribusinya tergantung luas dan jenis bangunan yang dimohonkan serta waktu penyelesaian  $\pm$  1 (satu) minggu. **Kewenangan pada Bidang Perhubungan.** Dibidang perhubungan meliputi pemberian pelayanan : (1). Izin usaha angkutan pedesaan dalam wilayah kecamatan untuk perorangan; (2). Izin jasa titipan lokasi kecamatan; (3). Izin usaha angkutan penyeberangan Sungai/Danau dalam wilayah Kabupaten; (4). Penentuan lokasi parkir. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa dari keempat jenis layanan yang diberikan dalam bidang Perhubungan ini tidak ada satupun yang dapat diimplementasikan. Untuk jenis layanan Izin usaha angkutan penyeberangan Sungai/ Danau dalam wilayah Kabupaten pemohonnya banyak namun tidak dapat dilaksanakan karena ada aturan yang bertentangan dengan kewenangan tersebut (Perda tentang Jalur Hijau) dan aturan-aturan dari Departemen Perhubungan yang mensyaratkan spesifikasi yang belum diterjemahkan dalam Peraturan Daerah Kab. Kutai Kartanegara sebagai turunan dari aturan tersebut. **Kewenangan pada Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.** Bidang ini meliputi pemberian ; (1). Izin penggalian air bawah tanah diameter pipa s/d 2 inci; (2). Izin usaha/pemanfaatan air bawah tanah dengan produksi diatas 50 M<sup>3</sup>/bulan; (3). Izin usaha pengambilan dan pemanfaatan air diatas 50 M<sup>3</sup>/bulan. Penelitian dilapangan membuktikan bahwa layanan dibidang ini tidak dapat direalisasikan karena penerbitan izinnya dilaksanakan langsung oleh Dinas Pertambangan dan Energi Kabupaten Kutai Kartanegara, pihak kecamatan hanya memberikan rekomendasi saja. **Kewenangan pada Bidang Pariwisata.** Bidang ini yaitu pemberian izin usaha pariwisata yang dikelola oleh perorangan jenisnya antara lain : (1). Izin usaha penginapan dibawah 15 kamar; (2). Izin usaha rumah makan dan minum dibawah 25 kursi; (3). Izin usaha kolam pemancingan; (4). Izin usaha salon kecantikan; (5). Izin usaha barber shop (potong rambut); (6). Izin usaha balai pertemuan umum; (7). Izin lapangan tennis; (8). Izin lapangan bulu tangkis tertutup; (9). Izin gelanggang tennis meja; (10). Izin lapangan sepak bola tertutup (futsal). Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa secara implementatif kewenangan yang dilimpahkan tidak dapat diimplementasikan karena penerbitan izinnya langsung ditangani oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kabupaten Kutai Kartanegara. **Kewenangan pada Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa.** Kewenangan ini merupakan kewenangan yang baru dimunculkan pasca revisi Keputusan Bupati Nomor 180.188/HK-537 Tahun 2001, namun dalam kewenangan ini tidak diketahui apa jenis urusan yang menjadi kewenangan Camat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Kasi PMD bahwa: “Kami belum tahu bentuk Pemberdayaan

Masyarakat Desa yang bagaimana yang dimaksudkan dalam Perbup Nomor 6 Tahun 2011 tentang pelimpahan kewenangan, kalau dilihat dari rincian dari Perbup tersebut kewenangan ini tidak menyangkut pelayanan perizinan.”(Wawancara dengan Kasi PMD tanggal 1 Maret 2012). **Kewenangan pada Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri.** Bidang ini memberikan pelayanan berupa penerbitan Izin Gangguan (HO) untuk kegiatan usaha yang menimbulkan gangguan kecil. Secara implementatif kewenangan ini berjalan dengan relatif baik meskipun kadang-kadang pemberian pelayanan ini dirasa tumpang tindih dengan pelayanan yang diberikan oleh pihak BP2T Kabupaten Kutai Kartanegara. Adapun jumlah Izin Gangguan (HO) yang sudah diterbitkan pada tahun 2010 sebanyak 897 izin dan untuk tahun 2011 berjumlah 860 izin. Retribusi yang harus dibayar tergantung besar kecilnya luasan tempat usaha yang dimohon, untuk setiap M<sup>2</sup> tarif yang ditetapkan sebesar Rp. 3.000,-. Mengenai waktu penyelesaiannya 2 hari sampai dengan 1 minggu. **Kewenangan pada Bidang Otonomi Daerah Pemerintahan Umum, Administrasi keuangan daerah, Perangkat daerah, Kepegawaian dan Persandian.** Bidang ini meliputi : (1). Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah; (2) Angsuran Jual beli eks Rumah Dinas yang terletak di wilayah Kecamatan; (3). Angsuran Jual beli eks Kendaraan dinas yang terletak di wilayah Kecamatan. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa kewenangan ini tidak dapat terlaksana dikarenakan semua urusan yang berkaitan dengan aset daerah ditangani langsung oleh pejabat yang ada di Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Kutai Kartanegara, mengingat wilayah Kecamatan Tenggarong berlokasi di Ibu Kota Kabupaten. **Kewenangan pada Bidang Pertanahan.** Bidang ini meliputi pemberian pelayanan : (1). Melegalisir serta memproses Surat Pelepasan Hak Atas Tanah diwilayahnya. (2). Mengetahui surat pernyataan Pemilikan/Penguasaan Tanah. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa kewenangan di bidang pertanahan berjalan dengan baik atau dapat diimplementasikan dengan sepenuhnya sesuai apa yang diharapkan masyarakat. Tahun 2010 pemerintah Kecamatan Tenggarong telah menerbitkan surat tanah masing-masing ; untuk SPHAT sebanyak 1.339 buah dan Surat Penguasaan Tanah sebanyak 175 buah. Dalam tahun 2011 surat tanah yang diterbitkan masing-masing ; untuk SPHAT sebanyak 1.240 buah dan Surat Penguasaan Tanah sebanyak 233 buah. **Kewenangan pada Bidang Perikanan.** Bidang ini meliputi pemberian pelayanan dasar dalam : (1). menetapkan Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan (TPKP) dalam usaha ; a. Penangkapan Ikan dengan kapal tidak bermotor, bermotor luar atau bermotor dalam yang berukuran tidak lebih dari 5 GT (Grass Tonage) dan atau mesinnya yang berkekuatan tidak lebih dari 15 DK (Daya Kuda); (b). Budidaya ikan perairan tawar tidak lebih dari 2 ton dan di air payau tidak lebih dari 4 ton; (c). Pengumpulan dan Pengelolaan hasil perikanan dengan kapasitas gudang tidak lebih dari 5 ton yang memenuhi syarat teknis; (2). Menetapkan Surat Keterangan Asal (SKA) hasil perikanan dalam peredaran antar Kabupaten/Kota di dalam Provinsi. Hasil penelitian dilapangan menunjukkan bahwa hanya usaha budidaya ikan perairan Tawar ± 2 ton dan izin yang diberikan berupa Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan/ TPKP). Tahun 2010 jumlah TPKP yang diberikan/diterbitkan sebanyak 23 buah dan untuk tahun 2011 sebanyak 28 buah. Untuk layanan ini tidak dipungut biaya/gratis dan waktu penyelesaiannya 2 (dua) hari. **Kewenangan pada Bidang Peternakan.** Bidang ini meliputi pemberian



pelayanan ; (1). Tanda Daftar Peternakan Rakyat (TDPR); (2). Surat Keterangan Asal (SKA) ternak untuk disembelih/dipotong antar kecamatan dalam kabupaten; (3). Izin toko/kios dan pengecer obat hewan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan di bidang peternakan tidak dapat diimplementasikan, karena penerbitan izinnya saat ini langsung dilakukan oleh Dinas Peternakan Kabupaten Kutai Kartanegara.

Dengan terbitnya Peraturan Bupati Nomor. 6 Tahun 2011 tentang pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat, tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap esensi dari pelimpahan kewenangan tersebut. Hal ini juga terlihat masih adanya tumpang tindih urusan menjadi kewenangan yang diberikan kepada Camat dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) dan ini juga mengindikasikan kurangnya koordinasi dalam proses pengambilan sebuah kebijakan.

### **Kinerja Pelayanan Publik.**

untuk melaksanakan kegiatan publik kita harus mengacu pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik. Seyogyanya instansi yang menyelenggarakan pelayanan berpedoman pada standar pelayanan minimum yang telah ditetapkan. Hal ini dimaksudkan memberikan hak masyarakat untuk mendapatkan standar pelayanan yang berlaku secara umum dengan mutu tertentu. Dalam pelaksanaan proses perizinan yang dilaksanakan di Kantor Camat Tenggarong terungkap bahwa ada beberapa jenis perizinan yang tidak dapat diperkirakan kapan waktu yang pasti penyelesaian suatu perizinan dapat diselesaikan, diantaranya; Izin Gangguan (HO) dan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) rumah tempat tinggal. Kepala Seksi Ketentraman, Ketertiban dan Linmas menyatakan bahwa: “Kami tidak bisa memastikan kapan suatu perizinan itu dapat diselesaikan, kendala kami adalah penetapan yang diterbitkan oleh Dispenda tidak dapat on-time, tidak jarang penetapan itu dilakukan selama 1minggu lebih.”

### **Faktor-faktor Penghambat dalam implementasi pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terhadap Penyelenggaraan pelayanan publik.**

Di dalam Peraturan Bupati Nomor 6 Tahun 2011 bab II pasal 2 menyatakan tujuan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat adalah; melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat secara efektif dan efisiensi, namun karena adanya beberapa faktor yang menghambat dalam pengimplementasian kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat khususnya untuk kasus kecamatan Tenggarong, maka kebijakan tersebut tidak mempunyai dampak yang positif terhadap tujuan dan sasaran dari penyerahan kewenangan tersebut, diantaranya: Kebijakan tersebut diberikan seragam pada semua Camat di wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara tanpa memandang Letak Geografis, Jumlah penduduk, Mayoritas Mata Pencaharian Penduduk, dll; Adanya tumpang tindih dan tidak jelasnya batasan kewenangan sebagian urusan yang diberikan kepada Kecamatan dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) dalam hal pelayanan perizinan oleh Pemerintah

Kabupaten Kutai Kartanegara, mengingat Kecamatan Tenggarong letaknya di ibukota kabupaten maka sulit bagi kecamatan untuk memberikan pelayanan yang maksimal sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat; Tidak adanya pembinaan yang dilakukan oleh instansi yang menangani urusan, sebagai dampak seiring seringnya pergantian Pejabat pada tingkat menengah dan tingkat atas (pimpinan) yang turut mempengaruhi pola pikir para pejabatnya terhadap pelaksanaan pelimpahan kewenangan tersebut; Tidak pernah lagi dilaksanakan rapat koordinasi Camat untuk berdiskusi dan mencari solusi jika ada permasalahan-permasalahan dilapangan; dengan adanya pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat tidak serta merta dapat memberikan pelayan perizinan dan non perizin kepada masyarakat, karena terbentur pada peraturan di atasnya dan tidak adanya juklak dan juknis yang menjadi acuan.

Tolak ukur kinerja pelayanan Publik tidak hanya menjadi tanggung jawab instansi pemberi pelayanan saja dalam hal ini kantor Camat Tenggarong, juga bukan didasarkan seberapa banyak perizinan dan non perizinan yang sudah di terbitkan. Namun yang terpenting dari itu semua perlu mengembangkan budaya kerjasama (koordinasi) antar semua *stakeholder*. Terlebih lagi adalah menyamakan pola pikir aparatur untuk menempatkan fungsi pelayanan sebagai “ panglima” serta dijadikan bahan orientasi, dan bukan sebaliknya dijadikan “obyek” sumber penerimaan daerah. Dalam kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat terungkap bahwa monitoring tidak berjalan efektif. Monitoring tidak dilaksanakan berjenjang, justru yang dialami hanya protes-protes masyarakat yang tidak mendapatkan layanan. Monitoring atau pemantauan hendaknya melibatkan semua pihak tidak hanya yang terkait dengan kebijakan tersebut, monitoring kebijakan dapat dilakukan oleh badan Pemerintah, lembaga legislatif ataupun LSM yang menaruh minat terhadap monitoring kebijakan publik. Secara makro kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat khususnya di Kecamatan Tenggarong tidak dapat berjalan sepenuhnya.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Dari hasil penelitian terlihat bahwa kebijakan Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat tanpa melibatkan pemerintah kecamatan dan faktor-faktor lain yang berpengaruh dalam formulasinya.
2. Kebijakan yang bersifat *top down*, adanya tujuan kebijakan yang cukup terarah dan jelas namun tidak ada proses adaptif sehingga dukungan yang tidak optimal, akibat dari tidak memperhitungkan aktor-aktor, dampak lainnya yang berakibat tidak terimplementasikan sepenuhnya kebijakan tersebut.
3. Kebijakan Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat yang dalam kurun waktu satu (1) dasawarsa sudah diterbitkan dua (2) kali yaitu : (1). Keputusan Bupati Kutai Kartanegara Nomor : 180.188/HK-537 Tahun 2001 dan (2). Peraturan Bupati Kutai Kartanegara Nomor 6 Tahun 2011.

4. Pada saat Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat dilaksanakan khususnya untuk Kecamatan Tenggarong, maka dari tiga belas (13) bidang kewenangan yang dilimpahkan tidak semuanya dapat diimplementasikan dengan baik dilapangan hanya *ada empat (4) bidang yang dapat diimplementasikan dengan baik/secara keseluruhan urusannya antara lain*: 1). Bidang Ketenagakerjaan, 2). Bidang Pekerjaan Umum, 3). Bidang Pertanahan, 4). Bidang Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri, *dua (2) bidang dapat diimplementasikan sebagian urusannya yaitu* : 1). Bidang Perikanan, 2). Bidang Perindustrian dan Perdagangan, *yang tidak dapat diimplementasikan sama sekali ada enam (6) bidang meliputi* : 1). Bidang Perhubungan, 2). Bidang Otonomi Daerah Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian, 3). Bidang Pertanian, 4). Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, 5). Bidang Pariwisata, 6). Bidang Peternakan dan *satu (1) bidang yang baru dimunculkan* adalah Bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa (non perizinan).
5. Dalam pelaksanaan Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat, proses monitoring tidak berjalan efektif. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak adanya monitoring yang dilakukan, yang ada hanyalah laporan-laporan pelaksanaan tanpa adanya cara penyelesaian (*follow up*) jika terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Sebenarnya dengan dilakukan monitoring/pemantauan itu diharapkan dapat mengetahui kemajuan dan kendala-kendala yang terjadi dilapangan dan dapat menjadi umpan balik bagi kebijakan tersebut.

### **Rekomendasi**

1. Dalam membuat kebijakan yang serupa atau kebijakan yang bersifat top down dalam formulasi hendaknya selalu melibatkan implementor pada tataran makro atau formulator dalam tataran mikro dalam hal ini adalah SKPD yang menangani urusan dimaksud dan para Camat.
2. Dengan dilibatkannya *aktor-aktor (aktor Implementor atau aktor For mulator)* dapat mengestimasi segala kemungkinan dan dampak yang terjadi jika kebijakan top down tersebut diimplementasikan dengan kondisi apapun dilapangan.
3. Pemerintah Kabupaten sebelum mengeluarkan Peraturan Bupati (Perbup) hendaknya lebih teliti dalam penyusunan uraian tugas dan pendelegasian kewenangan dengan batasan yang jelas kepada masing-masing SKPD agar tidak terjadi tumpang tindih tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) dan setiap kebijakan yang dikeluarkan jangan sampai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi/yang sudah ada sebelumnya, sehingga pada taraf implementasi kebijakan yang telah dikeluarkan dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan apa yang diharapkan.
4. Agar kebijakan memberikan dampak positif / dampak yang diharapkan dengan meminimalkan dampak negatif / dampak yang tidak diharapkan adalah dengan melakukan monitoring dan pembinaan baik sebelum kebijakan itu dilaksanakan, sedang dilaksanakan maupun setelah dilaksanakan. Agar hasil monitoring dapat memberikan umpan balik yang akurat hendaknya monitoring dan pembinaan tidak hanya dari unsur pengambil kebijakan (decision maker) dan implementor namun dilakukan oleh pihak-pihak yang peduli terhadap kebijakan baik perorangan atau masyarakat keseluruhan, misalnya dengan membuka kotak pengaduan.

**Daftar Pustaka**

- Abdul Wahab, Solichin. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta.
- 1994. *Kebijakan Desentralisasi Untuk Menjangkau Kaum Muskin*, Pelopor no.3.
- 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Erik Lane, Jane. 1991. *The Public Sector : Concepts, Models and Approaches*, Sage Publication, London.
- Fisipol UGM. 2002. *Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian tentang kecamatan sebagai arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik dan Intermediary. Laporan akhir penelitian kerjasama Fisipol UGM Yogyakarta dan the Foundation*.
- Imawan, Riswanda. 1995. *Otonomi Daerah dan Ferprmasi Birokrasi: Antara Harapan dan Kenyataan*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Otonomi Daerah Tingkat II, Purwokerto, 6 September 1995.
- Islamy, M.Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Kaho, Josef Riwu.1997. *Prospeks Otonomi di Negara Republik Indonesia*, Raja Gratindo Persada, Jakarta.
- Kjeberg, Fransisco. 1995. *The Changging Values of Lokal Government*, ANN,ALS Journal, AAPSS.
- Koswara, E. 1990. *Otonomi Daerah Yang Berorientasi Kepada Kepentingan*. Makalah yang dipersiapkan untuk bahan seminar nasional tentang otonomi daerah yang diselenggarakan oleh Universitas Brawijaya Malang.
- Lincoln, Yvonna dan Cuba, Egon G. 1984. *Naturalictc Inquiry*, Beverly Hills, London, Sage Publications.
- Lineberry, Robert.L. 1987. *American Public Policy*, Harper & Row, New York.
- Maryanov, Gerald.S. 1957. *Desentralization in Indonesia as a Political Problem*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Parson, D.W. 1997. *Public Policy : An Introduction to the Thoery and Practice of Policy Analysis*,University Cambridge, London.
- Suryawikarta. 1995. *Desentralisasi dalam Menunjang Pembangunan Daerah*,LP3ES, Jakarta
- Smith, BC, *Decentralization : The Teritorial Dimention of The State*. George Allen & Erwin London.

