

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELIMPAHAN KEWENANGAN BUPATI KEPADA CAMAT DI KECAMATAN SULUUN TARERAN KABUPATEN MINAHASA SELATAN**

*Jane Widya Mondoringin<sup>1</sup>*

*Daud Liando<sup>2</sup>*

*Marthen Kimbat<sup>3</sup>*

### **Abstrak**

Kebijakan pelimpahan kewenangan pada skala daerah terdapat dua pendekatan pembangunan pelayanan terhadap masyarakat, Propinsi, Kabupaten atau Kota, Kecamatan dan Kelurahan. Untuk pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah lebih cenderung melaksanakan pendekatan sektoral dan gagal menjadikan Kecamatan sebagai ujung tombak strategi pemerintahan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan pelimpahan kewenangan bupati kepada camat di Kecamatan Suluun Tareran Kabupaten Minahasa Selatan, metode yang digunakan adalah kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Komunikasi yang sering terjadi adalah inkonsistensi perintah dari pemerintah kota dalam memberikan kewenangan kepada kecamatan, seperti dalam melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam pemerintahan, akibat inkonsistensi ini menimbulkan kebingungan di pemerintah kecamatan, dalam aspek komunikasi pelimpahan kewenangan tidak disertai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya sehingga pihak pemerintah kecamatan menginterpretasikan sendiri kebijakan tersebut, hal ini mengakibatkan kurang jelasnya fungsi kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, kurangnya ruang gerak bagi kecamatan untuk bertindak dan memberikan pembinaan pada perangkat kelurahan dan instansi vertikal dan adanya egoistis instansi vertikal yang ada di kecamatan seperti Unit Pelaksana Teknis Dinas sehingga komunikasi untuk koordinasi kerja tidak berjalan dengan baik.

**Kata Kunci: Implementasi, Kebijakan, Kewenangan, Bupati, Camat.**

<sup>1</sup> *Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISPOL-Unsrat*

<sup>2</sup> *Ketua Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi*

<sup>3</sup> *Sekretaris Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi*

## Pendahuluan

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menitikberatkan pada level Kabupaten/Kota dirasakan sudah cukup tepat dengan pertimbangan untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun penekanan utama otonomi daerah di tingkat Kabupaten dan Kota yang lebih kompleks, seperti besarnya jumlah penduduk maupun luasnya cakupan (converge) pelayanan. Masalah yang muncul antara lain, jauhnya jarak (orbitasi) dan sulitnya akses (accessibility) masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini menjadikan tujuan penyelenggaraan otonomi menjadi semu ketika tercipta akses masyarakat yang rendah terhadap pelayanan pemimpinnya di daerah.

Selama berlangsungnya penyelenggaraan otonomi daerah, terdapat dua pendekatan pembangunan pelayanan terhadap masyarakat, Propinsi, Kabupaten maupun Kota, Kecamatan dan Kelurahan. Untuk pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah lebih cenderung melaksanakan pendekatan sektoral dan gagal menjadikan Kecamatan sebagai ujung tombak kembar strategi pemerintahan (Said, Kompas tanggal 24 Oktober 2004).

Perwujudan dari cita desentralisasi tersebut di atas, pemerintah telah melakukan langkah-langkah penting, antara lain dengan diberlakukannya kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang dalam perkembangan konstiusi sampai dengan saat ini telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Adanya penggantian kebijakan tersebut, sudah barang tentu akan diikuti dengan

perubahan dan atau penggantian berbagai peraturan pelaksanaan mengenai pelimpahan wewenang. Sebagaimana di sebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Pelimpahan Wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah serta ditindak lanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Nomor 130-67/2002 tentang kejelasan kewenangan Kabupaten dan Kota yang secara terperinci ditetapkan dalam keputusan tersebut.

Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah (Sekda). Pertanggungjawaban camat tersebut adalah pertanggungjawaban administratif. Pengertian melalui bukan berarti camat menjadi bawahan langsung Sekda, karena secara struktural Camat berada langsung di bawah Bupati/Walikota. Camat juga berperan sebagai kepala wilayah (wilayah kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah Kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintah di wilayah kecamatan, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundangan, pembinaan Desa/Kelurahan, serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan serta instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan. Oleh karena itu, kedudukan camat berbeda dengan kepala instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan, karena penyelenggaraan tugas instansi tersebut harus berada dalam koordinasi Camat. Koordinasi tersebut dimaksudkan untuk mencapai keserasian, keselarasan, keseimbangan, sinkronisasi dan

integrasi keseluruhan kegiatan pemerintahan yang diselenggarakan di kecamatan guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan yang efektif dan efisien. Camat sebagai perangkat daerah juga mempunyai kekhususan jika dibandingkan dengan perangkat daerah lainnya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan azas desentralisasi.

Untuk mengefektifkan sistem pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten Minahasa Selatan yang merupakan tindak lanjut dari implementasi kebijakan otonomi daerah, maka Camat sebagai perangkat daerah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati. Camat mempunyai tugas pokok membantu Bupati dalam bidang pemerintahan, pengelolaan pengawasan dan pengendalian pembangunan serta pemberdayaan masyarakat di Wilayah Kecamatan. Kewenangan tersebut merupakan salah satu aspek yang melekat pada tugas suatu organisasi pemerintahan tingkat kecamatan yang mempunyai tugas pokok sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, serta fungsinya tercermin dalam pelaksanaan tugas pokok para pelaksana pemerintah dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan serta tugas pelayanan pada masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan pelimpahan kewenangan Bupati kepada Camat semata-mata dimaksudkan Untuk mempercepat pengambilan keputusan berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat; Untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat; Untuk mempersempit rentang kendali dari Bupati/Walikota kepada Kepala Desa/lurah; dan Untuk kaderisasi kepemimpinan pemerintahan (ipdn.ac.id). Dalam pelaksanaan tugasnya tersebut pemerintah perlu dilengkapi dengan kewenangan dalam

merumuskan, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan yang dilakukannya, termasuk kebijakan untuk melimpahkan sebagian kewenangannya kepada tingkat organisasi pemerintah yang lebih rendah.

Pelimpahan wewenang merupakan suatu kebijakan yang dilaksanakan dalam proses pengambilan keputusan yang diberikan oleh seorang atasan kepada bawahan untuk melaksanakan apa yang sudah diperintahkan dengan mengikuti petunjuk-petunjuk atasan agar mencapai tujuan organisasi pemerintah, yang pada intinya memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga dengan dilaksanakannya pelimpahan wewenang tersebut diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Dari pengamatan peneliti dilapangan, Pelimpahan wewenang Bupati kepada Camat dalam implementasinya tidak semulus yang dibayangkan. Masih banyak kendala khususnya yang terjadi di Kecamatan, mulai dari peralatan yang tidak mendukung seperti komputer, sepeda motor untuk survey, kurang siapnya Sumber Daya Manusia baik secara kuantitas maupun kompetensinya, kurangnya anggaran untuk mendukung pelaksanaan tugas. Kendala tersebut menimbulkan dampak tidak baik terhadap penyelenggaraan tugas-tugas yang dilimpahkan kepada Camat, keluhan-keluhan masyarakat terhadap pelayanan urusan yang dilimpahkan kepada Camat masih sering terdengar seperti lambatnya pelayanan, kurangnya pengetahuan aparatur dalam pelaksanaan tugas serta prasarana penunjang yang kurang, begitu pula yang terjadi di Kecamatan Suluun Tareran.

Kendala-kendala implementasi kebijakan pelimpahan wewenang tersebut peneliti temui berdasarkan pengamatan dimana camat mempunyai

tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah yang ada di kecamatan, kendala tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, dari data awal struktur birokrasi yang ada di kecamatan Suluun Tareran dari segi personalia penempatan jabatan struktural seperti ada 2 kepala seksi yakni ketentraman dan ketertiban dan pemerintahan yang masih lowong, demikian pula dengan rentang kendali yang didasarkan pada standar prosedur operasional sebagai pedoman dalam kegiatan koordinasi dan pembagian tugas aparatur yang ada di Kantor Kecamatan Suluun Tareran, masih ditemui adanya kelemahan dimana secara terstruktur masing-masing aparatur kecamatan.

Kedua, sumber daya yang ada di kecamatan Suluun Tareran menyangkut jumlah aparatur yang belum sesuai dengan penempatan struktural sesuai dengan data awal yang peneliti peroleh bahwa sebanyak 10 orang aparatur yang ada di kantor kecamatan termasuk Camat, kemampuan aparatur dalam pelaksanaan tugas menyangkut keterampilan dan pengetahuan, wewenang yang dimiliki oleh masing-masing aparatur dalam pelaksanaan tugasnya dimana kewenangan masing-masing aparatur tersebut didasarkan kepada Camat sebagai satu-satunya pengambil keputusan yang ada di kecamatan, fasilitas yang tersedia baik infrastruktur kecamatan (bangunan fisik kantor kecamatan), perlengkapan alat kerja, sesuai dengan data awal yang peneliti peroleh bahwa di kecamatan Suluun Tareran masih ditemui adanya kendala dalam hal perlengkapan alat kerja dalam menunjang pekerjaan aparatur, idealnya jumlah perangkat komputer yang dibutuhkan untuk menunjang produktivitas Lembaga berjumlah 5 unit namun pada

kenyataannya kecamatan Suluun Tareran hanya memiliki 2 unit perangkat komputer yaitu dibagian umum dan sekretaris kecamatan dengan satu printer, hal ini tentunya akan menghambat pelaksanaan tugas aparatur karena harus bergantian menggunakan perangkat komputer tersebut, sehingga masih belum dapat dikatakan efisien dalam hal waktu.

Ketiga, sikap pelaksana yaitu menyangkut mental aparatur kecamatan yang cenderung dipengaruhi oleh budaya birokrat itu sendiri sehingga menimbulkan patologi dalam birokrasi, menurut pengamatan awal peneliti ada kecenderungan aparatur datang terlambat tidak sesuai dengan ketentuan tentang waktu masuk dan pulang kantor yang seharusnya aparat diwajibkan datang paling lambat pukul 8 pagi dan pulang pada pukul 4 sore, ada juga budaya yang melekat pada aparatur dikecamatan bahwa menunda-nunda dalam melaksanakan pekerjaan dengan berbagai alasan seperti belum sarapan, ada urusan keluarga serta alasan tidak memiliki kertas dan tinta, sehingga mengakibatkan menumpuknya pekerjaan yang harus diselesaikan oleh aparatur. Sikap pelaksana dalam hal ini lebih cenderung kepada disiplin kerja aparatur itu sendiri yang didasarkan pada kesadaran dan kepatuhan dalam melaksanakan pekerjaan dengan baik.

Keempat, komunikasi merupakan dimensi penting bagi administrasi publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektifitas program, jelasnya perintah yang diinstruksikan Camat kepada stafnya untuk pelaksanaan dilapangan, dan konsistensi pelaksana keputusan yang dilakukan oleh bawahan maupun atasan pemberi instruksi, sesuai dengan temuan dilapangan terkadang Camat memberikan instruksi yang kurang jelas seperti untuk melakukan pembinaan pada tingkat desa, namun tidak

memperhitungkan kegiatan dengan kabupaten sehingga berbenturan hari.

Permasalahan lainnya juga dianggap sebagai indikasi mengganggu implementasi kebijakan penyelenggaraan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan antara lain menyangkut pemberian rekomendasi dalam pengurusan administrasi kependudukan seperti penerbitan surat keterangan pembuatan kartu tanda penduduk, kartu keluarga, surat pindah, dan lain-lainnya, yang sebelumnya melalui pemerintah kecamatan namun dalam pelaksanaan tidak demikian melainkan dari Kelurahan langsung ke dinas catatan sipil yang melayani pelayanan administrasi kependudukan, demikian pula halnya dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa yang langsung dari bagian pemerintahan sekretariat daerah dengan hanya memposisikan kecamatan sebagai tembusan, serta pada pembinaan kepegawaian yang langsung dari Badan Kepegawaian Daerah ke Desa tanpa melalui Kecamatan.

## Tinjauan Pustaka

Mempelajari implementasi kebijakan publik sangat krusial dan kompleks dalam perspektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III Dalam Leo (2006:1), bahwa *The study of public policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the*

*handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects.*

Pendapat Edwards III ini juga menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang berbeda diantara tahapan penyusunan/formulasi kebijakan dan tahap evaluasi ataupun pengaruh kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, Edward III mulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni *What is the precondition for successful policy implementation ? and what are the primary obstacles to successful policy implementation ?*

Pertanyaan mendasar diletakkan pada apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan dan apakah yang menjadi aspek penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui aspek-aspek penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas aspek-aspek yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, Edwards III berpendapat dalam model implementasi kebijakannya bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Bureaucratic structure (struktur birokrasi)
2. Resources (sumber daya)
3. Disposition (sikap pelaksana)
4. Communication (komunikasi)

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga mengukur akan keberhasilan atau kegagalan suatu hasil kebijakan yang secara nyata

dilaksanakan dilapangan oleh para implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun stakeholder-nya, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39) “pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata.”. Pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Implementasi kebijakan publik (public policy implementation) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atas tujuan yang diinginkan. Pentingnya implementasi kebijakan publik sebagaimana dijelaskan oleh Josy Adiwisatra (dalam Tachjan, 2006:12) sebagai berikut :

“Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi “macan kertas” apabila tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya”.

Selanjutnya, Tachjan (2006:24) mengemukakan pengertian implementasi kebijakan sebagai berikut: “Secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Lebih lanjut dikatakan bahwa, apabila pengertian implementasi ini dirangkaikan dengan kebijakan publik maka kata

implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan / disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan”.

Implementasi bermakna menerapkan, mempraktekan, melaksanakan, melakukan, atau mengerjakan suatu kegiatan. Manakala kegiatan itu dikaitkan dengan kegiatan pemerintah, maka kegiatan tersebut termasuk dalam kegiatan publik (public policy). Kebijakan publik dapat berbentuk kebijakan pemerintahan misalnya kegiatan yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat, keputusan dan peraturan daerah yang dikeluarkan oleh Gubernur, Bupati atau Walikota. Pengertian tersebut didukung oleh pendapat Mazmanian dan sabatier (dalam Abdul Wahab, 2015:68) yang menyatakan bahwa: “Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif legislatif yang penting atau keputusan badan peradilan”.

Van Meter dan Van Horn dalam juliarta (2009:23) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang di lakukan baik oleh individu, pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta, yang di arahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah di gariskan dalam keputusan kebijakan. Hal yang senada juga di ungkapkan Drucker (Eriza, 2006:45) bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang di lakukan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah di gariskan terlebih dahulu. Ada pun Wibawa (Tangkilisan, 2003:23) menyatakan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat

di realisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (Wahab 2015:67), dalam menilai suatu implementasi kebijakan ada 3 (tiga) sudut pandang yang digunakan yakni, pemrakarsa kebijakan (the center atau pusat), pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (the periphery) serta kelompok sasaran (target group). Menurut Wahab (2015:69), model-model implementasi kebijakan terdiri dari model implementasi kebijakan top-down, model proses implementasi kebijakan dan model kerangka analisis implementasi.

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga mengukur akan keberhasilan atau kegagalan suatu hasil kebijakan yang secara nyata dilaksanakan dilapangan oleh para implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun stakeholder-nya, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39) “pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata.”. Pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Grindle melalui pemikirannya yang terkenal yaitu Implementation as A Political and Administrative Proses dimana ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan dan keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati. Nugroho (2005:5 2). kebijakan publik bukan

berarti mudah dibuat, mudah dilaksanakan, dan mudah dikendalikan, karena kebijakan publik menyangkut politik. Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip yaitu: pertama dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik (Formulasi kebijakan); kedua bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan dan ketiga bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi (Nugroho 2005,100-105).

## Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Moleong, (2008:78) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah, yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti (Sugiono, 2013:33). Dalam penelitian ini untuk menggambarkan, secara Sistematis, Faktual, dan Akurat mengenai Implementasi Kebijakan Pelimpahan kewenangan dari bupati kepada camat

Fokus dalam penelitian ini adalah mengenai implementasi kebijakan pelimpahan kewenangan bupati kepada camat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan dikaji melalui teori dari Edwards III dalam Leo yang berkaitan dengan model implementasi kebijakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1. Bureaucratic structure (struktur birokrasi) yakni melihat struktur birokrasi dari penempatan jabatan structural, standar operasional prosedur dan pembagian tugas
2. Resouces (sumber daya) hal ini mengenai ketersediaan sumberdaya manusia yakni aparat dalam

mengimplementasikan tugas-tugas kecamatan serta sarana dan sarana pendukung kegiatan.

3. Disposition (sikap pelaksana) yakni menyangkut mental aparatur kecamatan yang cenderung dipengaruhi oleh budaya birokrat itu sendiri sehingga menimbulkan patologi dalam birokrasi
4. Communication (komunikasi) kejelasan perintah yang diinstruksikan Camat kepada stafnya untuk pelaksanaan dilapangan, dan konsistensi pelaksana keputusan yang dilakukan oleh bawahan maupun atasan pemberi instruksi.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif, sehingga dalam penelitian ini tidak dikenal adanya sampel, melainkan informan. Hal ini dibutuhkan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas mengenai masalah penelitian yang sedang dibahas. Dalam hal ini peneliti menggunakan metode purposive sampling. Purpose sampling adalah pengambilan sampel yang disesuaikan dengan tujuan dan syarat tertentu yang ditetapkan berdasarkan tujuan dan masalah penelitian (Nawawi,2007:157). Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Asisten Bidang Pemerintahan Kabupaten Minahasa Selatan
2. Camat
3. Sekretaris Kecamatan
4. 5 Staf di Kantor Kelurahan
5. Masyarakat yang pernah/ sedang mengurus dokumen di Kecamatan

Jumlah informan yang akan digunakan dalam penelitian ini berjumlah 8 orang, jumlah ini dirasa cukup untuk menjawab pertanyaan seputar implementasi pelimpahan kewenangan dari bupati kepada Camat.

## Hasil Penelitian

Komunikasi merupakan proses kegiatan atau hubungan seseorang baik melalui hubungan langsung maupun lambang-lambang agar orang lain mengerti maksud dan tujuan tertentu. Komunikasi adalah instrumen kebijakan yang berfungsi untuk mengalirkan perintah-perintah dan arahan dari sumber pembuat kebijakan atau keputusan kepada mereka yang diberi tanggungjawab untuk melaksanakannya. Komunikasi dikatakan efektif, jika pesan disampaikan oleh pengirim pesan sama dengan apa yang diterima oleh penerima pesan itu. Sedangkan implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian kebijakan.

Camat Suluun Tareran mengatakan bahwa:

“komunikasi antar pimpinan dengan bawahan di kantor kecamatan ini dapat berlangsung dengan baik, walaupun harus diakui beberapa kali terjadi miss komunikasi disebabkan staf salah memahami petunjuk yang diberikan, dalam hal ini lagi-lagi yang perlu untuk segera di selesaikan adalah pengisian jabatan sekretaris kecamatan yang kosong, agar komunikasi dapat berjalan dengan baik”.

Dalam Implementasi kebijakan, sering timbul masalah yang disebut kompleksitas tindakan bersama. Dalam kenyataannya komunikasi di dalam dan antar organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan biasanya menyangkut berbagai pihak atau unit organisasi sehingga dalam pelaksanaannya diperlukan koordinasi. Koordinasi dan komunikasi diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program sudah barang tentu bukanlah sekedar



menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur informasi yang cocok, bukan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar yaitu praktek pelaksanaan kekuasaan. Kejelasan tujuan dalam suatu kebijakan perlu ditunjang dengan pola komunikasi interorganisasi secara jelas yang memudahkan para pelaksana kebijakan memahami apa yang menjadi tujuan kebijakan.

Jika kebijakan akan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas (*clarity*). Jika petunjuk-petunjuk pelaksana itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementor*) akan mengalami kebingungan. Di samping itu bawahan dapat mempunyai keleluasaan untuk mempunyai pandangan yang mungkin berbeda dengan atasan.

Aspek lain dari komunikasi adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staff administratif dan menghambat mereka untuk melaksanakan kebijakan dengan efektif. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disamping itu perintah-perintah yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Sehubungan dengan masalah inkonsistensi perintah, sekretaris kecamatan mengatakan bahwa:

“hal yang sering terjadi adalah inkonsistensi perintah dari pemerintah

kabupaten dalam memberikan kewenangan kepada kecamatan, seperti dalam melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam pemerintahan, akibat inkonsistensi ini adalah menimbulkan kebingungan dikalangan staf yang ada, karena saya sebagai camat tentunya meneruskan perintah ini kepada bawahan, dan apabila ada perubahan juga langsung saya sampaikan kepada bawahan, hal inilah yang membuat bawahan bingung, akhirnya dari sinilah muncul mis komunikasi yang menghambat pelaksanaan pelimpahan kewenangan tersebut”:

Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat konsistensi keputusan menyangkut kerumitan kebijakan publik, masalah-masalah yang mengawali program-program baru dan akibat banyaknya ketidakjelasan tujuan. Ketidakkonsistenan seperti halnya kekaburan berasal dari semakin besarnya kepentingan yang bersaing yang berusaha untuk mempengaruhi implementasi kebijakan.

Dalam hubungan antar organisasi maupun antar pemerintah, ada dua tipe kegiatan yang terpenting, yaitu pertama, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan yang meliputi menginterpretasikan peraturan-peraturan, menstrukturkan tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis. Kedua, atasan dapat menyadarkan lewat berbagai sanksi, baik positif maupun negatif.

Salah satu kepala desa yang ada di kecamatan Suluun Tareran mengatakan bahwa: “Implementasi kebijakan pelimpahan kewenangan pemerintahan Kecamatan Suluun Tareran dalam kaitannya dengan aspek komunikasi sangat jelas terlihat keberadaannya. Camat selaku penerima kewenangan dari Bupati memiliki kewajiban untuk melakukan koordinasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya baik

secara kedalam maupun ke luar organisasi, bahkan kepada lurah. Selaku perpanjangan tangan dari pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan, Pemerintah Kecamatan Suluun Tareran didalam menjalankan tugas dan tanggung jawab yang telah diberikan berkewajiban untuk dapat mengkomunikasikan dengan seluruh aparat pelaksana baik di Sembilan desa yang ada maupun dengan insansi vertikal lainnya yang ada di Kecamatan Suluun Tareran”.

Penggunaan komunikasi dalam penyelenggaraan kewenangan di bidang pemerintahan juga berkaitan dengan standart operasional procedural yang ada. Dari analisis pada unsur komunikasi menunjukkan bahwa penerapan standart operasional procedural sebagai media komunikasi pelayanan belum sepenuhnya dipahami oleh pegawai dan masyarakat. Kondisi yang demikian menunjukkan bahwa media komunikasi yang ada belum sepenuhnya dimaksimalkan guna perwujudan suatu penyelenggaraan atau implementasi kebijakan dengan baik.

Berbagai hasil penelitian yang terdahulu menunjukkan bahwa komunikasi menempati urutan teratas mengenai apa saja yang harus dibuat dan dikerjakan untuk menghasilkan motivasi lingkungan komunikasi, usaha-usaha komunikasi berpengaruh terhadap antusiasme kerja. Melalui komunikasi maka dapat memberikan keterangan tentang pekerjaan yang membuat aparatur dapat bertindak dengan rasa tanggung jawab pada diri sendiri yang pada waktu bersamaan dapat mengembangkan semangat kerja para pegawai. Adanya kerja sama yang harmonis ini diharapkan dapat meningkatkan kerja para pegawai, karena komunikasi berhubungan dengan keseluruhan proses pembinaan perilaku manusia dalam organisasi.

Otonomi daerah bertujuan agar terciptanya kemandirian daerah, tentunya sebagai pegawai negeri harus mampu mendukung percepatan pembangunan daerah di berbagai sektor pemerintahan. Kecamatan Suluun Tareran yang adalah juga merupakan perangkat Pemerintahan Daerah Kabupaten Minahasa Selatan saat ini masih bergumul dengan pekerjaan-pekerjaan yang telah menjadi beban pekerjaannya, perubahan lingkungan secara internal dan eksternal menjadi tuntutan pekerjaan yang harus diantisipasi guna mencari solusi penyelesaiannya termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan yang ada. Ada beberapa hal konkrit yang berhubungan dengan kelemahan dalam komunikasi yang ada di kecamatan Suluun Tareran, Camat mengatakan bahwa:

“beberapa permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan komunikasi pada implemenasi kebijakan pelimpahan kewenangan pemerintahan Kecamatan Suluun Tareran antara lain seringkali terjadi kesalahan pengertian dalam pelaksanaan tugas, atasan seringkali tidak menyampaikan informasi kepada bawahan akibat komunikasi yang kurang lancar, bawahan enggan mengkomunikasikan idenya kepada atasan, terjadi disharmonisasi komunikasi antara staf teknis dan non teknis dan proses kerja organisasi jadi terhambat. Tidak berjalannya komunikasi dalam organisasi baik pada sub bagian maupun antar pegawai mengakibatkan program yang ditetapkan tidak berjalan dengan baik dan bahkan tidak dapat dilaksanakan”.

Menjadi nyata dan mendukung implementasi kebijakan bahwa dengan pelaksanaan komunikasi maka organisasi sangat diperlukan untuk melancarkan tugas-tugas pegawai. Sering terlihat dalam kehidupan sehari-

hari jika hubungan antara pimpinan dan bawahan kurang baik maka para pegawai dalam melaksanakan tugasnya akan semakin malas. Tetapi sebaliknya jika hubungan atasan dan bawahan baik maka mereka juga dalam melaksanakan pekerjaan akan semakin baik pula.

Komunikasi yang baik dan dilakukan oleh pegawai adalah komunikasi yang tidak menimbulkan kebingungan terutama dalam penafsiran sebuah kebijakan dalam pelayanan publik yang telah disampaikan atasan untuk dilaksanakan. Maka komunikasi yang baik dan jelas selalu berdasarkan pada kelengkapan, kejelasan informasi, adanya keseragaman dan keberlanjutan suatu informasi yang diterima. Komunikasi yang baik tidak melupakan ciri khas dalam menerima informasi sehingga diharapkan ada keseragaman dan penafsiran yang sama antar pegawai dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

## Kesimpulan

1. Struktur birokrasi yang ada di Kecamatan Suluun Tareran dari segi kelengkapan jabatan struktural belum sepenuhnya lengkap karena masih ada staf dan operator yang masih kosong, organisasi Kecamatan Suluun Tareran menganut model birokrasi mesin karena padatnya tugas-tugas operasional rutin yang harus dicapai melalui spesialisasi, peraturan perundang-undangan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam sub bagian dan seksi, kekuasaan yang tercentralisasi, lingkup rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai perintah sebagaimana garis komando yang melekat pada Camat, hal ini menghambat tugas dalam melaksanakan pelimpahan kewenangan pemerintah.
2. Sumber Daya yang ada di Kecamatan Suluun Tareran dalam hal kuantitas masih adanya kekosongan dan dalam hal kualitas aparatur masih banyak aparatur yang belum memiliki kemampuan dan keterampilan khusus dalam penyelenggaraan tugas-tugas dikecamatan maupun dalam administrasi pemerintahan, peralatan penunjang yang masih perlu diperhatikan untuk menunjang kelancaran tugas-tugas kecamatan, serta masih adanya opini bahwa penempatan tugas di kecamatan adalah tempat hukuman/tempat buangan bagi aparatur sipil Negara yang memiliki kinerja buruk.
3. Sikap pelaksana dalam melaksanakan kebijakan pelimpahan kewenangan yang masih mencerminkan budaya kurang disiplin, menunda-nunda pekerjaan dan rendahnya kesadaran akan tugas dan tanggungjawab sebagai aparatur di kecamatan Suluun Tareran, menyebabkan koordinasi antar internal lingkup aparatur di kantor kecamatan dengan instansi lainnya yang berada dalam wilayah kecamatan tidak berjalan dengan baik.
4. Komunikasi yang sering terjadi adalah inkonsistensi perintah dari pemerintah kota dalam memberikan kewenangan kepada kecamatan, seperti dalam melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam pemerintahan, akibat inkonsistensi ini menimbulkan kebingungan di pemerintah kecamatan, dalam aspek komunikasi pelimpahan kewenangan tidak disertai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya sehingga pihak pemerintah kecamatan menginterpretasikan sendiri kebijakan tersebut, hal ini mengakibatkan kurang jelasnya fungsi kecamatan dalam

penyelenggaraan pemerintahan, kurangnya ruang gerak bagi kecamatan untuk bertindak dan memberikan pembinaan pada perangkat kelurahan dan instansi vertikal dan adanya egoistis instansi vertikal yang ada di kecamatan seperti UPTD sehingga komunikasi untuk koordinasi kerja tidak berjalan dengan baik.

## Saran

1. Camat segera mengusulkan penambahan staf khususnya staf yang memiliki kualitas baik dengan kemampuan IT yang baik untuk menunjang pelaksanaan administrasi pemerintahan di kecamatan agar dapat melengkapi fasilitas kerja guna mengakhiri ketimpangan dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah di kecamatan Suluun Tareran.
2. Perlunya peningkatan kemampuan aparatur dalam menunjang pelaksanaan pelimpahan kewenangan pemerintah di kecamatan, dengan mengikutsertakan aparatur dalam diklat-diklat yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten, serta diperlukan adanya perubahan paradigma yang mengatakan bahwa penempatan di kecamatan merupakan hukuman/tempat buangan bagi aparatur yang mempunyai kinerja buruk atau tidak sejalan dengan pimpinan kabupaten.
3. Diperlukan adanya upaya pembenahan dalam hal kebiasaan buruk kurang disiplin, rendahnya etos kerja, rendahnya kesadaran aparatur, dengan memberikan punishment bagi aparatur yang kurang disiplin, dan reward bagi aparatur yang berprestasi, serta diperlukan adanya gerakan revolusi mental secara menyeluruh untuk menghilangkan kebiasaan-kebiasaan

buruk dan dapat meningkatkan kesadaran aparatur dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya di kecamatan.

4. Diperlukan komunikasi yang jelas dan terarah antar aparatur yang ada di kantor kecamatan dan antar instansi pemerintah agar dapat konsisten melaksanakan pelimpahan kewenangan tersebut, disertai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan secara jelas dan terperinci guna efektivitas penyelenggaraan pemerintah di Kecamatan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2006. Kebijakan Publik. Jakarta: Salemba Humanika
- Agustino, Leo. 2006. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. Bandung: Alfabeta.
- Dwiyanto A. 2006. Reformasi Birokrasi public di Indonesia. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Eriza F. 2006. Implementasi Proyek Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan laut/Marine Coastal Resources Management Project (Studi deskriptif di Kabupaten Langkat), Tesis S2. Program Pascasarjana Universitas Sumatra Utara, Medan.
- Hadari Nawawi. 2007. Metode Penelitian Bidang Sosial. Yogyakarta: Gajah mada. University Pres.
- Handoko, dan T.H. 1994. Manajemen BPFE. Yogyakarta.
- Hasibuan. M. S.P. 2006. Manajemen Sumber Daya Manusia. Bumi Aksara. Cetakan ketujuh. Jakarta.
- Juliartha, Edward. 2009. Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Trio Rimba Persada
- Jones, Charles O. 2012. Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), cetakan kesebelas Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

- Lexy J. Moleong. (2008). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung : Remaja. Rosdakarya.
- Nugroho, Riant, D, 2005. Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: Elex Media Komputindo
- Saefullah D. H. A. 2007. Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik, Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi. Cetakan kedua. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD.
- Stoner et al. 2006. Manajemen Sumber Daya. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2013). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta. CV
- Sutarto. 2009. Dasar-Dasar Organisasi Yogyakarta. Gajahmada University Press. Yogyakarta.
- Tangkilisan. 2008. The Policy-Making Process. Engleword Cliffs: Prentice Hall
- Tachjan. 2006. Implementasi Kebijakan Publik. Bandung: AIPI. Panduan KKL
- Wahab, Solichin Abdul. 2001. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wasistiono, S. 2005. Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Alqaprint. Bandung.
- Widodo, Joki. 2011. Good Governance. Telaahan dari: Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi, Surabaya: Insan Cendekia.
- Yudoyono, B. 2007. Otonomi Daerah. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.