

# IMPLEMENTASI PELIMPAHAN SEBAGIAN WEWENANG BUPATI KEPADA CAMAT DALAM LAYANAN PERIZINAN BIDANG KESEHATAN DI KECAMATAN MARGAHAYU KABUPATEN BANDUNG (Studi Kasus pada Layanan Perizinan Depot Isi Ulang Air Minum Mineral)<sup>1</sup>

Iwan Kurniawan

Alumni S2 STIA-LAN Bandung Program Studi Manajemen Pembangunan Daerah  
Konseptor Gubernur Jawa Barat – Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat  
Email : iwankurniawan010@gmail.com

*Implementation of Partial Delegation of Regency Head's Authority to Sub-District Head  
in Providing License on Health Affairs in the Margahayu Sub-District, Regency of Bandung  
(Case Study of Licensing on Depot for Mineral Water Replenishment)*

## Abstract

*The objective of this research is to understand the implementation of partial delegation of Regency Head's authority to Sub-District Head in providing license on Health Affairs in the Margahayu Sub-District, Regency of Bandung, particularly for licensing on depot for mineral water replenishment. Based on the research result, it is known that the licensing service on the depot for mineral water replenishment has not been able to be implemented yet, therefore it has no impact on goal attainment of authority delegation which is to bring nearer the service access and to improve the quality of service and working performance marked by the absence of capacity enhancement of the sub-district personnel. Meanwhile, the existing problems can be categorized as follow: 1) Lack of technical support; 2) The unavailability of financial resources and 3) Limitation on Administrative Capacity.*

*Key Word : Implementasi Kebijakan, Delegasi Kewenangan*

## A. LATAR BELAKANG

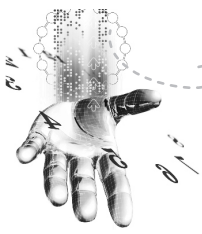
Pemerintah Kabupaten Bandung sebagai salah satu daerah otonom berupaya untuk menjalankan otonomi daerah yang luas yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakatnya. Salah satu upaya tersebut adalah dengan menempatkan institusi kecamatan sebagai unit pelayanan terdepan. Kecamatan sebagai bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota memiliki fungsi strategis dan menentukan, sebab dalam pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan kecamatan langsung berhadapan dengan sasaran tugasnya yaitu masyarakat. Hal ini sejalan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan yang mengamanatkan bahwa untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperhatikan kondisi geografis daerah, perlu mengoptimalkan peran kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan dalam memberikan pelayanan publik. Secara substantif penempatan

kecamatan sebagai unit layanan terdepan atau pusat pelayanan masyarakat harus didasari oleh adanya pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat.

Pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat telah diatur pada Pasal 66 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan pada saat ini telah diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 126 serta beberapa peraturan pemerintah yang terkait di dalamnya. Peraturan pemerintah tersebut antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.

Pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung telah diatur melalui Keputusan Bupati Bandung Nomor 21 Tahun 2001 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan

1. Artikel ini disarikan dari Tesis yang berjudul "Implementasi Pelimpahan Sebagian Wewenang Bupati kepada Camat dalam Layanan Perizinan Bidang Kesehatan di Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung (Studi Kasus pada Layanan Perizinan Depot Isi Ulang Air Minum Mineral)", ditulis di bawah bimbingan Arundina Pratitwi, Ph.D dan Dr. Joni Dawud, DEA.



Bupati kepada Camat dengan kewenangan yang dilimpahkan sebanyak 27 bidang dengan 110 rincian kewenangan. Kemudian setelah diadakan evaluasi, pengaturan tentang pelimpahan wewenang bupati kepada camat tersebut diperbaharui dengan Keputusan Bupati Bandung Nomor 8 Tahun 2004. Dalam peraturan bupati ini kewenangan bupati yang dilimpahkan kepada camat terdiri dari 25 bidang dengan 614 rincian kewenangan. Pelimpahan kewenangan ini bersifat seragam untuk semua kecamatan di wilayah Kabupaten Bandung.

Perizinan sebagai salah satu bentuk layanan kepada masyarakat, memegang peranan penting dalam pelaksanaan pembangunan di daerah, terutama terkait dengan aspek legalitas dan aspek pengendalian pemerintah. Untuk itu, berkenaan dengan konteks pembangunan daerah, maka peneliti ini tidak akan membahas seluruh rincian kewenangan bupati yang dilimpahkan kepada camat, namun dibatasi pada kewenangan dalam layanan perizinan khususnya di bidang kesehatan yang menjadi salah satu jenis layanan dasar yang menjadi urusan wajib pemerintah Kabupaten Bandung sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 17 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Bandung.

Berdasarkan Keputusan Bupati Bandung Nomor 8 Tahun 2004 tersebut, layanan perizinan yang dilimpahkan kepada camat khususnya di bidang kesehatan yaitu : 1) Pemberian, pembatalan dan perpanjangan izin dan pengawasan tempat usaha depot isi ulang air minum mineral; dan 2) Pemberian izin distribusi pelayanan obat skala kecamatan (Apotik dan Toko Obat). Khusus untuk pemberian izin distribusi pelayanan obat skala kecamatan (Apotik dan Toko Obat), tidak akan dikaji lebih lanjut. Hal ini dikarenakan, untuk layanan perizinan sangat tergantung pada aspek legalitas dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 1332/Menkes/SK/X/2002 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor: 922/Menkes/Per/X/1993 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Apotik. Peraturan Menteri ini secara tegas menyatakan bahwa izin apotik merupakan wewenang Menteri Kesehatan yang dilimpahkan kepada Kepala Dinas Kabupaten/Kota, dan secara kontekstual di Kabupaten Bandung pelayanan izin apotik selama ini dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung.

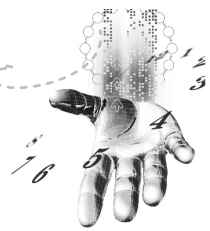
Untuk itu, dalam penelitian ini hanya membahas mengenai layanan perizinan yang

dilimpahkan kepada camat khususnya di bidang kesehatan yaitu pemberian, pembatalan dan perpanjangan izin dan pengawasan tempat usaha depot isi ulang air minum mineral. Alasan lain pembatasan penelitian pada layanan perizinan depot isi ulang air minum mineral, didasari atas pertimbangan bahwa air minum merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang harus terjaga aspek higienitasnya. Walaupun di Kabupaten Bandung belum terdapat data keluhan masyarakat tentang depot air minum isi ulang dan timbulnya penyakit yang diakibatkan mengkonsumsi air minum isi ulang, namun berdasarkan pemberitaan yang pernah diterbitkan oleh Harian Umum Media Indonesia (Minggu, 10 April 2011), dinyatakan bahwa berdasarkan data dari Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia (FKM UI) yang mencatat 50% sumber penyakit Indonesia ternyata berasal dari air minum yang tidak sehat. Sebagaimana dimuat pada harian yang sama, data tersebut didukung pula oleh pendapat Dr. Skand Saksena dari *Resource and Program Director Global Design Centre for Water Unilever*, dalam Seminar Pencemaran Air Minum Dampak Kesehatan dan Solusinya, yang mengemukakan bahwa hampir 50% penyakit yang diderita masyarakat Indonesia disebabkan air minum yang tercemar dan pola hidup tidak bersih.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka pelayanan perizinan dalam bentuk pengaturan, pengawasan dan pengendalian pembangunan, dapat dijadikan sebagai sarana untuk mengaplikasikan tugas pemerintahan. Dalam konteks penelitian ini pelayanan perizinan dijadikan sebagai alat untuk melindungi konsumen pengguna air minum isi ulang dan keabsahan kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh pemilik depot isi ulang air minum mineral.

Kabupaten Bandung merupakan salah satu dari 26 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat yang secara administratif terdiri dari 31 Kecamatan. Margahayu merupakan salah satu dari 31 kecamatan yang berada di wilayah Kabupaten Bandung dan berbatasan secara langsung dengan Kota Bandung. Kecamatan Margahayu meliputi satu kelurahan dan empat desa serta secara demografi memiliki karakteristik masyarakat urban dengan tingkat pembangunan dan pergerakan ekonomi yang cukup pesat. Kondisi masyarakat tersebut, di satu sisi merupakan potensi yang dapat dikembangkan, namun di sisi lain tentunya harus diimbangi dengan peningkatan pengendalian pemerintah dan peningkatan pelayanan kepada publik. Secara kontekstual aspek pengendalian pemerintah dan peningkatan pelayanan publik dapat





diaktualisasikan melalui penyelenggaraan layanan perizinan yang dilaksanakan oleh Kecamatan Margahayu. Adapun penetapan lokus penelitian di Kecamatan Margahayu didasari pada pertimbangan bahwa kecamatan ini memiliki jumlah penduduk yang cukup banyak yaitu mencapai 114.014 jiwa, yang diasumsikan memiliki tingkat konsumsi air minum yang cukup besar, walaupun belum ada data yang secara nyata menggambarkan besaran tingkat konsumsi air minum di Kecamatan Margahayu.

Berdasarkan hasil pengamatan pendahuluan di Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung, diketahui bahwa terdapat pemilik depot yang tidak mengetahui pengurusan izin depotnya dapat dilaksanakan di kecamatan. Adapun yang selama ini ditempuh adalah hanya sebatas uji laboratorium kelayakan air minum. Selain itu, Pemerintah Kecamatan Margahayu selama ini tidak mengeluarkan izin depot isi ulang air minum mineral dan belum pernah ada pengajuan permohonan izin. Ditambah lagi dengan belum adanya data secara pasti mengenai jumlah depot isi ulang air minum mineral, ketidakterersediaan kualifikasi personil dan sarana pendukung serta prosedur dan batasan perizinan yang tidak jelas, yang mengakibatkan kaburnya peran dan hubungan kerja perangkat daerah yang terkait dengan perizinan ini, yaitu antara perangkat daerah yang berfungsi sebagai perumus kebijakan yaitu Sekretariat Daerah, perangkat daerah yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan yaitu Pemerintah Kecamatan Margahayu dan perangkat daerah pelaksana urusan teknis kesehatan yaitu Dinas Kesehatan.

Sejalan dengan itu, berdasarkan fenomena tersebut, peneliti tertarik untuk menelaah lebih lanjut mengenai pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat dalam layanan perizinan bidang kesehatan yaitu pada layanan perizinan depot isi ulang air minum mineral di Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung, khususnya pada tataran implementasi dari pelimpahan wewenang tersebut termasuk didalamnya untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi serta upaya-upaya dalam rangka mengoptimalkan implementasi pelimpahan wewenang dimaksud.

## B. LANDASAN TEORITIS

Teori dan konsep yang dianggap relevan dan sesuai dengan penelitian ini, antara lain teori desentralisasi dan implementasi pelimpahan wewenang.

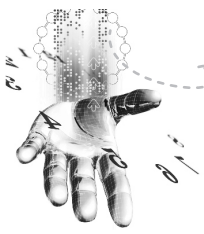
### 1. Desentralisasi dan Pelimpahan Wewenang

Menurut Litvack dan Seddon (Satibi, 2010: 62) desentralisasi diterjemahkan sebagai: *The transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*. Mengacu pada pendapat ini dapat diketahui bahwa salah satu dasar implementasi konsep desentralisasi adalah adanya keinginan pemerintah untuk melimpahkan kewenangannya baik kepada pemerintah lain di bawahnya maupun kepada pihak dunia usaha atau swasta. Pendapat tersebut diperkuat oleh Smith (1985: 1) yang mengemukakan bahwa, *decentralization involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments whithin state or offices within a large scale organization*. Lebih lanjut Smith (1985: 8 -10) mengemukakan elemen-elemen dari desentralisasi terdiri dari : 1) *Involves one or more divisions of the state territory*; 2) *Decentralization involves the delegation of authority*; 3) *The decentralization of power entails the establishment institutions and the recruitment of the office holder*; 4) *Decentralized institution will be found at all geographical levels*. Mengacu kepada pendapat-pendapat tersebut dapat diketahui bahwa konsep desentralisasi didalamnya memuat pendelegasian wewenang secara hierarkis pada setiap level pemerintahan.

Ditinjau dari tipenya, Litvack dan Seddon (Satibi, 2010: 65) mengemukakan bahwa desentralisasi dibagi menjadi empat tipe yaitu: 1) Desentralisasi politik; 2) Desentralisasi administratif, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu dekonsentrasi, delegasi dan devolusi; 3) Desentralisasi fiskal; dan 4) Desentralisasi ekonomi atau pasar. Pendapat ini mencerminkan bahwa secara implementatif desentralisasi dapat dibedakan menjadi empat tipologi yang secara substantif memiliki fokus yang berbeda-beda. Jika mengacu kepada tipologi tersebut maka fokus kajian pelimpahan wewenang bupati kepada camat dapat diklasifikasikan ke dalam tipologi desentralisasi administratif.

### 2. Implementasi Pelimpahan Wewenang

Sebelum lebih jauh membahas konsep implementasi kebijakan, terlebih dahulu harus diberikan batasan yang jelas mengenai perbedaan antara konsep implementasi dan konsep evaluasi, karena pada tataran aplikasinya adakalanya kedua konsep tersebut saling tumpang tindih. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Browne dan Wildavsky (Hill dan Hupe, 2002: 12) yang menyatakan bahwa, *"The conceptual distinction*



*between evaluation and implementation is important to maintain, however much the two overlap in practice".* Penjelasan mengenai hal ini, lebih lanjut dipaparkan oleh Parsons (Hill dan Hupe, 2002: 12) yang mengemukakan bahwa, *"The implementation/evaluation distinction by indicating that evaluation examine how public policy and the people who deliver it may be appraised, audited, valued and controlled, while the study of implementation is about how public policy is put into action and practice"*.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka dalam penelitian ini secara konsepsi lebih mengarah pada studi implementasi karena tidak hanya menilai hasil dari suatu kebijakan semata, namun lebih dari itu membahas lebih mendalam mengenai proses dan faktor-faktor yang menjadi determinan dari kebijakan pelimpahan wewenang dimaksud.

Implementasi merupakan salah satu tahapan penting dalam penyelenggaraan sebuah program atau kebijakan. Pressman dan Widavsky (Nugroho, 2004: 437) mengemukakan implementasi sebagai suatu proses interaksi antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tersebut. Lebih lanjut Pressman dan Widavsky (Nugroho, 2004: 438) melihat proses implementasi sebagai suatu mata rantai yang menghubungkan titik awal *setting of goals* dengan titik akhir *achieving them*. Sejalan dengan itu Cheema dan Rondinelli (1983: 26) mengemukakan pula bahwa implementasi diartikan sebagai *"Process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieve them"*. Sedangkan Ripley and Franklin (1986: 11) mengemukakan bahwa, *"Implementation processes improve many important actors holding diffuse and competing goals and expectation who work within a context of and increasingly large and complex mix of government programs that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control"*.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut implementasi dapat dimaknai sebagai sebuah proses yang saling terkait, antara tujuan yang ditetapkan dengan tindakan sebagai perwujudan dari tujuan sebuah program atau kebijakan, sehingga program atau kebijakan tersebut dapat memberi dampak. Adapun tiga unsur penting dalam proses implementasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Syukur (Satibi, 2010: 34), antara lain: (1) Adanya program/kegiatan atau kebijakan yang dilaksanakan; (2) Target Group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program ini, perubahan atau peningkatan; dan (3) unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau

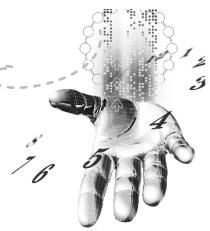
perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Pendekatan yang lebih menekankan pada efektifitas implementasi pelimpahan wewenang sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (1983: 27) yang menyatakan bahwa faktor-faktor yang menjadi determinan atau yang menentukan keberhasilan implementasi desentralisasi atau pelimpahan wewenang, antara lain: *environmental conditions, interorganizational relationship, available resources, and the characteristic of implementing agencies*.

*Environmental conditions* atau kondisi lingkungan merupakan salah satu faktor krusial baik dalam menginisiasi desentralisasi maupun dalam implementasinya. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Cheema dan Rondinelli (1983: 27) yang menyatakan bahwa: *environmental conditions have been crucial factors both in initiating decentralization and in constraining its successful implementation*. Berkenaan dengan kondisi lingkungan ini, Cheema dan Rondinelli (1983: 27), lebih lanjut mengemukakan bahwa: *"Policy emerge from a specific and complex socio-economic and political environment that shapes not only the substance of policy but the patterns of interorganizational relationship and the characteristic of implementing agencies, as well as determining the amount and types of resources available for carrying them out. An understanding of the social, economic, and political setting from which policies emerge is crucial to constraints on and opportunities for implementing organizations to translate policies into action. A nations political structure, its dominant ideology and the processes through which its policies are formulated all influence the pace and direction of implementation. Moreover the characteristic of local power structure, social and cultural characteristic of group involved in policy making and administration, and the degree to which the beneficiaries are organized also play a role in policy implementation, as does the adequacy of the physical infrastructure for distributing the benefits"*.

Keberhasilan implementasi pelimpahan wewenang diantaranya membutuhkan hubungan dan koordinasi antar level organisasi pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (1983: 27) bahwa: *"Successful policy implementation requires the interaction and coordination of a large number of organization at diferent level of government"*. Selain itu mereka menyatakan pula bahwa: *"Sucesfully linking implementing agencies with others into mutually supporting networks seems essential to achieving policy goals"*. Selanjutnya terkait dengan efektifitas dari hubungan antar-





organisasi dalam mendukung keberhasilan pelimpahan wewenang, Cheema dan Rondinelli (1983: 29) menyatakan bahwa hal tersebut tergantung pada : a) *The clarity and consistency of policy objectives and the degree to which they give implementing agency clear direction to pursue activities that will lead to their achievement;* b) *The appropriate allocation of functions among agencies, based on their capacities and resources;* c) *The degree to which planing, budgeting, and implementation procedures are standarized and thereby minimize conflicting interpretations that make programs and policies difficult to coordinate;* d) *The accuracy, consistency, and quality of interorganizational communications that enable organizations involved in policy implementation to understand their roles and tasks and to complement the activities of others;* and e) *The effectiveness of linkage among decentralized administrative units that ensure interaction among organisations and allow coordination of activities.*

Kondisi lingkungan yang kondusif dan efektifitas hubungan antar-organisasi merupakan sesuatu yang penting, namun hal tersebut belum cukup untuk menyukseskan implementasi dari pelimpahan wewenang. Sumber daya yang memadai yang diperoleh instansi pelaksana pelimpahan wewenang juga merupakan hal yang sangat menentukan keberhasilan dari pelimpahan wewenang. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan Cheema dan Rondinelli (1983: 29-30) yang menyatakan bahwa, *“A conducive environment and effective organization relationship are necessary but not sufficient condition for successfully implementing decentralization policies. The extent to which agencies receive sufficient financial, administrative and technical support also determines the outcomes and effect of decentralization programs”*.

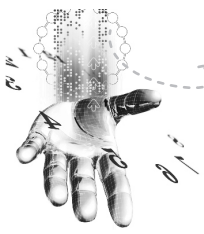
Terkait dengan sumber daya implementasi kebijakan dan program, Cheema dan Rondinelli (1983: 30) menguraikan lebih lanjut bahwa, *“The degree to which implementing agencies have control over funds, the adequacy of budgetary allocations to performs decentralized function, the timely availability of those resources to the implementing agencies, and the adequacy of the revenue raising and expenditure authority at the local level affect policy implementation as well”*. Pendapat tersebut diperkuat oleh padangan Mathurs (Cheema dan Rondinelli, 1983: 30) yang mengemukakan bahwa hasil evaluasi dari penerapan desentralisasi di Asia diantaranya ditentukan oleh *“Financial resources, administrative capacity, and technical support”*.

Karakteristik institusi pelaksana memegang peranan penting dalam keberhasilan pelimpahan wewenang sebagaimana yang dikemukakan Cheema dan Rondinelli (1983: 30) yang menyatakan bahwa, *“The internal organizational*

*characteristics of implementing agencies form another significant set of factors that determine the success of policy execution”*. Lebih lanjut mereka menyatakan bahwa karakteristik dari institusi pelaksana terdiri dari: *“Technical, managerial, and political skill of agency staff. Its capacity to coordinate, control and integrate decisions of its sub units, and the strenght of its political support from national leaders, administrator in order organizations, and client group. Moreover, the nature and quality of internal communication, the agency's relationships with its client and supporters, and the effectiveness of its linkages with private or voluntary organizations are also important, as are the quality of leadership within the agency, the acceptance of an commitment to policy objectives among its staff, and often the location of the agency within the bureaucracy hierarchy”*.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa hasil dari pelimpahan wewenang sebagai salah satu bentuk dari desentralisasi dapat dianalisis dengan memperhatikan *environmental conditions, interorganizational relationship, resources of the program and policy execution, and characteristic of the implementing agencies*. Adapun kinerja dan dampak dari pelimpahan wewenang menurut Cheema dan Rondinelli (1983: 31) dapat terlihat dari: *“The achievement of the policy's stated goals; effect on the capacity of local unit of government and institutions planning, resource mobilization, popular participation, and access to government facilities”*. Mengacu pada pendapat di atas dapat diketahui bahwa kinerja dan dampak dari pelimpahan wewenang dapat dilihat melalui pencapaian tujuan pelimpahan wewenang, peningkatan kapasitas institusi lokal, adanya mobilisasi sumber daya, adanya partisipasi masyarakat dan akses masyarakat terhadap layanan publik.

Selanjutnya dalam rangka meningkatkan implementasi dari pelimpahan wewenang dan untuk mengurangi gap atau kesenjangan antara tujuan pelimpahan wewenang dan hasil dari implementasinya, Chema dan Rondinelli (1983: 309-314) mengemukakan langkah-langkah yang harus ditempuh antara lain: 1) *Determining the desired scope of decentralization;* 2) *Assesing existing regional and local capacities;* 3) *Determining political support;* 4) *Estimating financial and technical support capacities of central agencies;* 5) *Reviewing environmental constraints;* 6) *Delineating a feasible scope of decentralization program;* 7) *Designing spesific decentralization programs;* 8) *Identifying stages and procedures implementation.* 9) *Mobilizing support;* 10) *Creating coordinating and assistance linkages;* 11) *Specifying monitoring and evaluation procedures.* Dengan mengakomodasi langkah-langkah tersebut diharapkan pada tataran



implementasinya sebuah kebijakan pelimpahan wewenang dapat mencapai tujuannya dan memiliki dampak positif bagi masyarakat.

### C. METODE PENELITIAN

Metode yang lebih relevan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan induktif yakni suatu usaha untuk lebih mengenal atau memperoleh pandangan baru tentang suatu gejala berdasarkan fokus penelitian, berangkat dari faktor-faktor empirik dalam rangka menemukan kebenaran. Penelitian kualitatif dilakukan karena peneliti ingin mengeksplor fenomena-fenomena yang tidak dapat dikuantifikasikan yang bersifat deskriptif seperti proses suatu langkah kerja, formula dan lain sebagainya (Satori dan Komariah, 2009: 23). Menurut Sugiyono (2009: 1) metode penelitian kualitatif adalah: Metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objektif dan alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan induktif maksudnya penelitian kualitatif menggunakan analisis data secara induktif (Moleong, 2007: 10). Metode atau teknik yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah *participant observation* (keikutsertaan observasi), *in depth interview* (wawancara mendalam) dan studi dokumentasi.

Di dalam penelitian kualitatif, mengolah data adalah mengkategorikan data yang diperoleh berdasarkan klasifikasi tertentu, menyusun, dan mencari makna yang terkandung di dalam data tersebut atas apa yang menjadi pusat perhatiannya. Analisis data menurut Patton (Moleong, 2007: 280) adalah: Proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Berkenaan dengan analisis data kualitatif Miles dan Huberman (Sugiyono, 2009: 91) menyatakan bahwa: Aktivitas dalam analisis data kualitatif yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*.

Selanjutnya untuk menetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan (Moleong, 2007: 324). Terdapat banyak cara yang dapat digunakan untuk menguji keabsahan data di dalam suatu penelitian. Adapun teknik yang dipergunakan di dalam uji keabsahan data pada penelitian ini adalah menggunakan teknik triangulasi. Dalam konteks

penelitian ini, uji keabsahan data dilaksanakan melalui metode triangulasi sumber dengan langkah-langkah sebagai berikut: 1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; 2) Membandingkan wawancara dengan isi sebuah dokumen yang berkaitan; dan 3) Membandingkan hasil wawancara antar informan penelitian.

### D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Penelitian ini menelaah pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat dalam layanan perizinan bidang kesehatan yaitu pada layanan perizinan depot isi ulang air minum mineral di Kecamatan Margahayu Kabupaten Bandung, khususnya pada tataran implementasi dari pelimpahan wewenang tersebut termasuk didalamnya untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi serta upaya-upaya dalam rangka mengoptimalkan implementasi pelimpahan wewenang dimaksud.

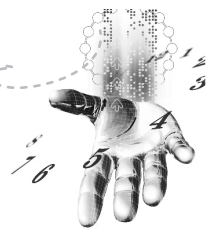
#### 1. Implementasi Pelimpahan Wewenang

Pada bagian ini akan dipaparkan mengenai dimensi dan aspek-aspek yang menentukan keberhasilan kebijakan pelimpahan wewenang yang meliputi *environmental conditions*, *inter-organizational relationship*, *resource for program implementation*, *characteristic of implementing agency* dan *performance and impact*.

##### a. Environmental Condition

Kecamatan Margahayu dapat dikategorisasikan memiliki tingkat ekonomi yang cukup baik. Hal ini didukung pula oleh data indeks daya beli masyarakat Kecamatan Margahayu sebesar 665,8 atau lebih besar dari indeks daya beli Kabupaten Bandung yaitu sebesar 636,3. Khusus berkenaan dengan kondisi atau kehidupan sosial budaya masyarakat di Kecamatan Margahayu, selama ini dirasakan tidak menghambat program-program pemerintah, bahkan mulai tumbuh kesadaran dan swadaya masyarakat dalam mendukung program-program pemerintah tersebut. Dalam hal izin depot isi ulang air minum mineral, belum dapat dilihat partisipasi masyarakat dikarenakan sampai dengan saat ini belum pernah ada pemohon izin dimaksud. Di samping itu, izin depot isi ulang air minum mineral yang wewenangnya telah dilimpahkan kepada camat, belum dapat dilaksanakan dan lebih dikarenakan ketidakjelasan batasan izin dan prosedur pelaksanaannya, sehingga hal ini menimbulkan kekhawatiran dari aparat kecamatan terhadap aspek legalitas atau keabsahan dari izin yang





dikeluarkan.

Proses penyusunan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat didasari atas koordinasi dengan perangkat daerah lainnya yang secara teknis melaksanakan wewenang tersebut. Adapun permasalahan yang muncul dengan tindak lanjut dari pelimpahan wewenang terkait dengan implementasinya adalah untuk sebagian wewenang yang dilimpahkan tidak ada petunjuk teknis yang jelas, dan hal ini mengakibatkan beberapa wewenang yang dilimpahkan tidak dapat dilaksanakan secara optimal oleh camat.

#### **b. Inter-Organizational Relationship**

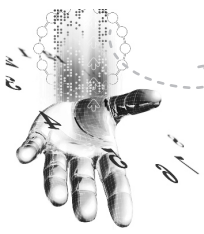
Berdasarkan Keputusan Bupati Bandung Nomor 8 Tahun 2004 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat, layanan perizinan yang dilimpahkan kepada camat khususnya di bidang kesehatan diantaranya adalah pemberian, pembatalan dan perpanjangan izin dan pengawasan tempat usaha depot isi ulang air minum mineral. Apabila melihat penempatan perizinan depot isi ulang air minum mineral pada bidang kesehatan, menimbulkan ketidakjelasan dan kebingungan dari pihak kecamatan dalam mengaplikasikannya. Hal ini dikarenakan dengan penempatan tersebut menandakan kecamatan harus melaksanakan fungsi dinas kesehatan yang dilimpahkan yaitu melaksanakan pengujian kualitas air yang dihasilkan oleh depot air minum isi ulang, dengan bentuk produk administrasi berupa sertifikat laik hygiene sanitasi depot air minum isi ulang. Dalam hal ini pekerjaan yang dilaksanakan adalah berupa uji laik *hygiene* (*hygiene* sanitasi) depot air minum isi ulang dan pemeriksaan kualitas air minum (laboratorium) sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 907/Menkes/SK/VII/2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum sebagaimana telah diperbaharui dengan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum. Adapun prosedur penerbitan tanda terdaftar dan sertifikat laik hygiene berlandaskan kepada pedoman dan pengawasan hygiene sanitasi depot air minum yang merupakan hasil kerjasama antara World Health Organization (WHO) dan Departemen Kesehatan RI pada Tahun 2003. Pemerintah kecamatan tidak memahami prosedur ini, dikarenakan sejak awal terdapat ketidakjelasan batasan dan penempatan izin usaha depot isi ulang air minum mineral.

Tentunya hal ini akan sangat berbeda apabila penempatan izin isi ulang air minum mineral berada pada bidang perindustrian dan

perdagangan, yang berarti camat melaksanakan fungsi Dinas Koperasi UKM, Perindustrian dan Perdagangan yang telah dilimpahkan dalam bentuk penerbitan TDI dan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) sesuai dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdaganganannya.

Secara lebih jelas dapat dipaparkan beberapa unit kerja atau organisasi perangkat daerah yang memiliki keterkaitan erat sesuai dengan dengan konteks penelitian ini yaitu berkenaan dengan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat terutama pada layanan perizinan depot air minum isi ulang, adalah Bagian Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Bandung, Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung, Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bandung dan Kecamatan Margahayu. Bagian Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Bandung berperan sebagai perumus kebijakan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat, Dinas Kesehatan berperan sebagai pengawas kualitas air minum, Dinas Koperasi UKM, Perindustrian dan Perdagangan berperan sebagai pengawas dan pembina kegiatan perindustrian dan perdagangan, dan Kecamatan Margahayu yang berperan sebagai pelaksana kebijakan pelimpahan wewenang. Adapun keberadaan Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) sebagai penyelenggara PPTSP di Kabupaten Bandung yang dibentuk melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pembentukan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bandung, tidak serta merta menggugurkan beberapa layanan perizinan yang telah wewenangnya telah dilimpahkan kepada camat. Hal ini lebih dipertegas dengan terbitnya Peraturan Bupati Bandung Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Bandung terutama pada pasal 11 ayat (1) yang menyatakan bahwa pelayanan perizinan yang sebagian telah dilimpahkan kepada kecamatan masih tetap berlaku.

Selama ini terkait dengan konteks pelayanan perizinan depot isi ulang air minum mineral tidak terdapat koordinasi dan komunikasi. Hal ini disebabkan sampai saat ini belum pernah ada pihak yang mengajukan permohonan izin kepada pemerintah kecamatan, ditambah lagi dengan tidak jelasnya penempatan izin usaha depot air minum isi ulang yang termasuk ke dalam bidang kesehatan dan ketidakjelasan prosedur pemberian izin yang harus ditempuh oleh pemerintah kecamatan.



### c. Resource for Program Implementation

Pada saat ini Kecamatan Margahayu berkedudukan sebagai salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dipimpin oleh seorang camat dengan sumber utama anggaran pemerintahan kecamatan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Bandung. Selanjutnya, menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah dinyatakan bahwa setiap Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran termasuk didalamnya camat, memiliki tugas: menyusun anggaran SKPD yang dipimpinnya; menyusun dokumen pelaksanaan anggaran, melaksanakan anggaran SKPD yang dipimpinnya; melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak; mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya; dan menyusun dan menyampaikan laporan keuangan SKPD yang dipimpinnya. Melihat kondisi faktual di atas, terlihat bahwa camat telah memiliki wewenang atau kontrol terhadap anggaran yang dikelolanya. Namun demikian, besaran anggaran kecamatan belum sebanding dengan wewenang yang menjadi tugas pokok dan fungsi kecamatan, yang selain harus melaksanakan kewenangan atributif, juga harus melaksanakan kewenangan delegatif yang dilimpahkan oleh Bupati sebanyak 614 rincian kewenangan. Sebagai akibat dari keterbatasan anggaran tersebut adalah komposisi belanja langsung kecenderungan harus dioptimalkan terlebih dahulu untuk mendukung rutinitas tugas-tugas pemerintah kecamatan, terutama untuk tugas-tugas pelayanan langsung kepada masyarakat yang telah jelas petunjuk pelaksanaannya.

Terkait dengan dukungan Pemerintah Kabupaten Bandung, diketahui dengan kondisi faktual saat ini sangat tidak memungkinkan pelimpahan personil dan sarana prasarana dikarenakan faktor keterbatasan sumber daya, khususnya pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional sanitarian dan pranata laboratorium kesehatan, serta peralatan laboratorium kesehatan. Apabila dikaitkan dengan kebijakan pelimpahan wewenang di Kabupaten Bandung yang menerapkan prinsip "keseragaman pelimpahan kewenangan" untuk seluruh kecamatan, maka tentunya Kabupaten Bandung yang terdiri dari 31 kecamatan minimal membutuhkan 31 pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional sanitarian dan 31 pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional pranata laboratorium kesehatan. Selain itu Kabupaten

Bandung membutuhkan minimal 31 perangkat laboratorium untuk melakukan uji laboratorium kualitas air minum sebagai konsekuensi dari pelimpahan kewenangan pelayanan perizinan dilimpahkan ke kecamatan tentang pemberian, pembatalan dan perpanjangan izin dan pengawasan tempat usaha depot isi ulang air minum mineral. Padahal, kondisi faktual saat ini di Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung hanya terdapat 38 pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional sanitarian dan 17 pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional pranata laboratorium kesehatan.

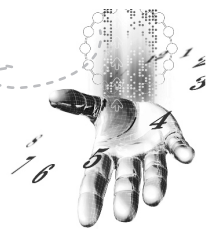
### d. Characteristic of Implementing Agency

Untuk mendeskripsikan lebih lanjut mengenai karakteristik dari pemerintah kecamatan maka akan dipaparkan aspek keterampilan manajerial dan keterampilan teknis dari aparatur kecamatan, kapasitas kepemimpinan camat dalam mengkoordinasikan, mengontrol dan mengintegrasikan keputusan, komunikasi internal pemerintah kecamatan; komitmen seluruh aparat kecamatan terhadap tujuan pelimpahan wewenang, dan kedudukan Pemerintah Kecamatan Margahayu dalam struktur birokrasi Pemerintah Kabupaten Bandung. Dalam konteks penelitian ini, yaitu terkait dengan implementasi pelayanan perizinan depot isi ulang air minum mineral, tidak dapat dianalisis lebih lanjut, dikarenakan selama melaksanakan observasi belum ada suatu proses yang mengarah pada pelaksanaan perizinan tersebut. Namun demikian, sebagai informasi tambahan dari pelaksanaan observasi dapat diketahui bahwa khusus untuk pelaksanaan pelayanan perizinan yang telah dilaksanakan secara rutin dengan didukung oleh lengkap dan jelasnya petunjuk teknis pelaksanaan, telah dapat berjalan dengan baik. Dari fungsi manajerial salah satunya terlihat dari adanya pengawasan yang ketat terhadap beberapa layanan seperti layanan dalam bentuk penerbitan IMB. Sedangkan kemampuan teknis dari aparat kecamatan yang menangani izin IMB dapat dikategorikan sudah cukup baik. Hal ini lebih dikarenakan perizinan IMB tidak terlalu rumit dan tidak memerlukan personil dengan kemampuan khusus.

Komunikasi internal kecamatan secara umum dipandang dapat berjalan dengan baik. Bahkan Pemerintah Kecamatan Margahayu juga telah mengadopsi Peraturan Bupati Bandung Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Rapat Teknis, Rapat Koordinasi Teknis, Rapat Koordinasi Terbatas, Rapat Koordinasi Daerah dan Briefing di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung, terutama dengan







melakukan *briefing* staf apabila terdapat informasi atau arahan yang perlu disampaikan. Komitmen staf terhadap pekerjaan dapat dikategorikan cukup baik, hal ini didukung pula oleh tingkat kehadiran yang cukup tinggi, ditambah lagi mayoritas pegawai pulang melebihi jam kerja pada pukul 15.30 WIB, dan terdapat pula piket kantor untuk mengantisipasi hal-hal yang bersifat penting atau mendadak. Terkait dengan kedudukan atau posisi pemerintah kecamatan dalam struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Bandung, kecamatan diperankan sebagai unsur pelayanan terdepan, terlebih lagi untuk Kecamatan Margahayu yang memiliki lokasi strategis dan merupakan pintu gerbang Kabupaten Bandung yang berbatasan secara langsung dengan Kota Bandung.

#### e. *Performance and Impact*

Tujuan dari kebijakan pelimpahan wewenang diarahkan untuk mendekatkan masyarakat terhadap akses layanan dan meningkatkan kualitas layanan publik. Dikarenakan layanan perizinan depot isi ulang air minum mineral sampai saat ini belum dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kecamatan Margahayu, maka tujuan dari pelimpahan wewenang dalam rangka mendekatkan akses layanan dan meningkatkan kualitas layanan publik belum dapat dicapai.

Selanjutnya, terkait dengan dampak dari pelimpahan wewenang terhadap peningkatan kapasitas personil dan kinerja kecamatan dapat diketahui belum berdampak pada peningkatan kapasitas personil dan kinerja kecamatan secara menyeluruh, buktinya tidak ada pegawai yang meningkat kapasitas dan pemahamannya, ditambah lagi belum ada pelimpahan personil yang sesuai dengan kebutuhan pekerjaan yang harus dilaksanakan. Hal ini didukung pula oleh data dari Daftar Urut Kepangkatan (DUK) Kecamatan Margahayu, bahwa sampai dengan saat ini tidak terdapat personil yang memiliki kualifikasi jabatan fungsional sanitarian dan jabatan fungsional pranata laboratorium kesehatan.

## 2. Kendala – kendala yang dihadapi

Terkait dengan belum dapat diimplementasikannya pelayanan perizinan depot isi ulang air minum mineral oleh Pemerintah Kecamatan Margahayu, dapat diidentifikasi beberapa kendala yang dihadapi dan dapat dikelompokkan menjadi *technical support*, *financial resources* dan *administrative capacity*.

#### a. *Technical Support*

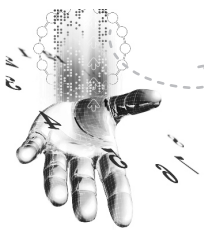
Berdasarkan analisis pada bagian sebelumnya, dapat dinyatakan bahwa yang menjadi kendala utama belum terimplementasikannya pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat dalam layanan bidang kesehatan khususnya pada layanan depot isi ulang air minum mineral, lebih kepada tidak adanya dukungan teknis dari Pemerintah Kabupaten Bandung yang disebabkan tidak adanya kejelasan batasan perizinan yang dilimpahkan. Ketidajelasan batasan perizinan ini berdampak pula kepada tidak adanya prosedur atau petunjuk pelaksanaan yang jelas, tidak terjalannya komunikasi dan koordinasi antar perangkat daerah, tidak terjalannya hubungan antara institusi kewilayahan yang pada akhirnya berdampak pada tidak tercapainya tujuan pelimpahan wewenang yaitu dalam rangka mendekatkan akses layanan dan meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat.

#### b. *Financial Resources*

Ketidaktersediaan sumber dana menjadi kendala yang sangat krusial. Walaupun di satu sisi Pemerintah Kecamatan Margahayu termasuk SKPD yang bisa menyusun dan melaksanakan anggaran secara langsung, namun di sisi lain dengan keterbatasan sumber pendapatan dan alokasi anggaran belanja dirasakan sangat memberatkan untuk membiayai implementasi perizinan depot isi ulang air minum mineral. Ditambah lagi, kendala dari aspek keuangan ini adalah akibat dari keterbatasan sumber dana, maka pengalokasiannya pun lebih diarahkan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan termasuk didalamnya pelayanan publik yang telah jelas petunjuk pelaksanaannya. Harapan akan munculnya dukungan dalam bentuk pelimpahan sarana prasarana untuk menutupi keterbatasan sumber dana ini, tidak terjadi diakibatkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung yang harus melimpahkan sarana dan prasarana laboratorium uji kualitas air ke 31 kecamatan di wilayah Kabupaten Bandung, dikarenakan kebijakan pelimpahan wewenang tidak hanya untuk Kecamatan Margahayu, namun juga untuk seluruh kecamatan di wilayah Kabupaten Bandung.

#### c. *Administrative Capacity*

Pekerjaan yang dilaksanakan akibat dari adanya pelimpahan wewenang bidang kesehatan dalam bentuk perizinan depot isi ulang air minum mineral adalah berupa uji laik *hygiene* (*hygiene* sanitasi) depot air minum isi ulang dan pemeriksaan kualitas air minum (laboratorium). Untuk melaksanakan pekerjaan uji laik *hygiene*



dibutuhkan pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional sanitarian, dan untuk melaksanakan pekerjaan pemeriksaan kualitas air minum dibutuhkan pegawai dengan kualifikasi jabatan fungsional pranata laboratorium kesehatan.

Berdasarkan data dari Daftar Urut Kependidikan (DUK) Kecamatan Margahayu, bahwa sampai dengan saat ini tidak terdapat personil yang memiliki kualifikasi jabatan fungsional sanitarian dan jabatan fungsional pranata laboratorium kesehatan. Adapun harapan adanya pelimpahan personil dari Dinas Kesehatan Kabupaten Bandung dengan kualifikasi jabatan fungsional sanitarian dan jabatan fungsional pranata laboratorium kesehatan sangat tidak memungkinkan karena keterbatasan personil dengan kualifikasi tersebut.

### 3. Upaya - upaya Optimalisasi

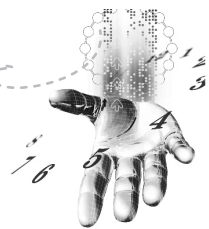
Untuk menjawab beberapa permasalahan implementasi pelimpahan wewenang, maka pada Tahun Anggaran 2011, Pemerintah Kabupaten Bandung melalui Bagian Otonomi Daerah Sekretariat Daerah tengah melaksanakan evaluasi, yang melibatkan secara langsung Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait dengan rincian kewenangan. Selanjutnya, berdasarkan studi dokumentasi beberapa peraturan yang terkait dengan depot isi ulang air minum mineral dan pelayanan di kecamatan, dapat diketahui beberapa upaya tindak lanjut yang memungkinkan ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Bandung dalam rangka optimalisasi perizinan depot isi ulang air minum mineral di kecamatan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdaganganannya, dinyatakan bahwa keputusan tersebut lahir dalam rangka menjamin mutu produk air minum yang dihasilkan oleh depot air minum yang memenuhi persyaratan kualitas air minum dan mendukung terciptanya persaingan usaha yang sehat serta dalam upaya memberi perlindungan kepada konsumen. Pada pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 dinyatakan bahwa: 1) Depot Air Minum wajib memiliki Tanda Daftar Industri (TDI) dan Tanda Daftar Usaha Perdagangan (TDUP) dengan nilai investasi perusahaan seluruhnya sampai dengan Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; 2) Depot Air Minum wajib memiliki Surat Jaminan Pasok Air Baku dari PDAM atau perusahaan yang memiliki Izin Pengambilan Air dari Instansi yang berwenang; dan 3) Depot Air Minum wajib

memiliki laporan hasil uji air minum yang dihasilkan dari laboratorium pemeriksaan kualitas air yang ditunjuk Pemerintah Kabupaten/Kota atau yang terakreditasi. Apabila memperhatikan ketentuan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdaganganannya, terlihat dengan jelas bahwa perizinan usaha depot air minum merupakan salah satu fungsi dari perindustrian dan perdagangan. Hal ini diperkuat dari hasil telaahan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum, sama sekali tidak diatur tentang perizinan usaha depot isi ulang air minum mineral dan lebih mengatur kepada pengawasan kualitas air minum, yang meliputi aspek sanitasi, pengambilan sampel air, pengujian kualitas air, analisis hasil pemeriksaan laboratorium, rekomendasi dan tindak lanjut. Adapun berdasarkan buku pedoman dan pengawasan *hygiene* sanitasi depot air minum yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan RI dengan bekerjasama dengan WHO, dapat diketahui bahwa peran yang dilaksanakan dinas kesehatan adalah pada aspek pengawasan melalui uji laik *hygiene* sanitasi depot air minum isi ulang dan pemeriksaan laboratorium kualitas air minum.

Sejalan dengan itu, maka apabila kita membandingkan dua pengaturan yang terkait dengan depot isi ulang air minum mineral yaitu Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdaganganannya, dan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 492/Menkes/Per/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum, dapat diketahui bahwa fungsi perizinan hanya diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan tidak diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan. Adapun peran bidang kesehatan diarahkan pada syarat mutu air baku dan pengujian kualitas air yang akan dijadikan sebagai rekomendasi teknis penerbitan izin usaha. Untuk itu, sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya bahwa kendala utama belum terimplementasikannya pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat dalam layanan bidang kesehatan khususnya pada layanan depot isi ulang air minum mineral, disebabkan oleh ketidakjelasan batasan atau penempatan urusan perizinan dimaksud. Apabila penempatan perizinan masih pada bidang kesehatan, maka akan mengalami banyak kendala karena dari





aspek teknis pekerjaan yang dilaksanakan tergolong rumit yaitu berupa uji laik *hygiene* (*hygiene* sanitasi) depot air minum isi ulang dan pemeriksaan kualitas air minum (laboratorium) yang tentunya membutuhkan kualifikasi pegawai dan sarana prasarana yang memadai.

Tentunya hal ini akan sangat berbeda apabila penempatan izin isi ulang air minum mineral berada pada bidang perindustrian dan perdagangan. Berarti camat melaksanakan fungsi Dinas Koperasi UKM, Perindustrian dan Perdagangan yang telah dilimpahkan dalam bentuk penerbitan Tanda Daftar Industri (TDI) dan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) sesuai dengan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 651/MPP/Kep/10/2004 tentang Persyaratan Teknis Depot Air Minum dan Perdaganganannya. Penerbitan TDI dan SIUP dari aspek teknis akan lebih sederhana dibandingkan dengan uji laik *hygiene* (*hygiene* sanitasi) depot air minum isi ulang dan pemeriksaan kualitas air minum (laboratorium). Ditambah lagi ketentuan yang mengaturnya beserta ketentuan pelaksanaannya telah tersedia yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 16 Tahun 2001 tentang Perizinan di Lingkungan Dinas Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Bandung dan Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 17 tahun 2002 tentang Perizinan Industri di Kabupaten Bandung.

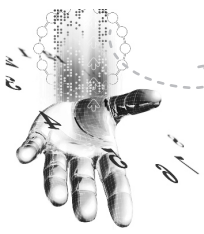
Secara ideal seyogyanya kecamatan dalam melaksanakan dua fungsi sekaligus yang terkait dengan perizinan depot isi ulang air minum mineral, yaitu fungsi yang dilaksanakan dinas kesehatan berupa uji laik *hygiene* (*hygiene* sanitasi) depot air minum isi ulang dan pemeriksaan kualitas air minum (laboratorium) dan fungsi yang dilaksanakan dinas koperasi, UKM, perindustrian dan perdagangan yaitu penerbitan TDI dan SIUP. Namun demikian untuk kondisi saat ini, secara bertahap terlebih dahulu ditekankan pada penerbitan TDI dan SIUP. Adapun kedepannya manakala kebutuhan kualifikasi personil dan sarana prasarana sudah terpenuhi, kecamatan dalam melaksanakan kewenangan dalam melakukan uji laik *hygiene* (*hygiene* sanitasi) depot air minum isi ulang dan pemeriksaan kualitas air minum (laboratorium) ataupun dapat pula dikerjasamakan dengan pihak ketiga yang memiliki kualifikasi teknis yang memadai.

Prosedur penerbitan TDI oleh kecamatan dapat mengadopsi secara langsung dari lampiran Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu di Kabupaten Bandung dengan persyaratan yang

harus disertakan yaitu foto *copy* KTP, foto *copy* NPWP dan foto *copy* Surat Izin Undang-undang Gangguan (HO), dan Surat Pernyataan Pengelolaan Lingkungan (SPPI). Selain itu penerbitan TDI supaya lebih lengkap harus ditambah pula rekomendasi sertifikat *hygiene* sanitasi dan uji kualitas air minum dari dinas kesehatan (UPTD pelayanan kesehatan dan UPTD laboratorium kesehatan). Khusus terkait dengan uji *hygiene* sanitasi dan uji kualitas air minum, kedepan tidak menutup kemungkinan Pemerintah Kabupaten Bandung melalui Dinas Kesehatan dapat berkerjasama dengan pihak ketiga atau swasta yang memiliki kapasitas dalam pengujian kualitas air dan sanitasi tersebut.

Selanjutnya prosedur penerbitan SIUP oleh kecamatan dapat mengadopsi secara langsung dari lampiran Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu di Kabupaten Bandung. Syarat penerbitan SIUP adalah foto *copy* KTP, foto *copy* NPWP dan foto *copy* Surat Izin Tempat Usaha (SITU). Berdasarkan uraian tersebut prosedur penerbitan izin usaha depot air minum mineral secara lengkap dapat ditempuh melalui: 1) Uji *hygiene* sanitasi dan uji kualitas air minum (Dinas Kesehatan melalui UPTD pelayanan kesehatan dan UPTD laboratorium kesehatan atau pihak ketiga); 2) Izin HO (kecamatan); 3) TDI (kecamatan); 4) SITU (kecamatan); dan 5) SIUP (kecamatan). Dengan adanya prosedur yang jelas, maka dengan sendirinya diharapkan akan menumbuhkan koordinasi dan proses pembinaan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi SKPD baik antara Bagian Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Bandung sebagai perumus kebijakan, Dinas Kesehatan dan Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan sebagai pelaksana urusan pemerintahan yang secara langsung terkait dengan perizinan depot air minum isi ulang mineral dan Pemerintah Kecamatan Margahayu sebagai unsur pelaksana kebijakan. Disamping itu, media koordinasi yang telah ada sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Bandung Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Rapat Teknis, Rapat Koordinasi Teknis, Rapat Koordinasi Terbatas, Rapat Koordinasi Daerah dan Briefing di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung, dapat lebih dioptimalkan.

Aspek monitoring dan evaluasi dalam implementasi sebuah kebijakan memegang peranan yang cukup penting. Sehubungan dengan hal tersebut terkait dengan konteks penelitian ini, maka perlu dibangun prosedur monitoring dan evaluasi perizinan depot isi ulang air minum mineral. Secara konkrit pengawasan dapat



dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bandung terhadap Kecamatan Margahayu terkait dengan implementasi penyelenggaraan layanan izin usaha depot air minum isi ulang. Mekanismenya bisa dilaksanakan dengan memanfaatkan pemeriksaan reguler yang selama ini telah dilaksanakan oleh Inspektorat Kabupaten Bandung. Selain itu, dapat juga dibangun tim teknis pengawasan yang beranggotakan unsur-unsur dari Bagian Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Bandung sebagai perumus kebijakan, Dinas Kesehatan dan Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan sebagai pelaksana urusan pemerintahan yang secara langsung terkait dengan perizinan depot air minum isi ulang mineral. Adapun terkait dengan evaluasi kebijakan dapat ditempuh salah satunya dengan mengukur tingkat capaian tujuan pelimpahan wewenang berupa survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap layanan izin depot isi ulang air minum mineral yang dilaksanakan oleh Kecamatan Margahayu.

Selain itu, dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), dapat diketahui bahwa maksud penyelenggaraan PATEN adalah mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Secara teknis di Kabupaten Bandung hal tersebut sangat dimungkinkan untuk dikaji lebih lanjut, dengan pertimbangan telah terbitnya Peraturan Bupati Bandung Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu di Kabupaten Bandung, telah berdirinya Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) sebagai pelaksana PPTSP dan akan dievaluasinya Keputusan Bupati Bandung Nomor 8 Tahun 2004 tentang tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung. Secara teknis perizinan usaha depot air minum isi ulang dalam bentuk Tanda Daftar Industri (TDI) dan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dapat dimasukkan ke dalam jenis perizinan yang secara langsung dilaksanakan oleh kecamatan melalui pertimbangan teknis unit kerja terkait dalam hal ini adalah dinas kesehatan dan dinas koperasi, UKM, perindustrian dan perdagangan.

#### E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

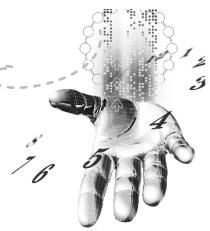
Berdasarkan hasil penelitian ini, dapat disimpulkan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat dalam layanan perizinan

bidang kesehatan khususnya pada perizinan depot air minum isi ulang belum dapat diimplementasikan oleh Pemerintah Kecamatan Margahayu sehingga tidak memiliki dampak pada pencapaian tujuan pelimpahan wewenang yaitu untuk mendekatkan akses layanan dan peningkatan kualitas layanan serta peningkatan kinerja kecamatan yang ditandai dengan tidak adanya peningkatan kapasitas personil kecamatan. Adapun kendala-kendala yang dihadapi adalah kekurangan dukungan teknis dari Pemerintah Kabupaten Bandung, ketidaktersediaan sumber dana dan keterbatasan kemampuan aparat Pemerintah Kecamatan Margahayu. Upaya-upaya yang akan dan sedang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Bandung dalam rangka optimalisasi pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat dalam layanan perizinan bidang kesehatan khususnya pada perizinan depot air minum isi ulang adalah dengan melakukan evaluasi Keputusan Bupati Nomor 8 Tahun 2004 tentang tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bandung serta melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap depot isi ulang air minum mineral. Adapun upaya tindak lanjut yang dapat ditempuh diantaranya memberikan batasan yang jelas dengan menempatkan penempatan izin isi ulang air minum mineral berada pada bidang perindustrian dan perdagangan. Produk administrasi yang dihasilkan dalam bentuk penerbitan Tanda Daftar Industri (TDI) dan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Prosedur penerbitan izin usaha depot air minum mineral secara lengkap dapat ditempuh melalui: 1) Uji hygiene sanitasi dan uji kualitas air minum (Dinas Kesehatan melalui UPTD pelayanan kesehatan dan UPTD laboratorium kesehatan atau pihak ketiga); 2) Izin HO (kecamatan); 3) TDI (kecamatan); 4) SITU (kecamatan); dan 5) SIUP (kecamatan). Upaya lainnya adalah dengan membangun mekanisme koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan perizinan depot air minum isi ulang mineral.

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat disarankan upaya-upaya konkret yang perlu ditempuh Pemerintah Kabupaten Bandung sebagai berikut:

1. Melaksanakan evaluasi pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat khususnya pada layanan perizinan depot air minum isi ulang dengan menempatkannya pada bidang perindustrian dan perdagangan.
2. Menerbitkan Peraturan Bupati yang secara khusus mengatur mekanisme perizinan depot isi ulang air minum mineral, dukungan teknis,





- pola koordinasi dan hubungan kerja antar perangkat daerah, pembinaan, pengawasan dan evaluasi.
3. Menerbitkan Keputusan Bupati pembentukan tim teknis yang bertugas untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan dan evaluasi pelayanan perizinan depot isi ulang air minum mineral yang diselenggarakan oleh kecamatan.
  4. Melaksanakan pengkajian lebih lanjut tentang penerapan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), dengan mewujudkan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota.
- Satibi, I. 2010. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintahan Oleh Bupati Kepada Camat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Kabupaten Cianjur*. Desertasi. Bandung: UNPAD.
- Satori, D., dan Komariah A. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Skand, S. 2011. *Info Sehat*. Media Indonesia (10 April 2011).
- Smith, BC. 1985. *Decentralization The Territorial Dimension of The State*. London, Boston, Sidney: George Allen & Unwin (Publisher) Ltd.
- Sugiyono. 2009. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

## REFERENSI

- Cheema, GS., dan Rondinelli DA. 1983. *Decentralization and Development Policy Implementation In Developing Country*. Beverly Hills, Londow, New Jersey: Sage Publications.
- Departemen Kesehatan RI dan WHO. 2003. *Pedoman dan Pengawasan Hygiene Sanitasi Depot Air Minum*. Jakarta.
- Hill, M. and Hupe P. 2002. *Implementing Public Policy : Governance in Theory and Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi :Sage publications.
- Keputusan Bupati Nomor 21 Tahun 2001 tentang Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat.
- Keputusan Bupati Nomor 8 Tahun 2004 tentang Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat
- Moleong, LJ. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Nugroho, R. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Yogyakarta : PT. Elek Media Komputindo.
- Pemerintah Kecamatan Margahayu. 2011. Daftar Urut Kepangkatan (DUK) Aparat Pemerintah Kecamatan Margahayu 2011. Kecamatan Margahayu -Kabupaten Bandung.
- Peraturan Bupati Bandung Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu di Kabupaten Bandung.
- Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 17 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Bandung.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2008 tentang Kecamatan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Ripley, RB., and Franklin GA. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press.