

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELIMPAHAN KEWENANGAN
BUPATI KEPADA CAMAT DI BIDANG INFRASTRUKTUR
JALAN DALAM PROGRAM PAGU INDIKATIF WILAYAH
KECAMATAN (PIWK) KABUPATEN SIDOARJO TAHUN 2021

TESIS



Disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh
gelar Magister Kebijakan Publik pada Program Magister Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga

Oleh:

HENDRIK MUCHLISON

NIM : 071914353003

PROGRAM STUDI MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
Semester Genap Tahun Akademik 2021/2022

HALAMAN PERSETUJUAN

Tesis berjudul :

**Implementasi Kebijakan Pelimpahan Kewenangan Bupati Kepada Camat di
Bidang Infrastruktur Jalan Dalam Program Pagu Indikatif Wilayah
Kecamatan (PIWK) Kabupaten Sidoarjo Tahun 2021**

Oleh :

Hendrik Muchlison

NIM : 071914353003

Surabaya, 25 Juli 2022

Menyetujui,
Pembimbing Ketua,



Dr. Bintoro Wardivantoro, Drs., MS
NIP.196112241988101001

Pembimbing Kedua,



Sulikah Asmorowati, S.Sos., MdevSt., Ph.D.
NIP.197505161999032003

Mengetahui,
Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Airlangga



Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si.
NIP. 197005032000032001

HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJIAN TESIS

Telah Diuji dan Dinilai
Pada Tanggal 25 Juli 2022

PANITIA PENGUJI PENELITIAN TESIS

- | | |
|---------|---|
| Ketua | 1. Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si
NIP. 196302261988101001 |
| Anggota | 1. Dr. Bintoro Wardiyantoro, Drs., MS
NIP. 196112241988101001 |
| | 2. Sulikah Asmorowati, S.Sos., MdevSt., Ph.D
NIP. 197505161999032003 |
| | 3. Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si
NIP. 197005032000032001 |
| | 4. Dr. Retno Andriati, Dra., M.A
NIP. 196110101986012001 |



PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya, (Hendrik Muchlison, 071914353003), menyatakan bahwa;

1. Tesis saya ini adalah asli dan benar-benar hasil karya saya sendiri, dan bukan hasil karya orang lain dengan mengatasnamakan saya, serta bukan merupakan hasil peniruan atau penjiplakan (plagiarism) dari karya orang lain. Tesis ini belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik baik di Universitas Airlangga, maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Di dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
3. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis tesis ini, serta sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan norma dan peraturan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Yang membuat pernyataan,



Hendrik Muchlison
NIM.071914353003

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian dan tesis dengan judul **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELIMPAHAN KEWENANGAN BUPATI KEPADA CAMAT DI BIDANG INFRASTRUKTUR JALAN DALAM PROGRAM PAGU INDIKATIF WILAYAH KECAMATAN (PIWK) KABUPATEN SIDOARJO TAHUN 2021**. Tesis ini untuk memenuhi salah satu syarat kelulusan dalam meraihderajat kesarjanaaan program Strata Dua (S-2) Fakultas Ilmu Sosial dan IlmuPolitik Universitas Airlangga.

Peneliti menyadari bahwa selama penelitian dan penyusunan laporan dalam tesis ini tidak luput dari kendala. Tapi kendala tersebut dapat teratasi berkat bantuan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Karena itu peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., MS selaku Dosen Pembimbing yang telah banyak menyediakan waktu, tenaga serta pikiran untuk membimbing peneliti dalam menyusun tesis ini hingga tuntas.
2. Sulikah Asmorowati, S.Sos., MdevSt., Ph.D selaku Dosen Pembimbing yang juga telah menyediakan waktu, tenaga serta pikiran untuk membimbing peneliti dalam menuntaskan penyusunan tesis ini.
3. Bapak ibu dosen penguji Dr. Falih Suaedi, Drs., M.Si, Dr. Retno Andriati, Dra., M.A, Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si, Sulikah Asmorowati, S.Sos., MdevSt., Ph.D, Dr.Bintoro Wardiyantoro, Drs., MS yang telah menyediakan waktu untuk menguji dan memberikan masukan kepada peneliti.
4. Prof. Dr. Bagong Suyanto Drs., M.Si. selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga yang telah memberikan kesempatan peneliti untuk belajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya.
5. Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.SI. selaku Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga.

6. Bapak ibu dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga yang telah mendidik dan memberikan ilmu pengetahuan yang berguna selama studi dan motivasi untuk menyelesaikan tesis ini.
7. Asisten Administrasi Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Kabupaten Sidoarjo Mohammad Ainur Rahman AP, M.Si, Plt Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Sumber Daya Air Sidoarjo Benny Airlangga Yogaswara, SH., MM, Kasubag Bina Pemerintahan Kecamatan Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Sidoarjo Vira Murti Krida Laksmi, S.STP., MH, Camat Waru Rudi Setiawan, S.STP, M.Si, MH, Camat Tanggulangin Sabino Mariano, S.Sos, M.KP, Camat Sukodono Muhammad Mahmud S.H., MM, Camat Wonoayu Gundari S.Sos., M.Si, Camat Tulangan Didik Widoyoko, S.Sos, M.MT, Camat Sedati Abu Dardak S.Sos, M.Si, Camat Krian Probo Agus Sunarno, S.Sos, MM, Ketua Komisi A DPRD Sidoarjo Sullamul Hadi Nurmawan, sebagai informan yang telah banyak membantu baik secara data informasi maupun dukungan moril dalam penelitian ini.
8. Istri dan Keluarga tercinta yang telah memberikan dukungan moril maupun materiil.
9. Pihak-pihak lain yang telah memberikan bantuan secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan penelitian ini.

Semoga buah karya tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan berguna bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

RINGKASAN

Kondisi infrastruktur jalan di Kabupaten Sidoarjo tahun 2020 sampai 2021 sering dikeluhkan masyarakat karena banyak kerusakan. Masyarakat banyak yang menanam pohon pisang di jalan raya sebagai aksi protes kepada pemerintah daerah. Kabupaten Sidoarjo juga sempat dijuluki sebagai Kota Seribu Lubang Jalan. Padahal, infrastruktur jalan merupakan hal penting yang perlu dihadirkan oleh pemerintah daerah. Itu untuk menunjang aktifitas masyarakat. Kondisi itu diperjelas dengan data bahwa panjang jalan kabupaten yang tidak mantap di Kabupaten Sidoarjo tahun 2020 meningkat dibanding tahun sebelumnya. Yaitu dari 86,217 km menjadi 182,775 km.

Pemkab Sidoarjo kemudian merespon masalah tersebut dengan membuat kebijakan program Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan (PIWK). Program yang diluncurkan tahun 2021 itu berbentuk pelimpahan kewenangan bupati kepada camat. Program itu menempatkan camat sebagai implementor dalam mengatasi jalan rusak di wilayah masing-masing. Program itu mengacu pada Peraturan Bupati (Perbup) No 22 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Bupati No 4 Tahun 2019 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat. Pemkab Sidoarjo juga telah mengalokasikan anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2021 untuk mengeksekusi program tersebut.

Tetapi temuan data dilapangan, implementasi program itu masih belum seperti yang diharapkan. Para camat mengalami keraguan untuk mengeksekusi program tersebut. Lalu jalan-jalan yang telah diperbaiki dengan program PIWK itu mengalami kerusakan lagi dengan rentang waktu perbaikan yang tidak lama. Hasil rapat evaluasi antara camat dan bupati di Bulan Maret 2021, sebagian camat juga mengeluhkan bahwa SDM di kecamatan cukup terbatas untuk mengimplementasikan program tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan proses implementasi kebijakan program PIWK. Empat aspek dalam teori Edward III yakni struktur birokrasi, sumber daya, disposisi dan komunikasi digunakan untuk memahami dan menganalisis proses implementasi tersebut. Termasuk prinsip pelimpahan kewenangan yang efektif yang diungkapkan Stoner. Penelitian dilakukan di Kabupaten Sidoarjo dengan batasan waktu implementasi program dari Bulan Januari 2021 sampai Bulan Juni 2021. Data dikumpulkan dengan wawancara mendalam pada 18 informan. Mulai dari pejabat di Pemkab Sidoarjo sebagai *policy maker* kebijakan, Anggota DPRD Sidoarjo sebagai pengawas eksekutif, Camat di Sidoarjo sebagai implementor program, dan warga sebagai pengguna jalan. Mereka dipilih dengan pertimbangan informan kunci yang mengetahui, mengalami, dan merasakan terkait implementasi program PIWK.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa PIWK merupakan kebijakan yang diambil Pemkab Sidoarjo sebagai *quick respon* terhadap masalah infrastruktur utamanya jalan rusak di Sidoarjo. Camat – camat diberi kewenangan tambahan untuk menjadi eksekutor di wilayah masing-masing. Implementasi program itu pada aspek struktur birokrasi dan sumber daya belum berjalan baik. Sementara aspek disposisi dan komunikasi sudah berjalan baik. Pada aspek struktur birokrasi belum optimal karena belum adanya regulasi khusus yang mengatur implementasi PIWK. Hal itulah yang membuat camat mengalami keraguan mengimplementasikan karena khawatir terjerat masalah hukum di kemudian hari. Termasuk belum adanya petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang berkekuatan hukum. Pada aspek sumber daya belum berjalan dengan baik karena mengalami

masalah krusial pada SDM. Jumlah SDM di kecamatan cukup terbatas untuk mengimplementasikan program PIWK. Bahkan ada kecamatan yang berperan sebagai kasi pembangunan kosong. Ditambah, tidak semua kecamatan memiliki SDM yang berlatar belakang pendidikan atau pengalaman di bidang perbaikan jalan atau konstruksi. Sementara untuk ketersediaan anggaran dan sarana prasarana sudah bisa tercukupi dari alokasi anggaran yang dikucurkan Pemkab Sidoarjo dari APBD 2021.

Pada aspek disposisi sudah berjalan dengan baik karena para camat sudah saling memahami bahwa Program PIWK memang menjadi langkah *quick respon* untuk mengatasi jalan rusak di tingkat kecamatan. Para camat juga merasa lebih gagah karena mendapat kewenangan baru yang sebelumnya tidak dimiliki. Pada aspek komunikasi sudah berjalan dengan baik karena bupati bersama camat sudah sering melakukan koordinasi. Diklat dan pelatihan juga sering diberikan kepada para camat. Koordinasi juga terbantu dengan adanya Whatsapp Group antara bupati dan para camat.

Saran dari peneliti, implementasi program PIWK ini perlu dibuatkan payung hukum berupa Peraturan Bupati (Perbup) khusus yang mengatur program PIWK. Perbup tersebut diterbitkan bebarengan atau sebelum eksekusi program PIWK. Kemudian Juklak dan Juknis terkait implementasi program PIWK juga perlu dimasukkan Perbup agar memiliki kekuatan hukum mengikat. SDM di Seksi Pembangunan tiap kecamatan perlu ditambah. Minimal ada 3 orang SDM dengan latar belakang ilmu pembangunan atau berpengalaman menangani proyek infrastruktur jalan.

ABSTRAK

Kondisi jalan di Sidoarjo tahun 2020 - 2021 banyak rusak. Warga sampai menanam pisang di jalan sebagai aksi protes. Bahkan Sidoarjo sempat dijuluki sebagai kota seribu lubang jalan. Data jalan mantab di Sidoarjo tahun 2020 meningkat dibanding 2019. Pemkab Sidoarjo berinovasi dengan memanfaatkan program anggaran Pagu Indikatif Wilayah Kecamatan (PIWK). Program tersebut merupakan pendelegasian sebagian kewenangan Bupati kepada camat. Tetapi data empiris di lapangan menunjukkan implementasi program belum berjalan optimal. Karena Camat ragu mengeksekusi program, dan jalan yang baru ditambal cepat rusak lagi. Penelitian kualitatif deskriptif ini bertujuan mendeskripsikan proses implementasi kebijakan. Empat aspek dalam teori Edward III yakni struktur birokrasi, sumber daya, disposisi dan komunikasi digunakan untuk menganalisis proses implementasi. Termasuk prinsip pelimpahan kewenangan yang efektif yang diungkapkan Stoner. Data dikumpulkan dengan wawancara mendalam pada 18 informan. Meraka pejabat di Pemkab Sidoarjo sebagai pembuat kebijakan, DPRD Sidoarjo selaku pengawas, Camat selaku implementor, serta warga sebagai pemanfaat program. Hasil penelitian menunjukkan secara umum program belum berjalan optimal. Karena pertama belum ada Peraturan Bupati (Perbup) yang mengatur secara khusus implementasi PIWK. Termasuk petunjuk pelaksanaan (juklak) maupun petunjuk teknis (juknis) yang belum berkekuatan hukum. Kedua, jumlah dan kapasitas SDM di kecamatan terbatas. Ada kasi pembangunan yang kosong dan tidak semua kecamatan memiliki SDM dengan latar belakang relevan untuk pekerjaan perbaikan jalan. Tapi aspek disposisi dan komunikasi program ini sudah baik. Karena para camat sependapat bahwa PIWK sebagai quick respon. Komunikasi intens dilakukan dan terbantu dengan media sosial Whatsapp Group.

Kata Kunci : Infrastruktur Jalan, Kewenangan, Implementasi, Kebijakan, Sidoarjo, PIWK.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENETAPAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR	v
RINGKASAN	vii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	x
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1.Latar Belakang	1
1.2.Rumusan Masalah	16
1.3.Tujuan Penelitian	16
1.4.Manfaat Penelitian	17
1.5.Sistematika Tesis	18
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	19
2.1.Penelitian Terdahulu	19
2.2.Landasan Teori	29
2.2.1.Kebijakan Publik	29
2.2.2.Proses Kebijakan Publik	31
2.2.3.Implementasi Kebijakan Publik	34
2.2.3.1.Struktur Birokrasi	38
2.2.3.2.Sumber Daya	38
2.2.3.2.1.Anggaran	38
2.2.3.2.2.Informasi dan Kewenangan	39

2.2.3.2.3. Fasilitas atau Sarana dan Prasarana	39
2.2.3.2.4. Sumber Daya Manusia	40
2.2.3.3. Disposisi	40
2.2.3.4. Komunikasi	40
2.2.3.4.1. Clarity (kejelasan)	41
2.2.3.4.2. Konsistensi	41
2.2.3.4.3. Transmisi	42
2.2.4. Pelimpahan Kewenangan	43
2.2.5. Prinsip Pelimpahan Kewenangan Yang Efektif	44
2.2.5.1. Prinsip Skalar	44
2.2.5.2. Prinsip Kesatuan Perintah	45
2.2.5.3. Prinsip Tanggung Jawab, Wewenang dan Akuntabilitas	45
2.3. Definisi Konsep	46
2.4. Kerangka Konseptual	48
BAB 3 METODE PENELITIAN	49
3.1. Jenis Penelitian	49
3.2. Tempat dan Waktu Penelitian	50
3.3. Teknik Penentuan Informan	51
3.4. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data	54
3.5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	57
3.6. Teknik Analisis Data	57
BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	59
4.1. Pengertian Program PIWK	59

4.2. Aspek Struktur Birokrasi	63
4.2.1. Standar Operasional Prosedur (SOP)	64
4.2.2. Struktur Birokrasi	76
4.3. Aspek Sumber Daya	77
4.3.1. Anggaran	77
4.3.2. Informasi dan Kewenangan	85
4.3.3. Fasilitas atau Sarana dan Prasarana	86
4.3.4. Sumber Daya Manusia	88
4.4. Aspek Disposisi	95
4.5. Aspek Komunikasi	97
4.6. Prinsip Skalar Pelimpahan Wewenang	100
4.7. Prinsip Kesatuan Perintah Pelimpahan Wewenang	102
4.8. Prinsip Tanggung Jawab, Wewenang, Akuntabilitas	103
4.8.1. Tanggung Jawab	103
4.8.2. Wewenang	108
4.8.3. Akuntabilitas	109
4.9. Matrik Implementasi Kebijakan Publik	
Dengan Pelimpahan Wewenang	109
 BAB 5 INTERPRETASI TEORITIK	 114
5.1. Interpretasi Teori Terhadap Hasil Penelitian	114
5.2. Interpretasi Penelitian Terdahulu Terhadap Hasil Penelitian	120
 BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN	 123
6.1. Kesimpulan	123
6.2. Saran	127

DAFTAR PUSTAKA	128
DAFTAR LAMPIRAN	133

