

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan Nasional merupakan langkah awal dalam mensejahterakan dan mewujudkan masyarakat yang adil makmur dan merata. Pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional mencakup seluruh segi kehidupan masyarakat, memerlukan pengorganisasian pemerintah yang mampu mengikuti perkembangan jaman. Pelaksanaan pembangunan yang ditujukan untuk kemakmuran rakyat tersebut, penyelenggaraannya dilakukan menyeluruh sampai ke pelosok daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing, dengan kata lain bahwa Negara memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi.

Pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974, kemudian menjadi Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan direvisi lagi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 telah membawa perubahan Paradigma yang mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. Reformasi Pemerintahan Daerah ini diwujudkan dalam bentuk pergeseran model dan paradigma pemerintahan dari pendekatan "*structural efficiency model*" yang meningkatkan efisiensi, efektifitas, dan keseragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi pendekatan "*local democracy model*" yang menekankan dalam demokrasi dan keberagaman

penyelenggaraan pemerintahan lokal. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi (Hoessein, 2002:2), atau dari paradigma pemerintahan yang sentralistik kearah desentralistik.

Perubahan sistem tata pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi menimbulkan pergeseran status dan kedudukan kelembagaan pemerintah daerah.

Perubahan yang paling dramatis dialami institusi kecamatan. Status kecamatan berubah dari institusi yang mewakili pemerintah pusat menjadi sekedar satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang tidak lebih hanya menjalankan fungsi administrasi perkantoran wilayah semata. Berlakunya otonomi daerah, posisi camat mengalami dilematis. Ada sikap keragu-raguan melanda para camat. Terkait kelembagaan, satu sisi, camat masih dituntut untuk menyelesaikan segala masalah desa. Sisi lain, camat belum memiliki kejelasan wewenang dalam pemerintah daerah. Kebutuhan institusi kecamatan sangat dirasakan terutama di kawasan perbatasan, daerah terpencil, pulau-pulau terluar dan kawasan yang sangat luas secara geografi. Merujuk juga pada Peraturan Pemerintah No 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, tentunya haruslah ada penegasan dan penguatan peraturan, karena kecamatan tetap dibutuhkan dibanyak daerah. Kecamatan begitu percaya diri dengan wilayahnya dalam pelayanan kepada masyarakat, meskipun banyaknya pembenahan-pembenahan dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya.

Kebijakan desentralisasi melalui Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit memberikan kewenangan otonomi kepada

daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, kewenangan ini mencakup semua bidang pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan oleh Undang-undang.

Desentralisasi yang kini berkembang di Indonesia harus dilihat sebagai langkah koreksi terhadap model politik lama sentralisasi. Sebagai sebuah koreksi sudah tentu politik desentralisasi harus berhadapan dengan masalah-masalah warisan yang berakar lama. Desentralisasi sebagai sebuah jalan baru tentulah tidak sebagaimana membalikkan telapak tangan ada banyak masalah ada banyak kendala dan ada banyak dinamika yang terjadi.

Resistensi kekuatan lama adalah suatu kendala penting dalam proses realisasipembaharuan. Berbagai persoalan yang banyak mengemuka, seperti konflik antar Kabupaten dan Propinsi, dan juga sikap pemerintahan pusat yang tidak sepenuh hati menyerahkan kepada daerah, merupakan bagian penting dari dinamika desentralisasi yang harus dipandang seksama, sebab kegagalan pemberian sikap terhadap perkembangan tersebut, bukan tidak mungkin hanya menghasilkan arus balik yang merugikan perubahan. Dalam hal ini banyak dibutuhkan referensi untuk bisa belajar bagaimana mensikapi gerak desentralisasi menuju arah kebaikan dan tidak menimbulkan kegoncangan dan masalah-masalah baru.

Implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut mendorong terjadinya perubahan secara structural, fungsional dan cultural dalam seluruh tatanan penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu perubahan yang sangat esensial adalah yang berkenaan dengan kedudukan, kewenangan, tugas, dan fungsi camat. Dalam

UU. No. 32 Tahun 2004 tersebut kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, melainkan sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan.

Status kecamatan kini merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang setara dengan dinas dan lembaga teknis daerah, bahkan setara dengan kelurahan. Hal ini dinyatakan dengan jelas pada pasal 126 ayat 2 dari UU No. 32/2004 tersebut yakni,

Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, kelurahan”. Sejalan dengan adanya itu, camat tidak lagi ditempatkan sebagai kepala wilayah dan wakil Pemerintah Pusat seperti pada UU No.5 Tahun 1974, melainkan sebagai perangkat daerah. Camat merupakan “perpanjangan tangan (*alter ego*) Bupati. Dikatakan oleh Koeswara Kertapradja, “Camat tidak lagi berkedudukan sebagai Kepala Wilayah Kecamatan dan sebagai alat Pemerintahan Pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih menjadi Perangkat Daerah yang hanya memiliki *werkking* dalam lingkungan wilayah kecamatan” (Kertapradja, 2007, dalam Jurnal Rilus A. Kinseng, 2008:2).

Perubahan paradigmatis penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut, mengakibatkan pola distribusi kewenangan camat menjadi sangat tergantung pada pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota, sehingga berimplikasi terhadap optimalisasi peran dan kinerja camat dalam upaya pemenuhan pelayanan kepada masyarakat

Konteks seperti itu, secara hukum camat mengalami perubahan status, peran dan kewenangan yang sangat signifikan. Oleh sebab itu, adalah penting dan menarik

sekali dilakukan kajian untuk memahami bagaimana sebenarnya status, peran dan wewenang camat di era otonomi daerah saat ini. Sebelum mengkaji masalah peran di era otonomi daerah, melihat kembali pada era berlakunya UU No. 5 Tahun 1974, camat merupakan Kepala Wilayah (KW). Hal ini dinyatakan dengan tegas dan jelas pada pasal 76 dan 77 UU No. 5 Tahun 1974, “Bahwa setiap wilayah dipimpin oleh seorang Kepala Wilayah”, sedangkan dalam pasal 77, “Kepala Wilayah Kecamatan adalah Camat”. Selanjutnya dalam pasal 80 dikatakan, “Bahwa Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintahan adalah Penguasa Tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang”. Wewenang, tugas dan kewajiban camat selaku Kepala Wilayah Kecamatan sama dengan wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah lainnya, yakni Gubernur, Bupati, Walikota, dan Walikota. Secara lengkap dalam pasal 81 dijelaskan bahwa wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah :

- a. Membina ketentraman dan ketertiban diwilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketentraman, dan ketertiban yang ditetapkan oleh pemeintah.
- b. Melaksanakan segala usaha dibidang ideologi, Negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan Dinas-dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayagunadan hasil guna yang sebesar-besarnya
- d. Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah.
- e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah dan Pemerintahan daerah dan pejabat-pejabat yang ikut serta dalam mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

- f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya.
- g. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.

Undang-undang No.22 Tahun 1999 telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Era Otonomi yaitu, dengan dilaksanakannya asas Desentralisasi, dan ini merupakan konsekuensi dari bentuk pemerintah daerah otonom yang secara teoritis memang harus memberikan keleluasaan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri guna memberikan pelayanan kepada masyarakat hal ini dimaksudkan agar Pemerintah Daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan dan kewajibannya lebih terfokus pada upaya peningkatan pelayanan, taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Untuk menjamin mekanisme penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang lebih berhasil guna dan berdaya guna. Peneliti mengambil lokasi penelitian pada Kecamatan Bumiaji Kota Batu. Kecamatan bumiaji merupakan suatu wilayah kecamatan di kota batu yang merupakan salah satu kecamatan cukup berpotensi dalam masyarakatnya maupun sumberdaya alamnya. Salah satu kota Pariwisata dan berhasil dalam perkebunan, ini merupakan hasil kerja keras masyarakatnya dan kepala daerah tentunya. Bagaimana pelimpahan wewenang dari wali kota pada camat-camat di berbagai kecamatan, salah satunya kecamatan bumiaji. Di kota besar peranan seorang camat dalam mengkoordinasikan tugas dan fungsinya dengan kepala desa setempat untuk kemajuan wilayahnya dan mengembangkan potensi masyarakat dan alam sekitar, maka perlu ditumbuh kembangkan keserasian pelimpahan kewenangan

7

Camat sebagai Perangkat Daerah yang mempunyai wilayah tertentu, maka dengan pemberian kewenangan, fungsi dan tugas Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang sesuai dengan pergeseran paradigmatis otonomi daerah yang disebabkan oleh perubahan undang-undang.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 disebutkan Kepala Wilayah sebagai wakil pemerintahan adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam artian memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang, sedangkan menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 bahwa kewenangan Camat hanya berdasarkan pelaksanaan tugas pelimpahan kewenangan, dan dalam perkembangannya sekarang ini dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 32. Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan Camat disamping tugas pelimpahan kewenangan juga memiliki kewenangan atribusi. Kemudian Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Camat tidak lagi menjadi kepala wilayah melainkan sebagai Perangkat Daerah.

Seperti yang disebutkan sebelumnya, dalam pasal 120 ayat (2) UU 32/2004 dikatakan bahwa, "Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat kota, sekretariat DPRD, Dinas daerah, Lembaga daerah, Kecamatan, dan Kelurahan". Jadi secara hukum posisi Camat adalah sejajar dengan posisi para kepala dinas daerah maupun lurah. Camat merupakan perpanjangan tangan Bupati. Secara terperinci kewenangan Camat, dalam pasal 126 ayat (2) dijelaskan bahwa, "Camat yang dalam pelaksanaannya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah". Jadi, berdasarkan ayat (2) ini

seorang Camat mendapatkan wewenang yang dilimpahkan atau diberikan oleh Bupati atau Walikota, untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Sementara itu, pada ayat (3), dijelaskan bahwa,” Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintah”. Tugas umum pemerintah meliputi :

- a. Mengkoordinasikan pemberdayaan masyarakat.
- b. Menyelenggarakan upaya ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakkan peraturan perundang-undangan
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. Mengkoordinasikan kegiatan penyelenggaraan kegiatan pemerintahdi tingkat kecamatan.
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan.
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugas dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa dan kelurahan.

UU Nomor 5 Tahun 1974, kecamatan didefinisikan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi. Definisi ini bermakna bahwa kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah pusat yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah. Sementara itu, pada UU Nomor 32 Tahun 2004 kecamatan didefinisikan sebagai wilayah kerja Camat yang merupakan perangkat daerah kabupaten dan kota. Perubahan definisi ini menjadikan kecamatan yang awalnya merupakan salah satu wilayah administrasi pemerintahan selain pemerintahan nasional, provinsi,kabupaten atau kotamadya, dan kota administratif menjadi wilayah kerja dari perangkat daerah. Perubahan ini juga telah mengubah kecamatan yang awalnya merupakan wilayah kekuasaan berubah menjadi wilayah pelayanan. Batas yurisdiksi kelembagaan kecamatan adalah batas wilayah otoritas kecamatan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota dan kewenangan

mengatur hubungan antardesa dengan tidak mencampuri urusan di dalam desa, berdasarkan peraturan perundangan. Dalam hal ini makna dari batas yurisdiksi adalah seberapa jauh peran kelembagaan kecamatan dalam mengatur alokasi sumberdaya.

Perubahan posisi atau status camat dari Kepala Wilayah menjadi Perangkat Daerah dengan fungsi utama menangani sebagian urusan otonomi daerah ini ternyata membawa implikasi yang sangat mendasar atau fundamental bagi camat dan institusi camat itu sendiri. Para camat merasakan bahwa secara formal (yuridis), kini kewenangan mereka sangat berkurang. Selain itu, para camat juga merasakan bahwa kewenangan dan fungsi mereka menjadi kurang jelas. Hal ini kerap kali menimbulkan keragu-raguan bagi camat dalam menjalankan tugasnya. Di lain pihak, dalam kenyataannya, para Camat sekarang masih menjalankan sebagai Kepala Wilayah. Pakaian dinas dan atribut juga masih mereka kenakan. Menurut Koeswara (2007) dalam Jurnal Rilus A. Kinseng (2008), menyatakan "Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat masih menganggap bahwa Camat adalah bapaknya masyarakat".

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa "Kepala Wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang", sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa "Kewenangan Camat hanya berdasarkan pelaksanaan tugas pelimpahan kewenangan, dan dalam perkembangannya sekarang

ini dengan perubahan terbaru Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah, kewenangan atribusi”.

Berdasarkan hal tersebut maka peneliti akan meneliti masalah **“Analisis
Pergeseran Peran Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”** (Kajian Kritis
dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dan
Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah)”.

B. Rumusan Masalah

Guna mengetahui pergeseran Peran Camat mulai dari UU No.5 Tahun 1974,
UU No.22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan
Pemerintah di Kota Batu Kecamatan Bumiaji, permasalahan yang timbul dan menjadi
bahan kajian ialah :

1. Apakah Faktor yang mempengaruhi pergeseran peran Camat dalam UU
No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004?
2. Bagaimana Pelaksanaan Peran Camat dalam penyelenggaraan
pemerintahan daerah di kecamatan berdasarkan berlakunya UU No. 32
Tahun 2004 ?
3. Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat dalam
pelaksanaan Camat ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi pergeseran peran camat dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 1999, UU No. 32 Tahun 2004.

2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan peran camat berdasarkan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pelaksanaan peran camat ?

D. Kontribusi Penelitian

Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

a. menambah kepustakaan dan dapat juga digunakan sebagai referensi untuk peneliti yang sejenis.

b. sebagai bahan acuan untuk mengkaji dan menganalisis tentang Kebijakan Pemerintah mengenai Peran dan Kewenangan Camat.

c. Terhadap aspek ilmu pengetahuan hasil penelitian ini dapat menjadi khasanah/ wacana baru dalam pemahaman kewenangan Camat berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

2. Secara praktis, hasil penelitian ini antara lain :

a. Bagi Mahasiswa, adalah untuk melatih diri dalam menerapkan disiplin ilmu yang telah didapatkannya selama dibangku studi guna mengembangkan dan menginterpretasikan berbagai macam kajian teori ilmiah yang ada kaitannya dengan tema penelitiannya, sehingga diharapkan mahasiswa mampu menemukan, menyimpulkan dan juga menganalisa berbagai masalah yang ditemui dilapangan.

b. Bagi Perguruan Tinggi, adalah untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang Ilmu Administrasi Publik serta memberikan sumbangan pemikiran bagi calon peneliti selanjutnya.

c. Bagi masyarakat, tentunya masyarakat akan mengetahui Peran dan Status kewenangan Camat di era Otonomi Daerah ini. Bagaimana kedudukan dan fungsi camat setelah berlakunya UU No. 32 Tahun 2004.

d. Bagi Kecamatan :

1) Sebagai salah satu bahan referensi dalam penyusunan pedoman pelaksanaan Kewenangan Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2) Sebagai acuan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan.

3) Sebagai tambahan wacana dalam rangka meningkatkan pemberdayaan kelembagaan dan Tatalaksana melalui penerapan kewenangan Camat.

4) Sebagai sumbangan pemikiran yuridis normatif maupun sosiologis kepada penyelenggaraan pemerintah baik di kalangan eksekutif maupun legislatif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sehingga diharapkan mampu menumbuhkan pemahaman peran dan kewenangan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, dan manfaat penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi para akademisi dan masyarakat secara luas sehingga pada akhirnya mampu memperluas akselerasi peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Skripsi dapat dengan mudah dipahami dan dimengerti, peneliti mengusahakan untuk menyusunnya secara sistematis. Uraian didalamnya terdiri dari beberapa bab, dan untuk itu peneliti telah menetapkan sistematikannya sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini diuraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Bab ini mengemukakan dan menguraikan teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yaitu teori yang berkenaan dengan teori kebijakan, analisis kebijakan publik, teori Desentralisasi dan juga mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini memuat tentang jenis penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian serta analisis data

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan penyajian data yang menguraikan gambaran umum tempat penelitian di Kecamatan Bumiaji dan hasil-hasil penelitian yang dilakukan di Kecamatan Bumiaji.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir yang memuat tentang kesimpulan dari bab-bab yang sebelumnya dan saran-saran sebagai bahan pertimbangan untuk operasi organisasi selanjutnya.

