

**KEDUDUKAN DAN KINERJA CAMAT BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH DAN IMPLIKASINYA**

**SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan  
Dalam Ilmu Hukum**

Oleh

**FEBY IMSA RAHMAN**

**NIM. 041011303**



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2009**



## LEMBAR PERSETUJUAN

### KEDUDUKAN DAN KINERJA CAMAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN IMPLIKASINYA

Disusun Oleh:

**FEBY IMSA RAHMAN**

**NIM. 0410113083**

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:.....

Pembimbing Utama,

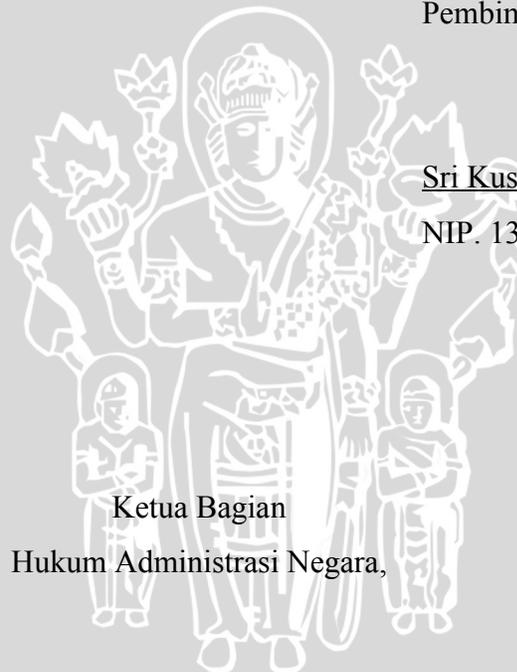
Agus Yulianto, S.H., M.H.

NIP. 131573915

Pembimbing Pendamping,

Sri Kustina, S.H., C.N.

NIP. 130 809 195



Ketua Bagian  
Hukum Administrasi Negara,

Agus Yulianto, S.H., M.H.

NIP. 131573915



## LEMBAR PERSETUJUAN

### KEDUDUKAN DAN KINERJA CAMAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN IMPLIKASINYA

Disusun Oleh:

**FEBY IMSA RAHMAN**

**NIM. 0410113083**

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:.....

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Agus Yulianto, S.H., M.H.

NIP. 131573915

Sri Kustina, S.H., C.N.

NIP. 130 809 195

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian,

Agus Yulianto, S.H., M.H.

NIP. 131573915

Agus Yulianto, S.H., M.H.

NIP. 131573915

Mengetahui

Dekan,

Herman Suryokumoro, S.H., M.S.

NIP. 131 472 741

## ABSTRAKSI

FEBY IMSA RAHMAN, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Mei 2009, Kedudukan Dan Kinerja Camat Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Dan Implikasinya, Agus Yulianto, S.H., M.H.; Sri Kustina, S.H., C.N.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami pergeseran dari yang bersifat sentralistik dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ke arah desentralisasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangan selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut mengalami penyempurnaan dengan dikeluarkannya Undang-Undang baru tentang Pemerintahan Daerah yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggariskan bahwa titik berat otonomi diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota.

Tujuan dari penelitian dimaksudkan untuk mengkaji perkembangan peraturan undang-undang otonomi daerah di Indonesia terhadap pemerintahan kecamatan, menganalisa keadaan Camat saat ini dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Serta untuk menganalisa implikasi dari otonomi daerah yang berlaku di Indonesia bagi camat di dalam pemerintah kecamatan. Manfaat Penelitian dari skripsi ini meliputi manfaat teoritik dan manfaat aplikatif.

Di dalam penelitian ini, digunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu mengkaji permasalahan yang diteliti dari segi hukum dan meneliti permasalahan yang dikaji dengan melihat secara langsung pada bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Dalam hal ini data-data yang diperoleh akan dikaji dan dianalisa dengan peraturan perundang-undangan yang relevan, yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan-peraturan yang terkait dengan kecamatan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk melihat dan memahami implikasi dari undang-undang tersebut terhadap pemerintah kecamatan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan dan kinerja camat. Bahan hukum primer tersebut meliputi:

- 1) Undang-undang no. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- 2) Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- 3) Undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.
- 7) Kep. Mendagri Nomor 48 Tahun 1996 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kecamatan.

Bahan hukum sekunder berupa buku-buku karya para pakar, laporan hasil penelitian, makalah, hasil karya ilmiah, serta dokumen hukum yang terkait dengan kedudukan dan

kinerja camat, serta bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang yang dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya yang berupa abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, yang berkaitan dengan kedudukan dan kinerja camat.

Dalam skripsi ini peneliti membahas mengenai masalah implikasi dari Undang-undang otonomi daerah terhadap pemerintah kecamatan yang dalam hal ini kecamatan adalah merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah daerah dalam pemerintahannya. Kecamatan dalam hal ini merupakan pemerintahan dalam skala kecil dari susunan-susunan di atasnya. Fungsi dari kecamatan itu sendiri adalah sebagai fungsi koordinasi yang mempermudah kinerja dari pada pemerintah yang berada di atasnya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai kepanjangan tangan dari pemerintahan di atasnya. Karena itu dalam kinerjanya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik maka dibutuhkan seorang pemimpin bagi kecamatan yang disebut dengan camat yang mempunyai kedudukan sebagai kepala kecamatan.

Pemerintah kecamatan adalah perangkat daerah kabupaten atau kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota untuk melaksanakan tugas-tugasnya dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan mencapai tujuan negara. Kedudukannya strategis karena merupakan tempat penyelenggaraan urusan-urusan dalam rangka pelaksanaan fungsi pemerintahan umum. Camat dalam hal ini diangkat oleh bupati / walikota atas usul dari sekda, dimana bupati berasal dari pegawai negeri sipil. Hal ini juga sesuai dengan pasal 4-5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga camat disini merupakan pegawai negeri sipil.

Kedudukan Camat.

- a. Kedudukan Camat, dalam hal ini kedudukan seorang Camat adalah sebagai pemimpin Kecamatan.
- b. Komunikasi antara atasan dan bawahan, maksudnya disini adalah cara komunikasi yang dilakukan oleh Camat dalam kepemimpinannya.
- c. Aktivitas mengarahkan, yaitu kemampuan Camat mengarahkan pegawainya dalam bekerja.
- d. Pengawasan kerja, adalah kegiatan pengawasan kerja yang dilakukan oleh Camat terhadap pegawainya.

Kedudukan Kecamatan adalah sebagai perangkat daerah pelaksana tugas kewilayahan. 2 (dua) makna utama dari posisi ini adalah sebagai pembina kewilayahan dan penyelenggara pelayanan masyarakat. Kecamatan merupakan bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik dan tumbuhnya daya saing daerah sebagai sasaran otonomi daerah, sebagai konsekuensi kebijakan maka kewenangan kecamatan perlu diperluas, antara lain berupa kewenangan penetapan kebijakan, pembinaan dan pengawasan, penyelenggaraan pelayanan/perijinan, serta kewenangan merencanakan, mengoordinasikan, mengawasi dan mengevaluasi proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Kinerja kecamatan merupakan alat ukur untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kecamatan sebagai lembaga maupun perangkat pelaksanaannya. Kinerja kecamatan juga sebagai dasar bagi Camat untuk penyusunan dan pengelolaan anggaran kecamatan sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah.

## KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunianya, hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih yang mendalam juga penulis ucapkan kepada alm. Ayah dan ibu selaku orang tua penulis yang telah berjasa membentuk kepribadian penulis dan memberi semangat serta inspirasi yang tiada henti.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro S.H., M.S. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Agus Yulianto S.H., M.H. Selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara dan juga sebagai Pembimbing I, atas segala kemudahannya dalam membimbing penulis.
3. Ibu Sri Kustina S.H., C.N. Selaku Pembimbing II atas bimbingan, motivasi, dan kesabarannya dalam membimbing penulis.
4. Alm. Bapak. Selaku orang tuaku yang telah banyak memberikan segalanya terima kasih ayah aku akan selalu mendoakan.
5. Ibuku yang selalu memberikan doa supaya mudah menyelesaikan skripsi ini.
6. Nurma Roviyantri, kekasihku yang telah memberikan segalanya dalam mengerjakan skripsi ini.
7. Teman-teman HAN COMMUNITY (HANNERS)

8. Teman-teman kost Poharin terima kasih kalian baik sekali kepadaku.
9. Pihak-pihak lain yang turut membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis yakin dalam skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga masukan dan kritik akan sellu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan yang tidak disengaja.

Semoga Allah SWT memberikan yang terbaik dan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Mei 2009

Penulis



**DAFTAR ISI**

Lembar Persetujuan .....	i
Lembar Pengesahan .....	ii
Abstraksi .....	iii
Kata Pengantar .....	v
Daftar isi .....	vii

**BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	11
E. Sistematika Penelitian .....	12

**BAB II KAJIAN PUSTAKA**

A. Pengertian Kecamatan .....	14
B. Kedudukan Camat .....	16
C. Fungsi dan Tugas Camat .....	21
D. Pengawasan Camat .....	27
E. Susunan Kecamatan .....	30
F. Kecamatan dan Otonomi Daerah .....	31

**BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	37
B. Bahan Hukum .....	38
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	39
D. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	39



**BAB IV PEMBAHASAN**

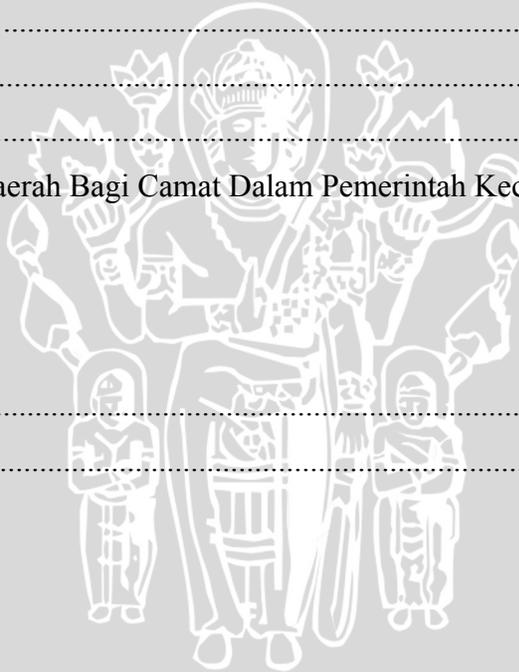
A. Perkembangan Peraturan Undang-undang Otonomi Daerah di Indonesia Terhadap Pemerintah Kecamatan .....	40
1. Pola Yang Dikembangkan UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 .....	40
2. Tertib Pemerintahan .....	49
3. Demokrasi Dalam Otonomi Daerah .....	52
4. Perkembangan Pada Pemerintah Kecamatan .....	54
B. Kedudukan Dan Kinerja Camat Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah .....	72
1. Kedudukan Camat .....	74
2. Kinerja Camat .....	96
C. Implikasi Otonomi Daerah Bagi Camat Dalam Pemerintah Kecamatan .....	108

**BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	125
B. Saran .....	127

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**



## BABI PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia telah mengalami pergeseran dari yang sebelumnya bersifat sentralistik dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah ke arah desentralisasi yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam perkembangan selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut mengalami penyempurnaan dengan dikeluarkannya Undang-Undang baru tentang Pemerintahan Daerah yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Setelah selama hampir seperempat abad kebijaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut membawa beberapa dampak bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Diantaranya yang paling menonjol selama ini adalah dominasi Pusat terhadap Daerah yang menimbulkan besarnya ketergantungan Daerah terhadap Pusat. Pemerintah Daerah tidak mempunyai keleluasaan dalam menetapkan program-program pembangunan di daerahnya. Demikian juga dengan sumber keuangan penyelenggaraan pemerintahan yang diatur oleh Pusat.

Wacana resentralisasi sudah disuarakan publik sejak 2002 untuk menilai dan menggugat substansi revisi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Para perumus revisi sendiri secara sengaja membuat desain resentralisasi, yakni untuk menarik kembali kekuasaan yang terlalu besar pada daerah dan memperkuat kembali kontrol pusat pada daerah. Ada dua alasan utama yang mereka kemukakan. *Pertama*, alasan ideologis, yakni pusat berupaya memperteguh keutuhan NKRI. Menurut argumen ini, kekuasaan negara adalah tunggal (unitaris) dan pemerintahan daerah adalah subsistem pemerintahan nasional. Paham desentralisasi yang dianut oleh NKRI bukan-lah devolusi kekuasaan secara luas melainkan pembagian negara menjadi wilayah-wilayah daerah (desentralisasi teritorial). *Kedua*, secara empirik pusat telah kehilangan kontrol terhadap daerah. Kekuasaan daerah sangat dominan dan cenderung tidak mengindahkan perintah pusat.

Gejala resentralisasi dalam UU baru sangat tampak pada disain hubungan pusat-daerah dan akuntabilitas kepala daerah (bupati/walikota). UU baru ini menghendaki penegasan hirarki kekuasaan (pusat, provinsi, daerah, kecamatan dan desa/kelurahan) untuk menciptakan pola hubungan yang "serasi". Penegasan hirarki berarti level pemerintahan yang lebih atas mempunyai kewenangan untuk mengontrol dan bahkan "menghukum" level pemerintahan di bawahnya. Bahkan UU ini tidak memberi ruang bagi mosi tidak percaya dan petisi dari rakyat jika kepala daerah bermasalah atau membuat kebijakan yang merugikan rakyat. Selama ini sering terjadi kasus tarik menarik antara gerakan rakyat dan keputusan pusat ketika menghadapi kepala daerah bermasalah, karena kontrol rakyat sama sekali tidak terwadahi dalam UU.

Guna efektifitas pelaksanaan otonomi daerah maka dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menggariskan

bahwa titik berat otonomi diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota. Pernyataan ini disebutkan dalam Bab I Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi : “Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah”. Kemudian dalam Bab I Pasal 2 Ayat (2) disebutkan juga bahwa : “Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan“. Dan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), itu adalah daerah propinsi, kabupaten dan kota. Jadi di sini berarti kabupaten atau kota merupakan daerah yang mempunyai kewenangan luas mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persoalan baru muncul ketika daerah dihadapkan pada konsepsi otonomi daerah. Di mana UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsepsi otonomi daerah yang dianut undang-undang ini mirip dengan konsepsi otonomi daerah yang dianut UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai cara pandang yang lebih liberal dan mengubah disain korporatisme. Dengan semangat otonomi seluas-luasnya dan akuntabilitas lokal, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyajikan tantangan kepada kepala daerah

untuk pengembangan visi, kebijakan dan program pembangunan daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah membuka tumbuhnya organisasi lokal yang lebih plural dan membuka ruang-ruang publik yang bebas dan otonom. Istilah penguasa tunggal tidak dikenal lagi, DPRD menjadi lebih *powerful* melakukan kontrol terhadap kepala daerah.

Namun hal ini sangat berbeda dengan rumusan otonomi daerah yang dianut UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan otonomi daerah itu adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengalaman waktu penerapan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dengan model pemerintahan yang terpusat dan penyeragaman kebijakan, tertib politik dan pemerintahan bisa terjaga efektif. Warna pemerintahan yang bercorak otoriterisme-birokratik kemudian menjadi sangat kental. Model pemerintahan pada waktu itu tidak hanya memosisikan birokrasi pada level paling atas (pemerintah pusat) sebagai penentu dalam membuat kebijakan, tetapi juga mampu mengondisikan lembaga perwakilan sebagai lembaga yang terkendali kekuasaan eksekutif. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai warna yang mirip walaupun tidak sama persis dengan pola UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Beberapa pasal yang mengatur karakter pemerintahan yang sentralistis itu, antara lain sebagai berikut.

Pertama, pada Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, istilah yang dipakai adalah pembagian urusan pemerintahan, bukan lagi

kewewenangan daerah. Kedua, otoritas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, yang bertanggung jawab kepada presiden sesuai Pasal 37 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu diperkuat perannya dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Ketentuan pasal ini, walaupun otoritas gubernur itu hanya sebatas pembinaan, pengawasan, dan koordinasi, tapi dalam prakteknya bisa mudah ditafsirkan untuk kepentingan-kepentingan yang lain. Ketiga, sistem administrasi kepegawaian disusun secara terpusat hal ini sesuai dengan Pasal 129 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan hierarkis pada Pasal 130 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 126 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang berbunyi :“(1) Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten / kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah”, dan ”(2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah“. Keempat, sesuai dengan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ada keterlibatan peran pemerintah pusat dan gubernur untuk menetapkan perda, dengan tujuan agar perda secara substantif tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan pasal ini berimplikasi pada perencanaan pembangunan di daerah harus merujuk kepada perencanaan nasional. Kelima, sesuai dengan pasal 150 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Sistem

kepegawaian dilakukan berdasarkan manajemen PNS secara nasional, dengan adanya ketentuan-ketentuan Undang-Undang diatas, maka membawa suatu akibat yang cukup berat bagi daerah kabupaten atau kota dan yang potensial untuk itu adalah kecamatan. Jadi dapat dikatakan bahwa adanya kedudukan pemerintah kecamatan yang demikian serta beban dari pelaksanaan otonomi daerah bagi pemerintahan kabupaten atau kota, maka secara otomatis kecamatan ikut menanggung berbagai beban tugas pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga untuk itu pemerintah kecamatan perlu berupaya semaksimal mungkin mendukung dan menunjang keberhasilan pelaksanaan tugas pemerintahan kabupaten atau kota. Dengan berhasilnya pelaksanaan tugas pemerintahan kabupaten atau kota ini pada gilirannya nanti ikut mendukung tercapainya tujuan nasional sebagaimana termaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam suatu badan pemerintah terdapat berbagai kegiatan yang dilakukan untuk mencapai maksud dan tujuan bersama, oleh karena itu perlu diadakan koordinasi melalui pembagian tugas dan fungsi serta serangkaian wewenang dan tanggung jawab. Dalam melaksanakan kegiatan tersebut mungkin saja ada sebagian yang bekerja untuk memenuhi keinginan atau tujuan diri sendiri, akan tetapi pada dasarnya kegiatan yang mereka lakukan adalah untuk mencapai keinginan atau tujuan bersama dan dalam mencapai tujuan ini dilakukan dengan saling kerjasama atas dasar suatu norma atau ketentuan yang telah disepakati bersama. Pemerintahan kecamatan sebagai suatu badan pemerintahan, maka kerjasama untuk mencapai tujuan bersama adalah suatu upaya yang harus dilakukan guna mencapai keberhasilan. Jadi jelas menunjukkan bahwa pemerintah disamping sebagai wadah juga sebagai suatu proses

dimana terjadi interaksi antar orang-orang yang menjadi anggota dalam suatu sistem pemerintahan yang bersangkutan.

Dalam kehidupan pemerintahan tidak terlepas dari pemimpin dan yang dipimpin yaitu bawahan. Seorang pemimpin harus memiliki kelebihan dibanding orang lain, hal ini dimaksudkan agar ia mampu mempengaruhi orang lain atau sekelompok orang lain untuk melakukan aktivitas-aktivitas tertentu dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian dalam suatu badan pemerintahan kepemimpinan untuk menggerakkan bawahan agar dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien serta selalu berupaya untuk dapat membentuk karakter atau kepribadian yang baik, termasuk di dalamnya untuk meningkatkan kedisiplinan bagi para pegawai dengan semaksimal mungkin adalah sesuatu yang wajib untuk dilakukan.

Peran seorang pemimpin khususnya dalam usaha meningkatkan disiplin kerja yang berada di bawah kekuasaan dan wewenangnya sangatlah penting, karena bagi seorang pemimpin yang memiliki perilaku yang baik dalam melaksanakan tugasnya merupakan panutan bagi para bawahannya. Pentingnya kedudukan dan kinerja seorang camat sebagai pemimpin, maka camat dibantu oleh para pegawai sebagai unsur staf untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu camat harus mampu membina, mempengaruhi, mengerahkan dan mengarahkan serta mampu menumbuhkan tata kerja yang tinggi terhadap bawahannya, karena kesadaran akan kerja merupakan suatu yang harus tumbuh dan dimiliki oleh setiap pegawai dalam membentuk perilaku individu sebagai anggota organisasi pemerintahan kecamatan dalam melaksanakan tugas pekerjaannya, maka agar dalam suatu kelompok dapat

mencapai tujuan-tujuannya, maka perlu dilakukan suatu pertukaran yang positif antara pemimpin dengan pengikut-pengikutnya, artinya para bawahan dapat mempengaruhi senyatanya para pemimpinnya, demikian pula pemimpin dapat mempengaruhi para pengikut atau bawahannya.<sup>1</sup>

Upaya menumbuhkan disiplin kerja bagi aparat pemerintah kecamatan memiliki makna yang sangat dalam, hal ini menyangkut adanya perubahan tingkah laku individu agar memiliki moral yang lebih baik, bersih dan bertanggung jawab, disamping untuk meningkatkan produktifitas kerja, peningkatan disiplin kerja diharapkan dapat menghindari adanya berbagai tindakan penyelewengan.

Selain dipengaruhi oleh tingkat pemahaman seseorang, nilai dan norma yang dianut serta motivasi yang dimiliki oleh pegawai, disiplin kerja juga sangat dipengaruhi oleh adanya keteladanan dari seorang pemimpin dalam mentaati seluruh aturan yang berlaku, "Maka sebenarnya untuk lebih mengefektifkan peraturan yang dikeluarkan dalam rangka menegakkan kedisiplinan perlu adanya teladan pemimpin, teladan pemimpin mempunyai pengaruh yang sangat besar dalam menegakkan kedisiplinan, sebab pemimpin merupakan panutan dan sorotan bawahannya".<sup>2</sup>

Disinilah peran kepemimpinan camat sangat dibutuhkan dalam organisasi pemerintah kecamatan sebagai unsur yang sangat penting dalam usaha untuk meningkatkan disiplin kerja aparat pemerintah kecamatan, karena keberhasilan dalam penyelesaian tugas sangat tergantung pada disiplin yang dimiliki oleh pegawai sebagai pelaksananya. Seorang camat dalam meningkatkan tata kerja pegawai negeri khususnya pada aparat kecamatan harus mampu memberikan pengarahan yang baik kepada pegawai kecamatan yang

<sup>1</sup> Miftha Thoha, *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Rajawali, Jakarta, 1995, halaman 34.

<sup>2</sup> Alex S. Nitisemito, *Manajemen Personalialia : Manajemen Sumber Daya Manusia*. Rajawali, Jakarta, 1986, halaman 206.

kurang disiplin, misal sering terlambat, tidak masuk kerja tanpa alasan, serta pulang sebelum jam akhir kerja, hendaknya diberikan suatu sanksi yang sesuai dengan ketentuan Undang-undang kepegawaian. Untuk itu seorang pemimpin harus dapat menunjukkan sikap tegas dan berani menindak pegawai yang melanggar ketentuan yang berlaku serta dapat memberikan keteladanannya kepada bawahan. Berdasarkan hal tersebut diatas dan mengingat pentingnya kedudukan seorang camat dan kinerja camat sebagai anggota organisasinya agar mampu melaksanakan tugas kewajibannya dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah kecamatan. Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan tersebut maka penulis mengambil judul **”Kedudukan dan Kinerja Camat Berdasarkan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Implikasinya”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Sebagaimana yang telah diungkapkan dalam latar belakang diatas maka jelas dapat dilihat bahwa kedudukan dan kinerja camat sangat berpengaruh bagi kemajuan dan keberhasilan suatu badan pemerintahan. Dalam bidang pemerintahan suatu kepemimpinan sangat penting, karena melalui suatu kepemimpinan dapat pula berpengaruh terhadap disiplin kerja pegawai. Adanya kritikan yang dilontarkan masyarakat kepada kecamatan, seperti pengurusan Kartu Tanda Penduduk yang kurang memenuhi prosedur dan surat-surat lainnya. Kritikan tersebut menunjukkan bahwa masih kurang efektifnya badan pemerintahan tersebut. Kurang efektifnya kecamatan lebih banyak disebabkan oleh faktor subyektifitas para pegawai, misalnya pegawai dengan sengaja meninggalkan jam kerja. Dengan kedudukan serta kinerja camat yang baik, maka

pelayanan yang diberikan kepada masyarakat juga akan lebih baik. Dari uraian dalam latar belakang yang telah dikemukakan, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan, antara lain:

1. Bagaimana perkembangan peraturan undang-undang otonomi daerah di Indonesia terhadap pemerintah kecamatan?
2. Bagaimana kedudukan dan kinerja camat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ?
3. Apa implementasi otonomi daerah bagi camat di dalam pemerintah kecamatan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang telah dijelaskan, maka tujuan dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji dan menganalisa perkembangan peraturan undang-undang otonomi daerah di Indonesia terhadap pemerintahan kecamatan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisa keadaan Camat saat ini dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. Untuk mengkaji dan menganalisa implikasi dari otonomi daerah yang berlaku di Indonesia bagi camat di dalam pemerintah kecamatan.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritik

Merupakan kesempatan bagi peneliti dalam memperdalam pengetahuan yang berhubungan dengan penerapan teori-teori tentang Hukum Administrasi Negara dan Pelayanan Publik yang dimaksud adalah Kecamatan, serta dapat dijadikan referensi ilmiah bagi kalangan akademik di dalam menunjang proses belajar mengajar dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan.

## 2. Manfaat Aplikatif

### a. Bagi Pembentuk Undang-Undang

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengertian yang baru dalam meninjau kembali Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah agar mudah untuk dipelajari terutama pada bidang Kecamatan secara keseluruhan.

### b. Bagi Instansi Terkait

Penelitian ini diharapkan agar bisa menjadi masukan dan pertimbangan bagi bagi camat dan pemerintah kecamatan sebagai lembaga pemerintah yang melayani masyarakat untuk dapat meningkatkan peranan dan kinerjanya secara baik.

### c. Bagi Peneliti

Penelitian ini bermanfaat bagi peneliti pada umumnya karena dapat mengetahui tentang sejauh mana kedudukan dan kinerja seorang camat dalam pemerintahan kecamatan yang melayani berbagai kepentingan masyarakat.

### d. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan pengertian bagi seluruh masyarakat dalam memahami instansi kecamatan sebagai suatu lembaga pemerintahan yang melayani berbagai kepentingan masyarakat di tingkat kecamatan.

## E. Sistematika Penulisan

### Bab I : Pendahuluan

Pada Bab ini dijelaskan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penulisan dan sistematika penulisan.

## **Bab II : Tinjauan Pustaka**

Pada Bab ini penulis menguraikan tentang konsep-konsep yang mendukung pelaksanaan penelitian. Dalam bab ini meliputi pengertian dan pembahasan secara mendalam mengenai kedudukan dan kinerja camat.

## **Bab III : Metode Penelitian**

Pada Bab ini penulis menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini, yang terdiri dari jenis penelitian, sifat penelitian, tipe penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, pengolahan dan analisis bahan hukum, serta sistematika penulisan.

## **Bab IV : Hasil dan Pembahasan**

Pada Bab ini menyajikan data yang berhasil dikumpulkan oleh peneliti, yang meliputi gambaran umum Kecamatan dan data-data lainnya yang kemudian diolah, dan dianalisa.

## **Bab V: Kesimpulan**

Pada Bab V (lima) adalah bagian penutup yang berisi kesimpulan dari hasil pembahasan atau analisa dari permasalahan yang dikaji dan sebagai penyempurnaan disampaikan saran yang merupakan rekomendasi dari penelitian yang disampaikan mulai Bab I sampai Bab V.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Kecamatan

Pemerintah mempunyai arti luas dan arti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah menunjuk kepada semua aparatur atau alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang menjalankan segala tugas dan kewenangan atau kekuasaan negara atau pemerintahan dalam arti luas. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit menunjuk pada aparatur atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintah dalam arti sempit.

Pemerintah kecamatan adalah perangkat daerah kabupaten atau kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat. Kedudukannya strategis karena merupakan tempat penyelenggaraan urusan-urusan dalam rangka pelaksanaan fungsi pemerintahan umum. Disamping itu pemerintah kecamatan juga dibebankan tanggung jawab atas keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas desentralisasi dan pembangunan.

Kegiatan dan tanggung jawab pemerintah wilayah kecamatan harus dapat melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan dengan baik dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah mulai diterapkan, maka banyak kalangan menilai sebagai era kebangkitan otonomi daerah di Indonesia. Dengan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah, terutama pada kabupaten/kota yang sebagian otonomi penuh merentangkan harapan akan terwujudnya peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya bukan lagi suatu hal yang mustahil terutama dalam hal ini yaitu pemerintah kecamatan.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terutama pasal 126 ayat 1-2 disebutkan bahwa :

- 1) Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan perda berpedoman pada peraturan pemerintah.
- 2) Kecamatan sebagaimana disebut dalam ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai warna yang mirip walaupun tidak sama persis dengan pola UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Beberapa pasal yang mengatur karakter pemerintahan yang sentralistis itu, antara lain pada Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, istilah yang dipakai adalah pembagian urusan pemerintahan, bukan lagi merupakan kewenangan daerah. Dalam konsep pembagian urusan, kewenangan pemerintahan daerah itu tidak

otomatis menjadi milik daerah, tetapi ditentukan pemerintah pusat berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Camat dalam hal ini diangkat oleh bupati / walikota atas usul dari sekda, dimana bupati berasal dari pegawai negeri sipil. Hal ini juga sesuai dengan pasal 4-5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

- (4) Dimaksud dalam ayat (2) di angkat oleh bupati/walikota, camat sebagaimana atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundangan.
- (5) Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris kabupaten/kota.

Jadi disini dapat dirumuskan bahwa Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota untuk melaksanakan tugas-tugasnya dalam rangka pelaksanaan pembangunan dan mencapai tujuan negara.

#### **A. Kedudukan Camat**

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa kecamatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 126 ayat 1 dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Kedudukan Camat.

- a. Kedudukan Camat, dalam hal ini kedudukan seorang Camat adalah sebagai pemimpin Kecamatan.

- b. Komunikasi antara atasan dan bawahan, maksudnya disini adalah cara komunikasi yang dilakukan oleh Camat dalam kepemimpinannya.
- c. Aktivitas mengarahkan, yaitu kemampuan Camat mengarahkan pegawainya dalam bekerja.
- d. Pengawasan kerja, adalah kegiatan pengawasan kerja yang dilakukan oleh Camat terhadap pegawainya.

Di dalam mengemban tugas sebagai abdi negara dan aparatur negara camat mempunyai tugas dan fungsi. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 126 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa Camat mempunyai tugas umum yang meliputi :

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut membawa beberapa dampak bagi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Diantaranya yang paling menonjol selama ini adalah dominasi Pusat terhadap Daerah yang menimbulkan besarnya ketergantungan Daerah terhadap Pusat. Pemerintah Daerah tidak mempunyai keleluasaan dalam

menetapkan program-program pembangunan di daerahnya. Demikian juga dengan sumber keuangan penyelenggaraan pemerintahan yang diatur oleh Pusat. Beranjak dari kondisi tersebut mendorong timbulnya tuntutan agar kewenangan pemerintahan dapat didesen-tralisasikan dari Pusat ke Daerah. Dengan demikian daerah otonom mempunyai kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, namun tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah bukanlah berarti daerah otonom dapat secara bebas melepaskan diri dari ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pemerintah daerah adalah salah satu komponen kecil yang ikut menentukan keberhasilan implementasi Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Komponen kecil telah mencoba untuk berbuat yang kedepannya diharapkan akan lebih baik. Hal ini juga dapat didukung dengan cara bagaimana Camat memimpin bawahannya.

Istilah kepemimpinan: ”berasal dari kata dasar pimpin yang artinya adalah bimbing atau tuntun. Dari kata pimpin lahirlah kata kerja memimpin yang artinya adalah membimbing atau menuntun, dan kata benda pemimpin yaitu orang yang berfungsi untuk memimpin atau orang yang mempunyai fungsi membimbing atau menuntun”.

Sedangkan pengertian dari kepemimpinan itu sendiri sangat beragam, untuk itu penulis akan mengutip pendapat dari beberapa para ahli yang sudah mendapatkan pengakuan dari disiplin ilmu yang dimilikinya.

Adapun pengertian kepemimpinan adalah ”merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk mempengaruhi perilaku orang lain atau seni untuk mempengaruhi perilaku manusia, baik perorangan ataupun kelompok”.<sup>3</sup> Pengertian kepemimpinan yang lain yaitu

<sup>3</sup> Miftha Thoha, *Administrasi Kepegawaian Daerah*, Rajawali, Jakarta, 1995, halaman 34.

”rangkaian kegiatan penataan berupa kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain dalam situasi tertentu agar bersedia bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”.

Kepemimpinan menurut Stephen P. Robbins mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah ”kemampuan untuk mempengaruhi suatu kelompok ke arah pencapaian tujuan”. Berdasarkan definisi kepemimpinan yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas, memberikan referensi bahwa ada 4 implikasi penting dalam pendefinisian kepemimpinan yaitu sebagai berikut :

- a. Kepemimpinan harus melibatkan orang lain, bawahan atau pengikut dengan kesediaan mereka menerima pengarahan dari pimpinan, para anggota kelompok membantu menentukan status pemimpin dan memungkinkan proses kepemimpinan. Tanpa bawahan kepemimpinan manajer akan tidak relevan.
- b. Kepemimpinan melibatkan distribusi yang tidak merata dari semua kekuasaan di antara pemimpin dan anggota kelompok. Pemimpin mempunyai wewenang untuk mengarahkan beberapa dari kegiatan anggota kelompok yang tidak dapat secara serupa mengarahkan kegiatan pemimpin. Namun demikian anggota kelompok jelas akan mempengaruhi kegiatan itu dalam beberapa cara.
- c. Selain secara sah dapat mengarahkan bawahan atau pengikut mereka, pemimpin dapat mempunyai pengaruh. Dengan kata lain pemimpin tidak hanya dapat mengatakan kepada bawahan mereka apa yang harus dikerjakan, tetapi juga dapat mempengaruhi bagaimana bawahan melaksanakan perintah pimpinan. Suatu contoh manajer dapat mengarahkan bawahan untuk melaksanakan tugas tertentu, tetapi

mungkin pengaruhnya atas bawahannya yang akan menentukan apakah tugas itu dilaksanakan dengan benar atau tidak.

- d. Dengan demikian kepemimpinan merupakan suatu seni untuk mempengaruhi orang lain atau sekelompok orang untuk bekerja bersama-sama mencapai tujuan bersama ke arah pencapaian tujuan organisasi.<sup>4</sup>

Dari definisi yang berbeda-beda ini mengandung kesamaan asumsi yang bersifat umum seperti :

- e. Di dalam satu fenomena terdapat kelompok yang melibatkan interaksi antara dua atau lebih.
- f. Di dalam satu fenomena melibatkan proses mempengaruhi, di mana pengaruh yang sengaja digunakan oleh pimpinan kepada bawahan.

Operasionalisasi definisi kepemimpinan tersebut tergantung pada tingkat kepentingan atau pentingnya tujuan dari para peneliti. Beberapa definisi tentang kepemimpinan antara lain menyatakan bahwa : "kepemimpinan merupakan motor atau daya penggerak dari pada sumber-sumber dan alat-alat (*resources*) tersedia bagi suatu organisasi.<sup>5</sup> Sikap dan cara kerja pemimpin adalah sebagai berikut :

- a. Hendaknya orang yang menjalankan peran pemimpin jangan sekali-kali mencari keharuman nama sendiri dengan memakai nama bawahannya sebagai alat yang menjalankan rencananya, melainkan harus pula memusatkan dan memperhatikan semangat berkorban dan ketekunan serta gotong-royong guna mencapai kemajuan dalam rombongan kerjanya dan harus pula memusatkan perhatiannya pada hasil

<sup>4</sup> Stoner, *Manajemen*, Jilid II Cetakan II, Erlangga, Jakarta, 1986, halaman 114.

<sup>5</sup> Siagian, *Filsafat Administrasi*. Gunung Agung, Jakarta, 1984, halaman 6

usaha rekan-rekannya menuju tercapainya tujuan bersama dan menjalankan rencana di organisasinya.

- b. Pemimpin yang ingin mencapai kemajuannya dalam program di organisasinya harus menyadari bahwa hubungan antar manusia (*human relationship*) yang baik merupakan landasan yang penting di dalam kepemimpinannya.<sup>6</sup>

Jadi kepemimpinan itu sebagai suatu fenomena atau kualitas kegiatan-kegiatan kerja dan interaksi di dalam suatu kelompok, ia merupakan sumbangan dari seseorang di dalam situasi-situasi kerja sama. Kepemimpinan dan kelompok (*group*) adalah merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain, tak ada kelompok tanpa adanya kepemimpinan dan juga sebaliknya kepemimpinan hanya ada di dalam situasi interaksi kelompok dan seseorang tidak dapat dikatakan sebagai pemimpin jika ia berada di luar kelompok.

### **C. Fungsi Dan Tugas Camat**

Fungsi dan tugas kepemimpinan Camat adalah bagian dari tugas utama yang harus dikerjakan dan dilaksanakan. Tetapi untuk merumuskan mengenai apa yang dimaksud dengan fungsi kepemimpinan adalah sulit, dan sama sulitnya dengan memberikan definisi mengenai kepemimpinan itu sendiri. Kesulitan ini terjadi sebab kepemimpinan menarik perhatian para pakar untuk menelitinya, sehingga melahirkan penelitian kepemimpinan yang berbeda-beda, hampir semua pakar melakukan penelitian kepemimpinan. Masing-masing hasil penelitian berdiri sendiri dan tidak saling terkait dan sesuai dengan latar belakang para pakar.

Selain mempunyai fungsi yang harus dilaksanakannya, menurut fungsi dari pemimpin adalah ”mengarahkan, membina, mengatur, menunjukkan terhadap orang-

<sup>6</sup> Shobari, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, Grafindo, Jakarta, 1980, halaman 12.

orang yang dipimpin agar orang-orang yang dipimpin itu senang, sehaluan serta terbina dan menurut terhadap kehendak dan tujuan dari pada organisasi".<sup>7</sup>

Fungsi-fungsi kepemimpinan adalah sebagai berikut :<sup>8</sup>

- a. Pemimpin selaku penentu arah yang akan ditempuh dalam usaha pencapaian tujuan.
- b. Wakil dan juru bicara organisasi dalam hubungan dengan pihak-pihak luar organisasi.
- c. Pimpinan selaku komunikator yang efektif.
- d. Mediator yang handal khususnya dalam hubungan kedalam, terutama dalam menangani situasi konflik.
- e. Pimpinan selaku integrator yang efektif, rasional, obyektif dan netral.

Tugas yang diemban oleh seorang pemimpin secara umum dapat dibagi menjadi dua hal utama. Kedua hal tersebut adalah pekerjaan yang harus diselesaikan dan kekompakan orang-orang yang dipimpinannya.<sup>9</sup> Lebih lanjut Keating menyatakan tugas kepemimpinan tersebut adalah :

- a. *Initiating* (memulai) yaitu usaha agar kelompok memulai kegiatan atau gerakan tertentu.
- b. *Informing* (memberitahu) yaitu kegiatan untuk memberi informasi atau data, fakta, dan pendapat yang diperlukan.
- c. *Regulating* (mengatur) yaitu kegiatan untuk mengatur arah dan langkah kegiatan kelompok.

<sup>7</sup> Sukarna, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, halaman 10.

<sup>8</sup> Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, halaman 47.

<sup>9</sup> Keating, *Kepemimpinan: Teori dan Pengembangannya*, Dabara Publishers, Jakarta, 1995, halaman 9.

- d. *Supporting* (mendukung) yaitu usaha untuk menerima gagasan, pendapat, usul dari bawah dan menyempunakannya dengan menambah atau menguranginya untuk digunakan dalam rangka penyelesaian tugas-tugas bersama.
- e. *Evaluating* (menilai) yaitu tindakan untuk menguji gagasan yang muncul atau cara kerja yang diambil dengan menunjukkan konsekuensi-konsekuensi dan untung ruginya.
- f. *Summarizing* (menyimpulkan) yaitu kegiatan untuk mengumpulkan dan merumuskan gagasan, pendapat dan usul yang muncul, menyingkat lalu menyimpulkannya sebagai landasan untuk pemikiran lebih lanjut.

Sedangkan tugas kepemimpinan yang berhubungan dengan kekompakan kelompok antara lain :

- a. *Encouraging* (mendorong) yaitu bersikap hangat, bersahabat dan menerima orang-orang.
- b. *Expressing feeling* (mengungkapkan perasaan) yaitu menyampaikan perasaan terhadap kerja dan kekompakan kelompok.
- c. *Harmonizing* (mendamaikan) yaitu merupakan tindakan untuk mendamaikan dan mempertemukan pendapat-pendapat yang berbeda dan merukunkan orang-orang yang bersitegang.
- d. *Compromizing* (mengalah) yaitu kemampuan untuk mengubah dan menyesuaikan pendapat serta perasaan sendiri dengan pendapat dan perasaan orang-orang yang dipimpinnya.

- e. *Gatekeeping* (memperlancar) yaitu kesediaan untuk membantu mempermudah keikutsertaan para anggota dalam kelompok, sehingga semua rela menyumbangkan dan memberikan gagasan-gagasan.
- f. *Setting standards* (memasang aturan permainan) yaitu menyampaikan aturan dan tata tertib yang membantu kehidupan kelompok.

Menurut Wahjosumidjo berpendapat bahwa ada serangkaian tugas yang perlu dilaksanakan oleh seorang pemimpin adalah:

- a. Membangkitkan kepercayaan dan loyalitas bawahan.
- b. Mengkomunikasikan gagasan kepada orang lain.
- c. Dengan berbagai cara mempengaruhi orang lain.
- d. Seorang pemimpin adalah seorang besar yang dikagumi dan mempesona dan dibanggakan oleh bawahan.

Menurut pendapat Selznick yang dicatat oleh Richard H. Hall dalam bukunya yang berjudul *Organization Structure and Process* ada empat macam tugas dari pada seorang pemimpin yaitu :

- a. Mendefinisikan misi dan peranan organisasi.
- b. Pemimpin merupakan pengejawantahan dari tujuan organisasi.
- c. Mempertahankan keutuhan organisasi.
- d. Mengendalikan konflik internal yang terjadi di dalam organisasi.<sup>10</sup>

Ada beberapa kesimpulan yang dapat di ambil dalam hal ini adalah bahwa dalam proses hubungan antar pemimpin dengan bawahan terjadi suatu hubungan antar pengaruh dan kewibawaan yang diberikan secara tidak merata pada suatu landasan yang legitimatif.

<sup>10</sup> Wahjosumidjo, *Kepemimpinan Kepala Sekolah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005 halaman 40-42.

- a. Dari definisi tersebut memberikan petunjuk tidak ada seorang pemimpin yang terisolasi, berdiri sendiri. Kepemimpinan akan terbentuk apabila ada hubungan antara yang dipimpin dengan pemimpin.
- b. Sifat dinamis kepemimpinan meliputi pemimpin, bawahan dan situasi yang spesifik.
- c. Kepemimpinan tidak dapat dipelajari di dalam suatu kevakuman melainkan harus dipelajari di dalam kerangka kelompok.
- d. Kepemimpinan adalah hasil dari pada pertukaran antara bawahan dan pemimpin dan yang mau membawa kepuasan bagi kedua belah pihak. Misalnya adalah menjembatani kelompok-kelompok yang sedang berselisih pendapat, memperhatikan diskusi-diskusi kelompok. Seorang pemimpin yang efektif adalah seorang pemimpin yang mampu menampilkan kedua fungsi tersebut dengan jelas.

Selain yang dikemukakan diatas, maka terdapat pula fungsi-fungsi kepemimpinan yang meliputi :

- a. Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan seorang pemimpin sangatlah penting, karena dalam kondisi ketidakpastian dan perubahan-perubahan yang mendadak seorang pemimpin harus dapat mengambil keputusan yang cepat, tepat, praktis, rasional dan bertanggung jawab. Hal ini sesuai dengan pendapat Siagian yang menyatakan bahwa ”setiap orang yang menduduki jabatan pemimpin ialah keberanian untuk mengambil keputusan yang cepat, tepat, praktis dan rasional dan memikul tanggung jawab atas akibat dan resiko yang timbul sebagai konsekuensi daripada keputusan yang diambilnya”.<sup>11</sup>

Terdapat tiga proses dalam pengambilan keputusan, yaitu :

---

<sup>11</sup> Siagian, *Eksekutif Yang Efektif*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, halaman 47.

- a. *Intelligence activity*, yaitu proses penelitian situasi dan kondisi dengan wawasan intelligent.
- b. *Design activity*, yaitu proses mengemukakan masalah, mengembangkan pemahaman dan menganalisa kemungkinan pemecahan masalah serta tindakan lebih lanjut
- c. *Choice activity*, yaitu memilih salah satu tindakan dari sekian banyak alternatif atau kemungkinan pemecahan.

Jadi pada hakekatnya pengambilan keputusan menurut Siagian adalah suatu pendekatan sistematis terhadap suatu masalah yang dihadapi. Pendekatan yang sistematis itu menyangkut pengetahuan tentang hakikat dari pada masalah yang dihadapi itu, pengumpulan fakta dan data yang relevan dengan masalah yang dihadapi, analisa masalah dengan mempergunakan fakta dan data, mencari alternatif pemecahan, menganalisa sehingga diketemukan alternatif yang paling rasional dan penilaian dari pada hasil yang dicapai sebagai akibat dari pada keputusan yang diambil.

#### b. Motivasi

Fungsi lain dari kepemimpinan pemerintahan, yang termasuk suatu kepemimpinan adalah memotivasi bawahannya, yaitu usaha memberikan dorongan-dorongan agar orang atau pegawai mau bekerja atau bergerak dengan sadar untuk mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan.

#### **D. Pengawasan Camat**

Pengawasan menurut Siagian adalah "proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya".<sup>12</sup> Dari

<sup>12</sup> Siagian, *Eksekutif Yang Efektif*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, halaman 19.

pengertian tersebut dapat diketahui bahwa fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi yang penting yang harus dijalankan oleh pemimpin dalam mencapai tujuan organisasi, karena dengan fungsi ini pemimpin dapat mengetahui apakah pegawai menjalankan tugasnya dengan tertib dan teratur.

Adapun teknik pengawasan pimpinan yang tidak kalah pentingnya dalam meningkatkan motivasi kerja pegawai adalah sebagai berikut :

#### 1. Pengawasan Langsung

Pengawasan yaitu pengawasan yang dilakukan secara pribadi, dimana pimpinan atau pengawas yang dilakukan secara pribadi, dimana pimpinan atau pengawas datang melihat, meninjau, meneliti dan memperoleh laporan secara langsung pula.

Dalam praktek pengawasan langsung ini dilakukan berbagai macam cara, seperti supervisi (pengamatan secara berkelanjutan) atau inspeksi (pengawasan dilokasi yang berbeda dengan tempat kedudukan pimpinan / pengawas).

#### 2. Pengawasan Tidak Langsung

Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan / pengawas melihat dan memeriksa, meneliti dan mengkajib bahan-bahan / laporan yang diterima.

Dari beberapa pendapat yang telah peneliti uraikan diatas, maka kepemimpinan dalam meningkatkan motivasi pegawai dapat dinilai melalui indikator-indikator sebagai berikut :

- 1) Metode pengambilan keputusan yang dimaksud adalah cara pengambilan keputusan yang dilakukan pimpinan dengan melibatkan bawahan atau tidak. Hal ini dijadikan indikator karena dengan melibatkan bawahan atau tidak dalam

mengambil keputusan dapat mempengaruhi motivasi kerja pegawai. Jadi metode ini dapat dinilai dengan memberikan kesempatan gagasan atau ide tentang pekerjaannya.

- 2) Pengawasan kerja adalah kegiatan mengamati, melihat, meneliti yang dilakukan pimpinan terhadap bawahannya dalam bekerja. Pengawasan ini dapat dilihat dari pemberian kepercayaan dan tanggung jawab pada pegawai terhadap tugas dan fungsinya.
- 3) Kemampuan mengarahkan. Indikator ini menunjukkan bahwa kepemimpinan seseorang adalah kemampuan mengarahkan agar bawahan dapat menjadi rekan kerja yang baik dan melakukan tugas sebagaimana yang diharapkan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Siagian dalam buku Eksekutif yang Efektif yang menyatakan bahwa :

”Pemimpin harus dapat menjelaskan bahwa kebijaksanaan, tugas dan perintah serta larangan yang harus dipatuhi bawahan, memberikan pedoman-pedoman kerja dan mengoreksi serta menunjukkan pula bagaimana yang seharusnya”.<sup>13</sup>

Jadi kemampuan mengarahkan ini dapat dinilai dari memberikan penjelasan kepada pegawai terhadap suatu tugas, memeriksa laporan baik lisan maupun tulisan, dari hasil pekerjaan yang telah diselesaikan dengan memberitahukan kelaliman yang dilakukan dalam menjalankan tugas.

Jadi dalam hal ini dapat dikatakan bahwa camat selaku kepala pemerintahan ditingkat kecamatan tidak hanya sebagai kepala yang di angkat melalui surat keputusan dan mengandalkan kekuasaan, akan tetapi lebih dari pada itu ia sekaligus sebagai

---

<sup>13</sup> Ibid, halaman 56.

pimpinan pemerintahan yang hendaknya dapat diterima dan diakui baik oleh bawahan maupun masyarakat dimana ia melaksanakan tugas.

Guna pengaturan pemerintah kecamatan agar berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan tugasnya diperlukan struktur organisasi yang baik, dan guna pengaturannya untuk kecamatan diatur dalam suatu Undang-Undang. Pengaturan tentang pemerintahan kecamatan ini tercantum dalam Kep.Mendagri Nomor 48 Tahun 1996 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kecamatan. Dalam Kep.Mendagri ini, yaitu Bab I, Bagian I, Ayat I, dinyatakan bahwa "Pola Organisasi Pemerintahan Kecamatan terdiri dari : a. Pola Minimal dan b. Pola Maksimal".

#### **E. Susunan Kecamatan**

Selanjutnya susunan kecamatan pola minimal dinyatakan pemerintahan kecamatan pola minimal terdiri dari :

- a. Camat
- b. Sekretariat
- c. Seksi Pemerintahan
- d. Seksi Pembangunan Masyarakat Desa/Kelurahan
- e. Kelompok Jabatan fungsional".

Susunan organisasi pemerintahan kecamatan pola maksimal adalah terdiri dari:

"Organisasi pemerintahan kecamatan pola maksimal terdiri dari :

- a. Camat
- b. Sekretariat
- c. Seksi Pemerintahan
- d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban

- e. Seksi Pembangunan Masyarakat Desa/Kelurahan
- f. Seksi Kesejahteraan Sosial
- g. Seksi Pelayanan Umum
- h. Kelompok Jabatan Fungsional”.

## **F. Kecamatan dan Otonomi Daerah**

Otonomi daerah merupakan pilihan logis bagi Indonesia dalam upaya menata masa depan politik dan pemerintahan. Tuntutan diberlakukannya otonomi daerah dikarenakan adanya kekecewaan yang dirasakan oleh daerah diakibatkan dominasi pusat yang begitu tinggi. Bagi pemerintah daerah otonomi tidak hanya berarti pelimpahan kekuasaan, namun justru semakin besarnya tugas-tugas pemerintahan. Pelaksanaan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah adalah merupakan salah satu prinsip dari desentralisasi sebagai konsekuensi dari pelaksanaan demokrasi di daerah. Yang perlu diperhatikan dari Undang-undang No 5 tahun 1974 yaitu:

- a. Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, peran serta dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Bahwa dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan

pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Secara keseluruhan UU No. 32 Tahun 2004, proses demokratisasi lokal dibatasi dalam cakupan yang terbatas pada wilayah prosedur pemilihan kepala daerah dan hak masyarakat memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Namun, pada aspek yang lain, ada pembatasan-pembatasan terhadap kewewenangan pemerintahan daerah yang wujudnya dalam bentuk intervensi pemerintah pusat; dalam istilah UU No. 32 Tahun 2004, disebut dengan pembinaan, pengawasan, konsultasi, penyerahan urusan, dan mengacu program pembangunan nasional. Format pemerintahan daerah seperti itu, kalau dilihat dari sudut pandang hukum tata negara, memperoleh pembenaran karena sebagai konsekuensi negara kesatuan, peran pemerintah pusat-lah yang memiliki otoritas yang paling tinggi dalam pelaksanaan proses penyelenggaraan pemerintahan.

Pemimpin dalam proses kepemimpinannya banyak dipengaruhi oleh persepsi dan asumsinya tentang organisasinya, bawahan, dan lingkungan eksternalnya. Asumsi dan persepsi ini akan menjadi dasar bagi pemimpin untuk memunculkan reaksi dan perilakunya dalam proses kepemimpinannya. Bagaimana ia bertindak dan berpikir untuk mengambil keputusan semuanya dipengaruhi oleh persepsi dan asumsinya tentang dunia secara keseluruhan. Keberhasilan pegawai negeri dalam hal ini adalah bawahan dari Camat dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya banyak tergantung pada kesediaannya untuk bekerja keras dan lebih mendahulukan kepentingan masyarakat dari pada kepentingan individu atau golongan. Oleh sebab itu, perlu sekali bagi pegawai negeri memiliki kedisiplinan yang tinggi untuk dapat bekerja secara efektif dan efisien

dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah maupun pembangunan. Kedisiplinan bukan hanya berarti datang dan pulang tepat waktu akan tetapi lebih dari itu adalah merupakan sikap dan tingkah laku serta perbuatan yang sesuai dengan peraturan organisasi baik itu tertulis ataupun tidak, dengan demikian disiplin kerja dapat ditegakkan bilamana sebagian besar peraturan yang berlaku itu ditaati oleh setiap pegawai.

Dengan demikian bagi Pegawai Negeri Sipil itu sendiri, mengenai disiplin pegawai juga telah diatur oleh pemerintah dalam Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang memuat semua kewajiban, larangan dan sanksi jika melanggar larangan dan tidak melaksanakan kewajiban. Disiplin merupakan sesuatu kekuatan yang berkembang di dalam tubuh pegawai dan menyebabkannya dapat menyesuaikan diri dengan sukarela terhadap keputusan-keputusan, peraturan-peraturan, nilai dan norma yang terkandung dalam pekerjaannya. Sebagai seorang Camat untuk melaksanakan kinerjanya, camat diwajibkan untuk menegakkan disiplin kerja kepada bawahannya. Dalam hal ini dikenal dua cara dalam meningkatkan disiplin kerja pegawai yaitu dengan cara yang bersifat pencegahan (preventif) dan cara yang bersifat memperbaiki (korektif). Menurut Handoko, pengertian preventif adalah :

”Kegiatan yang dilaksanakan untuk mendorong para pegawai agar mengikuti berbagai standar dan aturan, sehingga penyelewengan-penyelewengan dapat dicegah. Sasaran pokoknya adalah untuk mendorong disiplin diri diantara para pegawai. Dengan cara ini setiap pegawai dianggap telah memiliki disiplin diri (kesadaran mentaati peraturan) sehingga tidak diperlukan pemaksaan”.<sup>14</sup>

Menurut Siagian, cara yang bersifat preventif ini antara lain sebagai berikut :Pertama : Para anggota organisasi perlu didorong agar mempunyai rasa memiliki organisasi, karena

<sup>14</sup> Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPEE, Yogyakarta, 1996, halaman 208.

secara logika seseorang tidak akan merusak sesuatu yang merupakan miliknya. Berarti perlu ditanamkan perasaan kuat bahwa keberadaan mereka dalam organisasi bukan sekedar mencari nafkah dan bahwa mereka adalah anggota keluarga besar organisasi yang bersangkutan.

Kedua : Para karyawan perlu diberi penjelasan tentang berbagai ketentuan yang wajib ditaati dan standar yang harus dipenuhi. Penjelasan yang dimaksud seyogyanya disertai informasi lengkap mengenai latar belakang berbagai ketentuan yang bersifat normatif.<sup>15</sup>

Ketiga : Para karyawan didorong menentukan sendiri cara-cara pendisiplinan diri dalam kerangka ketentuan-ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh anggota organisasi.

Berdasarkan pendapat diatas, pencegahan preventif lebih banyak ditentukan oleh sikap dan perilaku pegawai yang ada pada organisasi. Sedangkan menurut Handoko pengertian pencegahan korektif adalah :

”Kegiatan yang diambil untuk menangani pelanggaran terhadap aturan-aturan dan mencoba untuk menghindari pelanggaran-pelanggaran lebih lanjut. Kegiatan korektif sering berupa suatu bentuk hukuman dan disebut tindakan pendisiplinan (*disciplinary action*). Sebagai contoh tindakan pendisiplinan bisa berupa peringatan atau skorsing”.<sup>16</sup>

Tindakan ini tidak dimaksudkan untuk menghukum dan tidak bersikap negatif, tetapi bersifat edukatif sehingga pegawai menyadari kesalahan yang dibuatnya. Dalam kaitan ini Prijodarminto mengatakan yaitu :

1. Dilakukan secara objektif, mempertimbangkan motivasi pelanggaran yang telah dilakukan.

<sup>15</sup> Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara , Jakarta, 2000, halaman 305-306.

<sup>16</sup> Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta, halaman 209.

2. Harus dapat menunjukkan kesalahan atau kekeliruan atau kekhilafan yang telah diperbuat.
3. Harus dapat menunjukkan ketentuan yang berlaku yang telah dilanggar.
4. Hukuman yang dikenakan harus setimpal dengan kesalahan yang diperbuat sehingga dirasakan adil.
5. Teknik pendisiplinan tidak merendahkan martabat seseorang di mata Pegawai Negeri Sipil lainnya.
6. Tindakan disiplin haruslah bersifat mendidik dan untuk memperbaiki.
7. Tindakan disiplin dilakukan dalam suasana yang tidak emosional.<sup>17</sup>

Disiplin kadang-kadang diartikan secara negatif yaitu sebagai hukuman kepada mereka yang gagal dalam melaksanakan tugas tertentu. Pemahaman seperti ini tidak berarti bahwa disiplin identik dengan hukuman, sebab dalam pengertian yang luas, tujuan disiplin adalah mengarahkan tingkah laku pegawai agar taat, patuh, dan bersedia mematuhi peraturan yang telah ditetapkan sehingga akan sesuai dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

Berbagai sasaran tindakan pendisiplinan secara ringkas adalah sebagai berikut :

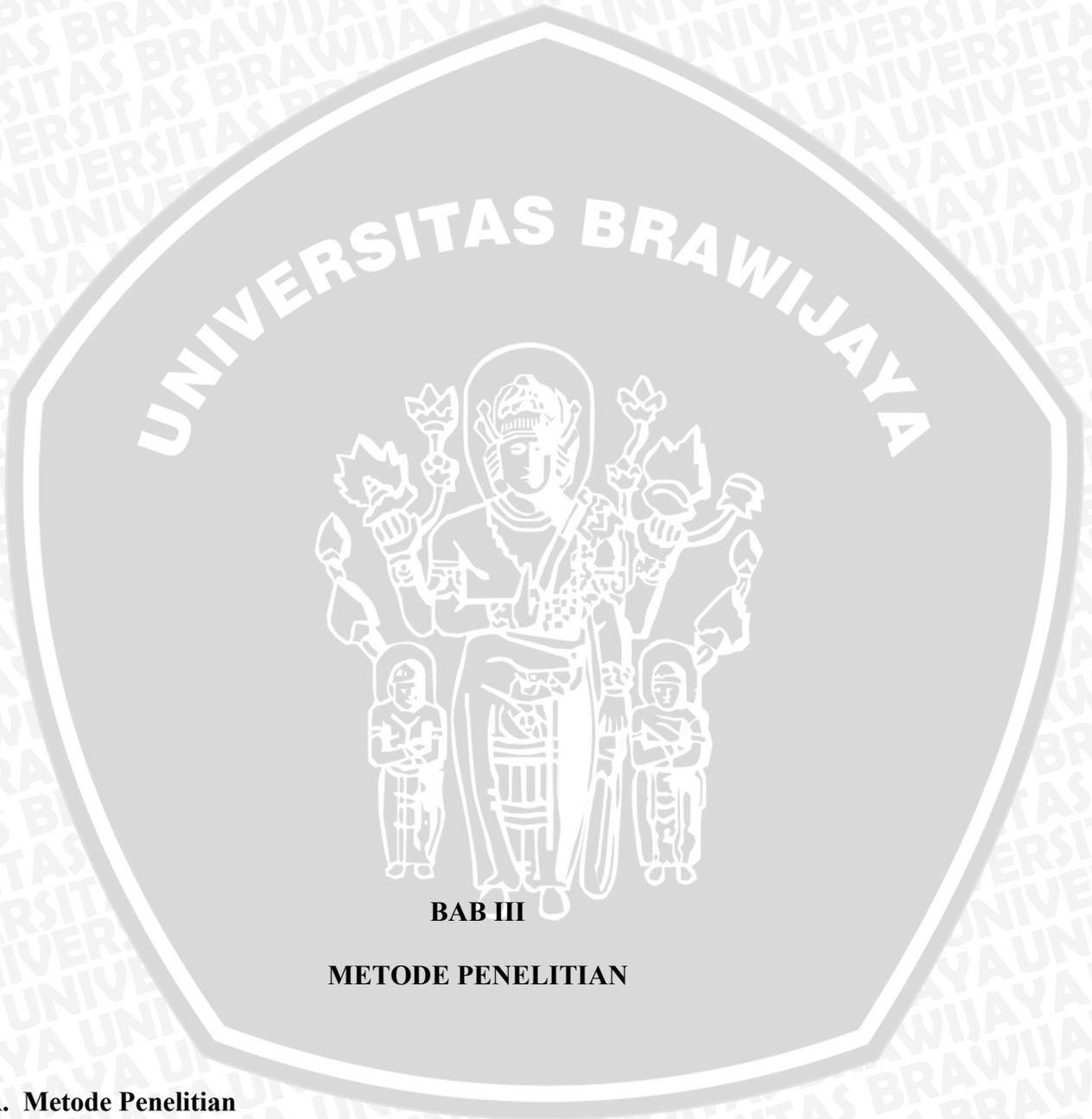
- a. Untuk memperbaiki pelanggar.
- b. Untuk menghalangi para karyawan yang lain melakukan kegiatan-kegiatan yang serupa.
- c. Untuk menjaga berbagai standar kelompok tetap konsisten dan efektif.

Dengan tumbuhnya kesadaran yang tinggi dalam diri setiap pegawai sebagai hasil dari upaya pembinaan yang telah dilakukan maka pada gilirannya akan timbul rasa memiliki

---

<sup>17</sup> Prijodarminto, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Abadi, Jakarta, 1994, halaman 74.

dan rasa tanggung jawab terhadap maju mundurnya suatu organisasi/instansi yang bersangkutan.



### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

### **A. Metode Penelitian**

Penelitian adalah upaya yang dilakukan dalam rangka memudahkan kegiatan dalam rangka mengumpulkan, mencatat, dan kemudian menganalisa data serta fakta mengenai



suatu masalah, sangat di perlukan suatu metode yang benar. Dalam bab ini dijelaskan bagaimana penelitian untuk skripsi tersebut dilakukan. Dalam melakukan penelitian diperlukan metode penelitian yang disesuaikan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti. Dengan metode penelitian akan diperoleh data dan informasi yang mendukung analisa dalam penulisan skripsi ini, selain itu juga akan menjadi jelas dan terfokus ruang lingkungan penelitiannya.

Di dalam penelitian ini, digunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu mengkaji permasalahan yang diteliti dari segi hukum dan meneliti permasalahan yang dikaji dengan melihat secara langsung pada bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Dalam hal ini data-data yang diperoleh akan dikaji dan dianalisa dengan peraturan perundang-undangan yang relevan, yaitu UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan-peraturan yang terkait dengan kecamatan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk melihat dan memahami implikasi dari undang-undang tersebut terhadap pemerintah kecamatan.

## **B. Bahan Hukum**

### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kedudukan dan kinerja camat. Bahan hukum primer tersebut meliputi:

- 8) Undang-undang no. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
- 9) Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

- 10) Undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 11) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.
- 14) Kep. Mendagri Nomor 48 Tahun 1996 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kecamatan.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa buku-buku karya para pakar, laporan hasil penelitian, makalah, hasil karya ilmiah, serta dokumen hukum yang terkait dengan kedudukan dan kinerja camat.

## 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya yang berupa abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, yang berkaitan dengan kedudukan dan kinerja camat.

## C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

### 1. Bahan Hukum Primer.

Diperoleh dengan cara melakukan studi dokumentasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kedudukan dan kinerja camat.

### 2. Bahan Hukum Sekunder

Diperoleh dengan cara menggunakan pengumpulan data studi dokumen terhadap bahan-bahan hukum sekunder yang terkait dengan implikasi dari perundang-undang yang terkait dengan kedudukan dan kinerja camat.

### 3. Bahan Hukum Tersier

Diperoleh dengan cara mempelajari bahan-bahan hukum dari artikel, kamus hukum, literatur, koran dan majalah yang terkait dengan masalah kedudukan dan kinerja camat.

### **D. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang telah terkumpul sesuai dengan permasalahan dalam penelitian dibaca, diuraikan dengan mencatat dan mengumpulkan bagian yang dianggap paling penting bagi penelitian yang dilakukan dengan cara menelaah dan menelusuri bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier secara sistematis guna memberikan makna terhadap hukum tersebut dan disajikan dalam bentuk pemaparan yang dapat memberikan jawaban atas permasalahan di dalam penelitian.

## **BAB IV PEMBAHASAN**

### **A. PERKEMBANGAN PERATURAN UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH DI INDONESIA TERHADAP PEMERINTAH KECAMATAN**

#### **1. Pola yang Dikembangkan UU No 5 tahun 1974, UU No 22 tahun 1999, dan UU No 32 tahun 2004**

Di awal tahun 2000, ketika UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mulai diterapkan, banyak kalangan menilai sebagai era kebangkitan kembali otonomi daerah di

Indonesia. Dengan terjadi perluasan wewenang pemerintah daerah, terutama pada kabupaten/kota yang sebagian otonomi penuh merentangkan harapan akan terwujudnya local accountability, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya bukan lagi suatu hal yang mustahil. Dalam konteksnya dengan harapan untuk mewujudkan local accountability, maka pertanyaan pokoknya adalah, apakah konsepsi otonomi daerah yang dikembangkan dalam UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan proteksi terhadap konsep otonomi luas yang dianut UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah atau merupakan pemantapan konsep otonomi luas yang telah dibangun sejak runtuhnya orde baru beberapa tahun lalu.

Perbandingan otonomi daerah dari kedua undang-undang pemerintahan daerah tersebut yaitu UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menganut paham bahwa desentralisasi itu adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka konsepsi itu tampaknya tidak jauh berbeda dengan undang-undang yang baru, yakni penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persoalan baru muncul ketika daerah dihadapkan pada konsepsi otonomi daerah. Di mana UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menyebutkan bahwa, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Konsepsi otonomi daerah yang dianut undang-undang ini mirip dengan konsepsi otonomi daerah yang dianut UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah. Dan sangat berbeda dengan rumusan otonomi daerah yang dianut UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan otonomi daerah itu adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Jika dalam UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, maka dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan daerah sudah ditentukan sedemikian rupa. Dalam hubungan ini, UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan 16 urusan wajib untuk urusan provinsi dan 16 urusan wajib pula untuk kabupaten/kota. Selain urusan wajib, baik provinsi maupun kabupaten/kota disertai dengan urusan yang bersifat pilihan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Kewenangan sebagaimana diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memperlihatkan perbedaan yang signifikan dengan pola UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang dituangkan dalam PP No. 25 tahun 2000. Pola yang dikembangkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan PP No. 25 tahun 2000 adalah pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Di mana sudah

ditentukan apa-apa yang menjadi kewenangan pemerintah dan apa-apa yang menjadi kewenangan propinsi. Yang menjadi kewenangan kabupaten/kota adalah kewenangan yang tidak termasuk kewenangan pemerintah dan propinsi. Dalam konteks ini undang-undang tidak memberi ruang kepada pemerintah untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan propinsi, kabupaten dan kota. Provinsi tidak pula dapat mencampuri urusan-urusan kabupaten/kota. Berbeda halnya dengan UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, di mana undang-undang ini menganut paham pembagian urusan. Antara pembagian kewenangan dengan pembagian urusan jelas terdapat perbedaan yang mendasar. Secara yuridis yang diartikan dengan kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan<sup>18</sup>

Urusan pemerintahan adalah isi dari kewenangan itu sendiri. Dengan demikian, maka titik tekanan pada UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah pada kewenangan dan dengan kewenangan itu daerah menentukan apa-apa yang akan menjadi isi dari kewenangnya. Pola ini merangsang kreativitas dan prakarsa daerah menggali berbagai aktivitas dan gagasan guna mewujudkan pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Apabila titik penekanannya pada pembagian urusan, maka kewenangan daerah hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dan bertambah apabila ada penyerahan dari pemerintah. Artinya kewenangan daerah bertambah hanya jika ada penyerahan urusan. Mekanisme yang demikian, mirip model UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah. Mencermati pola pembagian urusan yang dituangkan dalam UU No. 32 tahun

---

<sup>18</sup> Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 pada pasal 1 angka 3

2004 tentang Pemerintahan Daerah memang tidak harus ditanggapi secara skeptis, tetapi konsep otonomi daerah yang akan dikembangkan tampaknya berjiwa sentralistik. Meskipun UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih memaknai desentralisasi sebagai penyerahan wewenang, tetapi sesungguhnya hanya penyerahan urusan.

Urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri. Beberapa rambu yakni:<sup>19</sup>

- a. Daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan criteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Berdasarkan rambu-rambu di atas, maka sulit diingkari, bahwa di bawah payung UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesungguhnya tidak lagi otonom sebagaimana layaknya dibawah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, melainkan "otonomi terkontrol". Ini

<sup>19</sup> <http://www.drsp-usaid.org/publications>. 2009. tentang *Kelembagaan Dan Tata Pemerintahan Kecamatan*. diakses pada tanggal 20 Februari 2009 dari [www.google.com](http://www.google.com)

terutama dikarenakan penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU lama menurut unsur kewajiban. UU baru menekankan bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat— dengan menekankan pada pentingnya aspirasi masyarakat, Namun UU baru tidak menyebut otonomi daerah sebagai hak. Letak fokus otonomi kepada kabupaten dan kota sudah tepat pada Negara Indonesia. Tetapi masih mengandung kelemahan saat dihadapkan pada situasi kota dan kabupaten yang lebih kompleks, baik dari segi jumlah penduduk maupun luas cakupan pelayanannya, seperti Jakarta, Surabaya, Medan, Semarang, dan ratusan kabupaten besar lain. Letak masalah itu terletak pada, antara lain, jauhnya jarak dan sulitnya akses rakyat terhadap pemerintah daerah. Otonomi akan jadi semu jika tidak ada akses rakyat terhadap bupati, wali kota, dan jajarannya. Untuk menjadikan kelurahan sebagai ujung tombak pelayanan adalah riskan. Dalam konteks itulah, perlu pemikiran guna mempertajam otonomi dan pemberdayaan kecamatan. Dengan memberdayakan dan optimalisasi pelayanan kepada kecamatan, berarti mendekatkan rakyat kepada jajaran aparat yang paling dekat. Selain itu, posisi camat dalam perundang-undangan terbaru sudah berubah. Selama ini pemerintahan kota dan

kabupaten lebih menjadikan kepala dinas dan kepala badan sebagai ujung tombak pelayanan.

Perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari presiden beserta pembantu-pembantunya. Perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari presiden beserta menteri menurut asas desentralisasi. Pengertian Pemerintah Pusat pada UU yang baru lebih menyempit (dengan menyebut subjek), yaitu presiden dan para menteri dibanding menyebutkan pembantu-pembantunya. Pada kebijakan lama dapat ditafsirkan sangat luas.

Desentralisasi pada dasarnya yaitu Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka NKRI. UU lama memfokuskan kepada urusan UU baru pada wewenang. Urusan lebih spesifik dan teknis (tidak memberi ruang pada aspirasi)

Dekonsentrasi yaitu Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasannya kepada pejabat-pejabat daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. UU lama menonjolkan watak sentralisme, di mana segala organ daerah merupakan kepanjangan pusat. UU baru, memperlihatkan bahwa gubernur mengamban tugas sebagai perangkat pemerintah pusat.

Tugas pembantuan pada otonomi daerah berarti Tugas untuk turut serta dalam melakukan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan Penugasan dari pemerintah kepada

daerah dan desa dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Pada UU lama tampak bahwa aparat di bawah merupakan alat dari aparat di atasnya dalam rangka pemerintahan (pusat, NKRI). Sedangkan UU baru, penugasan disertai pembiayaan sehingga dapat menghindari pembinaan kepada perangkat daerah. Namun demikian klausul pertanggungjawaban yang mengikuti garis pembiayaan, patut diduga dapat memberikan alasan control pusat secara berlebihan.

Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI, sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam NKRI merupakan Daerah otonom yang berada di wilayah administrasi atau lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.

Wilayah kerja gubernur selaku wakil pemerintahan UU baru menempatkan otonomi pada kabupaten/kota, bukan provinsi. Pada UU lama, tidak ada kejelasan mengenai subyek—semua organ adalah alat pusat. Di semua sektor administratif pemerintah, undang-undang telah memindahkan fungsi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dengan pengecualian dalam hal pertahanan dan keamanan, kebijakan luar negeri, masalah moneter dan fiskal, hukum, dan urusan agama. Provinsi memiliki status ganda sebagai daerah yang otonom dan sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah. Sebagai daerah

otonom, provinsi memiliki kewenangan untuk mengatur urusan-urusan tertentu dimana administrasi dan kewenangan hubungan antar kabupaten dan kota tidak (atau belum) diterapkan oleh kabupaten dan kota. Sedangkan sebagai perwakilan pemerintah pusat, pemerintah provinsi melaksanakan tugas administratif tertentu yang didelegasikan oleh Presiden kepada Gubernur.

Wilayah Indonesia dibagi menjadi provinsi, kabupaten dan kota otonom. Pembagian tersebut berdasarkan atas apakah administrasi pemerintah berlokasi di wilayah pedesaan atau di wilayah perkotaan. Berbeda dengan sistem federalisme, otonomi daerah di Indonesia diletakkan dalam kerangka negara kesatuan. Pengalihan sentralisme dari pusat ke kabupaten/kota mengakibatkan terjadi sentralisasi pemerintahan, pembinaan kemasyarakatan dan pembangunan di tingkat kabupaten/kota. Dampak politis yang cukup nyata dari hal tersebut adalah terjadinya pelumpuhan kekuasaan.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kebijakan politik yang secara makro bertujuan mendukung kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan mengakomodasi tuntutan perkembangan demokrasi lokal. Tujuan tersebut berimplikasi terhadap bangunan struktur pemerintahan dengan menggabungkan dua bentuk, yaitu memperkuat posisi aparat pemerintah pusat di daerah, struktur kebijakan (perda dan aparat birokrasi) yang hierarkis dan pengembangan demokratisasi lokal yang terbatas. Secara substansial, muatan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sangat berbeda dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah cenderung menganut pola pemerintahan yang desentralisasi dan penguatan demokratisasi politik lokal dengan memberi porsi kekuasaan kepada DPRD yang sangat kuat. Adanya

perbedaan mendasar dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan hasil evaluasi proses pelaksanaan otonomi daerah yang mengindikasikan tidak terbangunnya tertib pemerintahan dan munculnya kekhawatiran yang berlebihan akan rontoknya kekokohan NKRI. Selama empat tahun proses pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diakui terdapat sejumlah persoalan, antara lain muncul sejumlah perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dominasi kekuasaan DPRD yang tidak terkontrol; administrasi kepegawaian yang tidak proporsional; konflik antara kabupaten dan provinsi; sistem koordinasi menjadi tidak efektif; konflik antara bupati/wali kota dan wakil bupati/wakil wali kota; perebutan sumber daya ekonomi; dan tertib pemerintahan secara keseluruhan relatif tidak terjaga.

Ide dasar perubahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sesungguhnya berawal dari munculnya amandemen UUD 1945 yang menetapkan presiden dipilih langsung rakyat dan UU No.22 Tahun 2003 tentang DPRD, DPR, DPD, dan MPR yang tidak lagi memberikan kewenangan DPRD memilih gubernur/bupati/wali kota. Alasan-alasan ini yang memperkuat UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah perlu direvisi dengan perubahan pasal perlunya pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, tetapi kemudian merembet pada persoalan bangunan pemerintahan daerah secara keseluruhan.

## **2. Tertib Pemerintahan**

Penerapan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah, dengan model pemerintahan yang terpusat dan penyeragaman kebijakan, tertib politik dan pemerintahan bisa terjaga efektif. Model pemerintahan pada waktu itu tidak hanya

memosisikan birokrasi pada level paling atas (pemerintah pusat) sebagai penentu dalam membuat kebijakan, tetapi juga mampu mengondisikan lembaga perwakilan sebagai lembaga yang terkendali kekuasaan eksekutif. Kemudian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mempunyai warna yang mirip walaupun tidak sama persis dengan pola UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Beberapa pasal yang mengatur karakter pemerintahan yang sentralistis itu, antara lain sebagai berikut. Pertama, pada Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, istilah yang dipakai adalah pembagian urusan pemerintahan, bukan lagi kewenangan daerah sebagaimana dianut UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konsep pembagian urusan, kewenangan pemerintahan daerah itu tidak otomatis menjadi milik daerah, tetapi ditentukan pemerintah pusat berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi (Pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Sementara dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan istilah kewenangan daerah, apa yang didelegasikan pemerintah pusat menjadi kewenangan daerah. Apa akibat penyerahan urusan wajib, seluruh atau sebagian besar sumber dananya harus berasal dari pemerintah pusat. Artinya, akan kembali pada pola subsidi sehingga kreativitas dalam alokasi anggaran akan dibatasi. Kedua, otoritas kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, yang bertanggung jawab kepada presiden (Pasal 37 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) diperkuat perannya dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Ketentuan pasal ini, walaupun otoritas gubernur itu hanya sebatas pembinaan, pengawasan, dan koordinasi, tapi dalam prakteknya bisa lentur ditafsirkan

untuk kepentingan-kepentingan politis yang lain. Ketiga, ada keterlibatan peran pemerintah pusat dan gubernur untuk menetapkan perda, dengan tujuan agar perda secara substantif tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keempat, perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional (Pasal 150 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Ketentuan pasal ini berimplikasi perencanaan pembangunan di daerah harus merujuk kepada perencanaan nasional. Kelima, sistem administrasi kepegawaian disusun secara terpusat (Pasal 129 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dan hierarkis (Pasal 130 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Sistem kepegawaian dilakukan berdasarkan manajemen PNS secara nasional. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, posisi gubernur kembali diperkuat perannya dalam penentuan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam jabatan eselon II pada daerah kabupaten/kota walaupun dalam Pasal 130 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah itu kewenangan gubernur sebatas konsultatif. Tapi, ketentuan pasal ini dalam prakteknya akan subjektif. Kedudukan memperkuat posisi gubernur dalam kepegawaian, yaitu tidak ada lagi pembatas antara kewenangan jabatan politis dan kewenangan jabatan karier. Dalam kedudukannya gubernur sebagai jabatan politis, seharusnya tidak ada lagi intervensi dalam menentukan jabatan karier di birokrasi karena berdampak munculnya orientasi pegawai yang condong pada pertimbangan-pertimbangan subjektivitas gubernur.

### **3. Demokrasi Dalam Otonomi Daerah**

Yang membedakan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 22 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu dilakukannya pilkada langsung (Pasal 56 sampai dengan Pasal 119 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Sistem pemilihan kepala daerah berdasarkan demokrasi perwakilan tidak dianut lagi. Sistem pilkada langsung oleh rakyat merupakan sebuah prestasi bagi pemerintahan sekarang untuk memberikan hak pada rakyat secara langsung dalam menentukan kepala daerah.

Sistem pemilihan ini dianggap paling ideal karena berbagai alasan, yaitu:

- (a) demokrasi langsung akan menampakkan perwujudan kedaulatan di tangan rakyat;
- (b) akan dihasilkan kepala daerah yang mendapat dukungan langsung dari rakyat;
- (c) permainan politik uang bisa diperkecil karena tidak mungkin menyuap pemilih dalam jumlah jutaan orang. Namun, tidak berarti sistem ini tidak punya kelemahan.

Kelemahan sistem ini, antara lain (a) kelompok minoritas (suku, agama, atau golongan yang tersisih) akan sulit bersaing dengan kelompok mayoritas; (b) karena yang dipilih adalah orang, faktor figur akan dijadikan salah satu faktor penentu kemenangan. Oleh sebab itu, kemudian akan mengenyampingkan faktor kemampuan; (c) dalam pilkada langsung memerlukan biaya besar untuk keperluan kampanye pada putaran pertama dan putaran kedua serta untuk keperluan menyewa perahu (parpol) khususnya bagi calon dari nonpartai.

Dalam proses pembuatan kebijakan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, juga memberikan ruang bagi masyarakat dalam pembahasan perda (Pasal 139). Secara demikian, masyarakat diberikan hak memengaruhi proses pembuatan kebijakan daerah.

Jika dicermati secara keseluruhan tentang UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, proses demokratisasi lokal dibatasi dalam cakupan yang terbatas

pada wilayah prosedur pemilihan kepala daerah dan hak masyarakat memengaruhi proses pembuatan kebijakan. Namun, pada aspek yang lain, ada pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan pemerintahan daerah yang wujudnya dalam bentuk intervensi pemerintah pusat; dalam istilah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebut dengan pembinaan, pengawasan, konsultasi, penyerahan urusan, dan mengacu program pembangunan nasional.

Format pemerintahan daerah seperti itu, kalau dilihat dari sudut pandang hukum tata negara, memperoleh pembenaran karena sebagai konsekuensi negara kesatuan, peran pemerintah pusat-lah yang memiliki otoritas yang paling tinggi dalam pelaksanaan proses penyelenggaraan pemerintahan. Persoalan yang muncul, yaitu akan terjadi bias kekuasaan terutama yang dilakukan peran ganda gubernur, yaitu dalam kapasitasnya sebagai kepala wilayah dan dalam kapasitasnya sebagai kepala daerah yang dipilih langsung rakyat. Yang lebih menonjol dalam peran ganda itu adalah kapasitasnya sebagai kepala wilayah, sebagaimana hal ini pernah dialami pada waktu pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah.

Pengamatan sejauh ini, misalnya, walaupun dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ada pembatasan antara jabatan politik dan jabatan administratif, intervensi kepala daerah ke dalam internal birokrasi sangat kuat. Bahkan, akibat dominannya peran itu, kemudian muncul loyalitas politik di kalangan internal birokrasi terhadap kepala daerah. Misalnya, kalau terjadi pemilihan kepala daerah, aparatur birokrasi itu ikut serta dalam mendukung kemunculan kepala daerah dengan harapan kalau terpilih, paling tidak akan merasa nyaman untuk bertahan dalam posisi jabatannya atau menaruh harapan untuk dipromosikan pada jabatan-jabatan tertentu.

#### 4. Perkembangan Pada Pemerintah Kecamatan

Pelaksanaan proses perubahan struktur perlu diselenggarakan secara bertahap, terencana, dan sistematis agar dapat memadukan pembangunan antardaerah, antarsektor, dan antargolongan penduduk. Keterpaduan demikian merupakan syarat proses perubahan struktur agar kondisi kesenjangan antardaerah, antarsektor, dan antargolongan penduduk (di Indonesia) dapat ditanggulangi. Agar pembangunan secara bertahap, terencana, dan sistematis dapat dilaksanakan sesuai dengan landasan pemberdayaan masyarakat maka peranserta aktif masyarakat lokal sangat diharapkan. Peran serta aktif masyarakat lokal dalam pembangunan mengandung arti adanya demokrasi ekonomi dalam pembangunan yang ditandai oleh adanya otonomi bagi masyarakat lokal di daerah (otonomi daerah).

Pelaksanaan otonomi daerah menggariskan adanya pendelegasian wewenang (desentralisasi) kepada daerah dalam administrasi pembangunan di daerah, yaitu makin meningkatkan dan memantapkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, dan pelaporan. Pendelegasian wewenang kepada daerah pada dasarnya bukan hanya diselenggarakan oleh lembaga publik pemerintah (misalnya pemerintah daerah) namun juga oleh lembaga publik milik masyarakat yang dikelola secara mandiri oleh masyarakat (misalnya lembaga swadaya masyarakat lokal). Dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya berperan sebagai fasilitator. Tetapi jika dalam beberapa hal tertentu belum dapat dilenggarakan oleh daerah, maka pemerintah pusat dapat memberikan berbantuan kepada daerah (medebewind), misalnya jika suatu kegiatan pembangunan itu merupakan pembangunan lintasdaerah, lintaskawasan, atau lintassektor. Dalam pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya Pemerintah Pusat memberikan wewenang luas kepada daerah, terutama kepada

pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi di wilayah administratif mereka sendiri. Daerah (masyarakat lokal dan pemerintah daerah) menyelenggarakan kegiatan sosial ekonomi seluas mungkin. Sementara pemerintah pusat memberikan fasilitas dan melaksanakan kebijaksanaan fiskal, mulai dari menarik pajak hingga mendistribusikan kembali dalam bentuk bantuan pembangunan pada sasaran pembangunan yang paling membutuhkan.

Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional tersebar di seluruh daerah pada dasarnya merupakan wewenang daerah untuk mengelolanya secara optimal. Namun berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional dimana beberapa daerah secara nyata adalah daerah yang memiliki sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia dan teknologi yang terbatas maka pemerintah pusat dapat berwenang dalam melakukan kebijaksanaan pemerataan pembangunan yang dilakukan secara berkeadilan. Kebijakan pemerataan merupakan suatu kepentingan nasional yang mempunyai tujuan sesuai dengan lima sila Pancasila, terutama mewujudkan landasan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam melaksanakan kebijaksanaan pemerataan pembangunan yang berkeadilan ini pemerintah pusat mendasarkan pada aspirasi, kebutuhan, dan potensi masyarakat lokal yang diserasikan dengan kepentingan nasional itu. Untuk itu perimbangan keuangan pusat dan daerah diselenggarakan dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Perwujudan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan melalui suatu prinsip yang didasarkan pada asas demokrasi, yaitu: kebebasan (liberty), kebersamaan (equality), dan persaudaraan (fraternity). Prinsip demokrasi yang dijalankan di Indonesia adalah prinsip demokrasi berdasarkan Pancasila, yaitu memuat nilai-nilai moral

ketuhanan, kemanusiaan, nasionalisme, demokratis, dan keadilan sosial. Penerapan prinsip demokrasi dalam pembangunan diwujudkan dalam prinsip pembangunan yang partisipatif.

Sejumlah isu pokok yang muncul pada pelaksanaan otonomi daerah dilandasi adanya tantangan: pertama, otonomi daerah merupakan wahana mewujudkan strategi pemerataan (pemerataan antardaerah, pemerataan antarsektor, dan pemerataan antarmanusia di daerah) dan mobilitas penduduk dalam melakukan kegiatan sosial ekonomi; kedua, otonomi daerah merupakan perwujudan strategi pembangunan dari bawah dengan sumberdaya manusia sebagai sentral pembangunan guna memberi kemungkinan untuk mampu memanfaatkan sumberdaya yang ada secara optimal sesuai dengan kondisi wilayah dan masyarakat pada waktu tertentu (spatial approach); ketiga, otonomi daerah merupakan perwujudan strategi pembangunan partisipatif guna memberikan kesempatan masyarakat di suatu daerah untuk berpartisipasi dan bertanggung-jawab bersama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; keempat, otonomi daerah memberikan kesempatan kepada masing-masing daerah untuk mengembangkan potensi dan kreasi daerah dengan cara-cara yang sesuai serta memanfaatkan keragaman budaya sebagai aset pembangunan nasional; kelima, otonomi daerah merupakan wahana bagi penyelenggaraan administrasi pembangunan untuk pengurusan urusan rumah tangga daerah oleh daerahnya sendiri dengan cara-cara yang sesuai dengan daerah yang beragam itu berdasarkan kondisi topografis kepulauan, keanekaragaman penduduk dan kondisi sosial budaya yang semua itu sulit untuk dapat dikendalikan dengan cara yang sama dan segaram dari Pusat; dan keenam, otonomi daerah merupakan wahana wahana untuk menyembuhkan luka akibat pelaksanaan strategi pembangunan yang terpusat

(sentralistis) serta merupakan wahana untuk menyembuhkan luka akibat pendekatan stabilitas keamanan yang berlebihan yang dipercayai sebagai penyebab gejala disintegrasi.

Pembagian daerah dalam wilayah Negara Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), dibagi dalam Daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administrasi disamping masing-masing daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Bahwa Daerah Propinsi tidak membawahi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonomi. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, Gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kecamatan tidak lagi sebagai perangkat dekonsentrasi dan wilayah administrasi, tetapi menjadi perangkat Daerah Kabupaten dan/atau Kota, yang merupakan daerah otonom Kabupaten/Kota. Sedangkan Kelurahan merupakan perangkat Daerah Kabupaten dan/atau Kota di bawah Kecamatan. Disamping itu desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, serta tidak ada hubungan hierarki dengan camat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak ada jabatan kepala wilayah. Bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai Kepala Eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah).

Sebutan bagi Kepala Daerah adalah sebagai berikut ;

- a. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil pemerintah.
- b. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati
- c. Kepala Daerah Kota disebut Walikota

Sedangkan Kota Administrasi dapat diubah statusnya menjadi Daerah Kabupaten atau Kota jika memenuhi ketentuan Undang-undang; atau dapat dihapus jika tidak memenuhi ketentuan untuk ditingkatkan statusnya menjadi Daerah Otonom (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).<sup>20</sup>

Ketika UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah berlaku, kedudukan kecamatan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi serta camat sebagai kepala wilayah nampak begitu masif. Hal ini sejalan dengan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik represif, sehingga pemerintah pusat memerlukan kepanjangan tangan sampai ke unit yang terbawah. Kedudukan presiden sebagai satu-satunya mandataris MPR kemudian memunculkan derivasinya berupa kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayah administratif. Sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, kepala wilayah menjadi koordinator forum komunikasi pimpinan pemerintahan daerah yang disebut MUSPIDA (Musyawarah Pimpinan Daerah). Sebagai kepala wilayah, camat juga berkedudukan sebagai koordinator Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika). Posisi camat sebagai koordinator diperkuat melalui PP Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi

---

<sup>20</sup> Wasistiono, *Pokok-pokok Pikiran Untuk Pengaturan Tentang Kecamatan*, Haji Masagung, Jakarta, 1998, hal.18

Instansi Pemerintah di Daerah.

Sebagai institusi pelaksana asas dekonsentrasi, Camat menjadi pengawal berjalannya program-program pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang ada di kecamatan. Dengan demikian pengendalian program dan proyek dari pusat sampai ke bawah terjalin dengan rapi dan dalam satu garis komando. Pekerjaan-pekerjaan residual yang menjadi kewenangan pemerintah pusat juga ditangani oleh camat, untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan.

Pada era reformasi telah lahir banyak sekali kecamatan baru. Padahal dengan bertambahnya jumlah kecamatan mendorong daerah untuk membentuk daerah otonom baru melalui pemecahan. Pendekatan yang digunakan umumnya sangat pragmatis, makin banyak daerah otonom, makin besar dana dari pemerintah pusat yang mengalir ke daerah. Masalah-masalah jangka panjang yang akan muncul setelah terbentuknya daerah otonom seperti kemampuan membiayainya sendiri, kualitas birokrasi yang terbatas, potensi ekonomi daerah yang sangat minim, tidak diperhitungkan. Pada akhirnya daerah otonom baru cenderung akan sangat tergantung kepada sumber pembiayaan dari pemerintah pusat. Makna otonomi yang berarti kemandirian dalam berbagai hal termasuk dalam pembiayaan menjadi semakin kabur.

Mengingat pembentukan kecamatan adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka sebaiknya parameter yang digunakan untuk membentuk kecamatan adalah parameter pemberian pelayanan publik. Selain itu, pembentukan kecamatan hendaknya tidak dilakukan seketika, melainkan melalui tahap transisi dalam bentuk kemantren atau kecamatan persiapan. Setelah kabupaten/kota membina secara berkelanjutan dalam kurun waktu tertentu, dan kemantren atau kecamatan persiapan

sudah memenuhi syarat, barulah ditetapkan menjadi kecamatan definitif. Dengan demikian pembentukan kecamatan baru sifatnya selektif serta sesuai dengan tujuannya yakni meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Penyempurnaan pengaturan mengenai kecamatan didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :

Adanya kebijakan politik untuk menjadikan desa sebagai daerah otonom terbawah, membawa konsekuensi terhadap keberadaan organisasi kecamatan. Akan terjadi tumpang tindih wilayah dan jenis pelayanan yang diberikan antara kecamatan dengan desa sebagai daerah otonom, sehingga perlu diambil keputusan yang jelas mengenai eksistensi kecamatan.

Sambil menunggu perubahan desa menjadi daerah otonom tingkat terbawah, perlu dilakukan upaya memperkuat kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat untuk pelayanan skala kecil, sederhana dan murah, sehingga kesulitan pelayanan yang dihadapi masyarakat karena faktor orbitasi yang jauh untuk sementara dapat diatasi. Pelayanan kepada masyarakat yang sudah dijalankan oleh kecamatan pada saatnya nanti tinggal dipindahkan ke desa, apabila desa sudah siap sebagai daerah otonom terbawah.

Menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat merupakan kebijakan yang sejalan dengan semangat dan paradigma yang terkandung di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintah daerah merupakan agen pelayanan masyarakat, menggantikan paradigma pemerintah daerah sebagai promotor pembangunan yang digunakan pada era UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintah di Daerah.

Dengan adanya pelayanan yang dipusatkan di kecamatan, diharapkan dapat menjadi

strategi untuk mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom baru (khususnya daerah kabupaten) karena alasan tidak meratanya pembangunan dan pelayanan.

Memposisikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat skala kecil dan sederhana sesuai dengan paradigma pelayanan mendekati konsumen.

Sejalan dengan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan serta mengingat kondisi wilayah Indonesia yang sangat bervariasi, maka pengaturan mengenai organisasi kecamatan diserahkan sepenuhnya kepada Kabupaten/Kota berdasarkan norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, dengan membuka peluang adanya tambahan posisi camat sebagai manajer kota untuk kecamatan-kecamatan berciri perkotaan di wilayah kabupaten.

Basis pencapaian sasaran kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik yang hendak dicapai dalam otonomi daerah berada di wilayah desa dan kelurahan. Dengan demikian, seluruh program dan kebijakan pemerintahan dan pembangunan harus diarahkan pada lingkungan wilayah desa dan kelurahan. Sebaliknya, dinamika pemerintahan wilayah, terutama pemerintahan desa, akan sangat menentukan kelancaran pemerintahan dan pembangunan daerah. Dengan kata lain, kondusif atau tidaknya jajaran pemerintahan desa akan berpengaruh terhadap kondusivitas daerah kabupaten.

Kenyataan menunjukkan selama 5 (lima) tahun pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditandai dengan munculnya otonomi daerah dan otonomi desa, telah memunculkan suasana baru di desa. Semangat otonomi desa disatu sisi mampu merubah dan meningkatkan dinamika kehidupan pemerintahan, sosial, budaya dan demokrasi masyarakat di desa. Namun di sisi lain dalam pelaksanaannya, semangat otonomi desa yang terlalu kuat dan tidak disertai dengan pemahaman yang utuh

tentang norma dan etika penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, pada akhirnya telah menimbulkan “efek samping” yang tidak dikehendaki dan terlanjur menguat.

Orientasi kekuasaan yang terlalu kental dalam pemilihan Kepala telah mereduksi semangat musyawarah dan gotong royong dalam kehidupan masyarakat desa. Persaingan merebut jabatan Kepala Desa dan perangkat desa seringkali menimbulkan “efek domino” berupa rasa tidak puas pada satu golongan dan resiko terkotak-kotak kelompok masyarakat. Konflik antar lembaga desa (Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa, saat itu) seringkali terjadi. Kesemuanya berakibat pada terganggunya efektifitas dan kelancaran pemerintahan dan pembangunan desa serta pelayanan masyarakat.

Ketika kondisi ini semakin meluas, pada akhirnya kemudian menimbulkan tekanan yang kuat terhadap pemerintah daerah dan kepemimpinan Kepala Daerah. Ketika masyarakat membutuhkan lembaga penengah untuk menuntaskan persoalan di desa, mereka merasa perlu untuk datang dan mengadu kepada Kecamatan, sebagai institusi terdekat, wakil Pemerintah Kabupaten yang dianggap bisa menuntaskan problematika di desa.

Pada konteks ini, terjadi dilema yang menghinggapai Camat dan institusi Kecamatan. Di satu sisi, tidak mungkin menolak pengaduan masyarakat dan tuntutan tugas serta instruksi dari pimpinan, namun di sisi lain, kewenangan bertindak dan kekuasaan mengambil keputusan tidak lagi dimiliki akibat perubahan peraturan. Kondisi inilah yang mengakibatkan kegamangan, keraguan bertindak, ketakutan pada resiko dan menimbulkan rasa tidak “percaya diri” Camat. Pada titik ini, perlu adanya upaya revitalisasi institusi Kecamatan. Revitalisasi tidak dimaksudkan untuk mengembalikan

posisi, kewenangan dan kekuasaan sosio-politik dan fungsi “penguasa tunggal”-nya sebagaimana keadaan masa lalu. Sebab, jika hal ini dilakukan, akan bertentangan dengan semangat reformasi dan otonomi daerah.

Revitalisasi dilaksanakan dalam kerangka pembenahan manajerial lembaga Kecamatan agar siap menghadapi tuntutan dan kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan terbaik serta dalam rangka upaya pembinaan wilayah sebagai ciri pemerintahan berbasis wilayah (tugas umum pemerintahan). Dengan kata lain, upaya revitalisasi Kecamatan adalah sebagai bagian dari upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik dan tumbuhnya daya saing daerah sebagai sasaran otonomi daerah. Inilah kunci utama yang perlu disadari dan kemudian diupayakan oleh setiap pengambil kebijakan di pemerintahan daerah. Bertolak dari uraian di atas, maka strategi dan kebijakan yang harus ditempuh dalam upaya revitalisasi Kecamatan, antara lain:

1. Penguatan kelembagaan

Sebagai langkah awal, perlu merumuskan kembali kedudukan Kecamatan dalam struktur pemerintahan daerah. Langkah ini, disamping mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, juga tidak kalah penting adalah mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi kinerja dan tuntutan serta kebutuhan masyarakat. Sesuai PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan PP 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, maka kedudukan Kecamatan adalah sebagai perangkat daerah pelaksana tugas kewilayahan. 2 (dua) makna utama dari posisi ini adalah sebagai pembina kewilayahan dan penyelenggara pelayanan masyarakat. Dengan demikian, penguatan kelembagaan Kecamatan menuntut adanya kebijakan: Penetapan kedudukan

Kecamatan sebagai institusi pembina wilayah dan pelayanan publik, berdasarkan cara pandang bahwa keberhasilan pembinaan wilayah dan pelayanan publik berbasis wilayah akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan otonomi daerah di tingkat kabupaten.

Pelimpahan sebagian kewenangan/urusan pemerintahan kepada Camat. Hal ini sebagai konsekuensi kebijakan pada point a. Kewenangan Kecamatan perlu diperluas, tidak hanya bersifat administratif-koordinatif semata, namun hendaknya juga mengandung substansi pemerintahan, antara lain berupa kewenangan penetapan kebijakan, pembinaan dan pengawasan, penyelenggaraan pelayanan/perijinan, serta kewenangan merencanakan, mengkoordinasikan, mengawasi dan mengevaluasi proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan baik oleh unit kerja/instansi vertikal pemerintah di wilayah maupun oleh swasta.

## 2. Pembinaan manajemen Kecamatan

Selama ini berbagai upaya pembinaan manajemen pemerintahan daerah kurang menyentuh Kecamatan. Penyusunan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) Kecamatan kurang mendapat perhatian baik oleh Kecamatan maupun Satuan Kerja Perangkat Daerah yang membidangnya. Padahal, Renstra dan Renja Kecamatan berfungsi sebagai acuan penyelenggaraan tugas dan kegiatan selama periode tertentu. Di dalamnya berisi penetapan program dan kegiatan yang dilengkapi dengan pencaangan target kinerja dan indikator pencapaiannya.

Dengan kata lain, kinerja kecamatan merupakan alat ukur untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kecamatan sebagai lembaga maupun perangkat pelaksanaannya. Kinerja kecamatan juga sebagai dasar bagi Camat untuk penyusunan dan pengelolaan anggaran

kecamatan sebagai bagian dari pengelolaan keuangan daerah.

### 3. Penguatan sumber daya manusia

Salah satu tantangan dalam upaya revitalisasi Kecamatan adalah penguatan sumber daya manusia/perangkat Kecamatan. Strategi pemerintahan dan pembangunan daerah dengan menempatkan Kecamatan sebagai pembina wilayah dan sentral pelayanan publik berarti menuntut kesiapan teknis, moral, mental dan motivasi perangkat Kecamatan.

Kecakapan teknis dapat dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan PNS sesuai bidang tugasnya. Penataan personil yang ditempatkan pada Kecamatan harus berdasarkan kualifikasi dan kemampuan teknis. Jangan sampai terjadi lagi, Kecamatan sebagai “Tempat Pembuangan Akhir” bagi PNS yang bermasalah.

Pembentukan moral dan mental mengarah pada upaya penciptaan PNS Kecamatan yang berkomitmen pada tugas dengan ciri-ciri karakter yang disiplin, inovatif dan produktif. Sedangkan peningkatan motivasi kerja dapat dicapai melalui penciptaan lingkungan kerja yang menerapkan sistem “rewards and punishment” secara transparan dan adil.

### 4. Penyiapan sarana-prasarana dan daya dukung anggaran

Konsep kelembagaan Kecamatan yang kurang jelas selama ini menjadikan Kecamatan hanya berfungsi administratif-koordinatif. Indikasinya adalah tidak tersusunnya kinerja kecamatan sesuai kaidah manajemen pemerintahan daerah. Akibatnya, penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan seolah-olah berjalan apa adanya, tanpa target kinerja yang terarah dan terukur.

Revitalisasi Kecamatan menjadi perangkat daerah yang berfungsi sebagai pembina wilayah dan pusat pelayanan publik memerlukan penyiapan sarana-prasarana yang

memadai dan didukung penganggaran program dan kegiatan yang mampu digunakan untuk mencapai target kinerja yang direncanakan.

Alokasi anggaran yang selama ini bersifat “rutin” sebagai pemenuhan kebutuhan dasar organisasi, perlu dikembangkan menjadi anggaran berbasis kinerja yang sesungguhnya, yang berorientasi pada pencapaian tugas pokok dan fungsi serta pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan.

Pada akhirnya, kejernihan melihat visi masa depan suatu Daerah akan menjadi tumpuan dan titik awal upaya revitalisasi Kecamatan. Peran dan tanggung jawab pengambil kebijakan sangat menentukan dalam proses ini. Kesatuan pemahaman setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah, sebagai pelaksana kebijakan, mutlak diperlukan dan harus mengarah pada pencapaian kepentingan daerah secara luas melewati batas-batas sektoral. Kesemuanya berjalan secara sinergis sebagai satu kekuatan dalam upaya pencapaian kualitas hidup masyarakat.<sup>21</sup>

Keberadaan kecamatan dalam sistem pemerintahan di Indonesia sudah cukup lama, kecamatan baik sebagai organisasi telah mengalami pasang naik dan pasang surut dalam menjalankan perannya sebagai agen kekuasaan maupun dalam rangka melayani masyarakat. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, kecamatan yang disebut sebagai *onder district*, mempunyai tugas membantu kepala distrik (*wedana*) untuk menjalankan fungsi penegakan hukum dan aturan. Pada masa kemerdekaan, peran *wedana* mengalami pasang surut, kemudian digantikan oleh peran camat sebagai kepala pemerintahan.

Ketika UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah berlaku, kedudukan kecamatan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dengan sistem pemerintahan yang bersifat masih

---

<sup>21</sup> Basuki, *Revitalisasi Kecamatan*, LP3s, Jakarta, 1996, hal. 7

semi sentralistik, sehingga pemerintah pusat memerlukan kepanjangan tangan sampai ke unit yang terbawah. Kedudukan presiden sebagai satu-satunya mandataris MPR kemudian memunculkan derivasinya berupa kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayah administratif. Sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan, kepala wilayah menjadi koordinator forum komunikasi pimpinan pemerintahan daerah yang disebut Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah). Sebagai kepala wilayah, camat juga berkedudukan sebagai koordinator Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika). Posisi camat sebagai koordinator diperkuat melalui PP Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Instansi Pemerintah di Daerah.

Menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat merupakan kebijakan yang sejalan dengan semangat dan paradigma yang terkandung di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pemerintah daerah merupakan agen pelayanan masyarakat, menggantikan paradigma pemerintah daerah sebagai promotor pembangunan yang digunakan pada era UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya pelayanan yang dipusatkan di kecamatan, diharapkan dapat menjadi strategi untuk mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom baru (khususnya daerah kabupaten) karena alasan tidak meratanya pembangunan dan pelayanan. Memposisikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat skala kecil dan sederhana sesuai dengan paradigma pelayanan mendekati konsumen. Sejalan dengan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan serta mengingat kondisi wilayah Indonesia yang sangat bervariasi, maka pengaturan mengenai organisasi kecamatan diserahkan sepenuhnya kepada Kabupaten/Kota berdasarkan norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan oleh

pemerintah pusat, dengan membuka peluang adanya tambahan posisi camat sebagai manajer kota untuk kecamatan-kecamatan berciri perkotaan di wilayah kabupaten.

Sebagai institusi pelaksana, camat menjadi pengawal berjalannya program-program pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang ada di kecamatan. Dengan demikian pengendalian program dan proyek dari pusat sampai ke bawah terjalin dengan rapi dan dalam satu garis komando. Pekerjaan-pekerjaan residual yang menjadi kewenangan pemerintah pusat juga ditangani oleh camat, untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan. Setelah terjadinya reformasi tahun 1977, melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, arus utama penyelenggaraan pemerintahan yang semula bersifat sentralistik diubah menjadi sangat desentralistik. Keberadaan instansi vertikal di daerah sangat dibatasi hanya untuk kewenangan mutlak yang ditangani oleh pemerintah pusat. Keberadaan wilayah administrasi pemerintahan berupa kabupaten, kotamadya, kota administratif serta kecamatan dengan masing-masing kepala wilayahnya juga mengalami perubahan. Fungsi kepala daerah yang juga kepala wilayah hanya diadakan di tingkat provinsi, sedangkan pada tingkat kabupaten/kota hanya berfungsi sebagai kepala daerah.

Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan asas dekonsentrasi dititikberatkan pada tingkat provinsi, sedangkan pada tingkat kabupaten/kota dan kecamatan hanya ada instansi vertikal yang menjalankan kewenangan mutlak pemerintah pusat meliputi pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan strategis lainnya yang berskala nasional. Sebaliknya di tingkat kabupaten/ kota, lebih banyak menjalankann asas desentralisasi. Salah satu konsekuensi logis dari perubahan arus utama penyelenggaraan

pemerintahan daerah adalah perubahan kedudukan kecamatan, yang semula merupakan wilayah administrasi pemerintahan berubah menjadi lingkungan kerja perangkat daerah (perubahan dari *ambs kring* menjadi *werk kring*). Camat yang semula adalah kepala wilayah dan merupakan perangkat pemerintah pusat di daerah, berubah statusnya menjadi perangkat daerah.

Perubahan kedudukan kecamatan dan status camat dalam prakteknya tidak mudah mengubah kalimat-kalimat dalam undang-undang. Camat diposisikan sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, menghadapi berbagai dilema, baik dari segi kedudukan organisasional, hubungan dengan pemerintah desa maupun dalam pengaturan pembiayaannya. Kedudukan organisasional kecamatan tidak diatur secara jelas dan tegas di dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 maupun dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah, kedudukan kecamatan juga tidak pernah jelas apakah sebagai unsur staf (seperti Setda), unsur pelaksana (seperti dinas) ataupun sebagai unsur pelaksana teknis daerah (seperti badan dan kantor). Padahal kedudukan organisasional akan menggambarkan jenis pekerjaan, pembiayaan serta mekanisme pertanggungjawabannya.

Setelah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berjalan lima tahun dan kemudian digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan, tugas dan wewenang camat masih belum jelas dan sangat variatif antara satu daerah dengan daerah lainnya. Semuanya tergantung pada bupati/walikota yang akan mendelegasikan sebagian wewenang di bidang otonomi daerah kepada camat. Ada bupati yang mendelegasikan sebagian kewenangan kepada camat dengan cukup luas, tetapi

sebagian besar masih memposisikan camat dalam situasi yang serba tidak jelas. Camat masih dituntut berperan seperti dulu, dalam arti menjadi penanggung jawab suatu wilayah kerja lengkap dengan isinya, tetapi kewenangan dan sumber pembiayaannya tidak jelas. Dengan perkataan lain, ada ketidakseimbangan antara tanggung jawab camat dalam menjalankan tugasnya dengan kewenangan dan pembiayaannya. Seringkali masyarakat juga tidak menyadari adanya perubahan kedudukan, wewenang dan tanggung jawab camat. Mereka masih menganggap camat tetap sebagai pimpinan pemerintahan di kecamatan, sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan kecamatan bermuara ke tangan camat. Seringkali camat harus mengeluarkan biaya untuk mendukung kegiatan kemasyarakatan, meskipun tidak tersedia dana dalam anggaran kecamatan.

## **B. KEDUDUKAN DAN KINERJA CAMAT BERDASARKAN UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH.**

Pada masa sekarang, fungsi utama pemerintah daerah telah bergeser dari promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat. Sejalan dengan perubahan tersebut, sudah selayaknya apabila kecamatan juga diposisikan sebagai salah satu unit yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat untuk jenis pelayanan yang sederhana, mudah, cepat serta tidak memerlukan persyaratan teknis tinggi. Sekaitan dengan perubahan fungsi pemerintah daerah, kecamatan sudah sepantasnya dijadikan sebagai pusat pelayanan masyarakat (Pusyanmas), untuk pelayanan publik yang sederhana, mudah, serta tidak memerlukan persyaratan teknis tinggi. Ada beberapa keuntungan apabila kecamatan dapat dijadikan pusat pelayanan masyarakat lebih dekat dan merata, sehingga diharapkan akan dapat mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom baru karena

alasan ketidakmerataan pembangunan dan pelayanan publik.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, Pasal 14 ayat 1 dan 2 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat.
- (2) Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Maka camat dalam kewenangannya di pemerintahan dalam rangka otonomi daerah menggunakan prinsip tanggung jawab yang seimbang dengan kewenangan serta biaya yang diberikan dari pemerintah yang berkedudukan di atasnya. Selama ini, camat dituntut untuk bertanggung jawab terhadap lingkungan kerja kecamatan dengan isinya, padahal tidak ada delegasi kewenangan yang jelas maupun biaya yang memadai. Masalah penting lainnya yang belum tergarap adalah kaitan antara perencanaan pembangunan kabupaten/kota dengan perencanaan pembangunan kecamatan maupun desa dan kelurahan. Tahun 1999, telah keluar Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Kecamatan, tetapi didalamnya tidak diatur secara jelas mengenai peranan kecamatan dalam hubungan perencanaan pembangunan antara kabupaten/kota dengan desa dan kelurahan, Sampai saat ini juga tidak ada ketentuan yang jelas mengenai keharusan kecamatan sebagai sebuah SKPD untuk menyusun visi dan misinya sendiri, karena selama ini pembiayaan penyelenggaraan organisasi kecamatan berada di bawah kendali Asisten Sekretaris Daerah bidang pemerintahan.

### **1. Kedudukan Camat**

Setelah terjadinya reformasi tahun 1977, melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, arus utama penyelenggaraan pemerintahan yang semula bersifat sentralistik diubah menjadi sangat desentralistik. Keberadaan instansi vertikal di daerah sangat dibatasi hanya untuk kewenangan mutlak yang ditangani oleh pemerintah pusat. Keberadaan wilayah administrasi pemerintahan berupa kabupaten, kotamadya, kota administratif serta kecamatan dengan masing-masing kepala wilayahnya juga mengalami perubahan. Fungsi ganda kepala daerah yang juga kepala wilayah hanya diadakan di tingkat provinsi, sedangkan pada tingkat kabupaten/kota hanya berfungsi sebagai kepala daerah.

Melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan asas desentralisasi dititikberatkan pada tingkat provinsi, sedangkan pada tingkat kabupaten/kota dan kecamatan hanya ada instansi vertikal yang menjalankan kewenangan mutlak pemerintah pusat meliputi pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, yustisi, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan strategis lainnya yang berskala nasional. Sebaliknya di tingkat kabupaten/ kota, lebih banyak menjalankann asas desentralisasi.

Kedudukan dari Camat adalah sebagai Kepala Kecamatan yang menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota dan bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota. Dalam Pasal 129 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pembantu Bupati dan Pembantu Walikota dihapus. Sekretariat mempunyai tugas melakukan pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administratif kepada seluruh satuan organisasi pemerintah kecamatan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, secretariat mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan rencana, pengendalian dan mengevaluasi pelaksanaannya;
- b. Urusan administrasi keuangan;
- c. Urusan tata usaha, administrasi kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga.<sup>22</sup>

Salah satu konsekuensi logis dari perubahan arus utama penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah perubahan kedudukan kecamatan, yang semula merupakan wilayah administrasi pemerintahan berubah menjadi lingkungan kerja perangkat daerah (perubahan dari *ambs kring* menjadi *werk kring*). Camat yang semula adalah kepala wilayah dan merupakan perangkat pemerintah pusat di daerah, berubah statusnya menjadi perangkat daerah.

Perubahan kedudukan kecamatan dan status camat dalam prakteknya tidak semudah mengubah kalimat-kalimat dalam undang-undang. Camat yang selama ini sudah dianggap bapaknya masyarakat karena diposisikan sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, menghadapi berbagai dilema, baik dari segi kedudukan organisasional, hubungan dengan pemerintah desa maupun dalam pengaturan pembiayaannya. Kedudukan organisasional kecamatan tidak diatur secara jelas dan tegas di dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 maupun dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah, kedudukan kecamatan juga tidak pernah jelas apakah sebagai unsur staf (seperti Setda), unsur pelaksana (seperti dinas) ataupun sebagai unsur pelaksana teknis daerah (seperti badan dan kantor). Padahal kedudukan organisasional akan menggambarkan jenis pekerjaan, pembiayaan serta mekanisme pertanggungjawabannya.

Setelah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah berjalan lima tahun

---

<sup>22</sup> Wasistiono, *Pokok-pokok Pikiran Untuk Penyempurnaan Pengaturan Tentang Kecamatan*, Bina Aksara, Jakarta, 1992, hal.26.

dan kemudian digantikan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan, tugas dan wewenang camat masih belum jelas dan sangat variatif antara satu daerah dengan daerah lainnya. Semuanya tergantung pada bupati/walikota yang akan mendelegasikan sebagian wewenang di bidang otonomi daerah kepada camat. Ada bupati yang mendelegasikan sebagian kewenangan kepada camat dengan cukup luas, tetapi sebagian besar masih memposisikan camat dalam situasi yang serba tidak jelas. Camat masih dituntut berperan seperti dulu, dalam arti menjadi penanggung jawab suatu wilayah kerja lengkap dengan isinya, tetapi kewenangan dan sumber pembiayaannya tidak jelas. Dengan perkataan lain, ada ketidakseimbangan antara tanggung jawab camat dalam menjalankan tugasnya dengan kewenangan dan pembiayaannya. Seringkali masyarakat juga tidak menyadari adanya perubahan kedudukan, wewenang dan tanggung jawab camat. Mereka masih menganggap camat tetap sebagai pimpinan pemerintahan di kecamatan, sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan kecamatan bermuara ke tangan camat. Seringkali camat harus mengeluarkan biaya untuk mendukung kegiatan kemasyarakatan, meskipun tidak tersedia dana dalam anggaran kecamatan.

Sebagai subsistem dalam sistem pemerintahan, penyempurnaan mengenai kedudukan kecamatan dan organisasi pemerintahannya akan sangat tergantung pada perubahan subsistem lainnya. Pengaruh yang paling signifikan terhadap eksistensi kecamatan adalah mengenai kebijakan politik untuk menjadikan desa sebagai daerah otonom tingkat III. Apabila kebijakan ini yang akan diambil berarti secara bertahap kecamatan akan dilikuidasi.

Sebaliknya apabila desa tetap dipertahankan seperti keadaan sekarang, dalam arti

otonominya bersifat tradisional yang diakui oleh pemerintah pusat, maka eksistensi kecamatan dapat diperkuat menjadi pusat pelayanan masyarakat di tingkat kecamatan. Camat sebagai koordinator penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat kecamatan perlu diberi kewenangan yang kuat dalam menjalankan fungsinya, sehingga semua instansi vertikal dan UPTD yang ada dikecamatan berada di bawah koordinasi camat. Jumlah seksi di kecamatan dapat ditambah sesuai dengan luasnya delegasi kewenangan dari bupati/walikota serta luasnya pelayanan publik yang diberikan. Di Kabupaten Bandung, jumlah seksi kecamatan sebanyak 7 (tujuh) unit. Jumlah seksi ini lebih banyak dari ketentuan yang dimuat dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004, yakni paling sedikit tiga seksi dan paling banyak lima seksi.

Keleluasan mengatur organisasi kecamatan oleh kabupaten/kota semacam itu sejalan dengan filosofi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni keanekaragaman dalam kesatuan. Keanekaragaman tersebut harus tercermin pula dalam pengaturan mengenai organisasi kecamatan yang merupakan salah satu SKPD Kabupaten/Kota.

Agar ada kepastian hukum mengenai sebagian urusan otonomi daerah kabupaten/ kota yang akan didelegasikan oleh bupati/kepada camat, maka rincian jenis-jenis kewenangan perlu ditetapkan secara eksplisit di dalam undang-undang, dengan membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkannya secara lebih luas sesuai kebutuhan daerah masing-masing.

Hal penting lainnya yang perlu dipikirkan dalam upaya penyempurnaan pengaturan organisasi kecamatan adalah mengenai tatacara pembentukan kecamatan. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, pembentukan kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah,

karena kecamatan adalah wilayah administratif dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi. Pembentukan kecamatan baru juga tidak dilakukan sekaligus, melainkan melalui tahap pembentukan kecamatan pembantu atau kemantren. Setelah dikembangkan dalam jangka waktu tertentu dan ditelaah telah memenuhi syarat barulah ditetapkan sebagai kecamatan definitif.

Eksistensi kecamatan adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga kecamatan perlu ditetapkan sebagai pusat pelayanan masyarakat, yang sekaligus dapat diposisikan menjadi cabang dari PTSP Pelayanan Terpadu Satu Pintu).

Perlu ketegasan mengenai kedudukan keorganisasian kecamatan dalam susunan organisasi dan tatakerja pemerintah daerah kabupaten/kota, sehingga akan memperjelas mengenai jenis pekerjaan, pembiayaan, personil, logistik dan tanggungjawabnya.

Untuk membangun perangkat daerah yang profesional berdasarkan standar kompetensi jabatan, maka segera diatur standar kompetensi jabatan untuk camat, termasuk kewajiban mengikuti pendidikan dan pelatihan khusus bagi calon camat (Suscaca), sebelum seseorang menduduki jabatan camat.

Mengingat pembentukan kecamatan baru adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka syarat-syarat pembentukan kecamatan perlu ditambah dengan berbagai variabel yang berkaitan dengan pelayanan publik. Selain itu, pembentukan kecamatan perlu melalui proses persiapan sesuai tahap dan parameter yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sehingga daerah kabupaten/ kota tidak dengan mudah memebentuk kecamatan baru tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Penambahan jumlah kecamatan akan menyebabkan proliferasi birokrasi, yang pada gilirannya akan dapat membuat negara bangkrut karena tidak mampu membayar

pegawainya.

Diperlukan pengaturan mengenai tipologi kecamatan didasarkan pada beban kerja, sehingga akan dapat diperoleh keseimbangan antara beban kerja dengan penyediaan anggaran, personil dan logistik masing-masing kecamatan berdasarkan tipologinya.

Di dalam pasal 126 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikemukakan bahwa dalam menjalankan tugas umum pemerintahan, camat lebih banyak menjalankan fungsi koordinasi. Tetapi sampai saat ini belum ada pengaturan yang jelas mengenai bentuk koordinasi yang dimaksud, baik menyangkut hak dan wewenang koordinator maupun yang dikoordinasikan. Barangkali beberapa materi yang termuat dalam PP Nomor 6 Tahun 1988 tentang Penyelenggaraan Koordinasi Instansi Vertikal di Daerah dapat dimanfaatkan untuk membuat pedoman koordinasi yang dijalankan oleh camat. Materi tentang teknis pelaksanaan koordinasi oleh camat dapat dimasukkan ke dalam PP tentang kecamatan, sebagai penjabaran lebih lanjut pengaturan umum tentang kecamatan yang dimuat di dalam undang-undang. Seiring perubahan masyarakat perdesaan yang bergerak menjadi masyarakat perkotaan, banyak muncul kecamatan yang berciri perkotaan yang ada di wilayah kabupaten. Tetapi sampai saat ini belum ada pemikiran apalagi peraturan perundang-undangan untuk mengelola kota kecamatan di bawah satu manajemen. Untuk kota kecamatan semacam itu, sudah selayaknya camat diberi tambahan kedudukan sebagai manajer kota kecamatan yang berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat kota kecamatan.

Sebagai subsistem dalam sistem pemerintahan, penyempurnaan mengenai kedudukan kecamatan dan organisasi pemerintahannya akan sangat tergantung pada perubahan subsistem lainnya. Pengaruh yang paling signifikan terhadap eksistensi kecamatan adalah

mengenai kebijakan politik untuk menjadikan desa sebagai daerah otonom tingkat III. Apabila kebijakan ini yang akan diambil berarti secara bertahap kecamatan akan dilikuidasi. Sebaliknya apabila desa tetap dipertahankan seperti keadaan sekarang, dalam arti otonominya bersifat tradisional yang diakui oleh pemerintah pusat, maka eksistensi kecamatan dapat diperkuat menjadi pusat pelayanan masyarakat di tingkat kecamatan. Camat sebagai koordinator penyelenggaraan pelayanan publik di tingkat kecamatan perlu diberi kewenangan yang kuat dalam menjalankan fungsinya, sehingga semua instansi vertikal dan UPTD yang ada dikecamatan berada di bawah koordinasi camat. Jumlah seksi di kecamatan dapat ditambah sesuai dengan luasnya delegasi kewenangan dari bupati/walikota serta luasnya pelayanan publik yang diberikan. Keleluasan mengatur organisasi kecamatan oleh kabupaten/kota semacam itu sejalan dengan filosofi UU Nomor 32 Tahun 2004 yakni keanekaragaman dalam kesatuan. Keanekaragaman tersebut harus tercermin pula dalam pengaturan mengenai organisasi kecamatan yang merupakan salah satu SKPD Kabupaten/Kota.

Agar ada kepastian hukum mengenai sebagian urusan otonomi daerah kabupaten/ kota yang akan didelegasikan oleh bupati/kepada camat, maka rincian jenis-jenis kewenangan perlu ditetapkan secara eksplisit di dalam undang-undang, dengan membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkannya secara lebih luas sesuai kebutuhan daerah masing-masing. Hal penting lainnya yang perlu dipikirkan dalam upaya penyempurnaan pengaturan organisasi kecamatan adalah mengenai tatacara pembentukan kecamatan. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, pembentukan kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah, karena kecamatan adalah wilayah administratif dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi. Pembentukan kecamatan baru juga tidak dilakukan

sekaligus, melainkan melalui tahap pembentukan kecamatan pembantu atau kemantren. Setelah dikembangkan dalam jangka waktu tertentu dan ditelaah telah memenuhi syarat barulah ditetapkan sebagai kecamatan definitif.

Akibat mudahnya membentuk kecamatan, pada era reformasi telah lahir banyak sekali kecamatan baru. Padahal dengan bertambahnya jumlah kecamatan mendorong daerah untuk membentuk daerah otonom baru melalui pemecahan. Pendekatan yang digunakan umumnya sangat pragmatis, makin banyak daerah otonom, makin besar dana dari pemerintah pusat yang mengalir ke daerah. Masalah-masalah jangka panjang yang akan muncul setelah terbentuknya daerah otonom seperti kemampuan membiayainya sendiri, kualitas birokrasi yang terbatas, potensi ekonomi daerah yang sangat minim, tidak diperhitungkan. Pada akhirnya daerah otonom baru cenderung akan sangat tergantung kepada sumber pembiayaan dari pemerintah pusat. Makna otonomi yang berarti kemandirian dalam berbagai hal termasuk dalam pembiayaan menjadi semakin kabur. Mengingat pembentukan kecamatan adalah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka sebaiknya parameter yang digunakan untuk membentuk kecamatan adalah parameter pemberian pelayanan publik. Selain itu, pembentukan kecamatan hendaknya tidak dilakukan seketika, melainkan melalui tahap transisi dalam bentuk kemantren atau kecamatan persiapan. Setelah kabupaten/kota membina secara berkelanjutan dalam kurun waktu tertentu, dan kemantren atau kecamatan persiapan sudah memenuhi syarat, barulah ditetapkan menjadi kecamatan definitif. Dengan demikian pembentukan kecamatan baru sifatnya selektif serta sesuai dengan tujuannya yakni meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan camat dan kelembagaan kecamatan sebagai suatu perangkat pemerintahan yang berada di bawah kabupaten dalam menghadapi masyarakat/warga atau publiknya. Di satu sisi jalan, fungsi camat sebagai alat dekonsentrasi (status camat sebagai penguasa wilayah/PW) sebagaimana fungsinya pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 saat sekarang ini sudah tidak ada lagi, tetapi sampai saat ini publik/masyarakat masih beranggapan dan berekspektasi yang tetap sangat tinggi terhadap posisi Camat seperti pada masa lalu.

Sementara di sisi lain, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah camat dan kelembagaan kecamatan justru memperoleh “ruang gerak” yang semakin terbatas untuk berperan menghadapi publiknya. Saat ini camat dan kecamatan dengan statusnya sebagai Perangkat Daerah/PD atau SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) lebih merupakan “perpanjangan tangan” bupati dan kabupaten, dimana semua kendali aktivitas pemerintahan, pelayanan kemasyarakatan dan pembangunan berada di bawah kendali bupati. Pergeseran status dan kedudukan camat dari “PW” menjadi “PD” sangat jelas telah mengurangi bahkan menghilangkan sebagian besar otoritas camat, saat ini otoritas camat berkisar pada fungsi-fungsi pelayanan yang sangat terbatas bahkan hanya menjalankan fungsi pelayanan yang lebih banyak bersifat surat rekomendasi atau surat pengantar atau surat keterangan bagi lembaga di atasnya yaitu bupati (pemerintah kabupaten).

Sejauh ini pelimpahan sebagian kewenangan yang didelegasikan oleh bupati kepada camat (kecamatan) masih sangat dibatasi pada persoalan-persoalan administrasi kependudukan, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), surat miskin (Surat

Keterangan Tidak Mampu), surat keterangan kelahiran-kematian-pindah-nikah) dan surat rekomendasi mengurus perijinan usaha (seperti IMB, ijin gangguan/SITU/HO dan ijin usaha lainnya ke kabupaten.

Beberapa pemerintah kabupaten/kota telah menyadari pentingnya kegiatan investasi usaha di wilayahnya dan telah memiliki motivasi untuk memperbaiki sistem pelayanan perijinan antara lain dengan dikembangkannya OSS (One Stop Services) atau Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPT-SA) di tingkat kabupaten/kota, baik yang sudah berstatus sebagai Dinas maupun yang berstatus Kantor atau Unit. Dalam kenyataan di lapangan belum semua kabupaten/kota mengembangkan OSS di tingkat kabupaten, namun di sisi lain ada kabupaten yang sudah mulai mengembangkan OSS di tingkat kabupaten bahkan sampai pada OSS di tingkat kecamatan. Hal ini juga menarik untuk dipelajari oleh karena terkait dengan persoalan sudah sejauhmana pelimpahan kewenangan yang didelegasikan bupati di kelima lokasi studi kepada para camatnya selama ini. Camat/kecamatan bukanlah merupakan tujuan, tetapi merupakan instrumen atau alat untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan akhir yang hendak dicapai dari eksistensi institusi camat/kecamatan ini adalah kesejahteraan rakyat. Selain itu, dari segi prosesnya, melalui institusi kecamatan ini diharapkan terjadi proses pemberdayaan (empowerment) masyarakat serta terciptanya proses pembangunan yang partisipatif dan demokratis. Prinsip dasar inilah yang akan dijadikan sebagai arah atau pedoman dalam setiap upaya “pembenahan” kecamatan yang dikemukakan dalam uraian ini.

Ditinjau dari perspektif status dan kewenangan, maka penguatan camat/kecamatan dapat dilakukan dengan cara “membenahi” status serta kewenangan camat itu sendiri. Tanpa perubahan status dan kewenangan, maka camat akan tetap berada pada “kekurang

berdayaan” seperti sekarang ini. Sementara itu, jika status itu sendiri sudah tidak perlu dibenahi, maka mungkin kewenangannya yang perlu ditambah atau diperjelas. Hal ini juga penting, karena bisa saja sebenarnya status camat itu sendiri sudah cukup memadai, tetapi kewenangannya yang masih kurang atau belum jelas.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka penguatan kecamatan dapat dilakukan melalui beberapa strategi. Pertama, menjadikan camat sebagai “penguasa wilayah” seperti pada model UU No.5 tahun 1974, meskipun tetap dalam koridor UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di sini camat tetap sebagai “perangkat daerah” dalam arti camat adalah “perpanjangan tangan” bupati, bukan wakil dari Pemerintah Pusat seperti pada UU No 5 tahun 1974. Namun demikian, atas nama bupati, camat bertindak sebagai “penguasa” di wilayah kecamatan tempat dia bekerja. “Kekuasaan” atau kewenangan tersebut juga bukan berasal dari Pemerintah Pusat, melainkan dari bupati. Posisi camat sebagai “penguasa wilayah” ini disertai dengan kewenangan untuk “memimpin” wilayah kecamatan tersebut. Dengan demikian, maka para kepala desa yang ada di wilayah kecamatan tersebut harus tunduk pada pimpinan camat, sekalipun mereka bukan bawahan camat. Mereka adalah aparatur yang bekerja di bawah kepemimpinan camat selaku “penguasa wilayah” kecamatan. Sementara itu, cabang-cabang dinas dan UPT di tingkat kecamatan dihapus saja, dan dimasukkan ke dalam struktur organisasi kecamatan. Seperti kata Prof. Dr. Koeswara Kertapradja, “...pembentukan Cabang-cabang Dinas dan dari Dinas-dinas teknis Kabupaten/Kota yang secara vertical berada di tingkat Kecamatan, sebaiknya ditiadakan, dan tugas-tugas tersebut dilimpahkan dan diintegrasikan pada organisasi Kecamatan, sehingga posisi Kecamatan diperkuat sedemikian rupa menjadi

suatu organisasi terpadu yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, baik teknis maupun administrative”.

Yang diperlukan di sini adalah adanya surat keputusan dari bupati yang menetapkan status camat sebagai “penguasa tunggal” di wilayah kecamatan sebagai wakil bupati di wilayah kecamatan tersebut. Selain penetapan status, SK Bupati tersebut juga memberikan kewenangannya kepada camat untuk melakukan segala sesuatu yang diperlukan di tingkat kecamatan, atas nama bupati. Selain masalah status dan kewenangan, tentu saja penguatan ini perlu disertai dengan penyediaan dana dan personil yang memadai pula. Tanpa ketersediaan dana dan personil, maka camat tetap tidak dapat berbuat banyak dalam arti memberikan pelayanan yang konkret kepada masyarakat. Namun demikian, koordinasi dengan para kepala desa akan dapat dijalankan secara lebih efektif. Sementara masalah koordinasi dengan para cabang dinas horizontal dengan sendirinya tidak ada, karena instansi-instansi tersebut dilebur ke dalam kecamatan.

Pola yang kedua adalah dengan menjadikan camat sebagai “penguasa wilayah” seperti pada pola pertama di atas, namun cabang-cabang dinas/UPT di tingkat kecamatan masih tetap ada seperti sekarang ini. Hanya saja, karena camat adalah “penguasa wilayah”, maka para pejabat cabang-cabang dinas/UPT tersebut tetap harus “tunduk” pada camat dalam menjalankan tugas mereka sehari-hari, meskipun mereka bukan bawahan camat. Mereka adalah para aparatur pemerintahan yang bekerja dibawah kepemimpinan camat di wilayah kecamatan tersebut. Dengan demikian, maka masalah koordinasi antara camat dengan mereka akan dapat berjalan lebih efektif.

Dalam hal ini camat juga perlu diberi kewenangan untuk menilai kinerja mereka, dan bahkan meminta untuk dipindahkan jika mereka tidak tunduk kepada kepemimpinan

camat. Sebenarnya, status camat menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai “pemimpin” dalam wilayah kecamatan. Dalam Pasal 126 ayat (2) disebutkan bahwa “Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat...”. Dengan demikian, sangat jelas bahwa status seorang camat adalah sebagai pemimpin. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumberdaya dan kapasitas pemerintah dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik governance, mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik good governance. Salah satu pilihan strategis untuk mengembangkan good governance di Indonesia adalah melalui pengembangan penyelenggaraan pelayanan publik yang mencirikan nilai-nilai yang selama ini melekat pada good governance.<sup>23</sup>

Tuntutan masyarakat mengenai perlu dilakukannya perbaikan kinerja birokrasi publik telah menjadi wacana publik sampai dengan saat ini. Di samping itu, semakin maraknya isu demokratisasi telah memperkuat posisi masyarakat sipil untuk menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan birokrasi. Dalam konteks yang demikian, birokrasi publik perlu merevitalisasi diri agar dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang demokratis, efisien, dan non-partisan. Produk birokrasi publik, sebagai suatu organisasi publik, adalah pelayanan publik yang diterima oleh warga pengguna maupun masyarakat secara luas. Pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna.<sup>24</sup> Pengguna atau pelanggan yang dimaksud adalah warganegara yang

<sup>23</sup> Dwiyanto, *Penilaian Kinerja Organisasi Publi*, (Makalah Disampaikan Dalam Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik), Fisipol UGM, Yogyakarta, 1995, halaman 8

<sup>24</sup> Dwiyanto, *Penilaian Kinerja Organisasi Publi,k* (Makalah Disampaikan Dalam Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik), Fisipol UGM, Yogyakarta, 1995, halaman 46

membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda penduduk (KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, ijin usaha, Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), ijin gangguan (HO), dan sebagainya.

Selepas diberlakukannya UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara prinsip telah melakukan perubahan mendasar terutama karena telah memangkas kekuasaan Pusat dan sebaliknya memberikan ruang politik yang sangat besar bagi daerah untuk mengatur diri dan menentukan agenda politik ekonominya sendiri. UU ini dimunculkan atas tuntutan yang mengeras di tengah kemerosotan kapasitas negara (ditandai berakhirnya sistem politik Orde Baru) yang memaksa pemerintah melakukan langkah-langkah politik penting yang mengungkapkan pemihakan atas ide penyebaran kekuasaan (desentralisasi) melalui pemberian otonomi kepada daerah-daerah kabupaten/kota. Dalam UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktik good governance tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Sampai sekarang, struktur pemerintah secara vertikal sangat panjang dari Pemerintah Kabupaten/Kota sampai dengan RW dan RT. Setiap warga yang ingin berhubungan dengan pemerintah, pertama-tama harus berhubungan dengan RT, RW, Kelurahan/Desa, Kecamatan, dan kemudian baru dapat berhubungan dengan birokrasi pemerintah di Kabupaten/Kota sesuai dengan pelayanan yang dibutuhkan. menyebutkan bahwa gagasan pengembangan titik berat otonomi pada kabupaten dan kota, latar belakang pemikirannya lebih

menekankan pada risiko penempatan propinsi sebagai lokus politik daerah yang bisa membahayakan integrasi nasional serta kesiapan organisasi pemerintahan tingkat ini yang telah ada sejak pemerintahan kolonial. Tidak terdapat argumen yang kuat yang mengindikasikan dimensi strategis daerah tingkatan ini sebagai arena pengembangan demokrasi, ekonomi dan pelayanan publik. Dilihat dari segi geografis, kabupaten mempunyai cakupan wilayah terlalu luas bagi terciptanya interaksi sosial yang intensif antar kelompok. Hal ini sangat terasa untuk kabupaten di luar Jawa dengan wilayah yang sangat luas, dan transportasi dan komunikasi internal kabupaten yang sangat terbatas. Hal ini tidak memungkinkan kabupaten menjadi sebuah entitas ekonomi dan pelayanan publik yang warganya saling tergantung dan menjadi sebuah kesatuan publik. Ditambah lagi dengan kondisi heterogenitas kultural yang tinggi pada kabupaten di luar Jawa. Kehadiran kecamatan sebagai sebuah level dan unit pemerintahan yang dibangun oleh negara kemudian harus mengalami pemaknaan lokal. Pemaknaan lokal terhadap kecamatan dan terhadap institusi, mekanisme dan nilai yang dihadirkan oleh negara di dalamnya ternyata hadir di semua fungsi tersebut.

Kecamatan sebagaimana tercantum di dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia (UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 126 ayat (2)) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian persepsi dan ekspektasi publik terhadap fungsi dan peran kelembagaan kecamatan di tingkat lokal urusan otonomi daerah. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 126 ayat (3) tercantum : selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :

- a) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c) Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d) Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e) Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.<sup>25</sup>

Yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan perundang-undangan.<sup>26</sup> Menurut Surat Keputusan ini juga, kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan publik dapat dilihat dari indikator-indikator seperti kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu. Dengan demikian, untuk mengukur kualitas pelayanan publik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, tetapi harus menggunakan multi-indicator atau indikator ganda.

Kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari aspek proses pelayanan dan dari aspek out-put atau hasil pelayanan. Reformasi pelayanan publik di Indonesia dapat memiliki dampak yang meluas terhadap perubahan aspek-aspek kehidupan pemerintahan lainnya sehingga perubahan pada praktik penyelenggaraan pelayanan publik dapat menjadi lokomotif bagi upaya perubahan menuju good governance.

<sup>25</sup> UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 126.

<sup>26</sup> SK MenPan Nomor 81/1993

Beberapa pertimbangan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai pengembangan good governance di Indonesia : Pertama, pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan lembaga-lembaga non-pemerintah. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dimana berbagai aspek good governance dapat diartikulasikan secara relatif lebih mudah. Ketiga pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur governance. Nasib sebuah pemerintahan, baik di pusat ataupun daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik.<sup>27</sup>

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktik goodgovernance tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Sampai sekarang, struktur pemerintah secara vertikal sangat panjang dari Pemerintah Kabupaten/Kota sampai dengan RW dan RT. Setiap warga yang ingin berhubungan dengan pemerintah, pertama-tama harus berhubungandengan RT, RW, Kelurahan/Desa, Kecamatan, dan kemudian baru dapat berhubungan dengan birokrasi pemerintah di Kabupaten/Kota sesuai dengan pelayanan yang dibutuhkan. Gagasan pengembangan titik berat otonomi pada kabupaten dan kota, latar belakang pemikirannya lebih menekankan pada risiko penempatan propinsi sebagai lokus politik daerah yang bisa membahayakan integrasi nasional serta kesiapan organisasi pemerintahan tingkat ini yang telah ada sejak pemerintahan kolonial. Tidak terdapat argumen yang kuat yang mengindikasikan dimensi strategis daerah tingkatan ini sebagai arena pengembangan demokrasi, ekonomi dan pelayanan publik.

---

<sup>27</sup> Dwiyanto, *Penilaian Kinerja Organisasi Publi, (Makalah Disampaikan Dalam Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik)*, Fisipol UGM, Yogyakarta,1995, halaman 24

Dilihat dari segi geografis, kabupaten mempunyai cakupan wilayah terlalu luas bagi terciptanya interaksi sosial yang intensif antar kelompok. Hal ini sangat terasa untuk kabupaten di luar Jawa dengan wilayah yang sangat luas, dan transportasi dan komunikasi internal kabupaten yang sangat terbatas. Hal ini tidak memungkinkan kabupaten menjadi sebuah entitas ekonomi dan pelayanan publik yang warganya saling tergantung dan menjadi sebuah kesatuan publik. Ditambah lagi dengan kondisi heterogenitas kultural yang tinggi pada kabupaten di luar Jawa. Kelemahan kabupaten/kota sebagai penekanan otonomi dan demokrasi lokal tersebut tidak serta-merta menempatkan desa sebagai lokus alternatif. Desa terlalu kecil untuk dijadikan lokus otonomi daerah.

Kesatuan kultural lebih sering mencakup masyarakat di beberapa daerah, dan interaksi ekonomi juga terjadi pada beberapa desa. Hal ini ditunjukkan oleh eksistensi pasar-pasar lintas desa, apalagi dalam kalkulasi ekonomi efisiensi pelayanan publik membutuhkan populasi klien yang lebih besar dari jumlah penduduk satu desa. Kelemahan kabupaten dan desa sebagai lokus otonomi dan demokrasi mendorong pemikiran yang lebih mendalam tentang kemungkinan kecamatan sebagai lokusnya. Kecamatan karena besaran wilayahnya, jarak politisnya dengan grass-root politics, jumlah penduduk dan potensi yang dipunyai diasumsikan dapat berfungsi sebagai : Pertama, sebagai arena pengembangan demokrasi di tingkat lokal; Kedua, sebagai arena pengembangan kehidupan ekonomi; Ketiga, sebagai arena pengembangan sistem pelayanan publik yang efisien dan efektif; dan Keempat, sebagai arena politik yang bisa menghubungkan politik setingkat desa dengan kabupaten sebagai pusat pengambilan keputusan politik. Kehadiran kecamatan sebagai sebuah level dan unit pemerintahan yang dibangun oleh negara

kemudian harus mengalami pemaknaan lokal. Pemaknaan lokal terhadap kecamatan dan terhadap institusi, mekanisme dan nilai yang dihadirkan oleh negara di dalamnya ternyata hadir di semua fungsi tersebut.

Pada era setelah berlakunya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, camat tidak lagi menjadi kepala wilayah, melainkan sebagai perangkat daerah (PD). Seperti telah disebutkan sebelumnya, dalam Pasal 120 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan bahwa: “Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis 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 terinci kewenangan camat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa kecamatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 126 ayat 1 dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kedudukan Camat.

- a. Kedudukan Camat, dalam hal ini kedudukan seorang Camat adalah sebagai pemimpin Kecamatan.
- b. Komunikasi antara atasan dan bawahan, maksudnya disini adalah cara komunikasi yang dilakukan oleh Camat dalam kepemimpinannya.
- c. Aktivitas mengarahkan, yaitu kemampuan Camat mengarahkan pegawainya dalam bekerja.

d. Pengawasan kerja, adalah kegiatan pengawasan kerja yang dilakukan oleh Camat terhadap pegawainya.

Seorang camat di dalam aparat pemerintah dan saling hubungannya dalam hirarki pemerintahan adalah penting sekali bagi pelaksanaan tugasnya.<sup>28</sup> Kecamatan sebagaimana tercantum di dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 126 ayat (2) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Jadi, berdasarkan ayat (2) ini seorang camat mendapat kewenangan yang dilimpahkan atau diberikan oleh bupati atau walikota, untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Perubahan posisi atau status camat dari kepala wilayah menjadi perangkat daerah dengan fungsi utama “menangani sebagian urusan otonomi daerah” yang dilimpahkan serta “menyelenggarakan tugas umum pemerintah” ini ternyata membawa implikasi yang sangat mendasar atau fundamental bagi camat dan institusi kecamatan itu sendiri. Camat merasakan bahwa secara formal (yuridis), kini kewenangan dan kekuasaan mereka sangat berkurang. Selain itu, para camat juga merasa bahwa kewenangan dan fungsi mereka sekarang menjadi kurang jelas. Hal ini sering kali menimbulkan keragu-raguan camat dalam menjalankan tugasnya. Di lain pihak, dalam kenyataannya, para camat sekarang masih menjalankan tugas sebagai kepala wilayah. Pakaian dinas yang mereka gunakanpun masih dilengkapi dengan atribut seorang kepala wilayah, seperti simbol di dada dan pangkat di bahu. Para camat mengatakan bahwa atribut-atribut tersebut menunjukkan posisi camat sebagai kepala wilayah, bukan perangkat daerah. Masyarakatpun juga menganggap bahwa camat masih merupakan penguasa wilayah

---

<sup>28</sup> Nordholt, *Kepemimpinan Dalam Pembangunan Pedesaan*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987, Halaman 22

seperti dulu. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, masyarakat tetap menganggap camat adalah bapaknya masyarakat. Mereka tetap meminta campur tangan camat dalam menangani berbagai persoalan yang mereka hadapi, seperti konflik sosial, kebersihan, keamanan, dan sebagainya camat juga diharapkan kehadirannya dalam berbagai aktivitas masyarakat, seperti khitanan, pernikahan, dan sebagainya. Sesungguhnya, bupati sendiri juga masih mengharapkan camat berperan seperti kepala wilayah dalam hal-hal tertentu. Sebagai contoh, camat diharapkan tahu tentang segala sesuatu yang terjadi di wilayah kecamatannya. Jika ada persoalan dalam masyarakat, maka camatlah yang ditanyai oleh bupati, sekalipun masalah tersebut sebenarnya adalah masalah teknis yang berada dibawah urusan instansi teknis. Oleh sebab itu, seorang camat menganalogikan posisi atau status camat sekarang. Hal ini merupakan persoalan besar bagi para camat sekarang ini. Seperti kata seorang camat “itu persoalan kita”. Itu sebabnya ada camat yang dengan tegas mengatakan, perlu kejelasan apakah camat itu sebagai kepala wilayah atau perangkat daerah.

## **2. Kinerja Camat**

Pada masa sekarang, fungsi utama pemerintah daerah telah bergeser dari promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat. Sejalan dengan perubahan tersebut, sudah selayaknya apabila kecamatan juga diposisikan sebagai salah satu unit yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat untuk jenis pelayanan yang sederhana, mudah, cepat serta tidak memerlukan persyaratan teknis tinggi. Sekaitan dengan perubahan fungsi pemerintah daerah, kecamatan sudah sepantasnya dijadikan sebagai pusat pelayanan masyarakat (PUSYANMAS), untuk pelayanan publik yang sederhana, mudah, serta tidak memerlukan persyaratan teknis tinggi. Contoh aktual misalnya beberapa

kecamatan di Kabupaten Sukabumi ingin bergabung masuk ke wilayah Kota Sukabumi karena pelayanan ke ibukota kabupaten yang terletak di Palabuhan Ratu dianggap terlampau jauh. Masalah ini sebenarnya dapat diatasi apabila pelayanan publik yang berskala kecil dan terbatas tetapi merupakan kebutuhan dasar masyarakat dapat didelegasikan kepada Camat, sehingga memenuhi asas pelayanan "mendekati konsumen". Ada beberapa keuntungan apabila kecamatan dapat dijadikan pusat pelayanan masyarakat antara lain :

Pelayanan masyarakat menjadi lebih dekat dan merata, sehingga diharapkan akan dapat mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom baru karena alasan ketidakmerataan pembangunan dan pelayanan publik. Akan mengurangi jumlah unit-unit pelayanan berupa cabang dinas dan UPTD sebagai kepanjangan tangan dari dinas di tingkat kecamatan, sehingga dapat dilakukan penghematan.

Ada pembagian tanggung jawab pembinaan wilayah dan isinya berdasarkan klaster kecamatan yang cakupannya lebih terbatas dibanding kabupaten ataupun kota, sehingga akan lebih terjangkau dan terpantau secara efektif. Bupati/walikota akan dapat memusatkan perhatiannya untuk mengurus hal-hal yang berskala kabupaten/kota, terutama untuk mengundang investor menanamkan modalnya di daerah, karena hal-hal yang berskala kecamatan sudah ditangani oleh camat.

Kebijakan menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat mengalami kendala karena adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP). Untuk daerah perkotaan dan kabupaten yang wilayahnya tidak terlampau luas serta fasilitas transportasinya sudah bagus, PPTSP dapat dilaksanakan dengan baik. Akan tetapi untuk

daerah kabupaten yang luas dengan sarana transportasi terbatas seperti di Kalimantan, Papua, sebagian Sulawesi, PPTSP sulit untuk dilaksanakan sepenuhnya. Model tersebut dapat dikombinasikan dengan menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat yang sekaligus cabang PPTSP. Hubungan antara cabang dan pusatnya akan lebih bagus apabila dilaksanakan secara online menggunakan fasilitas internet.

Sejalan dengan prinsip money follow function yang digunakan di dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, maka pendelegasian sebagian kewenangan bupati/walikota dalam bidang otonomi daerah kepada camat harus diikuti pula dengan penyediaan dananya.

Di dalam pasal 126 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikemukakan bahwa dalam menjalankan tugas umum pemerintahan, camat lebih banyak menjalankan fungsi koordinasi. Tetapi sampai saat ini belum ada pengaturan yang jelas mengenai bentuk koordinasi yang dimaksud, baik menyangkut hak dan wewenang koordinator maupun yang dikoordinasikan. Barangkali beberapa materi yang termuat dalam PP Nomor 6 Tahun 1988 tentang Penyelenggaraan Koordinasi Instansi Vertikal di Daerah dapat dimanfaatkan untuk membuat pedoman koordinasi yang dijalankan oleh camat. Materi tentang teknis pelaksanaan koordinasi oleh camat dapat dimasukkan ke dalam PP tentang kecamatan, sebagai penjabaran lebih lanjut pengaturan umum tentang kecamatan yang dimuat di dalam undang-undang.

Kewenangan mengatur dan mengontrol desa yang selama ini dimiliki menjadi hilang. Desa tidak lagi menjadi bawahan Kecamatan. Desa hanya bertanggung jawab kepada Kabupaten (Bupati). Hubungan kerja antara Camat dan Kepala Desa bukan lagi sebagai hubungan struktural. Hubungan antara Camat dan Kepala Desa lebih bersifat sebagai

ikatan moral, yang pada akhirnya seolah tidak ada keharusan bagi Kepala Desa untuk bertindak sesuai arahan dan pedoman dari Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelayanan masyarakat. Otonomi Desa secara tiba-tiba muncul dan menjadi euforia para pelaku pemerintahan desa.

Kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki Kecamatan (Camat) di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan ditarik dan didistribusikan kepada perangkat daerah lainnya (dinas, badan dan kantor). Seorang Camat tidak lagi memiliki kewenangan langsung untuk merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan proses pembangunan lintas sektor di wilayahnya. Demikian pula dengan fungsi pelayanan publik. Banyak bidang pelayanan publik yang sebetulnya lebih efektif dilaksanakan di Kecamatan (lebih dekat, lebih cepat dan lebih terjangkau oleh masyarakat) kemudian dialihkan penanganannya kepada perangkat daerah lainnya. Praktis institusi Kecamatan kemudian hanya menjalankan peran dan fungsi koordinatif-administratif semata. (Basuki, Revitalisasi Kecamatan, hal. 7)

UU No. 32 Tahun 2004 pasal 126 ayat (2) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Pada ayat (3) tercantum : selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pada PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;

- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan

### 3. Fungsi dan Peran Kelembagaan Kecamatan di Tingkat Lokal

Sejauh mana pemerintah kabupaten memberikan kewenangan atau mendelegasikan kewenangan kepada camat dan kelembagaan kecamatan untuk menjalankan fungsi dan perannya. Menjadi menarik untuk dikaji bagaimana kinerja kecamatan di tingkat lokal dalam menjalankan fungsi dan perannya selama ini. Kecamatan diharapkan dapat berperan, apakah tetap menjalankan 4 (empat) fungsi (yaitu fungsi pembangunan, pemerintahan, pelayanan, dan pemberdayaan masyarakat) seperti tercantum di dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ataukah terfokus hanya pada satu fungsi saja yaitu fungsi pelayanan publik<sup>29</sup> (seperti wacana yang mengemuka akhir-akhir ini) atau bahkan sampai pada wacana yang cukup ekstrim yang menginginkan menghapus atau menghilangkan kelembagaan kecamatan dalam nomenklatur struktur pemerintahan di Indonesia ? Jika demikian halnya, ke depan perlu dipikirkan bagaimana pola pengembangan kecamatan yang sekiranya sesuai dengansituasi dan kondisi lokal, aspirasi serta harapan dari beragam stakeholders di tingkat lokal.

Diantara lembaga pemerintahan yang mengalami perubahan, Kecamatan termasuk institusi yang banyak mengalami perubahan struktur, fungsi dan kewenangan. Pada masa Orde Baru, dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, sosok Kecamatan selain sebagai organ pemerintah daerah, juga berkedudukan sebagai “wakil pemerintah pusat di daerah”. Posisi sebagai “wakil pemerintah pusat di

---

<sup>29</sup> UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

daerah” inilah yang justru menjadi titik sentral kekuatan institusi Kecamatan. Dengan posisi tersebut, seorang Camat merupakan “kepala wilayah dan penguasa tunggal di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan” di wilayahnya. Dengan legitimasi sosial-budaya dan sosial-politik yang sangat kuat, Camat mampu memimpin institusi Kecamatan guna menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan hampir tanpa kendala yang berarti.

Keadaan berubah ketika UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Regulasi tersebut telah mengubah pola hubungan pemerintahan di daerah, khususnya hierarki antara Kabupaten – Kecamatan – Desa. Nampak jelas yang paling berubah adalah Kecamatan. Institusi yang selama itu berkedudukan sebagai “penguasa tunggal” wilayah kemudian berubah secara struktural menjadi lembaga perangkat daerah kabupaten. Kewenangan mengatur dan mengontrol desa yang selama ini dimiliki menjadi hilang. Desa tidak lagi menjadi bawahan Kecamatan. Desa hanya bertanggung jawab kepada Kabupaten (Bupati). Hubungan kerja antara Camat dan Kepala Desa bukan lagi sebagai hubungan struktural. Hubungan antara Camat dan Kepala Desa lebih bersifat sebagai ikatan moral, yang pada akhirnya seolah tidak ada keharusan bagi Kepala Desa untuk bertindak sesuai arahan dan pedoman dari Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelayanan masyarakat. Otonomi Desa secara tiba-tiba muncul dan menjadi euforia para pelaku pemerintahan desa.

Kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki Kecamatan (Camat) di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan ditarik dan didistribusikan kepada perangkat daerah lainnya (dinas, badan dan kantor). Seorang Camat tidak lagi memiliki

kewenangan langsung untuk merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan proses pembangunan lintas sektor di wilayahnya. Demikian pula dengan fungsi pelayanan publik. Banyak bidang pelayanan publik yang sebetulnya lebih efektif dilaksanakan di Kecamatan (lebih dekat, lebih cepat dan lebih terjangkau oleh masyarakat) kemudian dialihkan penanganannya kepada perangkat daerah lainnya. Praktis institusi Kecamatan kemudian hanya menjalankan peran dan fungsi koordinatif-administratif semata.

Menurut Konsepsi Desentralisasi, UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara prinsip telah melakukan perubahan mendasar terutama karena telah memangkas kekuasaan Pusat dan sebaliknya memberikan ruang politik yang sangat besar bagi daerah untuk mengatur diri dan menentukan agenda politik-ekonominya sendiri. UU ini dimunculkan atas tuntutan yang mengeras di tengah kemerosotan kapasitas negara (ditandai berakhirnya sistem politik Orde Baru) yang memaksa pemerintah melakukan langkah-langkah politik penting yang mengungkapkan pemihakan atas ide penyebaran kekuasaan (desentralisasi) melalui pemberian otonomi kepada daerah-daerah kabupaten/kota. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara menurut, definisi yang diberikan terhadap kata “desentralisasi” sangat beragam. Dari berbagai pendapat atau definisi yang diajukan, desentralisasi dapat dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan suatu entitas politik untuk menentukan nasib sendiri dan mengelola sumberdaya yang dimiliki guna mencapai tujuan bersama.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Dwiyanto, *Penilaian Kinerja Organisasi Publi, (Makalah Disampaikan Dalam Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik)*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1995, halaman 36

Sekalipun prinsip-prinsip desentralisasi ini telah dipahami, di kalangan masyarakat masih berkembang interpretasi yang variatif bahkan distortif. Ini ditentukan oleh tingkat kepuasan masyarakat terhadap pembangunan ekonomi selama ini, tingkat kedewasaan masyarakat dalam berpolitik, dan perkembangan atau pengalaman suatu negara dalam mengimplementasikan desentralisasi itu sendiri. Desentralisasi ternyata tidak hanya menimbulkan manfaat, tetapi juga beberapa mudharat, sehingga pemerintah melakukan revisi terhadap sistem pemerintahan yang desentralistis tersebut pada Oktober 2004 melalui UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara umum dapatlah dinilai bahwa ketentuan-ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan reaksi keras terhadap UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Banyak pemerintah dan birokrasi kabupaten yang gagal memanfaatkan desentralisasi, demokrasi, dan partisipasi warganya untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi publik.<sup>31</sup>

Good Governance dan Pelayanan Publik adalah kedudukan daerah sebenarnya sangat strategis dalam mempertahankan keutuhan bangsa, sekaligus sebagai garda depan untuk menciptakan Indonesia yang satu dan makmur secara lebih konkret. Pemerintah kabupaten/kota dan propinsi merupakan figur kunci perwujudan good governance, yaitu sebagai katalisator sekaligus koordinator bagi institusi semi-pemerintah dan non-pemerintah untuk bersama-sama membentuk kolaborasi yang efektif mengatasi permasalahan, menampung kepentingan publik, dan memenuhi kebutuhan rakyat. Dalam banyak kesempatan, istilah governance dibiarkan dalam bentuk aslinya karena sulit dicari padanannya. Banyak pula yang menterjemahkannya menjadi tata pemerintahan,

---

<sup>31</sup> Dwiyanto, *Penilaian Kinerja Organisasi Publi, (Makalah Disampaikan Dalam Seminar Kinerja Organisasi Pelayanan Publik)*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 1995, halaman 32

penyelenggaraan negara, atau cukup diartikan dengan penyelenggaraan ataupun pengelolaan (manajemen) Langkah terdekat yang harus diperhatikan oleh pemerintah propinsi dan kabupaten/kota dalam rangka menyiapkan diri sebagai katalisator dan koordinator bagi institusi semi-pemerintah dan non-pemerintah dalam bereksperimen mewujudkan good governance adalah membenahi permasalahan dan menyembuhkan penyakit yang diidapinya.

#### 4. Peran Camat

Ada beberapa alasan mengapa camat harus mengambil peran dalam proses otonomi daerah. Pertama, dalam posisi barunya di perundang-undangan, ia adalah ujung tombak kembar pelayanan kota dan kabupaten. Harus diakui, camat banyak mendongak ke atas, artinya berbuat dan bekerja hanya atas perintah atasannya, kurang menengok ke bawah, yaitu menjadi pusat aduan masyarakatnya. Beberapa negara yang tak memiliki level kecamatan dalam struktur pemerintahannya, fungsi pendekatan pelayanan state kepada community ini bahkan diperankan baik oleh neighbourhood community, kelompok masyarakat dalam kota yang bertujuan mendengar dan meneruskan apa yang menjadi kebutuhan lokal.

Namun, tidak mudah melepas camat. Dengan melihat variasi keterbatasan umum administrasi kecamatan, berikut diulas beberapa kontradiksi yang mungkin muncul. Misalnya kontradiksi antara membangun kemampuan kecamatan di satu pihak dan segera memercayai dia sebagai wakil pemerintah kota di lain pihak. Namun, memberi camat kepercayaan yang lebih, lambat laun akan memperbaiki fondasi pemerintahan secara keseluruhan.

Fondasi dan nilai utama desentralisasi adalah kehendak untuk mengubah dari kultur top down menjadi bottom up. Mengubah penguasaan pusat yang berlebihan menuju kebebasan lokal (kecamatan) yang sewajarnya. Namun, dalam diri desentralisasi juga menuntut "pertahanan" sedemikian rupa agar daerah tak menerabas melebihi haknya untuk berubah. Untuk membangun sistem administrasi pemerintahan yang kuat harus terpusat ke kota karena lebih mampu secara finansial. Namun, di masa lalu pemerintah pusat terlalu kuat, maka hilanglah inti desentralisasi. Yang perlu dijaga dalam hal ini adalah agar camat tak "terkekang" sebagai wayang bupati atau wali kota, sedangkan camat dan aparatnya tak terlalu meminta lebih dari jatah rasional kekuasaan yang ada. Kendala lain mungkin kendala politis. Ia bisa dipolitisasi oknum pejabat dan dipelintir elite daerah untuk mengambil keuntungan sesaat dan jangka pendek. Misalnya munculnya figur camat yang didukung partai. Oleh karena itu, kehendak otonomisasi sering menunggu keadaan setelah pemahaman daerah sambung (tune in) dengan peraturan. Juga proses desentralisasi, berbarengan dengan rekonsiliasi elite politik di daerah. Seperti sering terlihat, sejujurnya rakyat melihat elite seperti doing nothing, tak cukup berprakarsa terhadap otonomi. Dari beberapa amatan, apa yang dikerjakan anggota DPRD, bupati, wali kota, dan sebagian besar jajarannya merujuk perebutan akses kekuasaan. Kebutuhan perundang-undangan untuk otonomi daerah dan untuk rakyat telantarkan. Meskipun demikian camat sebenarnya juga masih mempunyai sedikit instrumen untuk "mengontrol" kepala desa maupun aparatur dinas sektor di kecamatan. Namun ini nampaknya sangat tergantung pada kemampuan individual camat dan bupati untuk melakukan improvisasi dan inovasi. Dalam konteks ini, camat tetap berperan membina atau mengarahkan kepala desa, termasuk dalam masalah keuangan, misalnya.

Di satu kecamatan, camat dapat memanggil kepala desa maupun staf dinas sektoral dan memberi nasihat atau arahan, meskipun tidak bisa memberikan sanksi. Lebih jauh lagi, jika seorang kepala desa ingin bepergian ke luar daerah lebih dari tiga hari, misalnya, ia wajib melaporkan ke camat untuk mendapatkan ijin. Tanpa ada ijin dari camat dia tidak akan memperoleh ijin dari kabupaten. Demikian juga dengan kepala cabang dinas. Bahkan camat dapat memberi tegoran kepada seorang kepala cabang dinas jika ia tidak hadir dalam rapat sebanyak tiga kali. Surat tegoran tersebut ditembuskan kepada dinas di tingkat kabupaten. Pertanggung jawaban kepala desa kepada bupati juga dilakukan melalui camat. Dalam hal ini camat mengetahui laporan kepala desa dan menanda tangannya. Tanpa tanda tangan camat, pertanggung jawaban seorang kepala desa bisa ditolak oleh bupati, ada kesepakatan antara camat dengan bupati bahwa semua surat-surat yang disampaikan kepada bupati dari suatu wilayah harus diketahui dan ditanda tangani oleh camat, termasuk proposal-proposal dari masyarakat di suatu wilayahnya. Camat juga mempunyai power melalui pemberian rekomendasi untuk berbagai usaha dan kegiatan seperti IMB. IMB dikeluarkan oleh kabupaten untuk bangunan yang berada di dekat jalan propinsi. Namun, untuk itu diperlukan surat rekomendasi dari camat. Tanpa surat rekomendasi camat proses perizinan dari Kabupaten akan sulit diperoleh. Rekomendasi camat juga diperlukan untuk SITU, SIUP, dan HO. Selain itu, kepala desa juga masih ada yang menganggap camat sebagai atasan mereka. Para kepala desa masih menganggap camat sebagai orang tua mereka. Oleh sebab itu, mereka masih tunduk kepada camat. Dengan demikian, maka kerjasama atau koordinasi antara camat dengan kepala desa lancar sebagaimana dalam sistem terdahulu.

### C. IMPLIKASI OTONOMI DAERAH BAGI CAMAT DALAM PEMERINTAH KECAMATAN

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut maka dimulailah babak baru pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. Kebijakan Otonomi Daerah ini memberikan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Kota didasarkan kepada desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Secara resmi kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dimulai pada tanggal 1 Januari 2001<sup>32</sup>. Mulai saat itu penyelenggaraan pemerintahan daerah di seluruh Indonesia harus mengacu dan berdasarkan kepada UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya.

Implementasi kebijakan Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan di daerah bukan hanya menjadi tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah namun juga harus menjadi tanggung jawab seluruh jajaran pemerintahan di Pusat dan Daerah, kalangan akademisi, kalangan dunia usaha, para profesional dan seluruh masyarakat. Dalam rangka mewujudkan implementasi kebijakan Otonomi Daerah tersebut pada tanggal 30 Mei 2000 di Jakarta, para Bupati seluruh

<sup>32</sup> <http://www.drsp-usaid.org/publications>.. tentang lahirnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diakses pada tanggal 20 Februari 2009 dari [www.google.com](http://www.google.com)

Indonesia mendeklarasikan pembentukan Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia. Asosiasi ini merupakan wadah kerjasama antar Pemerintah Kabupaten seluruh Indonesia dalam mendukung dan melaksanakan kebijakan Otonomi Daerah. Disamping para Bupati yang membentuk Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), oleh para walikota dan gubernur juga dibentuk Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dan Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSI). Pembentukan ketiga Asosiasi Pemerintah Daerah (APKASI, APEKSI dan APPSI) ini bertujuan untuk memwadahi kerjasama antar pemerintah daerah dalam mendukung dan mengimplementasikan kebijakan Otonomi Daerah. Tanpa adanya dukungan dan kerjasama 30 propinsi, 74 kota dan 268 kabupaten mustahil kebijakan Otonomi Daerah dapat diimplementasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Implementasi kebijakan Otonomi Daerah meliputi berbagai aspek diantaranya hubungan antara Pusat dan Daerah, bentuk dan struktur pemerintahan daerah, pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hubungan antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat dan pihak ketiga. Selama lebih kurang 9 (sembilan) bulan dilakukan implementasi kebijakan Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah timbul beberapa permasalahan sebagai eksekusinya. Sebagian pihak beranggapan bahwa permasalahan yang timbul tersebut merupakan akibat dari kesalahan dan kelemahan kebijakan Otonomi Daerah berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Sehingga mereka pun mengusulkan dan mengusahakan agar UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah segera direvisi.

Pelaksanaan proses perubahan struktur perlu diselenggarakan secara bertahap,

terencana, dan sistematis agar dapat memadukan pembangunan antardaerah, antarsektor, dan antargolongan penduduk. Keterpaduan demikian merupakan syarat proses perubahan struktur agar kondisi kesenjangan antardaerah, antarsektor, dan antargolongan penduduk (di Indonesia) dapat ditanggulangi. Agar pembangunan secara bertahap, terencana, dan sistematis dapat dilaksanakan sesuai dengan landasan pemberdayaan masyarakat maka peranserta aktif masyarakat lokal sangat diharapkan. Peranserta aktif masyarakat lokal dalam pembangunan mengandung arti adanya demokrasi ekonomi dalam pembangunan yang ditandai oleh adanya otonomi bagi masyarakat lokal di daerah (otonomi daerah).

Pelaksanaan otonomi daerah menggariskan adanya pendelegasian wewenang (desentralisasi) kepada daerah dalam administrasi pembangunan di daerah, yaitu makin meningkatkan dan memantapkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, dan pelaporan. Pendelegasian wewenang kepada daerah pada dasarnya bukan hanya diselenggarakan oleh lembaga publik pemerintah (misalnya pemerintah daerah) namun juga oleh lembaga publik milik masyarakat yang dikelola secara mandiri oleh masyarakat (misalnya lembaga swadaya masyarakat lokal). Dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya berperan sebagai fasilitator. Tetapi jika dalam beberapa hal tertentu belum dapat dilenggarakan oleh daerah, maka pemerintah pusat dapat memberikan berbantuan kepada daerah (medebewind), misalnya jika suatu kegiatan pembangunan itu merupakan pembangunan lintasdaerah, lintaskawasan, atau lintassektor. Dalam pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya Pemerintah Pusat memberikan wewenang luas kepada daerah, terutama kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi di wilayah administratif mereka sendiri. Daerah (masyarakat lokal dan pemerintah daerah) menyelenggarakan

kegiatan sosial ekonomi seluas mungkin. Sementara pemerintah pusat memberikan fasilitas dan melaksanakan kebijaksanaan fiskal, mulai dari menarik pajak hingga mendistribusikan kembali dalam bentuk bantuan pembangunan pada sasaran pembangunan yang paling membutuhkan.

Perwujudan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan melalui suatu prinsip yang didasarkan pada asas demokrasi, yaitu: kebebasan (liberty), kebersamaan (equality), dan persaudaraan (fraternity). Prinsip demokrasi yang dijalankan di Indonesia adalah prinsip demokrasi berdasarkan Pancasila, yaitu memuat nilai-nilai moral ketuhanan, kemanusiaan, nasionalisme, demokratis, dan keadilan sosial. Penerapan prinsip demokrasi dalam pembangunan diwujudkan dalam prinsip pembangunan yang partisipatif.

Sejumlah isu pokok yang muncul pada pelaksanaan otonomi daerah dilandasi adanya tantangan: pertama, otonomi daerah merupakan wahana mewujudkan strategi pemerataan (pemerataan antardaerah, pemerataan antarsektor, dan pemerataan antarmanusia di daerah) dan mobilitas penduduk dalam melakukan kegiatan sosial ekonomi; kedua, otonomi daerah merupakan perwujudan strategi pembangunan dari bawah dengan sumberdaya manusia sebagai sentral pembangunan guna memberi kemungkinan untuk mampu memanfaatkan sumberdaya yang ada secara optimal sesuai dengan kondisi wilayah dan masyarakat pada waktu tertentu (spatial approach); ketiga, otonomi daerah merupakan perwujudan strategi pembangunan partisipatif guna memberikan kesempatan masyarakat di suatu daerah untuk berpartisipasi dan bertanggung-jawab bersama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; keempat, otonomi daerah memberikan kesempatan kepada masing-masing daerah untuk mengembangkan potensi dan kreasi

daerah dengan cara-cara yang sesuai serta memanfaatkan keragaman budaya sebagai aset pembangunan nasional; kelima, otonomi daerah merupakan wahana bagi penyelenggaraan administrasi pembangunan untuk pengurusan urusan rumah tangga daerah oleh daerahnya sendiri dengan cara-cara yang sesuai dengan daerah yang beragam itu berdasarkan kondisi topografis kepulauan, keanekaragaman penduduk dan kondisi sosial budaya yang semua itu sulit untuk dapat dikendalikan dengan cara yang sama dan segaram dari Pusat; dan keenam, otonomi daerah merupakan wahana untuk menyembuhkan luka akibat pelaksanaan strategi pembangunan yang terpusat (sentralistis) serta merupakan wahana untuk menyembuhkan luka akibat pendekatan stabilitas keamanan yang berlebihan yang dipercayai sebagai penyebab gejala disintegrasi.

Pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional tersebar di seluruh daerah pada dasarnya merupakan wewenang daerah untuk mengelolanya secara optimal. Namun berdasarkan pertimbangan kepentingan nasional dimana beberapa daerah secara nyata adalah daerah yang memiliki sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia dan teknologi yang terbatas maka pemerintah pusat dapat berwenang dalam melakukan kebijaksanaan pemerataan pembangunan yang dilakukan secara berkeadilan. Kebijakan pemerataan merupakan suatu kepentingan nasional yang mempunyai tujuan sesuai dengan lima sila Pancasila, terutama mewujudkan landasan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam melaksanakan kebijaksanaan pemerataan pembangunan yang berkeadilan ini pemerintah pusat mendasarkan pada aspirasi, kebutuhan, dan potensi masyarakat lokal yang diserasikan dengan kepentingan nasional itu. Untuk itu perimbangan keuangan pusat dan daerah diselenggarakan dalam kerangka

negara kesatuan Republik Indonesia.

Bentuk dan sistem ekonomi negara-negara yang ada di dunia ini memiliki ciri khas masing-masing, baik karena pemilikan sumberdaya yang berbeda, sejarah sosial yang berbeda maupun lainnya. Perwujudan sistem ekonomi masing-masing pada umumnya bersumber pada dua corak, yaitu: individualistis dan kolektivitas. Penampilan setiap sistem perekonomian yang ada sekarang ini adalah perpaduan kedua sistem ini. Di satu negara mungkin sifat individualistis yang lebih ditonjolkan, dan di lain negara sifat kolektivitas yang lebih menonjol. Indonesia dalam menata dan mengatur perekonomiannya mempunyai prinsip tersendiri.

Tantangan pembangunan semasa krisis ini adalah pemantapan arah baru pembangunan yang diletakkan dan diwujudkan dalam serangkaian kegiatan pembangunan. Sehubungan dengan kondisi krisis tersebut diperlukan pemahaman tentang hakikat pembangunan dengan menempatkan arah baru pembangunan nasional bermuatan strategi yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan secara berkelanjutan. Upaya tersebut perlu terkait dalam agenda reformasi. Dengan demikian arah pembangunan dalam era reformasi adalah pembangunan untuk rakyat. Dengan reformasi diharapkan program pembangunan yang langsung ditujukan kepada masyarakat dapat mencapai hasil yang diharapkan. Transparansi merupakan langkah nyata dalam reformasi pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sehingga pembangunan dapat berjalan sesuai prinsip dari, oleh, dan untuk rakyat. Segenap lapisan masyarakat perlu memahami prinsip pembangunan yang partisipatif.

Prinsip pembangunan yang partisipatif merupakan implementasi arah baru pembangunan yang menempatkan muatan strategi memadukan pertumbuhan dan

pemerataan secara berkelanjutan. Upaya tersebut perlu terkait dalam agenda reformasi ekonomi<sup>1</sup>. Secara umum berdasarkan pandangan para pihak makna reformasi disimpulkan sebagai suatu perubahan berencana (planned change). Semua pihak menyepakati visi reformasi adalah pembangunan kerakyatan. Dengan demikian arah pembangunan dalam era reformasi adalah pembangunan untuk rakyat yang terencana dituangkan dalam kebijaksanaan anggaran dengan titik-berat untuk menggerakkan ekonomi rakyat. Dengan demikian sistem pemerintahan yang demokratis adalah meletakkan fungsi pemerintah dalam tugas barunya sebagai fasilitator pembangunan dan melakukan pemihakan kepada rakyat yang kurang mampu.

#### 1. Implikasi Pemerintah Daerah

Perubahan masyarakat yang sangat cepat oleh arus globalisasi mengakibatkan beberapa implikasi di berbagai negara, termasuk Indonesia. Perubahan yang sangat cepat didukung oleh meningkatnya arus globalisasi pada gilirannya akan mengakibatkan beberapa perubahan<sup>1</sup>. Pertama, perekonomian akan semakin terbuka dengan meningkatnya arus globalisasi, kedua pergeseran pengendalian dan penguasaan modal dari pemerintah ke swasta akan semakin meningkat, ketiga peranan pemerintah daerah di masa depan akan semakin besar dengan makin kuatnya gerakan desentralisasi.

Perubahan-perubahan di atas tentu akan berakibat terjadinya pergeseran-pergeseran dan tuntutan-tuntutan baru dalam hubungannya dengan peranan dan fungsi aparatur pemerintah disegala sektor baik pusat maupun di daerah. Sehingga muncul kecenderungan permasalahan dalam administrasi publik sebagai akibat tuntutan masyarakat terhadap peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam memperlancar tercapainya tujuan pembangunan. Dampak dari tuntutan otonomi dan

desentralisasi mengakibatkan terjadinya pergeseran kegiatan pembangunan di daerah. Sehingga segala aktifitas perencanaan, pembiayaan, pemantauan dan evaluasi, pelaporan dan pengendalian kegiatan pembangunan dialihkan ke daerah. Dengan demikian pengalihan kegiatan pembangunan tersebut maka kemampuan aparaturnya dituntut untuk mengambil alih peran pengelolaan pembangunan yang lebih besar. Penyelenggaraan otonomi daerah adalah memberi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat kepada Pemerintah Daerah Tingkat I dan II.

Dengan kewenangan yang diberikan kepada daerah tingkat I dan II, maka daerah tingkat II mendapat kewenangan pula dalam koordinasi dan memadukan kegiatan perencanaan program-program pembangunan di daerah. Dalam rangka melaksanakan kewenangan tersebut, perlu penyempurnaan struktur kelembagaan pemerintah daerah tingkat II untuk menangani urusan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Penyempurnaan kelembagaan dilakukan tidak saja melalui pengembangan struktur jabatan, pembagian tugas, namun juga penyempurnaan mekanisme dan administrasi informasi pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

## 2. Implikasi Kebijakan

Implikasi dari kecenderungan permasalahan ketatalaksanaan tersebut diatas terhadap program ketatalaksanaan serta pengembangan dan pemantapan administrasi publik, maka dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut: pertama, koordinasi dan sinkronisasi. Pendayagunaan aparaturnya harus dimulai pengembangan sistem koordinasi dan sinkronisasi dalam penyusunan maupun pelaksanaan kegiatan pembangunan. Kedua,

peningkatan efektifitas dan kinerja aparat. Peningkatan efektifitas dan kinerja aparat dapat dilakukan melalui penyempurnaan dan penguatan kelembagaan serta peningkatan kualitas sumberdaya manusia aparat. Ketiga, penyediaan perangkat jaringan dan sistem informasi manajemen pembangunan. Penyediaan perangkat jaringan informasi untuk mendukung dalam kegiatan pembangunan. Proses kegiatan pembangunan adalah satu kesatuan proses melalui; perencanaan, pembiayaan, pengalokasian, pemantauan, evaluasi, pelaporan dan pengendalian setiap tahap kegiatan pembangunan. Oleh karena itu, dengan makin besarnya volume dan makin beragamnya jenis kegiatan pembangunan, maka setiap pengelolaan kegiatan pembangunan perlu didukung dan dilengkapi sistem informasi manajemen yang memadai. Keempat, peningkatan pelayanan masyarakat. Bila aparat telah dapat meningkatkan koordinasi dan sinkronisasi, meningkatkan efektifitas dan telah disediakan perangkat pendukung, maka peningkatan pelayanan masyarakat (public service) mutlak ditingkatkan.

Kelima, pemantapan mekanisme pembangunan daerah. Pemantapan mekanisme pembangunan daerah mendapat perhatian sebagai upaya pelaksanaan dan perluasan otonomi daerah. Upaya ini dilakukan agar pemerintah daerah dapat menjalankan misi, tugas, dan pencapaian tujuannya secara efektif dan efisien. Dalam hal ini seyogyanya pemerintah sekedar melaksanakan pembangunan yang tidak dapat dilakukan masyarakat. Peran pemerintah adalah mempersiapkan masyarakat yang belum mampu dan tidak mempunyai kemampuan sama. Penumbuhan peranserta aktif masyarakat harus diupayakan melalui mekanisme pedoman pembangunan yang sama (dengan instrumen GBHN, Program Pembangunan Nasional/Propenas, Renstra, dan Repeta), mekanisme perencanaan transparan yang serasi antara prinsip top-down dan bottom-up (yaitu melalui

Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah), dan mekanisme pembangunan yang terarah melalui instrumen APBN/APBD/Swasta, yang dilaksanakan secara terkoordinasi antarunsur dalam wadah forum koordinasi pembangunan lintasdaerah dan lintassektor.

Terkakhir, keenam, koordinasi dan kerjasama intensif antarlembaga. Mengingat lingkup dan polanya yang berbeda, maka secara programatik harus diupayakan adanya koordinasi dan kerjasama yang terbuka dan sebaik-baiknya diantara kedua program tersebut untuk menghindari adanya tumpang tindih program serta mengurangi adanya kesimpangsiuran adanya berbagai program pembangunan yang mempunyai arah dan sasaran yang sama. Permasalahannya bentuk koordinasi dan kerjasama seperti yang diharapkan di atas masih belum tercapai dan terjadi di lapangan. Dari sinilah, maka pelaksanaan dari masing-masing program tersebut seolah-olah terpisah dan timbul kesan adanya banjir program di daerah. Adanya praktik seperti ini menyebabkan adanya beban yang cukup berat terutama di tingkat kecamatan dan tingkat desa untuk melancarkan sosialisasi dan pelaksanaan program secara efisien, efektif, dan optimal sesuai dengan misi, tujuan, dan sasaran program. Aparat maupun masyarakat di tingkat kecamatan dan tingkat desa pada akhirnya dihadapkan pada beban administratif yang sangat beragam terutama berkaitan dengan pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan dari berbagai program di lapangan. Dengan memperhatikan peta permasalahan di atas, maka koordinasi diantara berbagai macam program tersebut harus dilakukan pada berbagai macam tingkat administrasi pemerintahan, mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten, propinsi, dan pusat.

Birokrasi perlu berorientasi pada mekanisme pasar dalam melakukan influencing dan

directing karena fungsi tersebut akan dilakukan melalui mekanisme pasar juga. Birokrasi perlu menggeser fungsinya dari sekedar “pelayan masyarakat” menjadi “pemandu perubahan masyarakat”. Dalam liberalisasi ekonomi akan banyak hal yang harus dilakukan melalui tim kerja. Hal ini dikarenakan, tingkat persaingan yang tinggi mendorong organisasi-organisasi untuk melakukan aliansi strategis. Dalam era ini tidak ada kawan abadi atau musuh, abadi yang ada adalah kepentingan abadi. Walaupun kita sering menyatakan diri sebagai bangsa yang suka gotong royong, kenyataannya kita sulit sekali mendapatkan hasil yang baik karena lemahnya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi.

Pemerintah dalam hal pembangunan struktur ruang dalam bentuk alokasi spasial (hardware) perlu perencanaan yang matang karena pembangunan hardware ini bisa mempengaruhi pembentukan sistem sosial dalam bentuk aturan, hukum, dan perilaku (software). Selain itu, alokasi spasial juga mempengaruhi kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga fungsi ruang sehingga mempengaruhi proses hubungan interaksi antar individu dengan lingkungan sekitarnya (heartware). Proses inipun juga terjadi dalam bentuk umpan balik. Penataan ruang yang baik akan menghasilkan social capital (software dan heartware) yang baik. Pemekaran daerah seolah tak terbendung lagi belakangan ini. Jumlahnya meningkat drastis. Sebagai contoh, era BJ Habibie (1998-1999), tercatat 45 daerah otonom baru (DOB) yang terbentuk; era Abdurrahman Wahid dan Megawati (2000-2004), terdapat 103 DOB; dan era Susilo Bambang Yudhoyono (2005-2008), terdapat 57 DOB. Sampai 2008, jumlah provinsi menjadi 33 dan kabupaten/kota 477. Ini menunjukkan bahwa semangat pemekaran dari waktu ke waktu semakin tinggi. Tapi, sangat disayangkan karena tak mempertimbangkan secara serius

dampak negatif yang menyertainya.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom baru kurang efektif, seperti kapasitas manajemen pemerintahan yang tidak memadai, kualitas SDM aparat pemerintah daerah (pemda) dan legislatif yang rendah, sarana dan prasarana pemerintahan yang minim, timbulnya konflik perbatasan atau lokasi ibu kota, pelayanan publik tetap buruk, kesejahteraan masyarakat tidak meningkat, dan demokrasi lokal tidak membaik. Evaluasi yang dilakukan beberapa lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah, menunjukkan bahwa pemekaran cenderung berdampak negatif ketimbang positif. Beberapa dampak negatif tersebut adalah (a) pemekaran menciptakan perluasan struktur yang mengakibatkan beban berat pembiayaan; (b) kesamaan karakteristik sosial budaya dan historis masyarakat merupakan komitmen mayoritas warga, aspek politik terlalu mengedepkannya; (c) rendahnya kapasitas fiskal yang menyebabkan pemerintah daerah berupaya meningkatkan pendapatan dengan berbagai cara yang justru merugikan masyarakat dan berakibat terhadap munculnya kesenjangan; (d) penambahan jumlah pemerintah daerah secara simultan meningkatkan belanja dalam APBN dan ini membebani pemerintah pusat.

Asosiasi Pemerintahan Daerah didirikan mempedomani Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2000 tentang Pedoman Pembentukan Asosiasi Pemerintah Daerah dan Penetapan Wakil Asosiasi Pemerintah Daerah sebagai Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Sebagaimana diatur oleh Kepmendagri tersebut, yang dimaksud dengan Asosiasi Pemerintah Daerah adalah organisasi yang bersifat independen yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dalam rangka kerjasama antar Pemerintah Daerah Propinsi, antar Pemerintah Daerah Kabupaten dan antar Pemerintah

Daerah Kota berdasarkan pedoman yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Asosiasi Pemerintah Daerah (APKASI, APEKSI dan APPSI) berhak untuk menempatkan wakilnya pada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Pembentukan Asosiasi Pemerintah Daerah secara ideal diharapkan dapat mendukung implementasi kebijakan Otonomi Daerah. Peranan Asosiasi Pemerintah Kabupaten dalam mendukung implementasi Otonomi Daerah dapat dilihat dari dua aspek yaitu ;

- (1) Aspek penyusunan dan penetapan peraturan pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah dan
- (2) Aspek penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dari aspek penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah, peranan Asosiasi dapat dilihat pada keterlibatan Asosiasi dalam pembahasan dan perumusan kebijakan yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah sehubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Semenjak diberlakukannya UU 22/1999, Asosiasi Pemerintah Daerah (APKASI, APEKSI dan APPSI) sering diundang oleh Pemerintah dalam pembahasan kebijakan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah yang akan dikeluarkan diantaranya masalah kepegawaian, kewenangan daerah, pemberdayaan daerah, perencanaan pembangunan dan sebagainya.

Pada setiap forum tersebut Asosiasi Pemerintah Daerah (APKASI, APEKSI dan APPSI) selalu berupaya menyampaikan aspirasi anggotanya dan memberikan masukan dan sumbangan pikiran dalam kerangka pematapan implementasi Otonomi Daerah. Terhadap rancangan kebijakan yang kurang sejalan dengan kebijakan Otonomi Daerah, Asosiasi berusaha memberikan masukan dan sumbangan pikiran sehingga rancangan kebijakan tersebut dapat mendukung kebijakan Otonomi Daerah.

Dalam rangka menampung aspirasi Daerah dan memberikan masukan kepada Pemerintah untuk penyusunan formulasi Dana Alokasi Umum (DAU) tahun anggaran 2002, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) telah memfasilitasi pertemuan antara Pemerintah (Dirjen Otonomi Daerah dan Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah) dengan Daerah Kabupaten, Kota dan Propinsi. Forum pertemuan ini menghasilkan rekomendasi bagi DPOD dan Pemerintah dalam penetapan DAU tahun 2002. Keikutsertaan pada pembahasan rancangan kebijakan Pemerintah serta memfasilitasi pertemuan Daerah dengan Pemerintah yang dilakukan oleh APKASI sesuai tujuan yang diatur dalam Konstitusi APKASI pasal 8 huruf a dan e yang menyatakan sebagai berikut :<sup>33</sup>

1. Memberikan masukan dan pertimbangan secara proaktif terhadap semua kebijakan Pemerintah dan atau pihak lain yang menyangkut kepentingan Kabupaten. Memfasilitasi pertukaran informasi antar Pemerintah Kabupaten dan atau pihak lain.

Sedangkan dari aspek penyelenggaraan Otonomi Daerah, peranan Asosiasi Pemerintah Daerah diwujudkan dalam beberapa kegiatan yang berhubungan baik secara langsung atau tidak langsung dengan pelaksanaan Otonomi Daerah. Dalam setiap kesempatan Asosiasi Pemerintah Daerah selalu memasyarakatkan kebijakan Otonomi Daerah kepada berbagai kalangan. Seperti halnya dengan APKASI yang sering diundang dalam berbagai forum seminar, lokakarya dan diskusi oleh berbagai lembaga baik pemerintah, non pemerintah, perguruan tinggi maupun swasta baik sebagai narasumber

<sup>33</sup> <http://www.drsp-usaid.org/publications>. tentang Konstitusi APKASI diakses pada tanggal 20 Februari 2009 dari [www.google.com](http://www.google.com)

maupun peserta, selalu berupaya memasyarakatkan dan meluruskan persepsi berbagai pihak.

Perlu disadari bahwa Asosiasi Pemerintah daerah adalah salah satu komponen kecil yang ikut menentukan keberhasilan implementasi Otonomi Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Komponen kecil telah mencoba untuk berbuat walaupun secara nyata belum nampak hasilnya, tetapi sedikit sudah berarti daripada tidak sama sekali. Ke depan diharapkan peran serta komponen bangsa lain sangat diharapkan.

1. Implementasi otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat sebagai sebuah strategi yang memiliki tujuan ganda.
2. Diberlakukannya otonomi daerah merupakan strategi dalam merespons tuntutan masyarakat di daerah terhadap tiga permasalahan utama, yaitu sharing of powers, distribution of incomes, dan kemandirian sistem manajemen di daerah.
3. Otonomi daerah dimaksudkan sebagai strategi untuk memperkuat perekonomian daerah dalam memperkokoh perekonomian nasional menuju kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Demikian pula dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen pemerintahan lainnya, seperti bergesernya orientasi pemerintah dari command and control menjadi berorientasi pada demand (tuntutan) and public needs (kebutuhan public). Orientasi inilah kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan entrepreneur (wirausaha) dalam proses pembangunan. Oleh karenanya, otonomi daerah akan menjadi formulasi yang tepat apabila diikuti dengan serangkaian perubahan di sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik tidak saja sekedar perubahan format

institusi, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik tersebut secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel sehingga cita-cita mewujudkan good governance benar-benar akan tercapai. Untuk menciptakan good governance, maka diperlukan reformasi kelembagaan (institutional reform) menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik suprastuktur maupun infrastrukturnya. Perlunya perubahan secara institusional dan manajemen di sektor publik dalam kerangka good governance pada dasarnya untuk mendukung terciptanya optimalisasi pelayanan public (public servant) sesuai dengan tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, lebih jauh lagi untuk menyelenggarakan kebijakan pembangunan yang komprehensif, partisipatif, dan berkeadilan.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Di dalam UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menganut paham, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah

kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sedangkan didalam UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konsepsi otonomi daerah yang dianut undang-undang ini mirip dengan konsepsi otonomi daerah yang dianut UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

2. UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain, UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menentukan 16 urusan wajib untuk urusan provinsi dan 16 urusan wajib pula untuk kabupaten/kota. Selain urusan wajib, disertai pula dengan urusan yang bersifat pilihan.
3. Sesuai PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan PP 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, maka kedudukan Kecamatan adalah sebagai perangkat daerah pelaksana tugas kewilayahan. 2 (dua) makna utama dari posisi ini adalah sebagai pembina kewilayahan dan penyelenggara pelayanan masyarakat. Dengan demikian, penguatan kelembagaan Kecamatan menuntut adanya kebijakan:

Penetapan kedudukan Kecamatan sebagai institusi pembina wilayah dan pelayanan publik, berdasarkan cara pandang bahwa keberhasilan pembinaan wilayah dan pelayanan publik berbasis wilayah akan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan

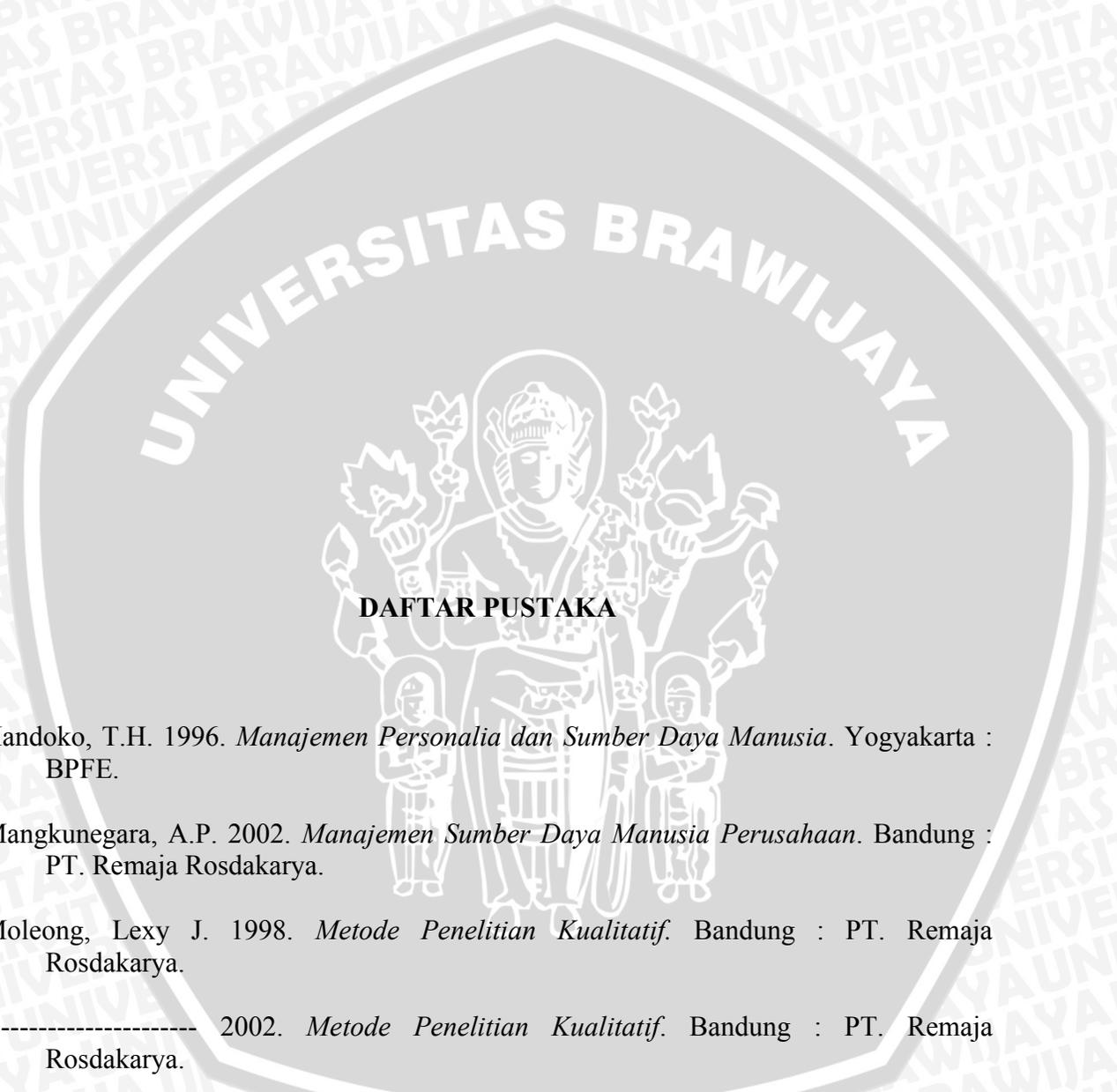
otonomi daerah di tingkat kabupaten. Pelimpahan sebagian kewenangan/urusan pemerintahan kepada Camat. Hal ini sebagai konsekuensi kebijakan pada Kewenangan Kecamatan perlu diperluas, tidak hanya bersifat administratif-koordinatif semata, namun hendaknya juga mengandung substansi pemerintahan, antara lain berupa kewenangan penetapan kebijakan, pembinaan dan pengawasan, penyelenggaraan pelayanan/perijinan, serta kewenangan merencanakan, mengoordinasikan, mengawasi dan mengevaluasi proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan baik oleh unit kerja/instansi vertikal pemerintah di wilayah maupun oleh swasta.

4. Kewenangan camat dan kelembagaan kecamatan sebagai dapat dikatakan berada pada fungsi camat sebagai alat dekonsentrasi sebagaimana fungsinya pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Sementara di sisi lain, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah camat dan kelembagaan kecamatan memperoleh “ruang gerak” yang semakin terbatas untuk berperan menghadapi publiknya. Saat ini camat dan kecamatan dengan statusnya sebagai Perangkat Daerah/PD atau SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) lebih merupakan “perpanjangan tangan” bupati dan kabupaten, dimana semua kendali aktivitas pemerintahan, pelayanan kemasyarakatan dan pembangunan berada di bawah kendali bupati.

## **B. Saran**

Adapun saran yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan Hal-Hal yang telah dibahas, UU Pemerintahan Daerah merupakan salah satu kebijakan politik yang dirancang untuk membangun format pemerintahan yang bisa memberikan dukungan terhadap kekokohan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu upaya menjaga keutuhan NKRI, struktur pemerintahan harus dirancang sentralistik. Hal ini dilihat dari kesatuan negara, sedangkan kemajemukan masyarakat daerah hanya sekadar diakomodasi untuk menjalankan pemerintahannya sendiri
2. Didalam UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan sesungguhnya tidak otonom sebagaimana layaknya dibawah UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi "otonomi terkontrol". Karena penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan. Seharusnya otonomi daerah tersebut benar-benar mampu diwujudkan sehingga daerah mampu membangun daerahnya sendiri.
3. Pemerintahan yang baik dan Pelayanan Publik adalah Kedudukan daerah dalam mempertahankan keutuhan bangsa. Pemerintah kabupaten/kota dan propinsi merupakan figur kunci perwujudan good governance, dalam hal ini Camat diharapkan mampu untuk memberikan pelayanan kepada publik dengan sangat baik mengingat betapa kompleksnya tugas seorang camat. Sedangkan untuk menjadikan kelurahan sebagai ujung tombak pelayanan adalah sulit. Kaerannya, perlu pemikiran guna mempertajam otonomi dan pemberdayaan kecamatan.



# UNIVERSITAS BRAWIJAYA

## DAFTAR PUSTAKA

Handoko, T.H. 1996. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : BPFE.

Mangkunegara, A.P. 2002. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Moleong, Lexy J. 1998. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

----- 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

----- 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.

Muluk, M.R.K. 2000. *Reorientasi Pengembangan Aparatur Daerah*. Malang : FIA UNIBRAW.

Nawawi, Hadari. 1995. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta : Erlangga.

Nazir, Moh. 1998. *Metodologi Penelitian*. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Pamudji, S. 1992. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.

Siagian, S.P. 1984. *Filsafat Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung.

----- 1986. *Eksekutif Yang Efektif*. Jakarta : PT. Gunung Agung.

----- 1989. *Teori Motivasi*. Jakarta : CV. Haji Masagung.

----- 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Bumi Aksara.

Situmorang, Vidor M. dan Cormentya Sitonggang. 1999. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta : Sinar Grafika.

Suryaningrat, Bayu. 1991. *Wewenang, Tugas dan Tanggung Jawab Camat*. Jakarta : Bina Aksara.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 1994. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : LP3S.

Peraturan Perundangan :

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Kep. Mendagri Nomor 48 Tahun 1996 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kecamatan.

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Jasa Layanan Internet:

<http://www.drsp-usaid.org/publications>. tentang *Konstitusi APKASI* diakses pada tanggal 20 Februari 2009 dari [www.google.com](http://www.google.com)

<http://www.drsp-usaid.org/publications>.. tentang *lahirnya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah* diakses pada tanggal 20 Februari 2009 dari [www.google.com](http://www.google.com)

