

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masa transisi sistem pemerintahan daerah yang ditandai dengan keluarnya UU No. 32 Th. 2004 telah membawa pergeseran titik berat otonomi daerah yang diletakkan di kabupaten, sangat dirasakan bahwa semangat sentralisme telah berpindah tempat. Perpindahan itu adalah dari tataran pusat kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) di Jakarta ke daerah-daerah kabupaten di seluruh Indonesia. Artinya pemerintah daerah kabupaten dan kota mendapatkan kesempatan sangat besar dalam mengimplementasikan pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang diperoleh dari pemerintah pusat di aras kabupaten/kota. Artinya semua pengaturan dan pengurusan pembangunan, pembinaan sosio-kemasyarakatan, dan pemerintahan secara umum tersentralisasi di kabupaten yang dimainkan oleh dua aktor pemerintahan yaitu Bupati dan Lembaga perwakilan rakyat daerah.

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kesiapan dan kemampuan daerah itu sendiri

dalam mengelola dan memberdayakan seluruh potensi dan sumberdaya yang tersedia.

Perubahan tersebut dapat dilihat dari bergesernya status dan kedudukan suatu kelembagaan dalam keseluruhan formasi tata-pemerintahan daerah. Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah pada batasan kekuasaan dan wewenang suatu kelembagaan dalam mengimplementasikan proses-proses regulasi, legislasi, dan kebijakan publik.

Konsekuensi tersebut tampak pada pergeseran fungsi dan peran instansi pemerintah dalam melakukan fungsi manajerial seperti koordinasi, bantuan, dan fasilitasi, maupun pengaturan evaluasi serta pengawasan atas suatu kebijakan. Terjadinya pergeseran batas-batas kewenangan fungsional dari posisi semula pada suatu kelembagaan dalam pemerintahan telah menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru dalam hubungan antar kelembagaan pemerintahan di daerah. Sebelum berorientasi pada desentralisasi, hampir tidak mungkin formasi sosial yang menunjukkan hubungan antar kelembagaan lokal dalam tata pemerintahan daerah yang lebih merujuk pada basis-basis *normative* dan *cultural-cognitive* diakomodir. Akan tetapi, sejak berorientasi pada paradigma desentralisasi, formasi sosial dalam sistem tata pemerintahan di daerah telah membentuk pola-pola relasi kekuasaan dan wewenang yang berbasis tidak hanya pada pilar *regulative* tetapi juga telah mempertimbangkan pilar *normative* dan *cultural-cognitive* yang berbasis pada otonomi lokal. Dampaknya, meskipun regulasi yang diimplementasikan dalam tata pemerintahan di daerah dalam wilayah Indonesia adalah sama tetapi dalam

implementasinya kekuatan struktur lokal atau kelembagaan yang ditopang oleh *normative* dan *cultural-cognitive* semakin membuat “bangunan” tata pemerintahan daerah menjadi yang lebih beragam.

Manifestasi dari pergeseran paradigma sistem pemerintahan di daerah, yang semula lebih berorientasi pada sentralisasi kemudian berorientasi kepada desentralisasi, adalah diimplementasikannya otonomi lokal dengan memberikan otonomi daerah pada kabupaten dan kota dan otonomi desa kepada satuan desa tetapi tidak pada kelurahan. Implementasi tersebut menyebabkan perubahan pola-pola hubungan tidak hanya antara kabupaten/kota dengan kecamatan dan antara desa dengan kecamatan. Dalam pola-pola hubungan tersebut terdapat pandangan posisi kabupaten/kota dan desa semakin “kuat” namun posisi kecamatan semakin “lemah”. Akan tetapi, realitas dilapangan menunjukkan meskipun regulasi terhadap posisi kecamatan dipandang “melemahkan” posisi kecamatan namun tuntutan masyarakat terhadap peran kecamatan masih sangat besar bahkan dituntut perannya seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam persepsi masyarakat camat sebagai pimpinan kecamatan “penguasa wilayah”.

Pada level pemerintahan kecamatan terkena dampak pergeseran status dan kedudukannya. Pergeseran tersebut adalah dari statusnya sebagai kepala wilayah yang menguasai publik di daerahnya kepada statusnya sebagai aparat/fungsionaris sebuah SKPD (satuan kerja perangkat daerah) yang menguasai wilayah administratif di aras kecamatan semata. Sementara

kewenangannya (sebagaimana fungsinya sebagai alat dekonsentrasi pada masa Undang-Undang No.5 tahun 1974) kini telah tidak ada lagi, disisi lain anggapan dan ekspektasi (harapan) peran camat (*expected roles*) dari masyarakat atas jabatannya sebagai pengatur wilayah dan Pembina masyarakat lokal tetaplah setinggi masa lalu (ketika UU no.5 tahun 1974 diberlakukan). Persoalan muncul saat ini manakala pemenuhan ekspektasi-ekspektasi yang tinggi dari masyarakat tersebut ternyata membutuhkan biaya/dana yang tidak sedikit untuk mengoperasionalkannya di lapangan. Kebutuhan dana operasional itu kini tidak dapat lagi dipenuhi oleh instansi kecamatan karena semua kendali aktivitas/dana pembinaan kemasyarakatan dan pembangunan telah berada (disentralisasi) dibawah kendali bupati/pemerintah kabupaten.

Perubahan Peran/Fungsi Kecamatan:

Tabel 1
Perbandingan Peran dan Fungsi Kecamatan

Peran Fungsi /	UU 5 Tahun 1974	UU 22 Tahun 1999	UU 32 Tahun 2004
1	2	3	4
Status	Perangkat Pusat di daerah (asas dekonsentrasi)/Kepala Wilayah	Perangkat Daerah (asas desentralisasi) /wilayah pelayanan ke masyarakat	Satuan Kerja Perangkat Daerah/SKPD, Wilayah kerja atau areal tempat camat bekerja
Hubungan dengan Desa	Sentralistik/pertanggungjawaban bersifat hierarkhis	Koordinasi, pembinaan, pengawasan pelayanan, dan fasilitasi.	Koordinasi pembinaan dan Fasilitasi

1	2	3	4
Koordinasi dengan Instansi Vertikal dan Dinas Daerah Di Kecamatan	Koordinator Muspika, Powerfull: diberikan kewenangan untuk mengusulkan pemindahan pejabat di tingkat kecamatan yang tidak mau berkoordinasi serta memberikan bahan penilaian pekerjaan pejabat pimpinan instansi vertikal dan dinas daerah pada tingkatan kecamatan.	Fungsi koordinasi atas dasar pendelegasian wewenang dari Bupati/walikota	Koordinasi teknis fungsional, dan teknis operasional

Selanjutnya posisi pemerintahan desa atau yang disebut Pekon sebagai suatu daerah yang otonom telah berjalan secara eksis di Kabupaten Tanggamus sebagai tingkat pemerintahan yang terdepan dalam melayani kepentingan masyarakat di wilayahnya. Namun masih banyak terkendala pula oleh minimnya sarana dan prasarana sehingga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat masih seadanya. Sehingga dibutuhkan peran pemerintah di level atasnya untuk dapat memberikan arahan dan pembinaan sehingga program-program pembangunan yang ada di pekon-pekon dapat lebih optimal.

Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat berfungsi mendekatkan jarak antara Pemerintah Kabupaten dan masyarakat serta memperluas kemampuan pemerintah kabupaten dalam menyerap aspirasi dan harapan masyarakat khususnya di level terbawah yaitu desa/pekon. Di samping itu, arena politik daerah bisa terbangun secara baik sekaligus mampu meningkatkan peran serta masyarakat, baik dalam memberikan masukan bagi perumusan kebijakan

umum maupun dalam menanggapi kebijakan umum yang dihasilkan melalui program-program pembangunan. Jika berpijak pada prinsip-prinsip *good governance* hal ini penting dikaji karena bagaimanapun bangunan demokrasi daerah akan sulit terbangun secara demokratis tanpa adanya keterlibatan masyarakat dalam proses politik setempat. Institute of Development Studies (IDS) di Inggris telah menerbitkan suatu matriks yang mengklasifikasikan pola dan cara masyarakat warga dan pemerintah berinteraksi. Bentuk dan pola itu adalah antara lain:

- peningkatan kesadaran dan pengembangan kapasitas untuk mobilisasi;
 - riset dan penyusunan informasi untuk advokasi;
 - lobi untuk mempengaruhi perencanaan dan penyusunan kebijakan;
 - pengawasan dan evaluasi yang berbasis warga;
 - kemitraan dan implementasi;
 - pemeriksaan (*auditing*);
 - pengelolaan bersama program sektoral (termasuk rencana produksi bersama); dan
 - kerangka kerja pemerintah untuk perencanaan yang partisipatif.
- (dalam Goetz, Anne Marie and Gaventa, John;2001:15)

Peran yang dimainkan masyarakat warga dalam tata pemerintahan di Indonesia terentang mulai dari pengawasan murni, advokasi sampai menjadi fasilitator resmi Musrenbang. Keterlibatan komunitas dalam tata pemerintahan dapat mengambil bentuk beragam, dan merupakan prasyarat bagi perubahan sosial berkelanjutan.

Pada forum musrenbang desa sebagaimana diamanatkan dalam PP 8 tahun 2008 yang merupakan forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholders) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP Desa) tahun anggaran yang direncanakan yang bertujuan untuk menyepakati prioritas kebutuhan/masalah dan kegiatan desa

yang akan menjadi bahan penyusunan rencana kerja pembangunan desa dan juga menyepakati tim delegasi desa yang akan memaparkan persoalan daerah yang ada di desanya pada forum musrenbang kecamatan untuk menjadi kegiatan pemerintah daerah dan dibiayai APBD Kabupaten/Kota atau APBD provinsi.

Selanjutnya Pemerintah Kecamatan sebagai pelaku fungsi koordinasi pembangunan dan pelayanan publik terhadap desa diharapkan dapat berperan maksimal dalam melakukan agregasi kepentingan desa yang berada diwilayahnya dalam menentukan skala prioritas pembangunan yang di tuangkan ke dalam daftar prioritas pembangunan yang dipandang urgen dan harapan terealisasinya tinggi atau berbobot.

Peran Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Tanggamus dalam bidang Pembangunan telah dituangkan dalam Peraturan Bupati (Perbup) Tanggamus Nomor 23 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kecamatan, pada lampiran II dijelaskan Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat Nomor IV. Bidang Pembangunan, yaitu :

1. Koordinasi Perencanaan Pembangunan Pelaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah skala kecamatan;
2. Pengkoordinasian Pelaksanaan Pembangunan Swadaya Masyarakat Skala kecamatan;
3. Pengkoordinasian, Pembinaan, dan Pengawasan serta pelaporan langkah-langkah penanggulangan terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan di wilayah kecamatan;
4. Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kecamatan;
5. Fasilitasi Pembangunan Perekonomian Pekon/Kelurahan di wilayah kecamatan;
6. Anggota Tim Pengawas Pelaksanaan Pembangunan di wilayah kecamatan;
7. Pelaksanaan inventarisasi asset daerah atau kekeayaan daerah lainnya yang ada di wilayah kecamatan;

8. Penyelenggaraan lomba/penilaian pekon tingkat kecamatan;
9. Pengawasan pelaksanaan pembangunan di kecamatan.

Dari wewenang yang ada tersebut Camat memiliki peran strategis pada proses perencanaan pembangunan sampai dengan terealisasinya pembangunan di tingkat kecamatan. Namun apa yang terdapat di lapangan ternyata lain program-program pembangunan yang dilaksanakan di kecamatan tidak termonitor oleh kecamatan, baik itu program dari kabupaten (*top down*), maupun usulan-usulan pembangunan dari pekon ke kabupaten (*bottom-up*), sehingga peran kecamatan dalam menjalankan kewenangan yang khususnya terkait dengan pembangunan masih minim.

Bila dilihat dari data Laporan Hasil Pelaksanaan Musrenbang Tingkat Pekon Tahun 2011 di Kecamatan Bulok Kabupaten Tanggamus sangat banyak pengajuan program pembangunan pada tiap pekon-pekon, yang kemudian oleh kecamatan dan pihak-pihak dari pemerintah pekon dan perwakilan masyarakat pekon dibahas melalui forum Musrenbang Kecamatan. Selanjutnya dihasilkan program-program pembangunan yang menjadi skala prioritas untuk diajukan pada forum Musrenbang Kabupaten Tanggamus. Mengingat peran kecamatan yang serba dibatasi dalam regulasinya (peran kecamatan tidak seperti ketika berlakunya UU No.5 Tahun 1974), sedangkan harapan masyarakat pekon sangat besar terhadap adanya realisasi pembangunan.

Disinilah perlu dilakukan pengujian melalui kajian akademis yang akan menjawab pertanyaan “bagaimanakah peran Kecamatan Bulok dalam

melakukan agregasi kepentingan pekon pada proses perencanaan pembangunan”.

B. Rumusan Masalah :

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka penelitian ini akan menganalisis Bagaimana Peran Pemerintah Kecamatan Bulok dalam Melakukan Agregasi Kepentingan Pekon pada Proses Perencanaan Pembangunan.

C. Tujuan Penelitian

Melalui penelitian ini berusaha untuk mengetahui Peran Pemerintah Kecamatan Bulok Kabupaten Tanggamus dalam Melakukan Agregasi Kepentingan Pekon pada Proses Perencanaan Pembangunan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan berguna sebagai salah satu pendekatan ilmiah dalam menganalisis peran pemerintah kecamatan dalam melakukan agregasi kepentingan pekon pada proses perencanaan pembangunan khususnya di Kecamatan Bulok Kabupaten Tanggamus.
2. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan kontribusi pemikiran atau ide tentang peran Kecamatan kedepan dalam melakukan agregasi kepentingan pekon pada proses perencanaan pembangunan pada umumnya dan khususnya pada Pemerintah Kabupaten Tanggamus.