

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab atas otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian

wilayah negara dalam keadaan berbahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya (Wasistiono, 2009:4).

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota (Wasistiono, 2009:5).

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antar Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi : eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah (Wasistiono, 2009:5).

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian

urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengaturan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas, oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang

ditetapkan pemerintah. kabupaten dan kotamadya dibagi dalam wilayah-wilayah kecamatan.

Pasal 120 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang bertugas membantu kepala daerah dalam melaksanakan sebagian tugas-tugas kepala daerah.

Pasal 126 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada peraturan pemerintah. Selanjutnya Pasal 126 ayat (2) menentukan bahwa kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Tugas umum pemerintahan yang diselenggarakan oleh Camat tidak dimaksudkan sebagai pengganti urusan pemerintahan umum, karena Camat bukan lagi sebagai kepala wilayah. Selain itu, intinya juga berbeda. Tugas umum pemerintahan sebagai kewenangan atributif mencakup tiga jenis kewenangan yakni kewenangan melakukan koordinasi yang meliputi lima bidang kegiatan, kewenangan melakukan pembinaan serta kewenangan melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan koordinasi dan pembinaan merupakan bentuk pelayanan secara tidak langsung (*indirect services*), karena yang dilayani adalah entitas pemerintahan lainnya sebagai pengguna (*users*), meskipun pengguna akhirnya

(*end users*) tetap masyarakat. Sedangkan kewenangan pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengguna (*users*) maupun pengguna akhirnya (*end users*) sama yakni masyarakat. Jenis pelayanan ini dapat dikategorikan sebagai pelayanan secara langsung (*direct services*) (Wasistiono, 200:33).

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dianggap menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundangundangan. Sebagai salah seorang perangkat daerah Camat mempunyai tugas dan kewenangan berdasarkan pelimpahan tugas dari walikota dalam menangani sebagian urusan otonomi daerah dan urusan pemerintahan umum lainnya.

Bupati/Walikota yang paham tentang penyelenggaraan pemerintahan, akan melakukan delegasi kewenangan yang luas kepada Camat sehingga fungsinya menjadi lebih besar dan luas dibanding pada waktu Camat masih menjadi kepala wilayah. Pendelegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat sebenarnya menguntungkan Bupati/Walikota bersangkutan, karena mereka tidak dibebani oleh urusan-urusan elementer berskala kecamatan yang dapat diselesaikan oleh Camat.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Pasal 15 ayat (1) dan (2) mengatur ketentuan Camat dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :

1. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundangundangan;
4. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;

5. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
7. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Pasal 15 ayat (1) dan (2) di atas, maka kewenangan yang secara langsung didapatkan oleh camat hanya sebatas mengkoordinir beberapa bidang saja, selain yang telah disebutkan harus melalui pelimpahan wewenang yang bersifat delegasi dari kepala daerah.

Pelimpahan wewenang dari kepala daerah kepada camat dan kecamatan akan memberikan ruang gerak yang cukup luas dalam melaksanakan tugasnya, namun kebanyakan pelimpahan wewenang ini tidak disertai dengan sarana dan prasarana yang mendukung, sehingga pelaksanaannya belum terlalu maksimal.

Secara ringkas ada beberapa alasan tidak maksimalnya camat menjalankan fungsinya terkait dengan kewenangan di atas. *Pertama*, kewenangan tetap berada pada kepala daerah dan didistribusikan kepada SKPD pendukung pemerintahan, dalam hal ini camat tidak dapat berbuat banyak kalau terjadi kekosongan intervensi di wilayahnya karena camat tidak mendapatkan kewenangan penuh, *kedua*, camat tidak mempunyai *political will* di wilayahnya dengan keterbatasan wewenang yang dimilikinya, dan yang *ketiga*, camat walaupun ada pelimpahan wewenang yang lebih luas dari kepala daerah, biasanya tidak didukung oleh dana, SDM dan sarana yang memadai dalam melaksanakan pelayanan pada masyarakat (Muluk, 2006:27).

Berdasarkan pengamatan di lapangan, kedudukan dan peran camat pada saat ini, masih rendah kualitasnya dibanding dengan apa yang harus diselenggarakannya, begitu juga masyarakatnya belum banyak yang bisa mengurus kebutuhannya apalagi yang menyangkut dengan urusan-urusan pemerintahan. Mereka memerlukan pelayanan, bimbingan dan arahan. Aparatur pemerintah daerah kabupaten/kota belum dapat secara langsung menangani persoalan di tingkat desa/kelurahan karena begitu banyak persoalan yang timbul di tingkat terbawah itu tidak dapat diketahui aparatur kabupaten/kota secara langsung. Keterbatasan waktu dan tenaga aparatur pemerintah daerah kabupaten/kota mempengaruhi pula terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di tingkat desa/kelurahan.

Pemecatan yang dilakukan Walikota Bandarlampung terhadap Kepala Lingkungan I Kelurahan Pinang Jaya tentu tidak akan terjadi jika ada pendelegasian kewenangan yang maksimal kepada camat untuk menyelesaikannya di tingkat kecamatan. Tetapi pada kenyataannya, meskipun camat sudah mengakui kekeliruannya dan bersedia mengangkat yang bersangkutan untuk kembali menjadi kepala lingkungan, walikota tetap bersikukuh untuk melakukan pemecatan. Lemahnya kewenangan camat dimana masalah di tingkat paling bawah sekalipun tidak dapat diputuskan oleh camat, menunjukkan pendelegasian kewenangan yang sangat terbatas oleh walikota.

Keberadaan kecamatan sebagai SKPD dalam pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan daerah layak untuk ditingkatkan kewenangannya, karena disamping sebagai pembantu kepala daerah dalam melakukan pelayanan, juga sangat berguna dalam hal pembinaan aparatur pemerintahan desa yang belum bisa

maksimal. Namun perlu digaris bawahi, perluasan kewenangan camat harus juga diimbangi dengan peningkatan sumber dana, infrastruktur, SDM serta perhatian yang besar dari pemerintah daerah terhadap wilayah kecamatan.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

“Bagaimana kedudukan dan peran Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilihat dari pendekatan New Public Service ?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk:

Mendeskripsikan dan menganalisis kedudukan dan peran Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat:

1. Secara teoritis, memberikan sumbangan pemikiran bagi Ilmu Manajemen Pemerintahan, yaitu menemukan model camat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
2. Secara praktis dan aplikatif dapat memberikan masukan bagi praktisi pemerintahan dalam melaksanakan pemerintahan di tingkat kecamatan.