

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Sebelum melakukan pembahasan lebih jauh, terlebih dahulu akan diuraikan dan dijelaskan tentang beberapa konsep dan teori yang berkaitan dengan kedudukan dan peran camat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2.1 Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “bevoegdheid”. Berdasarkan pendapat Henc van Maarseveen, bahwa teori kewenangan digunakan di dalam hukum publik yaitu, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada konsep wewenang pemerintahan, tidak semua komponen wewenang yang ada dalam hukum publik, karena wewenang hukum publik memiliki cakupan luas termasuk wewenang dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan (Suriata, 2009).

Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat (Pungus, 2011).

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan tersebut. Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap pejabat yang dituju atas jabatan yang diembannya. Atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari organ pemerintahan yang satu kepada organ pemerintahan lainnya. Atau dengan kata lain terjadi pelimpahan kewenangan. Jadi tanggung jawab/ tanggung gugat berada pada penerima delegasi/ delegataris. Kewenangan delegasi dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya.

3. Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Pada mandat tidak terjadi peralihan tanggung jawab, melainkan tanggung jawab tetap melekat pada sipemberi mandat. Pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan sehingga mandat tidak perlu ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan hirarkis organisasi pemerintahan.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut (Hadjon,2010):

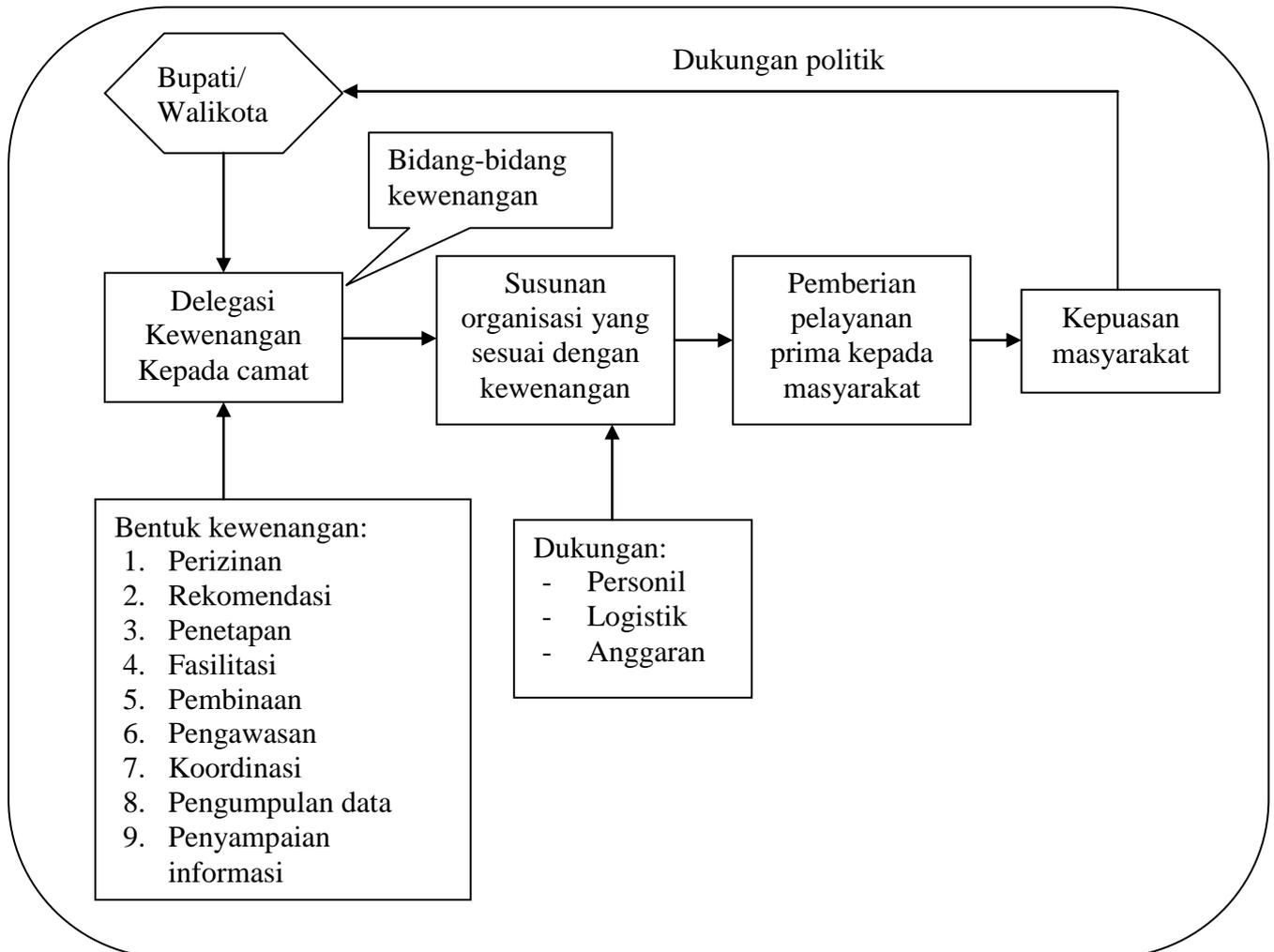
- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- d. Peraturan kebijakan (beleidsregel), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

2.1.1 Pelimpahan Kewenangan

Pendelegasian kewenangan adalah pelimpahan kewenangan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang diberikan dari pihak atasan kepada bawahan. Dalam pendelegasian kewenangan, ada beberapa ketentuan yang harus diperhatikan (Wasistiono, 2009:51) :

1. Kewenangan tersebut tidak beralih menjadi kewenangan si penerima delegasi;
2. Penerima delegasi wajib bertanggung jawab kepada pemberi delegasi;
3. Pembiayaan untuk melaksanakan wewenang tersebut berasal dari pemberi delegasi kewenangan.

Bagan Nomor: 1
Alur Pendelegasian Sebagian Kewenangan
Bupati/Walikota kepada camat
(Wasistiono, 2009:59)



Pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat dapat dilaksanakan apabila memenuhi 4 (empat) syarat sebagai berikut (Wasistiono, 2009:55) :

1. Adanya keinginan politik dari Bupati/walikota untuk mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintahan kepada Camat ;
2. Adanya kemauan politik dari Bupati/walikota dan DPRD kabupaten/kota untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat bagi jenis-jenis pelayanan yang mudah, murah, dan cepat.
3. Adanya kelegawaan dari dinas atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis yang dapat dijalankan oleh Camat, melalui Peraturan Kepala Daerah;
4. Adanya dukungan anggaran dan personil untuk menjalankan kewenangan yang telah didelegasikan kepada Camat.

Wasistiono (2009:55) juga menjelaskan beberapa langkah teknis yang perlu dilakukan untuk dapat merumuskan dan mengimplementasikan pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada Camat, sebagai berikut:

1. Melakukan inventarisasi bagian-bagian kewenangan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah yang dapat didelegasikan kepada camat melalui pengisian daftar isian.
2. Mengadakan rapat teknis antara pimpinan dinas daerah dan atau lembaga teknis daerah dengan camat untuk mencocokkan bagian-bagian kewenangan yang dapat didelegasikan dan mampu dilaksanakan oleh Camat.
3. Menyiapkan rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk dijadikan peraturan.

4. Menata ulang organisasi kecamatan sesuai dengan besaran dan luasnya kewenangan yang didelegasikan untuk masing-masing kecamatan.
5. Mengisi organisasi dengan orang-orang yang sesuai kebutuhan dan kompetensinya, apabila perlu diadakan pelatihan teknis fungsional sesuai kebutuhan.
6. Menghitung perkiraan kebutuhan logistik untuk masing-masing kecamatan.

2.1.2 Penarikan Kewenangan

Sebagian kewenangan pemerintahan yang telah didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada camat dapat ditarik kembali kapanpun. Alasan penarikan kembali kewenangan tersebut antara lain:

1. Kewenangan yang telah didelegasikan kepada camat ternyata tidak dilaksanakan dengan baik , karena berbagai alasan seperti tidak adanya dukungan dana, tidak adanya dukungan logistik, duplikasi kegiatan dengan dinas daerah atau lembaga teknis daerah lainnya.
2. Obyek sasaran dari kewenangan tersebut tidak ada di kecamatan bersangkutan
3. Setelah dilaksanakan ternyata pendelegasian kewenangan yang dijalankan oleh camat justru menimbulkan ketidakefektivan.

Adanya kebijakan baru di bidang pemerintahan sehingga kewenangan yang selama ini dijalankan oleh camat dengan berbagai pertimbangan kemudian ditarik kembali dan dipindahkan pelaksanaannya kepada unit organisasi pemerintahan yang lainnya.

2.2 Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kewenangan resmi atau lembaga pemerintahan untuk membuat dan melaksanakan berbagai kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini, maka telaah mengenai perilaku aktor pemerintahan dan lembaga pemerintahan, proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintahan menjadi penting untuk dipelajari (Makhya, 2006:24).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam Bratakusumah (2002:46) asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan mencakup:

1. Asas kepastian hukum, yaitu mengutamakan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan, sebagai dasar setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu mengedepankan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan sebagai landasan penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum, yaitu mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang

penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. Asas proporsionalitas, yaitu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Asas profesionalitas, yaitu mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas akuntabilitas, yaitu bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Rafsanjani, 2011):

1. Fungsi Pengaturan (*regulation*).

Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat

yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.

2. Fungsi Pelayanan (*public service*).

Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*Public service*) dan pelayanan sipil (*Civil service*) yang menghargai kesetaraan.

3. Fungsi Pemberdayaan (*empowering*)

Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peran serta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila

kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.

2.3 Kedudukan dan Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dilihat Dari Konsep New Public Service

2.3.1 Konsep Old Public Administration

Dalam paradigma OPA, gerakan untuk melakukan perubahan yang lebih baik telah diprakarsai oleh Woodrow Wilson. Ia menyarankan agar administrasi publik harus dipisahkan dari dunia politik (dikotomi politik-administrasi). Berdasarkan pengalaman Wilson, negara terlalu memberi peluang bagi para administrator untuk mempratekan sistem nepotisme dan spoil. Karenanya ia mengeluarkan doktrin untuk melakukan pemisahan antara dunia legislatif (politik) dengan dunia eksekutif, dimana para legislator hanya merumuskan kebijakan dan para administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan.

Sosok birokrasi yang ditawarkan Wilson ini sejalan dengan jiwa atau semangat bisnis. Wilson menuntut agar para administrator publik selalu mengutamakan nilai efisiensi dan ekonomis sehingga mereka harus diangkat berdasarkan kecocokan dan kecakapan dalam bekerja ketimbang keanggotaan atau kedudukan dalam suatu partai politik. Ajakan Wilson untuk meniru dunia bisnis ini membawa suatu implikasi penting dalam pemerintahan yaitu bahwa prinsip-prinsip dalam dunia bisnis yang diparkasai oleh Taylor pantas untuk diperhatikan.

Metode keilmuan, menurut Taylor, harus menggeser metode rule of thumb. Tenaga kerja harus diseleksi, dilatih dan dikembangkan secara ilmiah, dan

didorong untuk bekerja sama dalam menyelesaikan berbagai tugas pekerjaan sesuai prinsip-prinsip keilmuan. Dunia telah mengakui kebesaran Taylor dalam membangun prinsip manajemen yang profesional (Silviana, 2003)

Secara ringkas, karakteristik OPA adalah sebagai berikut (Yudiatmaja, 2009):

- Fokus utama adalah penyediaan pelayanan publik melalui organisasi atau badan resmi pemerintah.
- Kebijakan publik dan administrasi negara dipahami sebagai penataan dan implementasi kebijakan yang berfokus pada satu cara terbaik (*on a single*), kebijakan publik dan administrasi negara sebagai tujuan yang bersifat politik.
- Administrator publik memainkan peranan yang terbatas dalam perumusan kebijakan publik dan pemerintahan; mereka hanya bertanggung-jawab mengimplementasikan kebijakan publik.
- Pelayanan publik harus diselenggarakan oleh administrator yang bertanggung-jawab kepada pejabat politik (*elected officials*) dan dengan diskresi terbatas.
- Administrator bertanggung-jawab kepada pimpinan pejabat politik (*elected political leaders*) yang telah terpilih secara demokratis.
- Program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang hierarkis dengan kontrol yang ketat oleh pimpinan organisasi.
- Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- Organisasi publik melaksanakan sistem tertutup sehingga keterlibatan warga negara dibatasi.

- Peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting* dan *Budgeting*.

2.3.2 Konsep New Public Management

Konsep New Public Management atau NPM adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. Ia biasanya dilawankan dengan Old Public Administration (OPA). Konsep NPM muncul tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan reformasi sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan pada control atas output kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada pasar dan kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi customer.

Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah, pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan swasta untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya. Sementara pemerintah distereotipkan kaku, birokratis, mahal, dan inefisien, sektor swasta ternyata jauh lebih berkembang karena terbiasa berkompetisi dan menemukan peluang-peluang baru. Sebab itu, sektor swasta banyak melakukan inovasi-inovasi baru dan prinsip-prinsip kemanajemennya.

Dalam NPM, pemerintah dipaksa untuk mengadopsi, baik teknik-teknik administrasi bisnis juga nilai-nilai bisnis. Ini meliputi nilai-nilai seperti kompetisi, pilihan pelanggan, dan respek atas semangat kewirausahaan. Sejak tahun 1990-an,

reformasi-reformasi di sektor publik menghendaki keunggulan-keunggulan yang ada di sektor swasta diadopsi dalam prinsip-prinsip manajemen sektor publik.

A. Prinsip-prinsip NPM

NPM adalah konsep “payung”, yang menaungi serangkaian makna seperti desain organisasi dan manajemen, penerapan kelembagaan ekonomi atas manajemen publik, serta pola-pola pilihan kebijakan. Telah muncul sejumlah debat seputar makna asli dari NPM ini. Namun, di antara sejumlah perdebatan itu muncul beberapa kesamaan yang dapat disebut sebagai prinsip dari NPM, yang meliputi (Basri, 2009):

1. Penekanan pada manajemen keahlian manajemen profesional dalam mengendalikan organisasi;
2. Standar-standar yang tegas dan terukur atas performa organisasi, termasuk klarifikasi tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilannya;
3. Peralihan dari pemanfaatan kendali input menjadi output, dalam prosedur-prosedur birokrasi, yang kesemuanya diukur lewat indikator-indikator performa kuantitatif;
4. Peralihan dari system manajemen tersentral menjadi desentralistik dari unit-unit sektor publik;
5. Pengenalan pada kompetisi yang lebih besar dalam sektor publik, seperti penghematan dana dan pencapaian standar tinggi lewat kontrak dan sejenisnya;

6. Penekanan pada praktek-praktek manajemen bergaya perusahaan swasta seperti kontrak kerja singkat, pembangunan rencana korporasi, dan pernyataan misi; dan
7. Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit.

B. NPM di Indonesia

Telah disampaikan, NPM terutama diterapkan tidak hanya di Negara-negara dengan level kemakmuran tinggi seperti Inggris, Swedia, ataupun Selandia Baru, tetapi juga di Negara-negara dengan tingkat kondisi yang setara Indonesia seperti India, Thailand ataupun Jamaika. Dalam penerapannya di Indonesia, satu penelitian yang diangkat oleh Samodra Wibawa dari Fisipol Universitas Gadjah Mada menemukan sejumlah persoalan tatkala konsep-konsep dalam NPM diterapkan di sejumlah kabupaten.

Wibawa menemukan sejumlah hambatan tatkala NPM coba diterapkan di kabupaten-kabupaten Indonesia. Pertama, dalam hal manajemen kontrak, DPRD dipandang belum mampu merumuskan produk dan menetapkan standar kualitas bagi setiap instansi pemerintahan. Kedua, pola komando dalam bioraksi masih cukup kuat, dimana komunikasi lebih bersifat atas-bawah ketimbang sebaliknya.

C. PERMASALAHAN DALAM PENERAPAN *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

Terdapat beberapa masalah dalam menerapkan konsep *New Public Management* di negara berkembang (Mahmudi, 2003) :

1. *New Public Management* didasarkan pada penerapan prinsip/mechanisme pasar atas kebijakan publik dan manajemennya. Hal ini juga terkait dengan pengurangan peran pemerintah yang digantikan dengan pengembangan pasar, yaitu dari pendekatan pemerintah sentris (*state centered*) menjadi pasar sentris (*market centered approach*). Negara-negara berkembang memiliki pengalaman yang sedikit dalam ekonomi pasar. Pasar di negara berkembang relatif tidak kuat dan tidak efektif. Perekonomian pasarnya lebih banyak didominasi oleh asing atau perusahaan asing, bukan pengusaha pribumi atau lokal. Di samping itu, pasar di negara berkembang tidak efektif karena tidak ada kepastian hukum yang kuat.
2. Terdapat permasalahan dalam privatisasi perusahaan-perusahaan publik. Privatisasi di negara berkembang bukan merupakan tugas yang mudah. Karena pasar di negara berkembang belum kuat, maka privatisasi akhirnya akan berarti kepemilikan asing atau kelompok etnis tertentu yang hal ini dapat membahayakan, misalnya menciptakan keretakan sosial.
3. Perubahan dari mekanisme birokrasi ke mekanisme pasar apabila tidak dilakukan secara hati-hati bisa menciptakan wabah korupsi. Hal ini juga terkait dengan permasalahan budaya korupsi yang kebanyakan dialami negara-negara berkembang. Pergeseran dari budaya birokrasi yang bersifat patronistik menjadi budaya pasar yang penuh persaingan membutuhkan upaya yang kuat untuk mengurangi kekuasaan birokrasi.

4. Kesulitan penerapan *New Public Management* di negara berkembang juga terkait dengan adanya permasalahan kelembagaan, lemahnya penegakan hukum, permodalan, dan kapabilitas sumber daya manusia. terjadi karena Selain itu, negara berkembang terus melakukan reformasi yang tidak terkait atau bahkan berlawanan dengan agenda NPM. Paket dalam agenda NPM tidak dilaksanakan sepenuhnya

2.3.3 Konsep New Public Service

NPS adalah cara pandang baru dalam administrasi negara yang mencoba menutupi (*covered*) kelemahan-kelemahan paradigma OPA dan NPM.

NPS berakar dari beberapa teori, yang meliputi:

1. Teori tentang demokrasi kewarganegaraan; perlunya pelibatan warganegara dalam pengambilan kebijakan dan pentingnya deliberasi untuk membangun solidaritas dan komitmen guna menghindari konflik.
2. Model komunitas dan masyarakat sipil; akomodatif terhadap peran masyarakat sipil dengan membangun *social trust*, kohesi sosial dan jaringan sosial dalam tata pemerintahan yang demokratis.
3. Teori organisasi humanis dan administrasi negara baru; administrasi negara harus fokus pada organisasi yang menghargai nilai-nilai kemanusiaan (*human beings*) dan respon terhadap nilai-nilai kemanusiaan, keadilan dan isu-isu sosial lainnya.
4. Administrasi negara postmodern; mengutamakan dialog (dirkurusus) terhadap teori dalam memecahkan persoalan publik daripada menggunakan *one best way perspective*.

Prinsip-prinsip NPS:

1. Melayani masyarakat sebagai warga negara, bukan pelanggan; melalui pajak yang mereka bayarkan maka warga negara adalah pemilik sah (*legitimate*) negara bukan pelanggan.
2. Memenuhi kepentingan publik; kepentingan publik seringkali berbeda dan kompleks, tetapi negara berkewajiban untuk memenuhinya. Negara tidak boleh melempar tanggung-jawabnya kepada pihak lain dalam memenuhi kepentingan publik.
3. Mengutamakan warganegara di atas kewirausahaan; kewirausahaan itu penting, tetapi warga negara berada di atas segala-galanya.
4. Berpikir strategis dan bertindak demokratis; pemerintah harus mampu bertindak cepat dan menggunakan pendekatan dialog dalam menyelesaikan persoalan publik.
5. Menyadari kompleksitas akuntabilitas; pertanggungjawaban merupakan proses yang sulit dan terukur sehingga harus dilakukan dengan metode yang tepat.
6. Melayani bukan mengarahkan; fungsi utama pemerintah adalah melayani warga negara bukan mengarahkan.
7. Mengutamakan kepentingan masyarakat bukan produktivitas; kepentingan masyarakat harus menjadi prioritas meskipun bertentangan dengan nilai-nilai produktivitas.

NPS adalah cara pandang baru yang mencoba menutupi kelemahan-kelemahan paradigma OPA dan NPM. NPS juga memiliki kekurangan, berikut ini akan diuraikan beberapa kritik terkait dengan beberapa kelemahan NPS.

1. Pendekatan politik dalam administrasi negara

Secara epistemologis, NPS berakar dari filsafat politik tentang demokrasi. pemerintah harus melayani (*serve*) bukan mengarahkan (*steer*), pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai warga negara (*citizens*) bukan sebagai pelanggan (*customers*), pemerintah bertanggung-jawab melayani masyarakat sebagai warga negara karena pada awalnya warga negaralah yang mendirikan negara dan kemudian menjalankannya serta terikat dengan aturan aturan negara. Oleh karena itu, secara etika dan moral warga negara adalah pemilik negara.

2. Standar ganda dalam mengkritik NPM

NPS berusaha mengkritik NPM, tetapi tidak tegas karena kritikan terhadap NPS hanyalah kritik secara konseptual bukan kritik atas realitas pelaksanaan NPM yang gagal di banyak negara. Dalam konsep NPS, nilai-nilai neoliberalisme NPM tidak hilang secara otomatis. Ketika pemerintah melayani masyarakat sebagai warga negara misalnya, aspek privatisasi bisa saja tetap berlangsung asalkan atas nama melayani kepentingan warga negara bukan pelanggan. Misalnya, sektor pendidikan dapat diprivatisasi asalkan pelaksana pendidikan tetap melayani masyarakat sebagai warga negara bukan pelanggan.

3. Aplikasi NPS masih diragukan

Prinsip-prinsip NPS belum tentu bisa diaplikasikan pada semua tempat, situasi dan kondisi. Prinsip-prinsip NPS masih terlalu abstrak dan perlu dikonkritkan lagi. Prinsip dasar NPS barangkali bisa diterima semua pihak, namun bagaimana prinsip ini bisa diimplementasikan sangat bergantung pada aspek lingkungan. NPS terlalu mensimplifikasikan peran pemerintah pada aspek pelayanan publik. Padahal, urusan pemerintah tidak hanya berkaitan dengan bagaimana menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi juga menyangkut bagaimana melakukan pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bagi negara-negara berkembang, pelayanan publik bisa jadi belum menjadi agenda prioritas karena masih berupaya mengejar pertumbuhan dan meningkatkan pembangunan.

Kecamatan sebagai institusi pemerintah, merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kota yang dalam melaksanakan fungsinya berfokus pada aturan-aturan untuk mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan dimana Camat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi, mempunyai kedudukan dan menerima kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penegasan kedudukan Camat selaku perangkat Daerah tertuang dalam pasal 12 Peraturan Pemerintah RI nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, adalah :

- a. Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten / Kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu, dipimpin oleh Camat yang berada di

bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati / Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota,

- b. Camat diangkat oleh Bupati / Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri,
- c. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati / Walikota,
- d. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah,
- e. Pedoman mengenai organisasi Kecamatan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendapat persetujuan Menteri yang bertanggungjawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.

2.4 Kerangka Pikir

Setelah dilakukan penguraian terhadap beberapa pengertian dan konsep utama yang membatasi penelitian ini, maka kerangka pikir menjadi kelengkapan yang sama pentingnya. Kerangka pikir merupakan instrumen yang memberikan penjelasan sebagaimana upaya penulis memahami pokok masalah dan menjadi panduan penulisan tesis ini.

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.

Kedudukan dan peran camat yg diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ditempatkan sebagai perangkat daerah yang melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Pendekatan new institutionalisme mempelajari institusi/organisasi yang berfokus pada aturan-aturan, dimana Camat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi, berfokus pada aturan-aturan untuk mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.