

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu wujud pemerintahan yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat adalah Kecamatan. sebagai subsistem pemerintahan di Indonesia, kecamatan mempunyai kedudukan cukup strategis dan menjalankan peran fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan serta kemasyarakatan. Kecamatan secara umum dahulu merupakan satuan wilayah dan sekarang menjadi satuan administrasi (<http://jurisprudence-journal.org/2012/07/pergeseran-kedudukan-camat-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan-daerah-perspektif-normatif/> di akses 9 Desember 2013).

Setelah diberlakukannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah direvisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang meletakkan otonomi secara utuh dan bulat di tingkat Kabupaten, memunculkan berbagai perubahan dalam kaitanya dengan potensi ataupun fungsi Kecamatan. Kecamatan bukan lagi menjadi wilayah administrasi tetapi hanya sebagai wilayah kerja Camat. Pada bagian lain dengan Desa bukan lagi merupakan bawahan Kecamatan, menjadikan hubungan antara Pemerintah Desa dan Kecamatan seakan terputus. Implikasi dari

hal itu, Kepala Desa seolah tidak mau lagi dikoordinir oleh Camat dalam menjalankan roda pemerintahan. Berbagai permasalahan Desa yang seharusnya dapat diselesaikan di tingkat Kecamatan, justru langsung dibawa ke Kabupaten(<http://jurisprudence-journal.org/2012/07/pergeseran-kedudukan-camat-dalam-penyelenggaraan-pemerintahan-daerah-perspektif-normatif/> di akses 9 Desember 2013).

Seiring dengan perubahan kebijakan penyelenggaraan dan sistem pemerintahan daerah di Indonesia ditandai dengan kehadiran Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah memberi warna baru terhadap lembaga Kecamatan. Dikatakan demikian Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 merupakan “kontrakonsep” terhadap Undang-undang yang lama karena adanya perbedaan filosofi serta paradigma yang mendasarinya. Perubahan tersebut (dalam Sadu Wasistiono, 2009:1-2) meliputi antara lain:

- a. Dari filosofi “keseragaman” berubah menjadi filosofi “keanekaragaman” dalam kesatuan. Daerah diberikan kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, termasuk kebebasan mengatur organisasi kecamatannya.
- b. Dari paradigma administratif yang mengutamakan dayaguna dan hasilguna pemerintahan menjadi paradigma demokratisasi, partisipasi masyarakat serta pelayanan.
- c. Tugas utama pemerintah daerah yang semula sebagai promotor pembangunan berubah menjadi pelayanan masyarakat, sehingga unit-unit pemerintahan

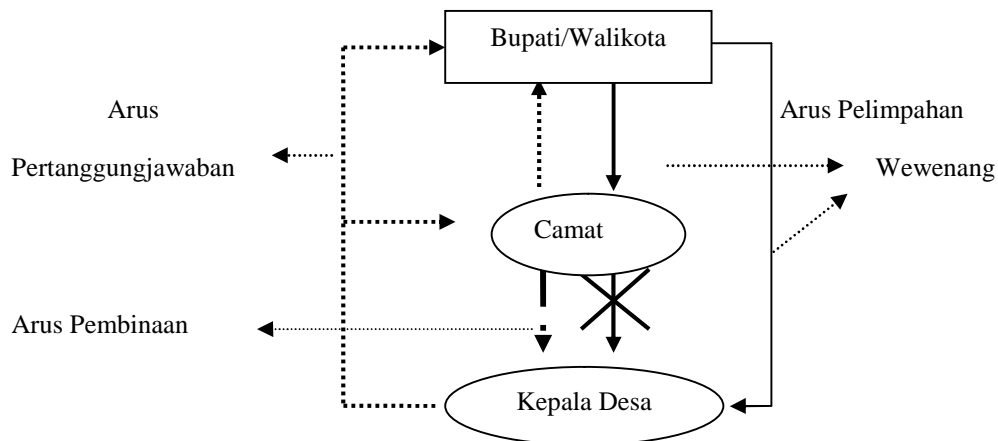
yang berhadapan dan memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat perlu diperkuat.

- d. Dari dominasi eksekutif (*executive heavy*) berubah ke arah dominasi legislatif (*legislative heavy*).
- e. Pola otonomi yang digunakan adalah a-simetris, menggantikan pola otonomi simetris.
- f. Pengaturan terhadap Desa yang terbatas, menggantikan pengaturan yang luas dan seragam secara nasional..
- g. Penggunaan pendekatan”besaran dan isi otonom” (*size and content approach*) dalam pembagian daerah otonom, menggantikan pendekatan berjenjang (*level approach*).

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, di dalam Pasal 127 ayat (1) UU Nomor 32 tahun 2004 dikemukakan bahwa: “Kelurahan/Desa di bentuk di wilayah kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah”. Artinya Kelurahan bukan perangkat kecamatan seperti pada UU sebelumnya dimana Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Konsekuensi logis dari pernyataan tersebut, di dalam menjalankan tugasnya Lurah tidak lagi bertanggung jawab kepada Camat, melainkan kepada Bupati/Walikota melalui Camat (Sadu Wasistiono, 2009:45-46)

Maka hubungan kerja antara Bupati/Walikota, Camat dan Lurah dapat digambarkan bagaimana alur pelimpahan kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat dan Lurah adalah sebagai berikut :

Bagan 1.1. Alur Pelimpahan Kewenangan dari Bupati/Walikota Kepada Camat dan Kepala Desa



Sumber: Sadu Wasistiono, 2009:46

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perubahan status, kedudukan, tugas dan wewenang serta hubungan kerja Kecamatan dapat dirinci dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel 1.1. Perubahan Kedudukan, Kewenangan dan Hubungan Kerja Kecamatan berdasarkan Undnag-undang

Kecamatan	UU No 5 Th 1974	UU No 22 Th 1999	UU No 32 Th 2004
Kedudukan	Sebagai kepala wilayah yang mempunyai wilayah administratif pemerintahan	Sebagai wilayah kerja camat yang sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota	Sebagai pelaksana sebagian urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Bupati/Walikota sebagai perangkat daerah kabupaten/kota
Kewenangan (Tugas dan Fungsi)	kewenangan atribut dan kewenangan	kewenangan delegatif	kewenangan delegatif

	delegatif.		
Hubungan Kerja dengan :			
a. Bupati/Walikota	-	Bersifat hirarkhis	-
b. Perangkat daerah Kabupaten/Kota	-	-	Bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional
b. Instansi Vertikal dan Dinas Daerah	Sebagai kepala wilayah yang mempunyai hubungan kerja secara hirarkhi vertikal ke atas secara berjenjang sampai ke Presiden	pada Instansi Vertikal, tidak otomatis bersifat koordinatif (kerja biasa). Sedangkan pada Dinas Daerah, bersifat koordinatif dan teknis fungsional	pada Instansi Vertikal, bersifat koordinasi teknis fungsional
c. Pemerintah Desa	bersifat sentralistik dan bersifat vertikal hirarkhis	bersifat koordinasi dan fasilitasi	bersifat koordinasi, pembinaan dan fasilitasi

Sumber : *Sadu Wasistiono (2009)*

Selanjutnya, berdasarkan perubahan Undang-undang tentang otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berkaitan dengan hubungan kecamatan dengan desa juga memerlukan pengawasan pelaksanaannya agar bisa berjalan dengan maksimal. Pedoman dalam pengawasan tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Daerah Pasal 36 yaitu pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah berpedoman pada norma:

- a. obyektif, profesional, independen dan tidak mencari-cari kesalahan
- b. terus-menerus untuk memperoleh hasil yang berkesinambungan
- c. efektif untuk menjamin adanya tindakan koreksi yang cepat dan tepat

d. mendidik dan dinamis

Dari hal tersebut terdapat perbedaan baik status pada Kecamatan maupun kedudukan Camat dan tentunya mempengaruhi apa yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan juga berpengaruh terhadap eksistensi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan.

Wilayah daerah Kabupaten Lampung Timur khususnya pada Kecamatan Bandar Sribhawono telah dijadikan objek penelitian karena wilayah yang infrastrukur pembangunan jalan belum optimal sehingga cukup sulit dijangkau untuk menuju wilayah kabupaten tersebut. Untuk menuju ke Kabupaten Lampung Timur, sebelah barat berbatasan dengan Sekampung udik dengan melalui jalan yang cukup parah seperti Sukabumi, Tanjung Bintang dan Gunung Agung. Di sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Way Jepara yang wilayah tersebut adalah jalan menuju ke Ibukota Kabupaten yaitu Sukadana yang sekarang sedang mengerjakan perbaikan jalan.

Sebagai sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat yang penuh dinamika, kecamatan mengalami banyak masalah sebagai organisasi administratif. Kecamatan Bandar Sribhawono memiliki penduduk 43.171 jiwa dengan luas wilayah 100,27 km². Ibukota Kecamatan Bandar Sribahowono, berkedudukan di desa Sribhawono yang wilayah kecamatannya meliputi 7 (tujuh) desa diantara Desa Sribhawono yang merupakan desa terpusat yang berjarak 2 Km dari kantor kecamatan, Desa Sadar Sriwijaya, Desa Srimenanti, Desa Sri Pendowo, Desa Waringin Jaya, Desa Bandar Agung, dan Desa Mekar jaya yang

merupakan desa terjauh yang berjarak 10 Km dari wilayah kecamatan (sumber: BPS Kabupaten Lampung Timur 2009/2010)

Mekar Jaya adalah desa terjauh dari Kecamatan Bandar Sribhawono. Oleh karena itu, bagaimana koordinasi antara kecamatan dengan pemerintah desa, apakah sudah efektif atau belum dalam menjalankan penyelenggaraan otonomi daerah dengan melaksanakan program-program, khususnya pada pelaksanaan pembangunan dimana harus membuat perencanaan pembangunan terdahulu dengan melalui kegiatan musyawarah rencana pembangunan atau sering disebut musrenbang jika dilihat dari akses jalan yang kurang memadai. Maka dari masalah tersebut peneliti menduga dengan masih adanya akses jalan tersebut untuk menuju wilayah kecamatan kemungkinan akan menjadi suatu hambatan pada desa-desa untuk melakukan koordinasi atau menyampaikan hal-hal yang berkaitan tentang kegiatan pemerintahan. Karena komunikasi secara langsung akan lebih efektif dibandingkan berkomunikasi dengan cara lain di dalam suatu organisasi dengan tujuan agar koordinasi antara pemerintah desa dengan pemerintah kecamatan dapat berjalan dengan optimal dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah mengingat banyaknya kegiatan-kegiatan dan unsur – unsur yang berbeda dalam proses penyelenggaraan kegiatan agar semua kegiatan yang berjalan bisa sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, dan pada sisi lain keberhasilan sebuah kegiatan tidak akan merusak keberhasilan kegiatan lainnya.

Koordinasi merupakan sebuah proses yang meliputi beberapa langkah sebagai proses input koordinasi adalah saling memberi informasi tentang hal-hal tertentu

melalui komunikasi. Sumber informasi (*sender*) menyampaikan berita tertentu kepada masyarakat umum atau unit kerja lainnya (*receiver*). Unit kerja yang berkepentingan bisa langsung menyesuaikan diri dengan informasi itu atau memberikan *feedback* kepada sender atau masyarakat (Taliziduhu Ndraha 2003:295). Koordinasi yang dilakukan Kecamatan Bandar Srihawono dengan Desa Mekar Jaya terkait pelaksana pembangunan dimulai dari sosialisasi informasi, rapat-rapat koordinasi, komunikasi, pelaporan pelaksanaan program-program, insentif koordinasi(sumber: sekretaris camat Kecamatan Bandar Srihawono)

Masalah pemerataan pembangunan tidak hanya pada akses jalan yang kurang memadai namun terdapat pada pembangunan sarana dan prasarana yang kurang merata dilihat dari fasilitas sekolahan yang hanya mempunyai 2 sekolahan yakni Taman Kanak-kanan (TK) dan Sekolah Dasar (SD) di Desa Mekar Jaya. Karena semua sarana dan prasarana hanya tersedia dan berpusat di desa Srihawono dan desa Srimenanti. Bahkan klinik kesehatan pun juga tidak tersedia, masyarakat Mekar Jaya harus menuju ke Puskesmas Srihawono. Hal ini bisa mengakibatkan kesenjangan dan kecemburuan sosial antar desa terutama pada desa-desa yang dianggap desa tertinggal. Karena bagaimana cara pemerintah kecamatan dalam melakukan koordinasi pada tiap-tiap desa apakah sama atau terjadi spesialisasi yang mengakibatkan masih ada desa yang belum mendapatkan fasilitas atau pemerataan pada pelaksanaan pembangunan.

Pembangunan mempunyai pengertian yang sangat luas, secara sederhana pembangunan itu adalah perubahan kearah yang lebih baik dan lebih maju dari sebelumnya. Pembangunan dapat diartikan juga sebagai gagasan untuk mewujudkan sesuatu yang di cita-citakan. Dimana gagasan tersebut lahir dalam bentuk usaha untuk mengarahkan dan melaksanakan pembinaan, pengembangan, serta pembangunan bangsa. Perubahan ke arah perbaikan itu sendiri memerlukan pengerahan segala budi daya manusia untuk mewujudkan apa yang dicita-citakan. Dengan sendirinya pembangunan merupakan proses penalaran dalam rangka menciptakan kebudayaan dan peradaban manusia. Oleh karena itu, agar pelaksanaan pembangunan dapat tercapai sesuai dengan apa yang diharapkan maka perlu adanya perencanaan yang matang dan bisa terkoordinir dengan baik.

Arah pembangunan ditentukan oleh perencanaan pembangunan yang dilaksanakan baik dalam lingkup daerah (kabupaten/kota), provinsi maupun nasional. Seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam peraturan tersebut dikemukakan bahwa setiap daerah mempunyai kewajiban menyusun perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah dirangkum dalam sebuah dokumen yang dikenal dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), yaitu dokumen yang berisi tentang kebijakan publik dan arah kebijakan pembangunan daerah dalam kurun waktu satu tahun. Isi dari RKPD tersebut mencakup rancangan kerangka ekonomi daerah, program

prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan

(sumber:http://www.banyuwangikab.go.id/media/perencanaan_anggaran/pdf/Rancangan_BABIRKPD2014.pdf diakses pada 11 Desember 2014).

Selain merupakan dokumen perencanaan pemerintah untuk periode satu tahun, Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lampung Timur Tahun 2010-2015 dengan berpedoman pada RKPD Provinsi Lampung dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Penyusunan RKPD Kabupaten Lampung Timur tahun 2014, tidak lepas dari hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan daerah pada tahun sebelumnya serta hasil penjaringan aspirasi masyarakat yang biasa disebut Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Tahunan yang dimulai dari Musrenbang desa/kelurahan, kecamatan, dan kabupaten.

Musrenbang merupakan rangkaian kegiatan penting dalam penyusunan rencana pembangunan nasional yang terpadu. Dalam hal ini, pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib menyusun dokumen rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana kerja pemerintah daerah sebagai landasan penyusunan RAPBN/RAPBD tahun berikutnya. Musrenbang berfungsi sebagai forum untuk menghasilkan kesepakatan antar pelaku pembangunan tentang rancangan RKP dan rancangan RKPD yang menitikberatkan pada pembahasan untuk sinkronisasi rencana kerja antara lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam pencapaian tujuan pembangunan nasional di daerah. Akan tetapi forum musrenbang selama ini

terbukti mengandung sejumlah kelemahan di hampir semua levelnya. Di level bawah proses musrenbang telah mengalami distorsi dalam pelaksanaannya. Kendala utama di tingkat desa/kelurahan ialah menyangkut kurangnya dilibatkannya berbagai unsur (*stakeholder*) yang terlibat ditingkat desa/kelurahan di dalam penyusunan musyawarah rencana pembangunan desa. Musyawarah rencana pembangunan desa hanya disusun oleh sebagian elite di desa/kelurahan tersebut, bahkan banyak desa yang hanya melibatkan kepala desa dan sekretaris desa. Dengan demikian, proyek yang diusulkan juga menjadi kepentingan elite desa/kelurahan. Bahkan sering kali pembangunan di setiap wilayah dikaitkan dengan politik. Contohnya di sebuah Kabupaten ada program bantuan untuk rehab sekolah yang jumlahnya terbatas, anggota legislatif yang berada di Desa tersebut berperan besar dalam tarik menarik program bantuan itu karena ingin dilihat berperan oleh masyarakat yang ada di wilayahnya (Menurut Sekretaris Desa Mekar Jaya)

Oleh karena itu peneliti mencoba mendeskripsikan koordinasi yang dijalankan oleh Kecamatan Bandar Sribhawono dengan Desa Mekar Jaya terkait pelaksanaan pembangunan dengan melaksanakan kegiatan musrenbang. Karena terlihat bahwa wilayah Kecamatan Bandar Sribhawono termasuk pada wilayah pengembangan yang menitikberatkan pada upaya peningkatan kualitas sarana dan prasarana yang sudah ada. Akan menjadi hal yang menarik untuk diteliti bagaimana peran camat sebagai koordinator dalam melakukan upaya perbaikan mutu pelayanan terkait sebagai penyelenggara pemerintahan daerah khususnya pada perencanaan pembangunan.

Berdasarkan uraian tersebut, maka untuk menganalisis mengenai kedudukan Camat seiring dengan diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dilakukan penelitian dengan judul : **“Koordinasi antara Kecamatan dengan Desa dalam Pelaksanaan Pembangunan berdasarkan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) (Studi pada Kecamatan Bandar Sribhawono Kabupaten Lampung Timur)”**

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Koordinasi antara Kecamatan dengan Desa dalam Pelaksanaan Pembangunan berdasarkan Musrenbang di Kecamatan Bandar Sribhawono Kabupaten Lampung Timur?
2. Kendala-kendala apa saja yang terjadi dalam Koordinasi kecamatan dengan desa dalam pelaksanaan pembangunan berdasarkan Musrenbang di Kecamatan Bandar Sribhawono Kabupaten Lampung Timur?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Ada pun tujuan penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Mendeskripsikan Koordinasi kecamatan dengan desa dalam terkait pelaksanaan pembangunan berdasarkan Musrenbang di Kecamatan Bandar Sribhawono Kabupaten Lampung Timur.

- b. Mendeskripsikan kendala-kendala yang terjadi dalam Koordinasi kecamatan dengan desa dalam pelaksanaan pembangunan berdasarkan Musrenbang di Kecamatan Bandar Sribhawono Kabupaten Lampung Timur.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian pengetahuan tentang ilmu Administrasi Negara khususnya tentang koordinasi kecamatan dengan desa dalam pemerataan pembangunan.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan pertimbangan serta saran bagi koordinasi pemerintah kabupaten, kecamatan dan kepala desa sebagai perangkat daerah dalam melaksanakan program-program khususnya pada perbaikan jalan dan pemerataan pembangunan sebagai sarana dan prasarana.