

PERGESERAN KEDUDUKAN CAMAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH (Perspektif Normatif)

Oleh:
Sri Sumarni

ABSTRACT

This study aims to determine: 1) the shift of the position of Head in the implementation of the Regional Government since the Law No. 5 of 1974 to Act No. 32 of 2004 2) the independence of sub district in Providing Regional Government.

This research is a normative legal research. Data sources used are secondary data drawn from primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. Method of data collection is done by literature study. Analysis of research data uses descriptive analysis method.

The results of this study are: 1) The position of Head of Local Government administration in the enforcement of Law No. 5 of 1974 and Act 5 of 1979 centrally administered sub-district is in the central region device that is the Regional Head and single lord in their area, but based on Law No. 22 of 1999 and Act No. 32 of 2004 changed the position of head of the original position to the Regional Center device, and the formation of districts is no longer a central government authority but to the authority of the District / City are determined by a Regional Regulation. 2) Implications of the position of Head is independence in the administration of Local Government in the enforcement of Law No. 5 of 1974 and Act 5 of 1979. Sub-district can take a very broad policy because at that time as The Regional Head of Administration is the central government apparatus in the region, while the period of validity of Law No. 22 of 1999 and Law No. 32 of 2004 Policy which can be identified and retrieved as sub district head is very narrow / limited depending on the delegation of authority given by the Regent.

Keywords: *shifting the position of district head*

Pendahuluan

Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terletak pada makna desentralisasinya. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, desentralisasi lebih diletakkan dalam kerangka *dekonsentrasi*, sehingga disamping terdapat Daerah Otonom juga terdapat Wilayah Administrasi. Selain desentralisasi dan dekonsentrasi juga dilaksanakan asas tugas pembantuan "*medebewind*". Daerah yang tergolong

dalam Daerah Otonom adalah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, karenanya otonomi pada masa itu juga disebut sebagai otonomi bertingkat. Sedangkan yang tergolong dalam Wilayah Administrasi adalah Propinsi, Kabupaten, Kotamadya, Kota Administrasi, dan Kecamatan. Wilayah kerja Daerah Otonom sama dengan wilayah kerja Wilayah Administrasi. Wilayah Daerah Tingkat I sama dengan wilayah Propinsi, demikian juga dengan wilayah kerja Daerah Tingkat II sama dengan wilayah kerja Kabupaten/Kotamadya. Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Wilayah Administrasi Propinsi dijabat oleh satu orang yang sama, yaitu Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Kepala Daerah Tingkat II dan Kepala Wilayah Administrasi Kabupaten/Kotamadya juga dijabat oleh satu orang, yaitu Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II.

Salah satu akibat dari dianutnya sistem kesatuan wilayah dan jabatan di atas, adalah orientasi pejabat baik selaku perangkat Daerah Otonom maupun Wilayah Administrasi yang selalu kepada Pusat atau Daerah tingkat atasnya, karena mereka dianggap dapat menentukan masa depan selanjutnya. Implikasi lebih jauh, adalah sekalipun pemerintahan didekatkan pada rakyat dengan memperbanyak Kecamatan, dan juga segenar apapun slogan tentang pelayanan prima dilontarkan, maka tidak banyak mengubah pola perilaku pejabatnya sehingga yang bersangkutan lebih berorientasi pada kepentingan rakyat.

Kelemahan tersebut oleh Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diperbaiki dengan meletakkan desentralisasi sebagai devolusi. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah masih menganut prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, namun tetap pada devolusi, sehingga yang diserahkan kepada Daerah tidak lagi sebagian urusan pemerintahan tetapi kewenangan pemerintahan. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa pada dasarnya “kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”.

Harapan dari transfer kewenangan itu antara lain, Daerah akan lebih banyak memiliki keleluasaan dalam mengelola rumah tangganya, sehingga akan lebih banyak masyarakat yang terlibat dalam pengelolaan pemerintahan yang akhirnya kualitas pelayanan pemerintah akan menjadi lebih baik. Kelebihan lain dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah desentralisasi pada tingkat Kabupaten dan Kota dilaksanakan secara utuh dan bulat, sehingga keduanya tidak lagi menjadi Wilayah Administrasi, tetapi hanya merupakan Daerah Otonom. Kedudukan itu sangat berbeda dengan Propinsi, dimana disamping sebagai Daerah Otonom Propinsi juga berkedudukan sebagai Wilayah Administrasi. Demikian juga dengan Kecamatan yang semula merupakan Wilayah Administrasi dalam kerangka dekonsentrasi kini berubah menjadi perangkat Daerah Otonom Kabupaten/Kota.

Salah satu harapan dari perubahan sistem itu adalah beralihnya orientasi pejabat Kepala Wilayah Administrasi untuk Pusat atau Daerah tingkat atasnya menjadi hanya kepada rakyat, sehingga tanpa slogan pelayanan primapun, rakyat akan mendapat pelayanan sebagaimana hak-hak mereka sebagai pemegang kedaulatan. Salah satu implikasi dari perubahan status Kecamatan adalah bahwa dalam pembentukannya tidak menjadi kewenangan Pemerintah tetapi merupakan kewenangan Daerah Kabupaten/Kota, sehingga cukup ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Dalam masa transisi dengan berbagai alasan utamanya meningkatkan pelayanan banyak berkembang tuntutan membentuk Kecamatan.

Keberadaan Kecamatan secara umum dahulunya merupakan satuan wilayah dan sekarang menjadi satuan administrasi. Kecamatan merupakan suatu kumpulan dari komunitas Desa dan salah satu atau beberapa komunitas Desa itu menjadi suatu arena interaksi ekonomi antar penduduk dari komunitas-komunitas Desa. Sebelum pemerintah Belanda memasuki wilayah pedesaan, interaksi ekonomi antar penduduk Desa yang bertentangan itu mengikuti sistem ekonomi tradisional yang mengedepankan prinsip pertukaran saling menguntungkan termasuk barter. Lambat laun dengan hadirnya pemerintah jajahan dan kapitalis, komunitas Desa yang saling bertentangan itu mempunyai pusat kegiatan ekonomi seperti pasar dengan lalu lintas perdagangan yang semakin ramai. Dengan demikian komunitas itu menjadi basis pengembangan ekonomi dan unit pelayanan publik. Komunitas itu kemudian semakin dikontrol oleh negara dengan menetapkan satuan administrasi pemerintah yang disebut Kecamatan sebagai kepanjangan tangan pemerintahan Kabupaten.

Dengan menjadi perpanjangan tangan pemerintahan Kabupaten, Kecamatan mempunyai potensi menjadi basis politik untuk berperan sebagai penghubung antara basis politik Desa dengan Kabupaten. Hal itu menjadi krusial untuk dipahami karena secara empirik jarak politik yang merupakan fungsi dari geografi antara Desa dan Kabupaten cukup jauh. Jika kesulitan sarana dan prasarana transportasi dan komunikasi politik ditambahkan, maka akan mempersulit aspirasi politik antara Desa dengan Kabupaten. Karenanya perlu, dilihat kemungkinan Kecamatan menjalankan fungsi perantara untuk "mendekatkan" jarak politik yang sedemikian jauhnya antara politik Desa dengan politik Kabupaten. Dengan demikian Kecamatan juga berpotensi sebagai unit pengembangan demokrasi.

Pada era Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Kecamatan adalah Wilayah Administrasi yang notabene Camat adalah Kepala Wilayah sebagai Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan di Kecamatan, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Ia memiliki wewenang, tugas dan kewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Oleh karena itu, Camat merupakan

Administrator Pemerintahan, Administrator Pembangunan dan Administrator Kemasyarakatan. Sebagai wakil Pemerintah dan Penguasa Tunggal, maka Camat adalah pejabat tertinggi di wilayahnya dibidang Pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat. Dengan demikian kedudukan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dapat dijalankan secara maksimal, karena wewenang, tugas dan kewajibannya sangat luas.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 hak, wewenang dan kewajiban Camat antara lain mengolah pertanggungjawaban pelaksanaan hak, wewenang dan kewajiban Kepala Desa dalam melaksanakan pimpinan Desa, memberikan pertimbangan kepada Bupati untuk pengangkatan Sekretaris Desa, melaksanakan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Urusan dan Kepala Dusun, mengatur lebih lanjut segala hal yang belum diatur dan segala sesuatu yang timbul sebagai akibat pelaksanaan Undang-Undang No 5 Tahun 1979.

Namun demikian dengan diberlakukannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang meletakkan otonomi secara utuh dan bulat di tingkat Kabupaten, justru telah memunculkan berbagai perubahan dalam kaitanya dengan potensi ataupun fungsi Kecamatan. Saat ini 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 oleh demarkasi "otonomi desa". Implikasi dari hal itu, Kepala Desa seolah tidak mau lagi dikoordinir oleh Camat dalam menjalankan roda pemerintahan. Disamping itu, berbagai permasalahan Desa yang seharusnya dapat diselesaikan di tingkat

Kecamatan, justru langsung dibawa ke tingkat Kabupaten.

Oleh karena itu penelitian terhadap keberadaan Kecamatan ini menjadi penting, karena; pertama, keraguan terhadap efektivitas Kabupaten dan Kota sebagai basis pengembangan otonomi daerah dan demokrasi lokal, sebagaimana kehendak Undang-Undang No 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dilihat dari sisi geografis Kabupaten mempunyai cakupan wilayah yang terlalu luas bagi terciptanya interaksi sosial yang intensif antar kelompok dalam masyarakat, lebih-lebih Kabupaten luar Jawa. Kondisi heterogenitas kultural yang tinggi membuat penempatan Kabupaten sebagai lokus otonomi perlu dipertanyakan. Kedua, keterbatasan Desa sebagai lokus politik yang utama, Desa terlalu kecil untuk dijadikan lokus otonomi. Tidak jarang kemudian, kesatuan kultural lebih mencakup masyarakat di beberapa Desa. Interaksi ekonomi juga terbangun dalam kategori lintas Desa. Selain itu efisiensi pelayanan publik membutuhkan populasi klien yang lebih besar dari jumlah penduduk lingkup Desa.

Ketiga, Kecamatan mempunyai beberapa kelebihan dibandingkan dengan Kabupaten dan Kota dalam berperan sebagai basis pengembangan otonomi dan pengembangan demokrasi lokal. Kelebihan Kecamatan itu antara lain meliputi (a)

Dari sudut geografis dan demografis, cakupan wilayah dan jumlah penduduknya moderat, tetapi signifikan. (b) Dari sudut ekonomi, merupakan satu kesatuan ekonomi yang relatif utuh dan merupakan titik simpul pengembangan ekonomi di sekitarnya. (c) Dari segi kultural, mempunyai derajat kohesifitas sosial yang lebih kental dibandingkan dengan Kabupaten (d) Dari sudut politik, adalah kesatuan *grass root politics* karena berada di atas unit politik yang paling bawah, yakni Desa dan Kelurahan. Karenanya kontrol dan partisipasi politik masyarakat akan lebih mungkin diwujudkan secara politik, terutama bisa menjadi *self regulatif body* (unit yang mengatur dirinya sendiri).

Keempat, seandainya Kabupaten atau Kota yang dijadikan basis lokus politik lokal, hal itu harus didukung oleh potensi Kecamatan sebagai entitas ekonomi, politik dan pelayanan publik. Kecamatan dengan besaran wilayah, jarak politik dengan *grass root politics*, jumlah penduduk dan potensi yang dimiliki, bisa berfungsi untuk mendukung pengembangan Kabupaten atau Kota sebagai basis otonomi daerah. Kelima, ditempatkannya desa sebagai entitas otonom yang tidak merupakan bawahan Kecamatan, berdampak pada pengurangan potensi sebagai entitas politik. Berkurangnya potensi itu dapat disebabkan oleh aspek teknis maupun non teknis.

Aspek teknis berkaitan dengan bangun struktur organisasi kecamatan dan substansi delegasi kewenangan yang diberikan Bupati kepada Camat. Sementara yang berkaitan dengan aspek non teknis antara lain kultur masyarakat, perilaku birokrasi yang ada di Kecamatan dan juga perilaku penyelenggara pemerintahan di tingkat desa. Dengan demikian kehadiran Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bagi Kecamatan disatu sisi memberikan sebuah optimisme untuk berkembang lebih cepat sebagai entitas ekonomi, politik dan pelayanan publik. Dalam faktanya potensi sebagai entitas politik justru semakin berkurang, sehingga kedudukan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa juga bergeser.

Berdasarkan uraian tersebut, maka untuk menganalisis mengenai kedudukan camat seiring dengan diberlakukannya berbagai peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dilakukan penelitian dengan judul : "Pergeseran Kedudukan Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Perspektif Normatif)".

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka permasalahan yang penulis bahas adalah bagaimana kedudukan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah? Dalam rangka untuk mempermudah pembahasan permasalahan tersebut penulis bagi menjadi dua sub masalah sebagai berikut: 1) 1. Bagaimana kedudukan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak Undang Undang Nomor 5 Tahun 1974 sampai dengan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004? 2) Bagaimana

implikasi kedudukan Camat terhadap kemandirian Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?

Adapun tujuan penelitian sebagai berikut: 1) Mengetahui kedudukan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; 2) Untuk mengetahui kemandirian Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

KERANGKA PEMIKIRAN

Dalam negara bangsa (*nation state*) hampir tidak mungkin diselenggarakan pemerintahan dalam segala bidang kehidupan dari pusat semata. Sebaliknya, apabila harus terdapat suatu bangsa, maka tidak mungkin pula diselenggarakan pemerintahan dari segala bidang secara lokalitas belaka. Oleh karena itu, hampir seluruh negara bangsa modern menganut asas sentralisasi dan desentralisasi dengan perwujudan otonomi daerah secara simultan dan masing-masing asas bukan alternatif pilihan bagi organisasi negara bangsa yang bersangkutan.

Kenyataan empirik itu mengisyaratkan bahwa dalam negara dan bangsa hampir tidak terdapat otonomi daerah yang penuh, dalam arti otonomi daerah tanpa campur tangan dan pengawasan dari pemerintah pusat. Namun demikian, dalam otonomi terdapat nilai hakiki yang antara lain otonomi tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa sendiri. Prakarsa sendiri berarti pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri mengenai kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri, maka tercapailah demokrasi. Dalam konteks ini, rakyat tidak hanya menentukan nasibnya sendiri. Oleh karena itu, dikalangan pakar politik terdapat konsensus bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik maupun keputusan administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia diwujudkan dengan menempatkan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi atau desentralisasi administrasi pada dasarnya merupakan pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau kepala instansi atasnya kepada pejabatnya daerah. Pejabat yang menerima urusan pemerintahan tersebut adalah pejabat pusat atau pejabat instansi pusat yang berada di daerah, sehingga tidak mempunyai kewenangan merencanakan atau menentukan kebijakan, tinggal melaksanakan sesuai arahan pihak yang menyerahkan. Dalam hubungannya dengan pembagian wilayah negara asas dekonsentrasi melahirkan wilayah-wilayah administrasi didalamnya termasuk Kecamatan, yang pimpinannya disebut sebagai Kepala Wilayah. Dalam masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ia merupakan penguasa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat disegala bidang. Implikasi dari semua itu bahwa Kepala Wilayah

memiliki wewenang yang cukup luas dalam lingkup wilayah kerjanya. Demikian juga dengan kewenangan Camat selaku Kepala Wilayah, disamping luas juga cenderung seragam.

Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom dan menjadi kewenangan atau urusan rumah tangga sendiri sering juga disebut sebagai devolusi atau desentralisasi politik. Dengan demikian perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi menjadi tanggungjawab daerah otonom. Menurut Undang-Undang No 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Kecamatan tidak lagi merupakan Wilayah Administrasi tetapi merupakan perangkat daerah. Camat adalah kepala kecamatan yang bukan kepala wilayah atau penguasa tunggal. Jabatan Camat juga bukan organ pusat tetapi merupakan organ Kabupaten yang bertanggungjawab kepada Bupati. Dalam konteks itu, Bupati dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Camat. Oleh karena itu, luas dan sempitnya kewenangan Camat sangat tergantung dari delegasi kewenangan yang diberikan oleh Bupati. Dengan kata lain, kewenangan Camat untuk tiap daerah cenderung berbeda bahkan antar kewenangan antar Camat dalam satu daerah bisa jadi juga berbeda. Dengan demikian, meskipun dekonsentrasi (desentralisasi administrasi) dan devolusi (desentralisasi politik) sama-sama merupakan varian dari desentralisasi, tetapi ketika diterapkan sebagai asas dalam mendudukkan tugas dan fungsi Camat mempunyai implikasi yang berbeda terhadap kebijakan, kewenangan dan diskresi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Dekonsentrasi berimplikasi pada kedudukan camat sebagai perangkat pusat sehingga kebijakan, kewenangan dan diskresi Camat cenderung seragam. Sedangkan desentralisasi (devolusi) berimplikasi pada kedudukan camat sebagai perangkat daerah sehingga kebijakan, kewenangan dan diskresi sangat tergantung dari delegasi wewenang yang diberikan Bupati dan cenderung bersifat variatif.

METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilaksanakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian terhadap sistematik hukum adalah khusus terhadap bahan-bahan primer dan sekunder. Kerangka acuan yang dipergunakan adalah pengertian dasar dalam system hukum. Pengertian dasar tersebut adalah masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum, sanksi hukum dan obyek hukum. Penelitian ini dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis³⁶.

Dalam upaya menemukan fakta dan data secara ilmiah, maka peneliti menetapkan penelitian ini dengan menggunakan pendekatan metode kualitatif.

³⁶ Soekamto dan Mamudji. Penelitian hukum normatif. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 1986. Hal. 15

Metode kualitatif ini digunakan karena beberapa pertimbangan. Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda; kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden; dan ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi³⁷.

Dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi lebih menggambarkan keadaan apa adanya tentang suatu variabel atau keadaan. Kata-kata yang tergambar dalam penelitian deskriptif bertolak pada penafsiran data yang melalui suatu alur berpikir logis.

Penelitian ini dilakukan tidak mengambil tempat tertentu sebagai lokasi penelitian mengingat contoh-contoh kasus yang diambil bersumber pada data sekunder. Namun untuk studi kepustakaan diperoleh dari Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Surakarta dan Perpustakaan Kabupaten Karanganyar. Waktu penelitian selama 6 bulan.

Sesuai dengan metode pendekatan yang dipergunakan maka data sekunder yang berupa bahan-bahan pustaka meliputi: 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang ada relevansinya dengan penelitian ini; 2) Bahan hukum sekunder yaitu karya-karya ilmiah khususnya dari para ahli hukum, baik yang berwujud buku-buku, hasil penelitian, kamus (hukum), tulisan dalam majalah maupun dari media lainnya.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Studi kepustakaan dilakukan dengan penelusuran dokumen. Penelusuran dokumen berupa penelusuran aturan-aturan hukum yaitu penelusuran terhadap aturan-aturan hukum (peraturan perundang-undangan dalam bidang administrasi negara). Yang dimaksud peraturan perundang-undangan adalah semua peraturan tertulis yang dibuat pemerintah. Di dalam langkah ini perlu diingat Stufentheoris yaitu tata urutan peraturan perundang-undangan yang pertama kali harus dirujuk adalah Undang-Undang, peraturan pelaksanaannya, Peraturan pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri dan Yurisprudensi.

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul akan dipergunakan metode deskriptif analisis artinya menjelaskan aturan-aturan hukum dan literatur yang berhubungan dengan pergeseran kedudukan Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga dapat diperoleh suatu kesimpulan dan alternatif pemecahan berupa saran-saran. Data yang diperoleh dianalisis dengan maksud untuk memperoleh suatu

³⁷ Moleong. Metodologi Penelitian Kualitatif. Remaja Rosdakarya. Bandung. 2004. Hal. 5.

gambaran tentang apa yang menjadi pembahasan dalam penulisan ini dengan menggunakan metode deduktif, yaitu suatu metode penganalisisan yang berlangsung dengan berawal dari sejumlah hasil amatan atau kejadian yang bersifat umum untuk tiba pada suatu titik simpul penutup yang bersifat khusus. Metode deduktif berproses menurut tatanan silogisme yang berangkat dari sejumlah hasil pengamatan atas sejumlah kenyataan situasional yang menampilkan sekurang-kurangnya dua fenomena inderawi.

TEORI PEMERINTAHAN, DEKONSENTRASI DAN DESENTRALISASI

A. Pemerintah dan pemerintahan

Pemerintah dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara, mengenai rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Segi struktural fungsional, pemerintahan dalam arti luas didefinisikan sebagai suatu sistem (struktur dan organisasi) dari berbagai macam fungsi yang dilaksanakan atas dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara. Dilihat dari aspek pelaksanaan fungsi/tugas, maka pemerintahan dalam arti luas dapat diartikan sebagai kekuasaan negara.

1. Pemerintah Daerah Kabupaten

Menurut undang-undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah adalah Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut azas Desentralisasi. Dengan demikian pemerintah daerah dibentuk berdasarkan azas desentralisasi. Karena Daerah Kabupaten merupakan daerah otonom, maka dalam pemerintah daerah kabupaten juga terdapat dua lembaga penyelenggara pemerintahan yaitu Pemerintah Kabupaten sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD Kabupaten sebagai lembaga legislatif daerah.

Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, oleh karenanya Kepala Daerah adalah kepala eksekutif daerah. Sedangkan perangkat daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga teknis Daerah lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Oleh karena itu, bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah dari masing-masing daerah berbeda, tergantung dari kebutuhan dan kemampuannya.

2. Pemerintah Kecamatan

Pada masa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Kecamatan merupakan wilayah administrasi atau menjadi perangkat Pemerintah Pusat di daerah. Namun berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kecamatan merupakan perangkat Daerah Kabupaten dan Kota

yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan. Oleh karena itu, pembentukan Kecamatan tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintahan tetapi menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota dan cukup ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Menurut pasal 66 ayat (3) dan (4) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 bahwa "Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota". Oleh karenanya, Camat bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Dengan Demikian tugas, fungsi dan tanggung jawab Camat disamping ditentukan oleh Peraturan Daerah yang menjadi dasar pembentukannya juga oleh kewenangan yang dilimpahkan Bupati kepadanya. Dengan kata lain tugas dan wewenang Camat tidak lagi seragam, tetapi dapat berbeda untuk masing-masing daerah bahkan tiap-tiap Camat dalam satu Kabupaten/Kota juga dapat berbeda. Disamping itu, camat tidak lagi merupakan Kepala Wilayah yang berfungsi sebagai penguasa tunggal di Wilayahnya.

3. Pemerintah Desa

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Menurut Pasal 99 Undang-Undang tersebut kewenangan desa mencakup:

- a) Kewenangan yang sudah ada berdasarkan asal usul desa.
- b) Kewenangan yang oleh peraturan per Undang-Undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah.
- c) Tugas Pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten.

Mengenai Pemerintahan Desa dalam Pasal 94 disebutkan bahwa "Desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa". Dengan demikian pemerintahan desa dalam konteks Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 terdiri dari dua lembaga yaitu lembaga pemerintah desa (ekektif desa) dan lembaga badan perwakilan desa (legislative desa). Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain perangkat Desa.

Kepala Desa merupakan unsur pimpinan Pemerintah Desa, yang dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan diserahkan oleh Bupati. Dalam peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Mengenai Peraturan Desa disebutkan bahwa "Kepala Desa memimpin penyelenggaraan

pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya tersebut Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Pertanggung jawaban dan laporan pelaksanaan tugas Kepala Desa tersebut disampaikan sekurang-kurangnya sekali dalam setahun.

4. Pemerintah Kelurahan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, membedakan antara Desa dan Kelurahan hanya dari sisi hak penyelenggaraan rumah tangga sendiri. Desa dan Kelurahan sama-sama merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat. Artinya kedudukan antara desa dan Kelurahan menurut Undang-Undang tersebut adalah menjadi sub ordinat Camat.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sangat mengkontraskan kedudukan antara Desa dengan Kelurahan. Desa diberi pengertian sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintah Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Desa Kabupaten atau Daerah Kota di bawah Kecamatan. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan atau yang disebut Lurah. Kepala Kelurahan diangkat dari PNS yang memenuhi syarat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat. Lurah menerima pelimpahan sebagai kewenangan pemerintahan dari Camat. Peran Lurah disamping dipengaruhi oleh tugas pokok dan fungsi dalam organisasi juga ditentukan oleh delegasi kewenangan yang diberikan oleh Camat.

B. Desentralisasi

Pengertian Desentralisasi menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah "Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia". Makna yang terkandung adalah desentralisasi merupakan suatu pemberian kewenangan yang dapat digunakan oleh Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat.

Berkaitan dengan Desentralisasi oleh Riwu Kaho dikatakan bahwa keuntungan yang diperoleh dengan dianutnya desentralisasi antara lain³⁸:

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan;

³⁸ Josef Riwu Kaho. Fungsi-fungsi pemerintahan. Badan Diklan Depdagri. Jakarta. 2000. Hal. 20

2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi lagi dari pemerintah pusat;
3. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan atau keperluan dan keadaan khusus daerah;
4. Dengan adanya desentralisasi teritorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh dunia;
5. Mengurangi kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat;
6. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung;

C. Dekonsentrasi

Secara garis besar, terdapat dua tipe penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sentralistik dan desentralistik. Antara kedua tipe ini terdapat berbagai varian, dari yang mendekati ke titik paling sentralistik hingga ketitik yang paling desentralistik. Setiap pemerintahan yang mengklaim dirinya sebagai organisasi modern, dengan berbagai alasan berusaha mencari titik keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi, sehingga diciptakan tipe lain dan di Indonesia dikenal dengan Dekonsentrasi.

Menurut Donner dalam Musanef, dekonsentrasi adalah pengarahannya pada pengumpulan semua kekuasaan memutuskan pada satu atau sejumlah jabatan yang sedikit-dikitnya. Sebaiknya desentralisasi menunjuk pada gejala bahwa kekuasaan itu makin dibagi-bagikan kepada berbagai jabatan-jabatan³⁹. Menurut Muslimin mendefinisikan dekonsentrasi ialah penyerahan sebagian dari kekuasaan dari Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah "pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah atau Perangkat Pusat di Daerah". Dapat disimpulkan bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah atau Pejabat Pemerintah tingkat atasnya kepada Pemerintah Daerah atau Pejabat Pemerintah di bawahnya.

D. Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan atau *medebewind* adalah tugas untuk turut serta melaksanakan urusan pemerintahan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 memberikan pengertian tugas pembantuan sebagai tugas untuk turut serta

³⁹ Musanef. Sistem pemerintahan di Indonesia. Gunung Agung. Jakarta. 1985. Hal. 19.

dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah kepada atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sedangkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memberikan pengertian tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Karena tidak semua pemerintahan dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah, sehingga penyelenggaraannya masih perlu dan tetap dilaksanakan oleh pemerintah.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagai satu kesatuan unit pada dasarnya merupakan sebuah organisasi besar yang dapat terbagi kedalam unit-unit organisasi yang lebih kecil baik secara kewilayahan/teritorial maupun instansional. Pembagian menurut kewilayahan melahirkan pemerintahan wilayah Kecamatan, Kelurahan, Desa dan Dusun/Lingkungan. Sedangkan pembagian secara instansional melahirkan instansi atau unit kerja yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sesuai dengan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten, seperti Dinas, Badan, Kantor dan sebagainya.

E. Teori Peran dan Kedudukan Camat

Ndraha mengartikan peran sebagai suatu pola yang diharapkan dari atau yang telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator setiap jenjang pemerintahan⁴⁰. Sedangkan menurut Suhardono makna "peran" dapat dijelaskan melalui tiga cara. *Pertama*, peran menunjuk pada karakterisasi yang disandang untuk di bawakan oleh seorang aktor dalam sebuah pentas drama. *Kedua*, peran sebagai suatu fungsi yang dibawakan seseorang ketika menduduki suatu karakterisasi (posisi) dalam struktur sosial. *Ketiga*, peran adalah suatu batasan yang dirancang oleh aktor lain, yang kebetulan sama-sama berada dalam satu "penampilan/unjuk peran" (*role performance*). Hubungan antara pelaku (*aktor*) dan pasangan pelaku perannya (*role partner*) bersifat saling terkait dan saling mengisi, karena dalam konteks sosial tak satu peranpun dapat berdiri sendiri tanpa yang lain⁴¹. Dengan demikian ranah yang dipelajari dari studi peran adalah kompleksitas aspek perilaku manusia.

Berdasarkan kerangka konseptual di atas dapat penulis simpulkan bahwa peran merupakan seperangkat patokan, yang membatasi apa perilaku yang harus dilakukan oleh seseorang yang menduduki suatu posisi. Posisi sering dijelaskan dengan peristilahan lain seperti *niche* (tempat), *status* (pangkat),

⁴⁰ Taliziduhu Ndraha. Peran Masyarakat dalam Pembangunan Desa. IIP Jakarta. 1985. Hal. 54

⁴¹ Edy Suhaedono. Teori Peran, Konsep, Derivasi dan Implikasinya. Gramedia Pustaka. Jakarta. 1994. Hal. 15.

dan *office* (jabatan). Dengan demikian kedudukan camat adalah segala sesuatu yang harus dilakukan Camat menurut peraturan perundang-undangan yang mengatur posisi Camat.

F. Kedudukan, Fungsi dan Peran Camat menurut Undang-Undang

Sebagai suatu organisasi, pemerintah kecamatan hanya akan dapat berjalan dengan baik apabila perangkat kecamatan dapat bekerja secara efektif dan efisien dengan ditunjang adanya suatu kepemimpinan dan staf yang benar-benar sesuai dengan kondisi dan kebutuhan di kecamatan tersebut. Ratmiko dan Winarsih mengemukakan bahwa kepemimpinan sangat diperlukan untuk dapat menggerakkan dan memotivasi bawahan untuk melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya⁴². Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Berdasarkan hal tersebut dituntut adanya seorang Camat yang benar-benar berjiwa pemimpin dan mengerti situasi dan kondisi, wilayah, bersifat mengayomi, serta mengerti akan kemauan anak buahnya.

Berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang selanjutnya digantikan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah merubah status pemertintah kecamatan. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan Suhariyono bahwa kecamatan selama ini merupakan tingkatan wilayah administrative paling rendah, menjadi wilayah atau daerah kerja operasional daerah yang kedudukannya akan disejajarkan dengan dinas dan lembaga teknis daerah yang sama-sama sebagai perangkat daerah⁴³.

Tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang semakin komplek di tingkat kecamatanm menurut adanya pendelegasian wewenang kepada perangkat kecamatan. Salah satunya adalah dengan memberdayakan perangkat kecamatan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Revida bahwa munculnya konsep pemberdayaan pada awalnya merupakan gagasan yang ingin menempatkan manusia sebagai subjek dari dunianya sendiri. Konsep pemberdayaan menurut Carlzon dalam Revida menggambarkan pemberdayaan sebagai membebaskan seseorang diri kendali yang kaku dan memberi kebebasan orang tersebut untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya, keputusan-keputusannya, serta tindakannya⁴⁴.

Sebagai perangkat daerah, Camat dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan kewenangan dari dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

⁴² Ratmiko, Atik Winarsih. Manajemen Pelayanan, pengembangan Mode Konseptual, Penerapan Citizen's Chartet dan Standar pelayanan Minimal. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2005. Hal. 130..

⁴³ Suhariyono. Restrukturisasi dan Prospek Pemerintah Kecamatan dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Hasta Budhi Bhakti, Pengurus Pusat IKADIK-PP. Jatinangor. 1999. Hal. 40.

⁴⁴ Revida, Erika. Pemberdayaan Aparatur Birokrasi di Era Otonomi Daerah.dalam Proyeksi. Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora. 2005. Hal. 10.

Pengaturan penyelenggaraan kecamatan baik dari sisi pembentukan, kedudukan, tugas dan fungsinya secara legalistik diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai perangkat daerah, Camat mendapatkan pelimpahan kewenangan yang bermakna urusan pelayanan masyarakat. Selain itu kecamatan juga akan mengemban penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.

Camat juga berperan sebagai kepala wilayah (wilayah kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintah di wilayah kecamatan, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundang-undang, pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa atau kelurahan, serta pelaksanaan tugas pemerintahan lainnya yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan dan/atau instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan. Oleh karena itu, kedudukan Camat berbeda dengan kepala instansi pemerintahan lainnya di kecamatan, karena penyelenggaraan tugas instansi pemerintahan lainnya di kecamatan harus berada dalam koordinasi Camat.

PEMBAHASAN

Camat merupakan perangkat pemerintahan pusat yang ditempatkan di daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah camat memiliki peran yang sangat luas baik untuk mengambil atau menentukan kebijakan maupun dalam menggunakan kewenangan dan keleluasaan dalam hal keduanya. Kedudukan tugas dan fungsi Camat diatur dalam Pasal 81, yaitu sebagai berikut: a) Membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijakan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah; b) Melaksanakan segala usaha dan kegiatan dibidang pembinaan ideologi Negara dan Politik dalam Negeri serta pembinaan Kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah; c) Melaksanakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan Dinas-Dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya; d) Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa; e) Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi-instansi Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan; f) Melaksanakan segala tugas pemerintahan dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya; g) Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 memang tidak mengatur tentang Pemerintahan Desa secara menyeluruh, tetapi dalam pasal 88 mengamanatkan bahwa “pengaturan tentang desa ditetapkan dengan undang-undang”. Camat menganut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 adalah Kepala Wilayah Administrasi Kecamatan sebagai wakil Pemerintah Pusat adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan di daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Camat berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang.

Pada saat Undang-undang No. 5 Tahun 1974 berlaku, kedudukan kecamatan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi serta camat sebagai kepala wilayah. Hal ini sejalan dengan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik represif, sehingga pemerintah pusat memerlukan perpanjangan tangan sampai ke unit yang terbawah. Kedudukan camat sebagai penguasa wilayah kecamatan memunculkan derivasinya berupa kepala wilayah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayah administratif.

Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, hak, wewenang dan kewajiban Camat, antara lain:

- a. Mengolah dan meneruskan kepada bupati/walikota/kepala daerah atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, pertanggungjawaban pelaksanaan hak, wewenang dan kewajiban Kepala Desa dalam melaksanakan pimpinan Desa (Pasal 10 ayat (2));
- b. Memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II atas usul Kepala Desa tentang pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Desa (pasal 15 ayat (2));
- c. Atas nama Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II melaksanakan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Urusan pada Sekertariat Desa atas usul Kepala Desa (Pasal 15 ayat (4));
- d. Atas nama Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II melaksanakan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Dusun atas usul Kepala Desa (Pasal 16 ayat (3)).;
- e. Mengolah dan meneruskan kepada Bupati/Walikota/kepala Daerah Tingkat II atas nama Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, pertanggung jawaban pelaksanaan hak, wewenang dan kewajiban Kepala Kelurahan dan pimpinan pemerintahan kelurahan (Pasal 27).;
- f. Mengatur Kerjasama dan menyelesaikan perselisihan antar Desa, Kelurahan, dan antara Desa dengan Kelurahan dalam wilayahnya (Pasal 32);

- g. Mengatur lebih lanjut hal-hal yang belum diatur dan segala sesuatu yang timbul sebagai akibat pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa, sepanjang hak, wewenang dan kewajiban untuk itu berdasarkan peraturan perundang-undang yang diserahkan kepada Camat (Pasal 38).

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 bawah, terjalin dengan rapi dan dalam garis komando. Pekerjaan-pekerjaan residual yang menjadi kewenangan pemerintah pusat juga ditangani oleh Camat, untuk menjaga agar tidak terjadi kekosongan pemerintahan.

A. Kedudukan Camat Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, memang menjadikan arus utama penyelenggaraan pemerintahan yang semula bersifat sentralistik diubah menjadi sangat desentralistik. Keberadaan instansi vertikal di daerah sangat dibatasi hanya untuk kemenangan 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.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah, bahwa Camat adalah Kepala Kecamatan. Sedangkan Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota. Undang-Undang tersebut telah merubah kedudukan Camat dari Perangkat Pusat menjadi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Tugas, wewenang dan kewajiban Camat tidak diatur oleh pusat tetapi diserahkan kepada masing-masing kabupaten/Kota. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah dari Bupati. Tugas, kewajiban, dan wewenang Camat untuk tiap Kabupaten berbeda tergantung dari pola regulasi yang diterbitkan Kabupaten.

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota. Camat bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Wewenang, tugas dan kewajiban Camat sangat tergantung dari pengaturan yang diberikan oleh Bupati/Walikota. Keleluasaan Camat dalam mengambil kebijakan sangat tergantung dari delegasi kewenangan yang diberikan oleh Bupati kepada Camat. Dengan kata lain, wewenang, tugas, dan kewajiban Camat seluruh Indonesia sudah tidak sama bahkan antar Camat dalam satu Kabupaten/Kota, juga dapat berbeda.

Perubahan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 ke Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 juga berimplikasi pada perubahan kedudukan camat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan peran tersebut juga telah merubah wewenang, tugas dan kewajiban Camat. Akibatnya adalah terjadinya perubahan keleluasaan Camat dalam mengambil kebijakan.

Perubahan kedudukan kecamatan dan status Camat dalam prakteknya tidak semudah mengubah kalimat-kalimat dalam undang-undang. Camat yang selama ini sudah dianggap bapaknya masyarakat diposisikan sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, menghadapi berbagai tantangan, 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 Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 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 unsure pelaksana teknis daerah (seperti badan dan kantor). Padahal kedudukan organisasional akan menggambarkan jenis pekerjaan, pembiayaan serta mekanisme pertanggung jawabannya.

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar No. 11 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Karanganyar disebutkan bahwa Kecamatan merupakan Perangkat Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang Camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Dalam ketentuan umum huruf e disebut Perangkat Daerah adalah Organisasi/Lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Bupati dan membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas Sekertariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan/Kelurahan Kabupaten Karanganyar, sehingga jelas menurut peraturan daerah tersebut kedudukan Kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bertugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

B. Kedudukan Camat Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, diatur dengan undang-undang yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak

tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Prinsip penyelenggaraan desentralisasi adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan peningkatan peserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan otonomi daerah dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dan masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, maka implementasi kebijakan otonomi daerah telah mendorong terjadinya perubahan, baik secara struktural fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial yaitu, menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi kecamatan yang sebelumnya merupakan perangkat wilayah dalam kerangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi.

Sebagai perangkat daerah, dalam menjalankan tugasnya camat mendapat pelimpahan kewenangan dari dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Pengaturan penyelenggaraan kecamatan baik dari sisi pembentukan, kedudukan, tugas dan fungsinya secara legalistik diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai perangkat daerah, Camat mendapatkan pelimpahan kewenangan yang bermakna urusan pelayanan masyarakat. Selain itu kecamatan juga akan mengemban penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.

Camat juga berperan sebagai kepala wilayah (wilayah kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintah di wilayah kecamatan, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, penegak peraturan perundang-undangan, pembinaan penyelenggaraan pemerintah desa dan/atau kelurahan, serta pelaksana tugas pemerintahan lainnya yang belum

dilaksanakan oleh pemerintah desa/kelurahan dan/atau instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan. Kedudukan Camat berbeda dengan kepala instansi pemerintahan lainnya di kecamatan, karena penyelenggaraan tugas instansi pemerintahan lainnya di kecamatan harus berada dalam koordinasi Camat.

Camat sebagai perangkat daerah juga mempunyai kekhususan dibandingkan dengan perangkat daerah lainnya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan asas desentralisasi. Kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosio kultural, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi dan budaya, mengupayakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat serta masyarakat dalam kerangka membangun integritas kesatuan wilayah. Dalam hal ini, fungsi utama Camat selain memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga melakukan tugas-tugas pembinaan wilayah.

Dengan demikian, peran Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih sebagai pemberi makna pemerintahan di wilayah kecamatan. Atas dasar pertimbangan demikian, maka Camat secara filosofis pemerintahan dipandang masih relevan untuk menggunakan tanda jabatan khusus sebagai perpanjangan tangan dari bupati/walikota di wilayah kerjanya.

Tata kerja dan hubungan kerja Camat dengan Perangkat Daerah dan Perangkat Pusat adalah: 1) Camat melakukan koordinasi dengan kecamatan disekitarnya; 2) Camat mengkoordinasikan unit kerja di wilayah kerja kecamatan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk meningkatkan kinerja kecamatan; 3) Camat melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di kecamatan.

Camat juga melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek perizinan, rekomendasi, pengawasan, fasilitas, penetapan, penyelenggaraan, dan kewenangan lain yang dilimpahkan. Pelaksanaan kewenangan Camat mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan. Pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota kepada Camat dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi.

Tugas Camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat sebagai mana meliputi: 1) Mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan; 2) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik

pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan; 3) Melakukan evaluasi terhadap berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan baik yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah maupun swasta; 4) Melakukan tugas-tugas lain dibidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan ; dan 5) Melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada Bupati/Walikota dengan tembusan kepada satuan kerja perangkat daerah yang membidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

Tugas Camat dalam mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum meliputi: 1) Melakukan koordinasi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan; 2) Melakukan koordinasi dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan; dan 3) Melaporkan pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban kepada Bupati/Walikota.

Tugas Camat dalam mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, meliputi: 1) Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan; 2) Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya dibidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan 3) Melaporkan pelaksanaan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan di wilayah kecamatan kepada Bupati/Walikota.

Tugas Camat dalam mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, meliputi :1) Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; 2) Melakukan koordinasi dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; dan 3) Melaporkan pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum di wilayah kecamatan kepada Bupati/Walikota.

Tugas Camat dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, meliputi: 1) Melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; 2) Melakukan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; 3) Melakukan evaluasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; dan 4)

Melaporkan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan kepada Bupati/Walikota.

Perubahan berbagai aturan hukum yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah berdampak pada peran dan kedudukan Camat. Hal terpenting dari adanya pergeseran tersebut bahwa pemerintah berupaya menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat merupakan kebijakan yang sejalan dengan semangat dan paradigma yang terkandung di dalam undang-undang No. 22 Tahun 1999 maupun Undang-undang No. 32 Tahun 2004, bahwa pemerintah daerah merupakan agen pelayanan masyarakat, menggantikan paradigma pemerintah daerah sebagai promotor pembangunan yang digunakan para era Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Adanya pelayanan yang dipusatkan di Kecamatan, diharapkan dapat menjadi strategi untuk menjunjung hasrat pembentukan daerah otonom baru (khususnya daerah kabupaten) karena alasan tidak meratanya pembangunan dan pelayanan.

Ada beberapa keuntungan apabila kecamatan dapat dijadikan pusat pelayanan masyarakat antara lain: 1) Pelayanan masyarakat menjadi lebih dekat dan merata, sehingga diharapkan akan dapat mengurangi hasrat pembentukan daerah otonom baru karena alasan ketidakmerataan pembangunan dan pelayanan public; 2) Akan mengurangi jumlah unit-unit pelayanan berupa cabang dinas dan UPTD sebagai kepanjangan tangan dari dinas di tingkat kecamatan, sebagai dapat dilakukan penghematan; 3) Ada pembagian tanggung jawab pembinaan wilayah dan isinya berdasarkan klaster kecamatan yang cangkupnya lebih terbatas di banding kabupaten ataupun kota, sehingga akan lebih terjangkau dan terpantau secara efektif; 4) Bupati/Walikota akan dapat memutuskan 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 No. 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP). Daerah perkantoran dan kabupaten yang wilayahnya tidak terlampaui luas serta fasilitas transportasinya sudah bagus, PPTSP dapat dilaksanakan dengan baik. Daerah kabupaten yang luas dengan sarana transportasi terbatas seperti Kalimantan, Papua, sebagian Sulawesi, PPTSP sulit untuk dilaksanakan seperlunya. 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 Undang-Undang No. 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. Kecamatan lebih dilihat sebagai entitas satuan pemerintahan, belum dilihat sebagai entitas potensi ekonomi skala kecil dan menengah. Padahal banyak sekali keunggulan yang dapat dikembangkan pada tingkat kecamatan yang berbasis pada sumberdaya alam yang ada di sekitarnya baik berupa flora maupun fauna serta sumberdaya buatan (dalam bentuk kebudayaan) penyusunan visi dan misi bagi setiap kecamatan sebagai SKPD sejalan dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 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 No. 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.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979, mengartikan Camat sebagai Kepala Kecamatan. Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah Kabupaten. Dalam menjalankan tugasnya Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati. Berarti Camat murni merupakan perangkat daerah kabupaten yang memiliki wilayah kerja tertentu dan kewenangannya sangat tergantung dari delegasi kewenangan yang dilakukan oleh Bupati. Sementara itu desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Pemerintahan Desa merupakan penyelenggaraan pemerintahan desa oleh Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa.

Tidak berbeda dengan undang-undang No. 5 Tahun 1974, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo No. 32 Tahun 2004 juga menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Namun Undang-Undang yang terakhir secara tegas menyebutkan bahwa desentralisasi di tingkat Kabupaten dan Kota dilaksanakan secara utuh dan bulat sehingga otonomi pada kedua daerah tersebut diselenggarakan

dengan prinsip seluas-luasnya dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, masa berlakunya undang-undang No. 22 Tahun 1999 jo No. 32 Tahun 2004 juga disebut sebagai masa desentralisasi (devolusi atau desentralisasi politik). Dengan demikian kedudukan Camat baik dalam pembuatan kebijakan dan kewenangan sangat ditentukan oleh Peraturan Daerah yang mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi Camat dan delegasi wewenang yang diberikan oleh Bupati.

Terkait dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan bahwa kedudukan, tugas, dan wewenang dijelaskan sebagai berikut: Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten /kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Camat berkedudukan di bawah dan tanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris daerah. Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi: 1) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; 2) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; 3) Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; 4) Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; 4) Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; 6) Membina penyelenggaraan pemerintahan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan 7) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Tugas Camat dalam membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan meliputi: 1) Melakukan pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan; 2) Memberikan bimbingan, supervise, fasilitas, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan; 3) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau kelurahan; 4) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan; 5) Melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan ditingkat kecamatan; dan 6) Melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan ditingkat kecamatan kepada Bupati/Walikota.

Tugas Camat dapat melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan, meliputi: 1) Melakukan perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan; 2) Melakukan percepatan pencapaian standar pelayanan minimal di wilayahnya; 3) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan; 4) Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan kepada

masyarakat di wilayah kecamatan; 5) Melaporkan pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan kepada Bupati/Walikota.

C. Implikasi Kedudukan Camat Terhadap Kemandirian Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1. Kebijakan Strategis

Dengan adanya perubahan kedudukan, tugas, wewenang, dan kewajiban Camat, maka kebijakan yang bersifat strategis yang dapat diambil Camat juga berubah. Camat tidak lagi dapat memberhentikan dan mengangkat Kepala Urusan dan Kepala Dusun, tetapi hanya memberikan ijin pengisian Perangkat Desa setelah mendapat persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD). Adanya otonomi desa, pengisian perangkat desa oleh beberapa Pemerintah Desa dan BPD, tidak dengan terlebih dahulu mengajukan ijin pengisian. Langkah seperti ini tidak jarang menimbulkan konflik ditingkat masyarakat antara kubu yang dapat duduk menjadi perangkat dan yang tidak dapat menjadi perangkat.

Sebelum Camat menentukan atau mengambil kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa, beberapa hal yang dapat dilakukan Camat antara lain: inventarisasi peraturan perundang-undangan, konsultasi dengan Bupati dalam hal ini Bagian Pemerintahan Desa/Kelurahan, mengkomunikasikan keputusan yang telah diambil kepada Pemerintah Desa. Sosialisasi kepada masyarakat dititipkan kepada Pemerintah Desa. Berdasarkan pada uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dapat diambil Camat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa menjadi semakin berkurang karena menguatnya otonomi desa. Kepatuhan Pemerintah Desa dan warga masyarakatpun sudah bergeser, sehingga dalam pengambilan kebijakan diperlukan kehati-hatian.

2. Kebijakan Non Strategis

Dengan tidak menjadi Penguasa Tunggal di Wilayah, maka kebijakan-kebijakan Non strategis yang dapat diambil Camat juga menjadi terbatas. Keterbatasan tersebut disebabkan oleh beberapa hal: *Pertama*, Camat dalam mengambil kebijakan tidak dapat mengatasnamakan sebagai Penguasa Tunggal. *Kedua*, redaksi dan juga substansi pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh Bupati kurang jelas. *Ketiga*, kondisi masyarakat sudah semakin maju sehingga semakin kritis terhadap setiap keputusan Camat, oleh karena itu dalam hal ini Camat hati-hati, bahkan terkesan takut. Kebijakan Camat yang bersifat non Strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, berkurang seiring dengan bergesernya kedudukan Camat yang tidak lagi menjadi Kepala Wilayah yang notabene menjadi Penguasa Tunggal di wilayahnya.

3. Kewenangan Camat

Seorang Camat secara tidak langsung diberikan suatu hak dan suatu mandate dari kepala Negara (presiden) untuk memerintah dan mengatur sub bagian daerah kecamatan dimana Camat ditempatkan untuk menjalankan tugasnya. Seorang Camat memiliki hak untuk mengatur dan memerintahkan para anggota masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Seorang camat memiliki hak untuk mengurus warganya agar tertata dengan baik dan menjadi daerah yang senantiasa tetap aman. Hal ini berguna sekali untuk menjaga tatanan warganya dan memungkinkan lebih terorganisirnya kegiatan-kegiatan yang berlangsung dalam masyarakatnya misalnya pembagian kompor gas, seorang camat memiliki hak untuk mengatur dan mengordinisir kelancaran dan proses pembagian agar berjalan dengan baik, lancar dan sebagaimana mestinya.

a. Kewenangan Prosedural

Berdasarkan hasil penelaahan terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 1999, menurut peneliti kewenangan-kewenangan yang bersumber atau didasarkan pada peraturan perundang-undangan, dapat diidentifikasi sebagai berikut: 1). Melaksanakan koordinasi yang sinergi dan memelihara keharmonisan hubungan kerja pemerintahan desa serta Pemerintahan Desa dengan instransi pemerintah/dinas daerah; 2) Meneliti produk-produk hukum desa yang bersifat menetapkan agar tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku; 4) Menginventarisasi dan memelihara keutuhan asset/kekayaan Pemerintah Desa yang berada di wilayahnya; 5) Memberikan ijin pengisian Perangkat Desa setelah mendapat persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD).

b. Kewenangan Substansial

Dalam hal ini, Camat tidak lagi berlindung dibalik label Penguasa Tunggal dalam menggunakan kewenang-wenangan substansifnya. Sejak berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 kewenang-wenangan diluar prosedur peraturan perundang-undangan menjadi sangat terbatas. Dengan demikian kepatuhan dan resistensi Pemerintah Desa dan BPD terhadap kewenangan yang bersifat substansial berbeda dengan kewenangan yang bersifat prosedural.

c. Diskresi Camat

Keterbatasan diskresi ini, karena Camat tidak lagi menjadi Penguasa Tunggal, tugas dan wewenang yang diselenggarakan oleh Bupati kepada Camat kurang jelas. Diskresi Camat dalam menentukan dan mengambil kebijakan, dengan berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 cenderung kurang, hal ini disebabkan karena delegasi kewenangan yang

diberikan oleh Bupati kurang jelas sehingga sulit untuk dioperasikan juga karena menguatnya otonomi desa dan meningkatnya pengetahuan masyarakat terhadap sistem pemerintahan. Berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diskresi Camat dalam mengambil kebijakan tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Desa tidak seleluasa ketika Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 berlaku. Hal yang membatasi keleluasaan Camat antara lain: Camat tidak berkedudukan sebagai Kepala Wilayah dan juga Pengusa Tunggal, Desa tidak lagi menjadi bawahan kecamatan dan menguatnya otonomi Desa yang menjadikan Kepala Desa seakan tidak memiliki hubungan dengan Camat. Sedangkan hal-hal yang memberi peluang keleluasaan antara lain adanya ketertarikan Desa dengan berbagai bantuan Kabupaten yang disalurkan melalui Kecamatan.

Sebagai hasil revisi dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 memang menyajikan banyak perubahan. Secara garis besar, perubahan yang paling tampak adalah terjadinya pergeseran-pergeseran kewenangan dari satu lembaga (pihak) ke lembaga (pihak) lain.

Implementasi tersebut menyebabkan perubahan-perubahan pola-pola hubungan tidak hanya antara kabupaten/kota dengan desa, tetapi juga perubahan pola-pola hubungan antara kabupaten/kota dengan kecamatan dan antara desa dengan kecamatan. Dalam pola-pola hubungan tersebut terdapat pandangan posisi kabupaten/kota dan desa senakin "kuat", namun posisi Kecamatan semakin "lemah". Akan tetapi realistis 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 diundangkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah, yang dalam persepsi masyarakat camat sebagai pemimpin kecamatan adalah "penguasa wilayah". Realistis ini menunjukkan, bahwa dari perspektif kelembagaan sistem norma dan nilai (pranata) dan organisasi kecamatan telah diubah dan berubah akan tetapi tuntutan masyarakat terhadap kelembagaan dan peran kecamatan masih relatif sama dengan kondisi sebelum perubahan tersebut terjadi. Artinya, sampai sejauh ini telah terjadi "cultural lag" yakni sistem nilai, sistem norma, dan sistem pengorganisasian yang mengatur pola-pola hubungan kecamatan dengan kelembagaan pemerintah yang lain telah berubah atau diubah tetapi realistis perilaku masyarakat dan birokrat di daerah dalam memosisikan dan memerankan kecamatan belum berubah.

Dengan merujuk pada pandangan Carney dan Gedajlevic tersebut maka dalam konteks evolusi bersama antara kelembagaan dan organisasi kecamatan dapat dikonstruksikan suatu perubahan yang terjadi pada kecamatan, yakni: 1) Organisasi kecamatan akan beradaptasi terhadap perubahan pranata sosial (sistem norma dan nilai) dan traditional-local institutions (endogenous) dan formal-local institutions

(exogenous); 2) Respons terhadap perubahan pranata sosial tersebut menimbulkan bentuk organisasi kecamatan yang baru yang sesuai dengan kondisi traditional dan formal institutions; 3) Bentuk organisasi kecamatan yang baru tersebut merupakan synergy dari pertukaran sistem norma dan nilai (asimilasi dan akulturasi) traditional dan formal institutions⁴⁵.

Perubahan kelembagaan kecamatan tersebut secara teoritis tidak hanya disebabkan oleh faktor regulasi. Selain faktor tersebut faktor struktur sosial masyarakat, termasuk didalamnya perubahan dan dinamika ekonomi mikro dan makro, dan faktor kultural merupakan faktor-faktor yang dapat mempercepat atau memperlambat (atau menjadi buffer) evolusi bersama kelembagaan dan organisasi kecamatan tersebut. Faktor-faktor tersebut penting untuk dipertimbangkan dalam menelaah perubahan kelembagaan karena berdasarkan struktur sosial dan kultur, masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk dan beragam.

Batas yurisdiksi kelembagaan kecamatan adalah batas wilayah otoritas kecamatan yang dilimpahkan oleh Bupati dan kewenangan mengatur hubungan antar-desa dengan tidak mencampuri urusan di dalam desa berdasarkan peraturan perundangan. Makna batas yurisdiksi adalah sampai sejauh mana peran kelembagaan kecamatan dalam mengatur alokasi sumberdaya.

Karakteristik property rights yang dimiliki kelembagaan kecamatan mengandung makna sosiologis. "Penguasaan" sumberdaya oleh kecamatan dibatasi dalam kerangka otonomi daerah dan otonomi desa yang secara sosiologis tidak dapat dipisahkan dengan pengaturan oleh hukum formal pasif, adaptif, dan tradisi serta kesepakatan-kesepakatan sosial yang mengatur hubungan antar-komunitas desa terhadap sumberdaya.

Sedangkan dalam hal rules of representation, kelembagaan kecamatan berperan sebagai fasilitas partisipasi multi-pihak dalam satuan wilayah kecamatan dengan berlandaskan kaidah-kaidah representasi yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, aturan representasi menentukan alokasi dan distribusi sumberdaya yang dibatasi oleh pola hubungan vertikal kecamatan baik dengan kabupaten maupun dengan desa.

Tiga karakteristik utama tersebut menjadi factor "peringkat" suatu kelembagaan kecamatan dalam melaksanakan fungsi dan perannya. Kuat-lemahnya kelembagaan kecamatan dalam melaksanakan fungsi dan perannya dipengaruhi oleh sampai sejauh mana batas yurisdiksi, property rights, dan rules of representation dimiliki oleh kelembagaan kecamatan.

⁴⁵ Carney, Michael and Eric Gedajlevic. 2002. "The Co-Evolution of Institutional Environments and Organizational Studies, Vol. 23 No. 1 (Page 1-29). Sage Publication

PENUTUP

Penelitian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kedudukan Camat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah pada masa berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 diatur secara terpusat yakni Camat adalah perangkat Pusat di daerah yang merupakan Kepala Wilayah dan Penguasa Tunggal di wilayahnya, tetapi berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengubah kedudukan Camat yang semula Perangkat Pusat menjadi Perangkat Daerah, dan pembentukan kecamatan tidak lagi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat tetapi menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah.;
2. Implikasi kedudukan Camat terhadap kemandirian Camat dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah pada masa berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 Camat dapat mengambil kebijakan sangat luas karena pada masa itu Camat sebagai Kepala Wilayah Administrasi yang merupakan tangan panjang Pemerintah Pusat di daerah, sedangkan pada masa berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kebijakan yang dapat ditentukan dan diambil Camat sangat sempit/terbatas tergantung dari delegasi kewenangan yang diberikan oleh Bupati.

Adapun saran-saran yang dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Pengaturan tentang kewenangan Camat, perlu di atur dalam satu keputusan sehingga tidak hanya mudah dalam melakukan control tetapi juga memudahkan Camat dalam menyusun laporan pelaksanaan kewenangan;
2. Camat harus melaporkan setiap bulan dari masing-masing butir kewenangan yang diberikan kepadanya sekalipun kewenangan tersebut tidak digunakan atau dimanfaatkan. Hal ini penting untuk melihat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan;
3. Camat perlu meningkatkan citra dalam perilakunya dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan, sehingga tingkat kepatuhan Pemerintah Desa, Lembaga Perwakilan dan masyarakat meningkat. Bersamaan dengan itu tingkat resistensi warga masyarakat berkurang.

DAFTAR PUSAKA

- Afan Gaffar. 2002. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amrah Muslimin. 1978. Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah. Bandung: Alumni.

- Budiharjo, Miriam. 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.
- _____. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Cushway, Barry dan Derek Lodge. 1995. *Organizational Behaviour and Design*. Terjemahan. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Cerney, Michael and Eric Gedajlevic. 2002. "The Co-Evolution of Institutional Environments and Organizational Strategies: The Rise of Family Business Groups in the ASEAN Region". *Organization Studies*, Vol. 23 No. 1 (Page 1-29). Sage Publicationn
- Edy Suhardono. 1994. *Teori Peran, Konsep, Derivasi dan Implikasinya*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Haryanto dan Josef Riwu Kaho. 1997. *Fungsi-Fungsi Pemerintahan*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri. Jakarta.
- Islamy, I. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bina Aksara
- Josef Riwu Kaho. 2000. *Fungsi-fungsi Pemerintahan*. Jakarta: Badan Diklat Depdagri.
- Lili Romli. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marbun, SF. 2003. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Meleong. 2004. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Musanef. 1985. *Sistem pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT. Gunung Agung.
- Philipus, M. Hadjon. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrativ Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Poerwodarminto, WJS. 1984. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ramlan Surbakti. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Raysid, Muhammad Ryass. 1998. *Makna Pemerintah Tinjauan dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone.
- Sarundajang. 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soerkanto dan Mamudji. 1986. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sutarno. 1992. *Dasar-dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada Univercity.

- Sudu Wasistiono. 1991. *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung. Fokus Media.
- Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interest*. London: SAGE Publications (Third Edition)
- Schmid, A. A. 1972. *Property, Power, and Public Choice*. New York: Praeger
- The Liang Gie. 1995. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jilid III. Jakarta: Gunung Agung.
- Talizidahu Ndraha. 1985. *Peran Masyarakat dalam Pembangunan Desa*. 11P Jakarta.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah