

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP EFEKTIVITAS  
PELAKSANAAN FUNGSI CAMAT  
DI KABUPATEN SELAYAR**

***JURIDICIAL OBSERVATION FOR THE EFFECTIVITY OF THE  
FUNCTION OF CAMAT IMPLEMENTATION  
AT SELAYAR REGENCY***

**Oleh:**

**LILY HASDINARI UNTUNG  
PO 90 420 4504**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2007**

## **PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**LILY HASDINARI UNTUNG  
PO 90 420 4504**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**Telah disetujui untuk diseminarkan**

**Komisi Penasihat :**

**K e t u a**

**Anggota**

**DR. Achmad Ruslan, S.H., M.H.**

**Faisal Abdullah, S.H., M.Si.**

**Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu Hukum**

**DR. Muh. Guntur Hamzah, S.H., M.H.**

**TINJAUAN YURIDIS PELAKSANAAN FUNGSI CAMAT  
DALAM KERANGKA OTONOMI DAERAH  
DI KABUPATEN SELAYAR**

**Tesis**

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister**

**Program Studi Ilmu Hukum**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**LILY HASDINARI UNTUNG**

**Kepada**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2007**

## **PRAKATA**

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Atas segala nikmat kesehatan, kesempatan dan pengetahuan yang telah diberikan sehingga upaya penulisan karya tulis berupa tesis ini dapat terselesaikan sesuai rencana.

Proses penulisan tesis ini mulai dari penyusunan proposal, pelaksanaan penelitian sampai pada penyusunan hasil penelitian, dijumpai banyak kendala terutama keterbatasan pengetahuan penulis, namun hal itu dapat teratasi berkat bantuan berbagai pihak sehingga karya tulis ini dapat selesai tepat pada waktunya. Dalam kesempatan ini penulis dengan tulus menyampaikan banyak terima kasih kepada Bapak DR. Achmad Ruslan, S.H., M.H. sebagai ketua komisi penasihat dan Bapak H. Faisal Abdullah, S.H., M.Si., DFM. sebagai anggota komisi penasihat atas perhatian dan bimbingan yang telah diberikan mulai dari pengembangan minat terhadap permasalahan penelitian, pelaksanaan sampai pada penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini disampaikan terima kasih kepada Bapak DR. Muh. Guntur Hamzah, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana UNHAS. Dan tidak lupa disampaikan terima kasih kepada para penguji yang telah membukakan cakrawala berpikir penulis, masing-masing Bapak Prof. DR. Syamsul Bachri, S.H., M.H., Bapak Prof. DR. Abdul Razak, S.H., M.H., dan Bapak DR. H. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM. Serta segenap staf Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan dengan baik.

Terima kasih juga penulis sampaikan Kepada Bapak Bupati Kabupaten Selayar, dan Sekretaris Daerah Kabupaten Selayar atas segala bantuan terutama pembiayaan penyelenggaraan studi ini. Seluruh Camat, Lurah, Kepala Desa di Kabupaten Selayar yang telah berpartisipasi dan bersedia memberikan data penelitian. Dan terima kasih disampaikan kepada segenap keluarga yang senantiasa memberikan motivasi dan doa serta kepercayaan sehingga usaha ini dapat tercapai.

Penulis menyadari bahwa karya tulis ini masih jauh dari kesempurnaan oleh karena itu diharapkan kritikan yang konstruktif untuk kesempurnaannya. Akhirnya karya tulis ini dipersembahkan buat almamater dan masyarakat peminat kajian ini, semoga ada manfaatnya.

Makassar, Maret 2007

***Penulis***

## ABSTRAK

**Lily Hasdinari Untung**, *Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Fungsi Camat di Kabupaten Selayar* (dibimbing oleh Achmad Ruslan dan H.Faisal Abdullah).

Studi ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan fungsi camat sebagai pelaksana pemerintahan di kecamatan dalam kerangka otonomi daerah. Masalah penelitian berkisar pada pelaksanaan fungsi camat dalam hal pengkoordinasian, kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, dan pembinaan pemerintahan desa dan kelurahan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan mengkaji aturan dalam undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Perda Kabupaten Selayar nomor 5 tahun 2006 tentang Susunan dan Kedudukan Organisasi Kecamatan. Pendekatan empirik melihat pelaksanaan fungsi tersebut di lapangan. Adapun tipe penelitian ini deskriptif dengan dasar penelitian survay. Data penelitian diperoleh dari responden sebanyak 61 orang terdiri atas aparat kecamatan, lurah/desa, tokoh masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dengan penyajian data berupa persentase.

Hasil penelitian menunjukkan, pelaksanaan fungsi camat dalam kerangka otonomi daerah belum sepenuhnya terlaksana secara efektif dilihat pada aspek pelaksanaan pengkoordinasian, kewenangan, dan pelaksanaan pembinaan pemerintahan desa/kelurahan, kelemahan yang tampak adalah belum jelasnya rincian kewenangan camat. Sedangkan faktor yang menjadi kendala adalah kurangnya aparat, prasarana dan fasilitas yang terbatas, pendanaan, dan faktor peraturan berupa peraturan bupati tentang tugas pokok dan fungsi camat belum ada.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
PRAKATA .....	iv
ABSTRAK .....	vi
ABSTRACT .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian.....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>9</b>
A. Fungsi Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah .....	9
B. Pengertian Pemerintahan dan Birokrasi Pemerintah .....	15
C. Fungsi Camat dalam Kerangka otonomi Daerah.....	26
D. Kerangka Pemikiran .....	28
E. Definisi Operasional.....	32
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>34</b>
A. Lokasi Penelitian .....	34
B. Pendekatan, Tipe dan Dasar Penelitian .....	34
C. Populasi dan Sampel.....	35
D. Sumber dan Jenis Data .....	36
E. Teknik Pengumpulan Data.....	36
F. Analisis Data.....	37
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>39</b>
A. Karakteristik Responden .....	39

	B. Pelaksanaan Fungsi Camat di Kabupaten Selayar .....	43
	C. Faktor-faktor yang Menghambat Pelaksanaan Fungsi Camat di Kabupaten Selayar.....	74
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN.....	82
	A. Kesimpulan.....	82
	B. S a r a n.....	83
	DAFTAR PUSTAKA.....	84
	LAMPIRAN .....	86

## DAFTAR TABEL

<i>Nomor</i>	<i>Teks</i>	<i>Halaman</i>
1	Karakteristik responden menurut kelompok umur.....	40
2	Karakteristik responden menurut jenis kelamin .....	41
3	Karakteristik responden menurut tingkat pendidikan .....	42
4	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.....	46
5	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat .....	48
6	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan kegiatan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.....	51
7	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.....	53
8	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.....	56
9	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai keluasan kewenangan yang dimiliki camat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan.....	58
10	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat oleh instansi kecamatan .....	61
11	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai kemampuan camat dalam melaksanakan tugas pemerintahan .....	63
12	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam melaksanakan pembinaan pengelolaan administrasi desa dan kelurahan .....	67

13	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam melaksanakan pembinaan personil desa dan kelurahan.....	68
14	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam pembinaan lembaga kemasyarakatan desa dan kelurahan.....	72
15	Skor rata-rata penilaian responden terhadap variabel pelaksanaan fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan .....	73
16	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai kecukupan jumlah sumber daya manusia aparat pada instansi kecamatan.....	75
17	Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai ketersediaan anggaran operasional kecamatan .....	79

# **BABI**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain: Ayat 1 menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pada ayat 2 disebutkan juga bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kebijaksanaan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan strategi baru dalam pelaksanaan pemerintahan di Indonesia yang menjadikan pemberdayaan sebagai misi utama pemerintahan dan mendudukkan tugas pemerintahan itu di atas landasan pelayanan serta semakin mendekatkan pemerintah kepada masyarakat.

Perubahan undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut tidak terlepas dari upaya rakyat untuk mengembalikan fungsi organisasi publik (pemerintahan) yang selama ini

berdiri diposisikan untuk melayani kekuasaan daripada costumernya yakni rakyat (Dwijowijoto, 2001:54).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut merupakan titik awal berjalannya otonomi daerah, dalam hal ini merupakan salah satu bentuk reformasi pemerintahan daerah dan reformasi pengelolaan keuangan daerah di Indonesia. Pemberlakuan undang-undang otonomi daerah itu berimplikasi pada penyelenggaraan pemerintahan yang juga mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan atau keadilan di seluruh daerah.

Mengamati perjalanan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dalam implementasi undang-undang tersebut ternyata masih diliputi berbagai masalah atau kendala-kendala dalam implementasinya yang secara umum berkaitan dengan masalah manajemen, hukum, sosial maupun berbagai kendala lainnya, baik yang bersumber dari pengelola (pemerintah) maupun masyarakat.

Penerapan otonomi daerah di Indonesia sebagai salah satu wujud atau bentuk reformasi dalam bidang pemerintahan tidak terlepas dari desakan untuk melakukan perubahan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini bersifat sentralistis. Keadaan pemerintahan yang sentralistis tersebut telah berdampak negatif terhadap akselerasi pertumbuhan daerah-daerah khususnya pada daerah kabupaten dan kota.

Keberagaman kondisi daerah yang memiliki karakteristik ekonomi, sosial dan budaya yang berbeda-beda, maka hal itu juga yang menyebabkan perlunya dilakukan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Oleh karena itu tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota adalah dianggap wajar paling tidak karena dua alasan yaitu: pertama, intervensi pemerintah pusat terlalu besar di masa lalu yang telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Besarnya peranan pemerintah pusat pada masa itu menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Kedua, tuntutan pemberian otonomi daerah juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia dimasa yang akan datang. Pada era seperti itu dimana globalisasi sudah semakin meluas, maka pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan. Dalam era globalisasi yang sudah meluas tersebut menurut Shah (Mardiasmo, 2002:4) bahwa pemerintah sudah terlalu banyak persoalan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan kecil di masyarakat tetapi terlalu kecil untuk menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip antara lain yaitu: (1) memperhatikan aspek pendewasaan demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah; (2) didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab yang diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota sedang provinsi sangat terbatas; (3) harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah; dan (4) harus meningkatkan kemandirian daerah otonom.

Upaya untuk mencapai tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah tersebut diperlukan perubahan struktur dan peranan organisasi pemerintah seperti yang ada di daerah mutlak dilakukan. Peluang untuk melakukan restrukturisasi organisasi pemerintah tersebut sekarang ini sudah ada setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dengan adanya pedoman organisasi perangkat daerah tersebut diharapkan pemerintah daerah dapat menyusun perangkat-perangkat organisasi daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah setempat, dalam arti organisasi daerah yang dapat memahami kepentingan masyarakat, sehingga fungsi dari perangkat daerah yang ada dapat lebih optimal.

Salah satu perangkat daerah yang ada pada setiap daerah kabupaten dan daerah kota adalah kecamatan. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Institusi kecamatan dalam kedudukannya sebagai perangkat daerah merupakan ujung tombak pemerintah daerah yang membawahi kelurahan

dan desa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Institusi kecamatan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Dimana urusan otonomi daerah ini secara umum terdiri atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan yang dimiliki oleh Camat selaku kepala kecamatan adalah mempunyai tugas membantu Bupati dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah di Kecamatan di bidang pelaksanaan tugas pemerintahan umum serta tugas lain yang dilimpahkan oleh Bupati. Tugas-tugas pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh kecamatan adalah bersifat koordinatif, dan melakukan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan. Sedangkan fungsi yang dilaksanakan adalah perumusan kebijakan teknis dan pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah di kecamatan.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, maka pelaksanaan tugas dan fungsi camat di Kabupaten Selayar telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Selayar Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten

Selayar. Berkaitan dengan tugas dan fungsi camat dalam kerangka otonomi daerah tersebut khususnya yang ada di Kabupaten Selayar masih dijumpai beberapa kelemahan. Kelemahan yang ada diindikasikan pada belum tegasnya peraturan yang ada berkaitan dengan tugas dan fungsi kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Berdasarkan pada keadaan itu tampak pada pelaksanaan tugas-tugas oleh camat dalam penyelenggaraan pemerintahan belum optimal, hal itu ditunjukkan pada peran pimpinan kecamatan khususnya dalam pelaksanaan pembangunan di wilayahnya masih kurang. Selain daripada itu tugas dan fungsi camat yang dilaksanakan selama ini masih sangat bergantung pada instruksi atau perintah dari Bupati. Sehingga kondisi tersebut menyebabkan aparat pemerintah di kantor kecamatan tidak dapat berkreasi dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan maupun tugas pelayanan secara efektif dan efisien.

Sejalan dengan fenomena tersebut berkaitan dengan tugas dan fungsi camat dilihat pada aspek yuridis dalam kerangka otonomi daerah ini, maka menarik dilakukan pengkajian untuk mengetahui lebih jauh tentang tugas dan fungsi camat khususnya dalam pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka ruang lingkup kajian dibatasi pada permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Sejauhmana pelaksanaan fungsi camat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Selayar?
2. Apakah faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi camat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Selayar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi camat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Selayar.
2. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan fungsi camat di Kabupaten Selayar.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat akademis:
  - a. Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan ilmu hukum tatanegara khususnya pada kajian pemerintahan daerah.
  - b. Dapat menjadi bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang mempunyai kesamaan minat terhadap kajian ini.

2. Manfaat praktis, diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah setempat dalam membuat peraturan-peraturan untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan khususnya terhadap fungsi camat.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Fungsi Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah**

Sejak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami beberapa perubahan bentuk pengelolaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh karena itu kedudukan pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bukan sebagai federasi melainkan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan sebagai negara kesatuan.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen IV disebutkan bahwa Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dalam ayat (2) disebutkan Pemerintah Daerah Provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam penjelasan pasal 18 antara lain dikemukakan bahwa oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Daerah di Indonesia terbagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah-daerah yang lebih kecil yakni kabupaten dan kota. Di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administratif belaka, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut semuanya menurut aturan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada. Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, pertama kali dibuat Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang tersebut dicanangkan tiga tingkatan daerah otonom. Tiga tingkatan ini berakhir dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan saat ini undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Suradinata, 2006:28).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang merupakan dasar dan mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam peraturan tersebut adalah

mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu Undang-undang Pemerintahan Daerah tersebut menempatkan secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota (Bratakusuma dan Solihin, 2002:2).

Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya sudah sesuai dengan kondisi daerah yang ada. Fakta yang tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia sebagai negara dengan beragam suku dan bahasa, tentunya setiap wilayah memiliki karakteristik yang berbeda serta potensi sumber daya alam, manusia dan budaya yang khusus. Pembangunan akan lebih berhasil bila pembangunan wilayah dilaksanakan dengan manajemen otonomi sebagai sistem dalam pembangunan nasional.

Perwujudan otonomi pada daerah akan meningkatkan kreativitas aparatur pemerintah daerah, terutama karena ada kesempatan untuk secara aktif melakukan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan seluruh kegiatan pemerintahan maupun pembangunan di daerah. Dalam rangka peningkatan pemerataan kegiatan di daerah dan peningkatan kemampuan segenap aparat pemerintahan, diperlukan kesiapan seluruh aspek manajemen dari tingkat pusat sampai desa atau kelurahan.

Istilah otonomi daerah menjadi populer sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pemberian otonomi kepada daerah-daerah oleh pemerintah pusat merupakan bentuk perluasan desentralisasi berupa pemberian

kewenangan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat yang dimaksudkan supaya penyelenggaraan pemerintahan khususnya di daerah dapat semakin efektif.

Pemberian otonomi kepada daerah oleh pemerintah pusat pada Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menjatuhkan pilihannya pada desentralisasi, hal itu nampak pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan perumusan bersifat umum dan samar-samar yakni “kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia (Kaho, 1995:4).

Lebih lanjut dikatakan oleh Kaho (1995:9) bahwa pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektivitas dalam pemerintahan, sebab wilayah negara itu pada umumnya terdiri dari pelbagai satuan daerah (daerah dalam hal ini bagian dari wilayah negara) yang masing-masing memiliki sifat-sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor-faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat istiadat, kehidupan ekonomi, tingkat pendidikan pengajaran, dan sebagainya). Pemerintahan dapat efektif kalau sesuai dan cocok dengan keadaan riil dalam negara.

Sekalipun dalam pelaksanaan desentralisasi yang memberikan sebagian kewenangan kepada daerah, tetapi dengan asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka yang memegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah tetap pemerintah pusat tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah.

Dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara ini tidak dibagi antara pemerintah pusat sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat. Hal itu berarti bahwa dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, pemerintah pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi daerah-daerah otonom yaitu daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Menurut Mochtar Koesoemaatmadja (Suradinata, 2006:42) dikatakan bahwa desentralisasi ketatanegaraan terdiri dari dua macam, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial dapat dibagi menjadi dua macam bentuk, yaitu otonomi dan *medebewind*.

Otonomi atau istilah *autonomi* berasal dari bahasa Yunani yakni *autos* : sendiri dan *nomos* : undang-undang yang berarti perundangan sendiri. Tetapi menurut perkembangan sejarah di Indonesia. Otonomi itu selain mengandung arti perundangan mengandung pula arti pemerintahan.

Medebewind atau *zelfbestuur* yaitu pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah ataupun pemerintah daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-

tugas atau kepentingan-kepentingan yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.

Otonomi pada daerah provinsi maupun kabupaten/kota berarti bahwa dengan inisiatifnya, daerah dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maupun perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab (Bratakusuma, 2002:3).

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa

perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **B. Pengertian Pemerintahan dan Birokrasi Pemerintah**

Menurut Pamudji (1986:22) secara etimologis istilah pemerintahan berasal dari perkataan pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari perkataan perintah. Menurut artinya kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut:

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara.
3. Pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah

Istilah pemerintahan telah banyak didefinisikan oleh para ahli. Istilah pemerintah atau pemerintahan dalam bahasa Inggris dipergunakan kata *government*, istilah yang berasal dari kata *to governt*. Jika diadakan pendekatan dari segi bahasa terhadap kata “pemerintah” atau

“pemerintahan”, ternyata kedua kata tersebut berasal dari suku kata “perintah” yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan. Di dalam kata tersebut tersimpul beberapa unsur yang menjadi ciri khas dari perintah yaitu: (1) adanya keharusan menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang diperintahkan, (2) adanya dua pihak yaitu yang memberi dan yang menerima perintah, (3) adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan yang menerima perintah, (4) adanya wewenang atau kekuasaan untuk memberi perintah (Surianingrat, 1987:1). Keharusan yang tersimpul dalam kata pemerintah pada umumnya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Memerintah diartikan sebagai menguasai atau mengurus negara atau daerah sebagai bagian dari negara. Dengan demikian maka kata pemerintah berarti kekuasaan untuk memerintah suatu negara. Pemerintah dapat pula diartikan sebagai badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara. Istilah pemerintahan diartikan sebagai perbuatan atau cara atau urusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya (Surianingrat (1987:2).

Pandangan Pamudji (1986:25) dalam mendefinisikan pemerintahan dilihat pada dua pengertian yaitu: pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional). Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang

dilakukan oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.

Pengertian atau definisi pemerintahan lainnya yang dikemukakan oleh Ndraha (2003:1) dilihat dari perspektif kybernologi yakni ilmu yang mempelajari proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk pemerintahan, akan pelayanan publik dan pelayanan civil, dalam hubungan pemerintahan. Pemerintahan didefinisikan sebagai proses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen (produk-produk pemerintahan), akan pelayanan publik dan pelayanan civil; badan yang berfungsi sebagai pengelola atau disebut pemerintah. Sedangkan konsumen produk-produk pemerintahan disebut yang diperintah.

Pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil. Yang diperintah adalah konsumen produk-produk pemerintahan, penanggung dampak negatif pembangunan, pembayar resiko mismanajemen negara, pemikul biaya sosial kegiatan para politisi, kambing hitam kegagalan para penguasa, dan pembayar biaya penyelenggaraan negara serta gaji pemerintah.

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah.

Dalam pelaksanaan pemerintahan diperlukan adanya kepemimpinan pemerintahan dalam berbagai level atau tingkatan kepemimpinan. Kepemimpinan pemerintahan adalah terapan teori kepemimpinan di dalam bidang pemerintahan. Sudah barang tentu terapan ini diwarnai oleh sifat-sifat khas bidang pemerintahan itu sendiri. Oleh karena itu menurut Ndraha (2003:226) bahwa kepemimpinan pemerintahan menunjukkan daerah perbatasan antara gejala kepemimpinan dengan gejala pemerintahan.

Menurut Pamudji (1986:60) kepemimpinan pemerintahan terkait dengan istilah memimpin dan memerintah. Dari kata memimpin ini terbentuklah kata kepemimpinan yaitu kemampuan menggerakkan dan mengarahkan orang-orang. Menggerakkan dan mengarahkan orang ini berarti telah berlangsung hubungan manusiawi antara yang menggerakkan (pemimpin) dengan yang digerakkan (pengikut). Sementara itu pemerintahan terkait dengan istilah memerintah terlekat makna yang kurang enak didengar karena terdengar karena sifatnya yang memaksa dan menekan dari yang berkuasa (penguasa) atas pihak lain yang diperintah. Dalam kegiatan memerintah ini juga telah berlangsung hubungan yang manusiawi, hanya saja hubungan ini dilandasi rasa tertekan atau terpaksa pada pihak lain. Jelaslah disini bahwa memerintah lebih banyak bersifat mengharuskan yang didasarkan atas adanya kekuasaan, suatu hal yang bertolak belakang dengan memimpin.

Sejalan dengan pandangan di atas, Ndraha (2003:226) mengemukakan bahwa konsep kepemimpinan pemerintahan terdiri dari

dua sub konsep yang hubungannya satu dengan yang lain tegang yaitu konsep kepemimpinan bersistem nilai sosial dan konsep pemerintahan yang mengandung sistem nilai formal. Kadangkala kedua sistem ini bertolakbelakang antara satu dengan yang lain dengan kata lain terjadi konflik pada diri pemimpin. Misalnya seorang pemimpin membutuhkan dukungan, dan loyalitas, sementara pada sisi yang lain dalam sistem nilai formal kadangkala suatu kebijakan yang dibuat untuk penyelenggaraan pemerintahan dapat menyebabkan menurunnya loyalitas atau dukungan dari orang yang dipimpin misalnya pegawai atau masyarakat.

Kepemimpinan pemerintahan dalam menggerakkan dan mengarahkan bawahan atau masyarakat sedapat mungkin mempergunakan pendekatan-pendekatan manusiawim, sehingga mereka tergerak dan terarah secara sukarela karena sesuai dengan harapan-harapan, keinginan-keinginan dan aspirasi serta kebutuhan-kebutuhan mereka.

Penggunaan istilah kepemimpinan pemerintahan dapat dipandang sebagai penghalusan dari suatu yang kedengarannya terlalu keras, seakan-akan pihak lain dianggap sebagai yang dapat dipaksa. Juga istilah ini cocok dengan suasana demokrasi dimana kekuasaan bersumber atau berasal dari rakyat.

Menurut Millett (Pamudji, 1986:79) dalam menjalankan kepemimpinan pemerintahan ada 4 hal penting dimiliki oleh setiap pemimpin, yaitu:

- 1) Kemampuan melihat organisasi sebagai keseluruhan

- 2) Kemampuan mengambil keputusan-keputusan
- 3) Kemampuan melimpahkan atau mendelegasikan wewenang
- 4) Kemampuan menanamkan kesetiaan

Keempat kemampuan tersebut harus dijadikan persyaratan institusional dari kepemimpinan, sehingga pemimpin dapat membina institusi atau organisasi yang dipimpinnya yang pada akhirnya organisasi tersebut mampu memberikan tanggapan atas kritik-kritik, pengarahan-pengarahan dan kontrol yang datang dari luar organisasi.

Organisasi adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu dikatakan organisasi adalah wadah (wahana) kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang bersifat statis karena sekedar hanya melihat strukturnya. Di samping pengertian tersebut, secara dinamis, organisasi dapat dilihat dari sudut dinamikanya, aktivitas/tindakan daripada tata hubungan yang terjadi dalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun yang bersifat informal. Misalnya aktivitas tata hubungan antara atasan, dan sesama bawahan. Berhasil atau tidaknya tujuan yang akan dicapai dalam organisasi tergantung sepenuhnya kepada faktor manusianya.

Mengenai definisi organisasi telah banyak ditulis oleh berbagai pakar dan dari berbagai disiplin ilmu, menurut Dimock sebagaimana dikutip Handayani (1988:42) dikatakan organisasi adalah

perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Secara ringkas pengertian organisasi yang dikemukakan oleh Gitosudarmo dan Sudita (2000:1), organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan.

Berdasarkan pengertian di atas menunjukkan bahwa organisasi memiliki empat unsur yaitu sistem, pola aktivitas, sekelompok orang dan tujuan. Sehingga organisasi dapat dikenali melalui karakteristiknya sebagai berikut:

1. Adanya suatu kelompok yang dapat dikenal.
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan.
3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya/tenaganya.
4. Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan.
5. Adanya suatu tujuan.

Unsur-unsur organisasi sebagaimana terlihat dalam berbagai definisi organisasi yang ada dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Organisasi merupakan suatu sistem,

Sebagai sistem organisasi terdiri dari subsistem atau bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lainnya dalam melakukan aktivitasnya. Organisasi sebagai sistem adalah sistem terbuka, di

mana batas organisasi adalah lentur dan menganggap bahwa faktor lingkungan sebagai input. Organisasi selalu peka dan berupaya untuk selalu beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi pada faktor lingkungan eksternal. Faktor lingkungan eksternal seperti selera konsumen, teknologi, sosiopolitik, penduduk, sosial budaya, dan lain sebagainya selalu berubah. Organisasi yang bersifat terbuka akan selalu berupaya untuk mengikuti perubahan-perubahan tersebut.

## 2. Pola aktivitas

Aktivitas yang dilakukan oleh orang-orang di dalam organisasi dalam pola tertentu. Urut-urutan pola aktivitas yang dilakukan oleh organisasi dilaksanakan secara relatif teratur dan berulang-ulang. Seperti dalam penyelenggaraan pemerintahan di organisasi pemerintah di kecamatan, kegiatan yang dilakukan secara teratur antara lain melayani masyarakat dalam berbagai kegiatan seperti pengurusan KTP, perijinan, dan berbagai bentuk keterangan lain yang diperlukan oleh warga masyarakat.

## 3. Sekelompok orang

Organisasi pada dasarnya merupakan kumpulan orang-orang. Adanya keterbatasan-keterbatasan pada manusia mendorongnya untuk membentuk organisasi. Kemampuan manusia baik fisik maupun daya pikirnya terbatas, demikian juga waktu yang terbatas, sementara aktivitas yang harus dilakukan selalu meningkat maka mendorong manusia untuk membentuk organisasi.

#### 4. Tujuan Operasional

Organisasi didirikan untuk mencapai suatu tujuan. Tidak mungkin orang mendirikan organisasi tanpa ada tujuan yang ingin dicapainya melalui organisasi tersebut. Tujuan organisasi pada dasarnya dibedakan menjadi dua yaitu tujuan yang sifatnya abstrak dan berdimensi jangka panjang, yang menjadi landasan dan nilai-nilai yang melandasi organisasi itu didirikan. Tujuan organisasi seperti itu disebut dengan misi organisasi. Jenis tujuan yang lain disebut dengan tujuan operasional atau juga sering disebut *objective*. Jenis tujuan ini sifatnya lebih operasional, yang menunjukkan apa yang akan diraih oleh organisasi. *Objective* biasanya merupakan tujuan jangka pendek yang lebih spesifik dan dapat diukur secara kuantitatif, seperti profitabilitas.

Birokrasi merupakan salah satu bentuk organisasi. Terminologi birokrasi dalam literatur administrasi dan ilmu politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Menurut Martin Albrow (Santoso, 1993:13) ada tujuh pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu: 1) organisasi yang rasional, 2) ketidakefisienan organisasi, 3) pemerintahan oleh para pejabat, 4) administrasi negara, 5) administrasi oleh pejabat, 6) bentuk organisasi dengan ciri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarki dan peraturan-peraturan, dan 7) salah satu ciri yang esensial dari masyarakat moderen.

Lebih lanjut Santoso (1993:14) mengemukakan, dari berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam term birokrasi, dapat

disistematisasikan dalam tiga kategori, yaitu pertama, birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau rationality*) seperti terkandung dalam pengertian Hegelian Bureaucracy dan Weberian Bureaucracy, kedua birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) seperti diungkap oleh Karl Max, Laski, dan sebagainya, ketiga birokrasi dalam pengertian netral artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk. Dalam pengertian netral ini birokrasi dapat diartikan sebagai keseluruhan pejabat negara dibawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar.

Berbagai term birokrasi di atas dapat dilihat beberapa pandangan para penganut term tersebut seperti, Hegelian Bureaucracy, yaitu melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara negara yang memmanifestasikan kepentingan umum, dan civil society yang memmanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat.

Bagi Marx yang memandang birokrasi sebagai suatu penyakit, melihat bahwa birokrasi tidak lain adalah alat kelas yang berkuasa, yakni kelas bangsawan di negara feodal dan kelas kapitalis di negara kapitalis. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas proletar tadi. Dalam pandangan ini birokrasi juga selalu dikaitkan dengan kelambanan kerja dan prosedur yang berbelit-belit, seringkali birokrasi dianggap sebagai organisasi yang kejam yang mempunyai peraturan yang aneh-aneh, dan sewenang-wenang dan menindas. Bahkan Laski (Santoso, 1993:18)

mencatat, bahwa birokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan ada pada pejabat-pejabat negara yang diselenggarakan sedemikian rupa sehingga merugikan atau membahayakan warga negara. Crocier bahkan menyatakan bahwa birokrasi adalah suatu organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan.

Birokrasi selain mengandung pengertian *bureau rationality* dan *bureau pathology* seperti diuraikan di atas, birokrasi juga dapat diartikan dalam pengertian *value-free*, yaitu dalam pengertian yang terbatas dan tidak terkait dalam pengertian baik dan buruk. Pengertian yang terbatas ini sejalan dengan istilah *govenmental buraucracy* seperti dipakai oleh Almond dan Powel (Santoso, 1993:19) yaitu birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal.

Dalam konteks birokrasi sebagai *value free* dapat didefinisikan sebagai keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga nondepartemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan (Santoso, 1993:21).

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi, menurut Abdullah (1991:223) sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu:

1. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah, ialah propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat mengatur atau *regulatif-function*.
2. Birokrasi pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri. Fungsi pokoknya adalah *development function* atau *adaptive function*.
3. Birokrasi pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah *service* (pelayanan) langsung kepada masyarakat.

Berdasarkan tugas pokok dan misi yang mendasari organisasi birokrasi, khususnya dalam hubungan dengan tulisan ini adalah birokrasi pelayanan yang diselenggarakan oleh kantor kecamatan. Fungsi pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi tersebut pada dasarnya juga mencakup fungsi pemerintahan umum yang saling berkaitan antara satu dengan lainnya.

### **C. Fungsi Camat dalam Kerangka Otonomi Daerah**

Sebagaimana telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 126 ayat 1

disebutkan kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada peraturan pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani berbagai urusan otonomi daerah.

Penjelasan dalam ayat 3 Pasal 126 tersebut dijelaskan bahwa Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan 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.
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan.
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan desa atau kelurahan.

Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut di atas, Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota, pertanggungjawaban Camat adalah pertanggungjawaban

administratif. Perangkat kecamatan tersebut dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Camat.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka untuk terlaksananya peraturan tersebut di Kabupaten Selayar, Pemerintah Daerah Kabupaten Selayar telah membuat Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Selayar. Berdasarkan Perda tersebut diatur tentang kedudukan camat yaitu merupakan unsur pelaksana Pemerintahan Daerah di Kecamatan, yang dipimpin oleh seorang Camat yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Tugas pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh Camat sebagaimana disebutkan dalam Perda ini sama dengan redaksi yang ada pada pasal 126 ayat 3 dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. sedangkan tugas lain yang diberikan oleh Bupati berdasarkan pendelegasian kewenangan yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

Sementara itu dalam pasal 5 Perda Kabupaten Selayar Nomor 5 tahun 2006 disebutkan kecamatan mempunyai fungsi: (1) perumusan kebijaksanaan teknis di kecamatan, (2) pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah di kecamatan.

#### **D. Kerangka Pemikiran**

Dasar hukum yang mengatur kedudukan Camat sebagai perangkat Pemerintahan Daerah dalam kerangka otonomi daerah secara

tegaskan disebutkan dalam pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Yang mana dalam peraturan tersebut juga disebutkan tentang tugas camat dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

Dalam kerangka otonomi daerah peranan camat sebagai salah satu perangkat Pemerintahan Daerah mempunyai tugas untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Berkaitan dengan hal ini, Camat memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota. Efektifnya pelaksanaan tugas dan fungsi Camat dalam menangani sebagian urusan otonomi daerah sangat bergantung pada pelimpahan kewenangan atau *delegation of authority* yang diberikan oleh Bupati.

Ada beberapa indikator-indikator yang dapat dijadikan ukuran dalam menilai efektifnya pelaksanaan fungsi Camat dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan yaitu dengan mengacu pada tugas camat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 126 ayat 3 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan pada ketentuan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah tersebut, maka dalam pengkajian ini dikelompokkan atas tiga variabel dalam mengkaji fungsi camat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagaimana aturan yang ada fungsi camat terdiri atas: pertama, fungsi pengkoordinasian, dalam fungsi ini tugas camat adalah mengkoordinasikan berbagai kegiatan pemerintahan seperti mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban,

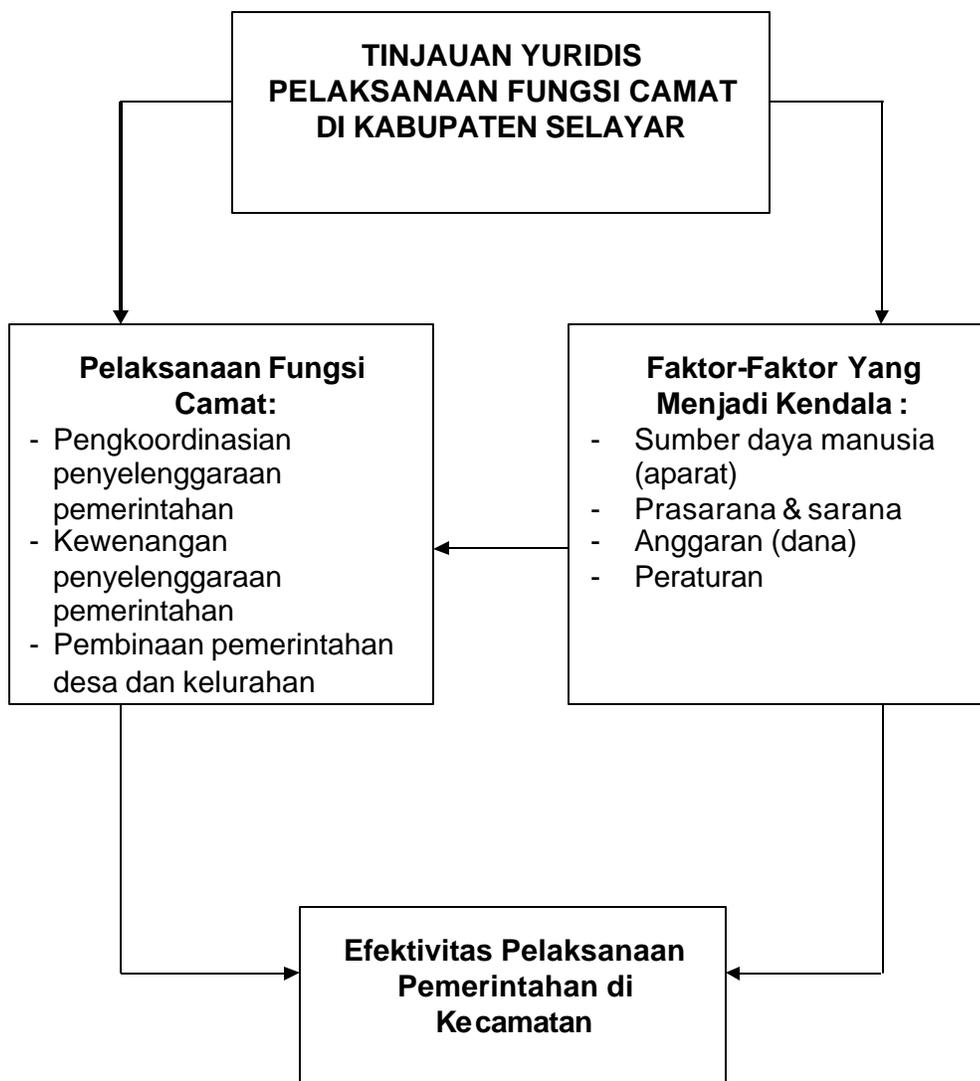
mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan.

Kedua, efektifnya pelaksanaan fungsi camat dilihat pada pelimpahan kewenangan yang diberikan oleh Bupati kepada Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Pada variabel yang kedua ini indikator yang dijadikan sebagai parameter yaitu keluasan wewenang yang diperoleh camat, pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat, dan kemampuan camat untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Dan yang terakhir dari variabel penelitian ini adalah fungsi Camat dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan. Pelaksanaan pembinaan ini dilihat pada aspek pembinaan pengelolaan administrasi desa dan kelurahan, pembinaan personil (aparatur), dan pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Efektivitas pelaksanaan fungsi Camat dapat tercapai dengan baik apabila faktor-faktor yang menghambat atau yang menjadi kendala dalam operasionalisasi tugas instansi kecamatan yang dipimpin oleh camat dapat diatasi atau diminimalkan. Berbagai faktor yang berpotensi menjadi kendala diantaranya adalah faktor ketersediaan sumber daya manusia aparat baik secara kuantitas maupun kualitasnya, faktor ketersediaan prasarana dan fasilitas penunjang perkantoran, dukungan anggaran sebagai dana operasional, dan yang tidak kalah pentingnya adalah faktor

ketersediaan peraturan yang mengatur tentang pendelegasian wewenang dari Bupati kepada camat.

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran di atas, berikut dapat digambarkan model kerangka pikir yang menjadi acuan dalam pelaksanaan penelitian ini:



Gambar: Model kerangka pemikiran

### **E. Definisi Operasional**

Bertitik tolak dari kerangka pemikiran, maka setiap variabel dan subvariabel penelitian didefinisikan secara operasional untuk memberikan pemahaman yang sama terhadap konsep yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Camat adalah kepala pemerintahan sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah kabupaten yang berkedudukan pada tingkat Kecamatan.
2. Fungsi camat adalah kewenangan dan tanggung jawab dalam pelaksanaan pemerintahan umum, pembangunan dan pelaksanaan pelayanan sesuai dengan bidang tugasnya yang diatur oleh undang-undang dan peraturan daerah.
3. Fungsi pengkoordinasian adalah tugas pemerintahan umum yang dilaksanakan oleh camat dalam mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan pembangunan, penyelenggaraan ketertiban umum, penegakan peraturan perundang-undangan, pemeliharaan fasilitas dan prasarana fasilitas pelayanan umum, penyelenggaraan kegiatan pemerintahan.
4. Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan adalah tugas yang diberikan kepada camat sebagai bentuk pelimpahan sebagian wewenang Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
5. Fungsi pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan adalah tugas pemerintah kecamatan dalam pembinaan perangkat daerah dibawahnya yaitu desa dan kelurahan dalam

melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan ekonomi, kemasyarakatan serta pembinaan ketentraman dan ketertiban.

6. Faktor-Faktor yang mempengaruhi adalah segenap faktor yang dapat mendukung atau menghambat pelaksanaan fungsi camat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, faktor tersebut meliputi aspek yuridis (peraturan), ketersediaan sarana dan prasarana, ketersediaan anggaran dan ketersediaan sumber daya manusia (aparatus).

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Adapun yang menjadi lokasi penelitian adalah Kantor Camat yang ada di Kabupaten Selayar. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa kajian mengenai pelaksanaan fungsi camat dalam menyelenggarakan pemerintahan dipandang penting karena instansi ini merupakan lembaga yang paling sering berinteraksi dengan masyarakat secara langsung.

#### **B. Pendekatan, Tipe dan Dasar Penelitian**

Proses pengkajian dalam penelitian penulis menggunakan pendekatan hukum tata negara khususnya dalam kajian pemerintahan, sedangkan tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif yang dilakukan secara normatif dan empirik yakni suatu penelitian yang berusaha menggambarkan mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi camat berdasarkan pada peraturan yang ada, dan secara empirik menggambarkan pelaksanaan tugas dan fungsi camat yang dilaksanakan di lapangan, dan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi camat tersebut.

Sedangkan dasar penelitian yang digunakan adalah penelitian survey yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis suatu peristiwa, kejadian, proses tertentu dengan mengumpulkan data secara langsung dari lapangan yang bersumber dari

responden yang telah ditentukan sebelumnya. Adapun responden tersebut terdiri atas aparat yang ada di kantor kecamatan sendiri dan masyarakat.

### **C. Populasi dan Sampel**

Populasi dalam penelitian ini adalah semua instansi pemerintah kecamatan (selanjutnya disebut kantor kecamatan) yang ada di Kabupaten Selayar yaitu sebanyak 10 Kecamatan.

Atas dasar pertimbangan kondisi geografis dan keadaan populasi yang homogen dalam pengertian pelaksanaan tugas dan fungsi camat di daerah ini menggunakan peraturan yang sama, maka penentuan sampel digunakan teknik *two stage cluster sampling* (Nazir, 2003:315) yaitu terlebih dahulu populasi dibagi atas 10 cluster berdasarkan wilayah kecamatan, selanjutnya pada stage pertama ditarik sampel secara purposive sampel yakni penentuan sampel secara sengaja yakni menentukan sebanyak 3 kecamatan sebagai wilayah sampel, yaitu Kecamatan Benteng, Kecamatan Bontomanai dan Kecamatan Bontoharu. Pemilihan kecamatan tersebut didasarkan pada pertimbangan tingkat kemajuan suatu kecamatan, masing-masing kategori maju, sedang, dan berkembang. Kemudian pada stage kedua, dari 3 kecamatan tersebut diambil sampel terdiri atas camat, kepala desa/lurah, dan pegawai staf kecamatan dengan jumlah 61 orang. Adapun distribusi sampel sebagai berikut:

1. Camat 3 orang
2. Kepala desa/lurah 19 orang

3. Staf kecamatan sebanyak 9 orang
4. Aparat desa dan kelurahan 10 orang
5. Tokoh masyarakat 10 orang
6. Organisasi kemasyarakatan 10 orang

Selain data diperoleh dari responden di atas juga diupayakan memperoleh data dari berbagai informan yang dianggap mengetahui tentang tugas dan fungsi camat. Informan tersebut diambil dari anggota DPRD yang menangani masalah pemerintahan (Komisi A), Sekretaris Daerah Kabupaten Selayar, Kepala Bagian Pemerintahan, dan sumber lainnya yang dianggap mengetahui masalah penelitian ini.

#### **D. Sumber dan Jenis Data**

sumber dan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

1. Data primer yaitu data empirik yang diperoleh secara langsung dari responden di lapangan atau lokasi penelitian, melalui penyebaran angket (kuesioner) yang telah dipersiapkan sebelumnya serta wawancara dengan informan kunci.
2. Data sekunder yaitu data normatif yang diperoleh dari penelusuran kepustakaan yang relevan, peraturan perundang-undangan, dan data mengenai keadaan daerah yang lokasi penelitian.

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Untuk pengumpulan data dalam penelitian ini digunakan cara sebagai berikut:

1. Kuesioner yaitu pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan instrumen angket atau daftar pertanyaan yang diberikan kepada responden penelitian. Data yang dikumpul dari kuesioner terutama tanggapan atau penilaian responden mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi camat berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Interview (wawancara) yaitu melakukan wawancara langsung kepada responden untuk memperoleh informasi yang lebih lengkap mengenai suatu kejadian, wawancara juga dimaksudkan guna melengkapi data yang belum terjaring melalui angket.
3. Observasi yaitu melakukan pengamatan langsung terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi camat dalam pelaksanaan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

#### **F. Analisis Data**

Sesuai dengan desain penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif, maka dalam penjelasan hasil penelitian digunakan teknik analisis kualitatif dengan menggunakan parameter nonstatistik. Data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder disajikan secara deskriptif yaitu, menjelaskan, menguraikan dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan penelitian ini.

Penggunaan angka-angka atau statistik deskriptif dalam analisis penelitian ini hanya dimaksudkan untuk memberikan klasifikasi atau kategorisasi penilaian responden terhadap variabel penelitian berdasarkan

pada persentase yang diperoleh pada setiap indikator. Selanjutnya berdasarkan hasil pengukuran penilaian responden pada setiap indikator penelitian kemudian diberikan narasi deskriptif sesuai dengan hasil penelitian yang ada.

Untuk menentukan predikat terhadap indikator penelitian berdasarkan penilaian responden ditetapkan skor penilaian dengan skala interval sebagai berikut:

apabila mencapai nilai	3,25% - 4,0%	kategori sangat baik
apabila mencapai nilai	2,50% - 3,24%	kategori baik
apabila mencapai nilai	1,75% - 2,40%	kategori kurang
apabila mencapai nilai	1,00% - 1,74%	kategori tidak baik

## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Karakteristik Responden**

Karakteristik responden dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan responden yang dapat mencerminkan variasi sikap, perilaku dan tanggapan terhadap fenomena pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan khususnya yang ada di kecamatan. Karakteristik responden pada dasarnya menunjukkan karakteristik yang melekat pada pegawai bersangkutan.

Identitas responden perlu diketengahkan untuk memberikan gambaran tentang sumber data serta untuk melihat reliabilitas dan validitas data yang diperoleh dari responden. Data dalam penelitian ini dikumpulkan dari seluruh responden yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keanekaragaman karakteristik responden juga memberikan penjelasan mengenai persepsi atau sikap setiap responden terhadap suatu kejadian atau peristiwa, salahsatu diantaranya dalam hal pelaksanaan fungsi camat dalam kerangka otonomi daerah di Kabupaten Selayar.

Karakteristik responden yang diperoleh berdasarkan kuesioner yang diedarkan pada dasarnya cukup banyak, namun karakteristik responden yang diketengahkan dalam pembahasan ini hanya yang berkaitan langsung dengan objek kajian yaitu pelaksanaan fungsi camat

dalam kerangka otonomi daerah. Adapun identitas responden dikategorisasikan atas beberapa karakteristik yaitu karakteristik responden menurut kelompok umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, dan pekerjaan.

### 1. Karakteristik Umur Responden

Identitas responden dapat dilihat pada pengelompokan umurnya yang dapat menggambarkan sikap dan perilaku responden terutama dalam melakukan penilaian terhadap variabel-variabel penelitian. Dari 61 responden yang ada, terlihat karakteristik umur sebagaimana terlihat dalam pengelompokan umur dibawah ini.

Tabel 1. Karakteristik responden menurut kelompok umur

No.	Kelompok Umur	Jumlah	Persentase
1	Kurang 20 tahun	6	9.8
2	20 – 30 tahun	7	11.5
3	31 – 40 tahun	23	37.7
4	41 – 50 tahun	21	34.4
5	diatas 50 tahun	4	6.6
Total		61	100

Sumber: Data primer yang diolah, Pebruari 2007.

Karakteristik kelompok umur responden sebagaimana terlihat dalam tabel di atas menunjukkan responden yang paling banyak terjaring adalah yang berumur antara 31 tahun sampai 50 tahun. Dari kelompok umur tersebut terdapat 37,7% yang berumur 31-40 tahun, dan 34,4% yang berumur antara 41-50 tahun. Sedangkan pada kelompok umur antara 20-30 tahun terdapat jumlah resaponden sebanyak 11,5% dan

yang berumur kurang 20 tahun terdapat jumlah responden yang terjaring sebanyak 9,8%. Sementara kelompok umur responden paling kurang yang terjaring adalah responden yang berumur diatas 50 tahun yakni hanya 6,6%.

Memperhatikan karakteristik responden dari segi kelompok umur tersebut menunjukkan bahwa dari segi umur responden dapat dikatakan mereka pada umumnya dapat memberikan data yang cukup valid karena mereka cukup mengetahui permasalahan yang menjadi objek kajian ini, baik karena adanya pengalaman maupun sebagai pelaksana kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.

## 2. Karakteristik Jenis Kelamin Responden

Adanya klasifikasi gender diantara responden biasanya dapat menyebabkan adanya perbedaan persepsi atau pandangan pada suatu kejadian atau peristiwa. Adapun karakteristik responden menurut jenis kelamin dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2. Karakteristik responden menurut jenis kelamin

No.	Jenis Kelamin	Jumlah	Persentase
1	Laki-laki	41	67.2
2	Perempuan	20	32.8
Total		61	100

Sumber: Data primer yang diolah, Pebruari 2007.

Karakteristik responden menurut jenis kelamin sebagaimana yang tergambar dalam tabel 2 di atas terlihat terdapat 67,2% responden yang berjenis kelamin laki-laki dan 32,8% responden dari kalangan perempuan.

Jumlah responden laki-laki yang jauh lebih banyak dibandingkan dengan perempuan hal itu disebabkan karena kondisi populasi pada saat pengambilan data lebih didominasi oleh laki-laki. Sebagaimana diketahui jumlah responden yang paling banyak diambil adalah dari kalangan aparat baik yang bekerja di kantor kecamatan maupun yang bekerja pada kantor desa dan kelurahan. Pada masing-masing kantor tersebut dari jumlah pegawai yang ada jumlah pegawai laki-laki lebih banyak dibandingkan dengan perempuan.

### 3. Karakteristik Tingkat Pendidikan Responden

Tingkat pendidikan responden dapat berpengaruh terhadap kemampuannya dalam mengetahui atau memahami pelaksanaan fungsi-fungsi camat dalam penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu tingkat pendidikan responden diketengahkan dalam gambaran karakteristik responden berikut ini.

Tabel 3. Karakteristik responden menurut tingkat pendidikan

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Pascasarjana	1	1.6
2	Sarjana	29	47.5
3	Diploma	10	16.5
4	SLTA	19	31.1
5	SLTP	2	3.3
Total		61	100

Sumber: Data primer yang diolah, Desember 2006.

Tingkat pendidikan responden dapat mencerminkan kualitas data atau informasi yang diberikan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi camat

dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah. Sebagaimana yang tampak dalam tabel 3 di atas dapat diketahui karakteristik responden menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan. Dari 61 responden yang ada, tingkat pendidikan responden yang paling tinggi adalah tamat Pascasarjana dan yang terendah adalah tamat SLTP. Sementara persentase responden yang terjaring dilihat dari tingkat pendidikannya yang paling banyak adalah yang berpendidikan setingkat Sarjana yakni 47,5%, dan lainnya dengan jumlah cukup banyak juga adalah responden yang berpendidikan setingkat SLTA yaitu sebanyak 31,1%, dan yang paling sedikit adalah yang berpendidikan setingkat S2 (Pascasarjana) hanya 1 orang (1,6%), dan yang berpendidikan SLTP sebanyak 3,3%.

Memperhatikan rata-rata tingkat pendidikan responden yang terjaring sebagai sumber data dalam penelitian ini yang didominasi oleh lulusan perguruan tinggi baik yang tamat pada jenjang pendidikan diploma sampai pascasarjana, maka dapat dikatakan responden yang ada memiliki pengetahuan yang memadai tentang pelaksanaan tugas pemerintahan yang dijalankan oleh camat.

### **B. Pelaksanaan Fungsi Camat di Kabupaten Selayar**

Tugas atau fungsi camat sebagai perangkat pemerintah daerah kabupaten/kota sebagaimana yang ditetapkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 126 (2) disebutkan bahwa

kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Berdasarkan kedudukan camat, maka dalam penyelenggaraan tugas-tugas camat dalam kerangka otonomi daerah itu sangat bergantung pada kewenangan yang diberikan oleh Bupati atau Walikota. Selain tugas yang dimaksud di atas, dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pasal 126 ayat 3 telah diatur mengenai tugas camat dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi kegiatan-kegiatan: (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; (5) mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan; (6) membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; (7) melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan desa dan kelurahan.

Ketentuan yang diatur dalam pasal 126 ayat 3 tersebut khususnya di Kabupaten Selayar telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tatakerja Kecamatan dan Kelurahan di Kabupaten Selayar. Dalam peraturan tersebut mengatur tentang tugas camat dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Sebagaimana yang terlihat dalam Peraturan Daerah Kabupaten Selayar Nomor 5 tahun 2006. tampak tugas-tugas camat dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan belum dijabarkan secara detail, karena tugas yang dicantumkan masih sama dengan redaksi yang ada dalam pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. sehingga hal itu sebenarnya masih harus dibuatkan perincian tugas melalui keputusan Bupati. Sehubungan dengan itu, untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan fungsi camat dalam kerangka otonomi daerah di Kabupaten Selayar, dapat dilihat penilaian responden dalam tabel-tabel berikut.

#### **1. Pelaksanaan Fungsi Camat dalam Pengkoordinasian Kegiatan Pemerintahan**

Salah satu tugas yang dijalankan oleh Camat dalam melaksanakan fungsi pemerintahan di wilayah kerjanya adalah melakukan tugas koordinasi baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat. Ada beberapa tugas Camat dalam menjalankan fungsi koordinasi disini dapat dilihat penilaian responden dalam tabel 4.

Penilaian responden mengenai pelaksanaan fungsi koordinasi Camat dalam pelaksanaan pemberdayaan masyarakat seperti terlihat dalam tabel 4 menunjukkan penilaian dari 61 responden yang mencapai frekuensi tertinggi berada pada kategori cukup efektif yang dikemukakan oleh 37,7% responden, dan yang menyatakan sangat efektif persentase penilaiannya mencapai 27,9%. Selain itu masih ada sebagian kecil dari jumlah responden yang ada menilai bahwa pelaksanaan koordinasi

kurang efektif sebagaimana dikemukakan oleh 21,3% responden dan yang memberikan penilaian sangat tidak efektif dikemukakan oleh sebanyak 13,1% dari keseluruhan responden yang ada.

Tabel 4. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat efektif	4	17	68	27.9
Cukup efektif	3	23	69	37.7
Kurang efektif	2	13	26	21.3
Sangat tidak efektif	1	8	8	13.1
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.8$		61	171	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Sesuai dengan tanggapan responden tersebut dari hasil perhitungan nilai rata-rata menunjukkan pencapaian skor nilai sebesar 2,8 yang berarti penilaian responden pada indikator ini dapat dikategorikan cukup baik, atau dengan kata lain pelaksanaan fungsi koordinasi Camat di kabupaten Selayar dalam hal pemberdayaan masyarakat sudah terlaksana dengan baik.

Kegiatan pemberdayaan masyarakat di kecamatan yang dilaksanakan oleh perangkat pemerintah daerah biasanya bersifat lintas sektoral dalam pengertian dalam menangani suatu masalah pemberdayaan masyarakat melibatkan beberapa instansi terkait, sehubungan dengan itu supaya pelaksanaan kegiatan tersebut dapat berjalan secara efektif dan tepat sasaran, maka Camat dalam hal ini

sangat berperan dalam melakukan pengkoordinasian kegiatan. Selain itu instansi perangkat pemerintah daerah seperti dinas-dinas, kantor, bahkan instansi vertikal dari Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Pusat diharuskan melakukan koordinasi dengan Camat sebelum melaksanakan kegiatannya.

Peran Camat dalam pemberdayaan masyarakat cukup besar dan penting, karena pihak pemerintah pada tingkat kecamatan termasuk desa dan kelurahan yang paling mengetahui kondisi masyarakat yang ada di wilayahnya. Kegiatan pemberdayaan masyarakat merupakan program-program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan menggunakan anggaran daerah maupun kegiatan pemerintah pusat yang didanai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Kegiatan pemberdayaan masyarakat ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan atau kapasitas masyarakat sehingga lebih berdaya.

Berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan di daerah seperti dalam bidang pendidikan, ekonomi, kesehatan dan gizi, maupun dalam bidang sosial politik. Berbagai program kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut sebenarnya merupakan program masing-masing instansi teknis yang ada di daerah yaitu dinas-dinas daerah.

Pelaksanaan fungsi koordinasi Camat dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat ini dapat terlaksana dengan baik karena dalam penyusunan program kegiatan perangkat pemerintah daerah para

camat terlibat langsung dalam kegiatan musyawarah perencanaan pembangunan daerah sehingga kegiatan ini dapat terlaksana baik.

Sesuai dengan fungsi Camat yang telah digariskan dalam peraturan yang ada, salah satu diantaranya adalah melaksanakan fungsi koordinasi dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat, mengenai fungsi camat dalam hal ini dapat dilihat penilaian responden dalam tabel berikut.

Tabel 5. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat efektif	4	10	40	16.4
Cukup efektif	3	17	51	27.9
Kurang efektif	2	23	46	37.7
Sangat tidak efektif	1	11	11	18.0
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.4$		61	148	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Data dalam tabel 5 di atas menunjukkan distribusi penilaian responden mengenai fungsi Camat dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Dari data tersebut tampak penilaian responden cukup variatif atau tersebar pada beberapa kategori jawaban. Sekalipun demikian frekuensi penilaian responden tertinggi berada pada kategori kurang efektif yang mencapai tingkat persentase 37,7% dan yang menilai sangat tidak efektif mencapai 18,0%. Sedangkan responden yang memberikan penilaian cukup efektif

sebanyak 27,9%, dan yang menilai sangat efektif dikemukakan sebanyak 16,4% dari keseluruhan responden yang memberikan penilaian. Sedangkan skor rata-rata yang dicapai indikator ini yaitu sebesar 2,4 yang berarti pelaksanaan fungsi pengkoordinasian dalam penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban cukup rendah atau kurang baik.

Penyelenggaraan kegiatan dalam bidang ketentraman dan ketertiban masyarakat dalam wilayah kecamatan sebenarnya merupakan tanggung jawab bersama Tripika (tiga pimpinan kecamatan) yaitu Camat, Polsek (Kepolisian Sektor) Kecamatan, dan Koramil (Komando Rayon Militer). Masing-masing Tripika tersebut memiliki peranan dan tanggung jawab yang sifatnya khusus sesuai dengan kewenangan masing-masing instansi yang telah ditentukan oleh peraturan yang ada.

Pelaksanaan kegiatan ketentraman dan ketertiban yang menjadi kewenangan Camat secara langsung hanya sifatnya ketentraman dan ketertiban sipil yang dalam pelaksanaannya merupakan tanggung jawab dari staf kecamatan atau staf lurah dan desa yaitu para Hansip. Namun dalam hal terjadinya gangguan ketentraman dan ketertiban yang mengarah kepada perbuatan kriminal maupun kegiatan yang mengancam kedaulatan negara, maka hal itu menjadi tanggung jawab pihak kepolisian (Polsek) maupun pihak militer dalam hal ini Koramil.

Sebagaimana terlihat dalam tabel 5 di atas, dimana penilaian responden mengenai pelaksanaan koordinasi dalam bidang ketentraman dan ketertiban yang belum terlaksana dengan baik, hal itu disebabkan oleh implementasi fungsi masing-masing instansi berkaitan dengan

kegiatan ini masih belum jelas, dalam arti masih sering terjadi adanya gangguan ketentraman dan ketertiban yang harusnya ditindaki oleh pihak kepolisian, namun tidak dilaksanakan karena pihak kepolisian menganggap bahwa hal itu masih bisa ditangani oleh Camat beserta aparatnya, atau sebaliknya pihak kepolisian akan bertindak pada suatu peristiwa gangguan ketentraman dan ketertiban, tetapi pihak pemerintah kecamatan menilai bahwa suatu peristiwa itu masih dapat diselesaikan tanpa campur tangan pihak keamanan. Keadaan seperti ini terjadi disebabkan oleh karena Camat menjaga wibawanya atau nama baiknya dihadapan pimpinannya dalam hal ini Bupati bahwa mereka masih mampu menjaga stabilitas dalam wilayahnya.

Pelaksanaan tugas Camat dalam pengkoordinasian penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerjanya dapat juga dilihat pada kegiatan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan fungsi ini dapat dilihat penilaian responden dalam tabel 6.

Tanggapan responden mengenai fungsi Camat dalam mengkoordinasikan kegiatan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan dalam wilayah kerjanya seperti terlihat penilaian responden dalam tabel 6, tampak distribusi penilaian responden pada umumnya berada pada kategori efektif. Dari data tersebut kategori penilaian yang mencapai frekuensi tertinggi berada pada kategori cukup efektif yang dikemukakan oleh sebanyak 50,8% responden dan yang menilai sangat efektif dikemukakan oleh sebanyak 26,2% responden.

Sedangkan jumlah responden yang memberikan penilaian kurang efektif dikemukakan sebanyak 16,4% responden, dan yang menilai sangat tidak efektif terdapat 6,6% responden yang memberikan penilaian. Sesuai tanggapan responden tersebut, skor penilaian responden yang dicapai pada subvariabel ini adalah 2,9 yang berarti pelaksanaan koordinasi Camat sudah cukup baik.

Tabel 6. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan kegiatan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat efektif	4	16	64	26.2
Cukup efektif	3	31	93	50.8
Kurang efektif	2	10	20	16.4
Sangat tidak efektif	1	4	4	6.6
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.9$		61	181	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Penilaian responden sebagaimana tergambar dalam tabel 6 di atas memperlihatkan bahwa pelaksanaan fungsi Camat dalam mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan sudah terlaksana dengan baik. Sebagaimana terlihat kondisi di lapangan, salah satu tugas utama Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan. Salah satu contoh dalam kegiatan ini adalah penegakan Peraturan Daerah tentang Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Efektifnya pelaksanaan fungsi koordinasi dalam penerapan dan penegakan Peraturan Daerah hal itu tidak terlepas dari fungsi lain yang dilaksanakan oleh Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu melaksanakan pelayanan publik. Untuk pengurusan seperti Izin Mendirikan Bangunan, prosedur yang harus dilalui oleh masyarakat dimulai dari tingkat pemerintahan terendah yaitu lurah atau desa kemudian ke kantor kecamatan dan selanjutnya kepada instansi teknis yang berkaitan dengan penerbitan IMB tersebut. Sesuai dengan mekanisme proses tersebut, maka pihak kecamatan dalam hal ini Camat dapat melaksanakan fungsi pengkoordinasian dalam penegakan dan penerapan peraturan khususnya Peraturan Daerah.

Sejalan dengan fungsi tersebut, karena Camat hanya sebagai pelaksana koordinasi saja, maka jika terjadi pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan pemerintah kecamatan dalam hal ini Camat memiliki keterbatasan untuk memberikan tindakan kepada pelanggar peraturan perundang-undangan, namun yang dapat dilaksanakan hanya sebatas memberikan teguran dan menyampaikan laporan instansi teknis yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan perundang-undangan yang ada.

Fungsi koordinasi yang dilaksanakan oleh Camat pada wilayah kerjanya adalah mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. Prasarana dan fasilitas pelayanan umum banyak terdapat di wilayah kecamatan yang menjadi tugas Camat dan jajarannya untuk melakukan pemeliharaan atau pengawasan pemanfaatannya.

Beban tugas yang diberikan kepada pemerintah kecamatan untuk melakukan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum sebab sarana dan prasarana yang ada dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat yang ada di wilayah tersebut, selain daripada itu prasarana dan fasilitas pelayanan umum yang dimiliki oleh pemerintah dan keberadaannya dalam wilayah sebuah kecamatan, maka yang paling mengetahui kondisi sarana dan prasarana yang ada adalah pemerintah kecamatan (Camat).

Berkaitan dengan fungsi Camat dalam mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum hal tersebut dapat dilihat penilaian responden dalam tabel 7 berikut ini.

Tabel 7. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi camat dalam mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat efektif	4	14	56	22.9
Cukup efektif	3	27	81	44.3
Kurang efektif	2	15	30	24.6
Sangat tidak efektif	1	5	5	8.2
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.8$		61	172	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Hasil pengolahan data dalam tabel 7 di atas menunjukkan fungsi koordinasi Camat terhadap pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum sebagaimana yang tampak di atas distribusi penilaian responden dengan tingkat persentase yang tertinggi berada pada kategori

cukup efektif (44,3%), dan yang menilai sangat efektif sebanyak 22,9% responden. Sementara yang memberikan penilaian rendah terdapat pada kategori kurang efektif dengan tingkat persentase 24,6% dan yang menilai sangat tidak efektif dikemukakan sebanyak 8,2% dari keseluruhan yang ada. Berdasarkan penilaian tersebut skor yang dicapai pada subvariabel ini adalah 2,8 yang berarti koordinasi sudah cukup baik.

Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum yang ada di daerah atau yang berada dalam satu wilayah kecamatan ada yang dibangun oleh Pemerintah Daerah melalui proyek-proyek pembangunan yang dianggarkan melalui dana APBD (Anggaran Pendapatan dan belanja Daerah), maupun sarana dan prasarana yang dibangun melalui dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Selain itu berbagai prasarana dan fasilitas pelayanan umum yang ada di kecamatan dibangun secara swadaya oleh masyarakat di tiap-tiap desa atau kelurahan.

Berbagai prasarana yang ada di kecamatan antara lain prasarana transportasi atau jalan dan jembatan yang ada dalam wilayah kecamatan, begitu pula dengan fasilitas pelayanan umum seperti sarana ibadah, lembaga-lembaga pendidikan milik pemerintah, fasilitas kelistrikan, air bersih (PAM) dan berbagai fasilitas pelayanan publik lainnya. Prasarana dan fasilitas yang ada tersebut dalam pemeliharaannya merupakan tanggung jawab masing-masing instansi yang menjadi pelaksana teknis, misalnya prasarana jalan dan jembatan adalah tanggung jawab dari instansi teknis seperti Dinas Prasarana Wilayah, fasilitas air bersih

menjadi tanggung jawab instansi PAM daerah, begitu juga dengan fasilitas pelayanan publik lainnya.

Peran dan fungsi Camat yang paling sering dilaksanakan dalam kegiatan pemerintahan adalah mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan. Sebagaimana diketahui pada tingkat kecamatan terdapat unit-unit kerja pemerintah daerah maupun unit-unit kerja instansi vertikal yang berkedudukan di kecamatan. Sebagaimana yang terdapat di Kabupaten Selayar unit kerja pelaksana pemerintahan daerah yang terdapat di kecamatan diantaranya adalah unit kerja Dinas Pendidikan Nasional yaitu Kantor Cabang Dinas Pendidikan Nasional, unit kerja Dinas Kesehatan seperti Puskesmas dan Puskesmas Pembantu (Pustu), Dinas Pertanian seperti UPT Penyuluh Pertanian, dan instansi kelurahan dan desa. Sedangkan instansi vertikal seperti institusi kepolisian yaitu Polsek, dari TNI adalah Koramil dan instansi Departemen Agama adalah Kantor Urusan Agama (KUA) kecamatan.

Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengkoordinasian Camat terhadap kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan dapat dilihat penilaian responden dalam tabel 8. Tanggapan responden terhadap pelaksanaan fungsi koordinasi Camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan di kecamatan sebagaimana terlihat dalam tabel 8 dapat diketahui distribusi frekuensi penilaian tertinggi berada pada kategori cukup efektif dengan persentase mencapai 55,7% atau lebih separuh dari jumlah responden dan yang memberikan penilaian sangat efektif dikemukakan sebanyak 27,9% dari keseluruhan responden yang ada. Dari

data dalam tabel tersebut masih ada sebagian kecil responden yang menilai pelaksanaan fungsi koordinasi Camat terhadap kegiatan pemerintahan di kecamatan belum atau kurang efektif sebagaimana dikemukakan oleh 16,4% responden yang ada. Dari hasil analisis data dalam tabel 8 memperlihatkan skor rata-rata yang dicapai adalah 2,8 yang berarti pelaksanaan fungsi koordinasi Camat sudah terlaksana dengan baik.

Tabel 8. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi Camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat efektif	4	17	68	27.9
Cukup efektif	3	34	102	55.7
Kurang efektif	2	10	20	16.4
Sangat tidak efektif	1	0	0	0.0
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.8$		61	190	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Memperhatikan penilaian responden tersebut yang menilai koordinasi Camat terhadap kegiatan pemerintahan di kecamatan sudah terlaksana dengan baik, hal itu ditunjukkan oleh aktivitas Camat dalam menjalankan pemerintahan di wilayahnya sebagian besar digunakan untuk kegiatan ini, selain daripada tugas pokok lainnya yaitu kegiatan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Sebagaimana yang terlihat kegiatan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan yang dilakukan oleh Camat terhadap instansi

pemerintahan lainnya yang ada di kecamatan senantiasa berjalan secara rutin. Kegiatan ini dimulai dari proses pembuatan atau penyusunan program kegiatan yaitu pada saat Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah) tingkat kecamatan, pelaksanaan kegiatan, bahkan sampai pada kegiatan evaluasi proyek-proyek pembangunan yang ada di wilayah kecamatan.

Begitu pula dengan kegiatan pengkoordinasian penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh kelurahan dan desa yang ada dalam lingkup kecamatan yang dipimpin oleh Camat, pelaksanaan pengkoordinasian ini berjalan dengan baik karena semua tugas-tugas atau fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah pada tingkat kelurahan dan desa dilaporkan kepada Camat atau harus sepengetahuan Camat.

## **2. Kewenangan Penyelenggaraan Pemerintahan**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur kedudukan camat sebagai perangkat pemerintah daerah kabupaten/kota. Dalam pasal 126 ayat 2 disebutkan bahwa Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Memperhatikan bunyi pasal 126 ayat 2 tersebut dapat dikatakan bahwa wewenang yang dimiliki Camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dalam wilayah kerjanya sangat bergantung pada Bupati atau Walikota yang memberikan sebagian kewenangannya. Sekalipun dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah disebutkan tugas

umum Camat dalam menyelenggarakan pemerintahan, namun dalam penjabarannya masih diperlukan adanya Peraturan Daerah atau Keputusan Bupati untuk lebih menegaskan tugas Camat.

Sejalan dengan maksud Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah itu, maka di Kabupaten Selayar telah dibuat Peraturan Daerah yang mengatur kedudukan kecamatan dalam tata pemerintahan di daerah. Hanya saja mengenai pemberian sebagian kewenangan Bupati kepada Camat belum diterbitkan Surat Keputusan Bupati Selayar untuk hal tersebut. Dengan demikian pelaksanaan tugas camat masih banyak bersifat fungsi pengkoordinasian sebagaimana secara jelas telah diatur dalam undang-undang tersebut, dan tugas-tugas pemberian pelayanan umum pemerintahan.

Penilaian responden mengenai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Camat dalam kerangka otonomi daerah dapat dilihat dalam tabel-tabel berikut ini.

Tabel 9. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai keluasan kewenangan yang dimiliki camat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat luas	4	0	0	0.0
Cukup	3	30	90	49.2
Kurang	2	23	46	37.7
Sangat kurang	1	8	8	13.1
Jumlah		61	144	100
Skor $\bar{x} = 2.3$				

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Data penelitian yang tergambar dalam tabel 9 di atas memperlihatkan pandangan responden mengenai keluasan kewenangan yang dimiliki Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan sejak diberlakukannya otonomi daerah. Dari data yang ada diketahui distribusi frekuensi penilaian responden yang berada pada kategori cukup dikemukakan sebanyak 49,2% dari seluruh responden yang ada, dan yang menilai kewenangan camat masih kurang dikemukakan sebanyak 37,7% responden dan yang menilai sangat kurang dikemukakan sebanyak 13,1% responden. Berdasarkan perhitungan skor rata-rata yang dicapai terlihat skor 2,3 yang berarti kewenangan camat yang ada di daerah ini belum baik atau masih kurang.

Berdasarkan penilaian responden di atas dapat diketahui bahwa kewenangan camat yang ada di daerah ini dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks otonomi daerah belum menunjukkan kemajuan berarti atau seperti yang dikemukakan oleh salah seorang responden yang diwawancarai dikatakan bahwa kewenangan tersebut masih sama saja sebelum otonomi daerah dimana fungsi camat lebih banyak bersifat pengkoordinasian kegiatan-kegiatan pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya.

Kurang jelasnya kewenangan yang diberikan kepada Camat oleh Bupati hal itu kadangkala menyebabkan camat ragu-ragu bertindak di lapangan karena hal itu dapat saja melanggar ketentuan yang ada atau melampaui kewenangan yang dimiliki. Sebagaimana yang terlihat peraturan yang mengatur tentang tugas yang menjadi kewenangan Camat

yang ada di Kabupaten Selayar sampai sekarang masih dilakukan pembahasan oleh pihak eksekutif dalam hal ini Bupati, sehingga tugas-tugas yang dilaksanakan selama ini masih bersifat rutin atau yang menjadi kebiasaan selama ini.

Berkaitan dengan hal di atas dari hasil wawancara dengan salah seorang responden dikatakan bahwa kewenangan camat masih kurang jelas atau terbatas khususnya dalam hal pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan pembangunan yang dialokasikan di kecamatan, sebagaimana dikatakan bahwa sampai saat ini terkadang pihak pelaksana kegiatan nanti berhubungan dengan Camat (instansi kecamatan) apabila menemui kendala atau masalah dalam pelaksanaan kegiatan (proyek). Oleh sebab itu hendaknya kewenangan yang diberikan tidak hanya bersifat koordinasi tetapi juga dalam bidang pengawasan sekalipun bukan dalam pengertian pengawasan teknis.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh salah seorang responden yang diwawancarai dikatakan bahwa permasalahan yang berpengaruh dalam mengimplementasikan fungsi-fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya yaitu tidak diaplikasikannya pendelegasian wewenang sehingga operasionalisasi kegiatan di lapangan menjadi mandul dan cenderung tidak sah (wawancara, DM/tgl 9 Pebruari 2007).

Pendapat responden di atas tampak jelas terlihat dari sikap dari pimpinan instansi teknis yang ada di daerah ini yang cenderung selalu berhubungan dan melaporkan kegiatan yang dilaksanakan di kecamatan kepada Bupati jika menemui kendala atau hal-hal yang menjadi masalah

dalam pelaksanaan kegiatan tersebut. Begitu juga kadang terjadi ada kegiatan instansi teknis di kecamatan namun pihak Camat belum mengetahui dasar atau alasan adanya kegiatan tersebut, biasanya Camat diberitahukan jika kegiatan itu sudah dilaksanakan.

Berkaitan dengan kewenangan Camat dalam pelaksanaan fungsi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerjanya, salah satu tugas utama instansi kecamatan yang dipimpin oleh camat adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tabel 10. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat oleh instansi kecamatan (Camat)

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat baik	4	19	76	31.2
Cukup baik	3	34	102	55.7
Kurang baik	2	8	16	13.1
Sangat tidak baik	1	0	0	0.0
Jumlah Skor $\bar{x} = 3.2$		61	194	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Memperhatikan hasil analisis data dalam tabel 10 di atas dapat diketahui penilaian responden mengenai pelaksanaan pelayanan oleh instansi kecamatan (Camat) terhadap masyarakat. Dari data tersebut terlihat frekuensi penilaian responden tertinggi berada pada kategori cukup baik yang mencapai persentase sebesar 55,7% dan yang menilai sangat baik dikemukakan oleh sebanyak 31,2% dari keseluruhan responden yang ada. Sedangkan yang memberikan penilaian kurang baik

terdapat 13,1% dari jumlah responden yang ada. Berdasarkan kuantitas penilaian tersebut, skor rata-rata yang dicapai pada subvariabel ini adalah 3,2 yang berarti pelaksanaan pelayanan instansi kecamatan dapat dikategorikan baik.

Sesuai dengan penilaian responden di atas, beberapa pandangan responden yang sempat diwawancarai mengenai pelaksanaan pelayanan di daerah ini dikatakan bahwa sejak berlakunya otonomi daerah, fungsi kecamatan sebagai instansi pelayanan sudah berjalan cukup baik, dan beberapa jenis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sudah dapat diselesaikan pada tingkat kecamatan.

Memperhatikan kewenangan yang diberikan kepada Camat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat tampak semakin luas karena beberapa urusan berkaitan dengan pelayanan pemerintahan dimana fungsi camat sebelumnya hanya sebagai koordinasi kegiatan saja, sekarang ini menjadi tugas pokok Camat, misalnya yang terlihat adalah pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sekarang ini KTP sudah diterbitkan oleh Camat dimana KTP ini sebelumnya diterbitkan pada kantor Kependudukan dan Catatan Sipil.

Berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat yang dilaksanakan oleh instansi kecamatan, sebenarnya sudah sesuai dengan maksud atau tujuan otonomi daerah yaitu mendekatkan institusi pemerintah daerah kepada masyarakat. Sekalipun demikian dari

pengamatan yang ada maupun informasi yang diperoleh dari responden ternyata masih banyak pelayanan-pelayanan yang dapat diberikan dan diselesaikan pada tingkat kecamatan namun sekarang ini masih menjadi kewenangan instansi pada tingkat kabupaten, antara lain dalam hal ini sebagian urusan perizinan yang dapat ditangani oleh Camat, penerbitan akte catatan sipil seperti akte kelahiran dan lain-lain.

Masih terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh Camat yang ada di Kabupaten Selayar sekarang ini, hal itu tidak terlepas dari belum tersusunnya tugas pokok dan fungsi Camat yang sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Camat dalam menyelenggarakan pemerintahan dalam wilayah kerjanya sesuai dengan amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berikut dapat dilihat penilaian responden mengenai kemampuan Camat dalam melaksanakan tugas pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Tabel 11. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai kemampuan Camat dalam melaksanakan tugas pemerintahan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat baik	4	16	64	26.2
Cukup baik	3	33	99	54.1
Kurang baik	2	10	20	16.4
Sangat tidak baik	1	2	2	3.3
Jumlah Skor $\bar{x} = 3.0$		61	185	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Tanggapan responden mengenai kemampuan Camat dalam melaksanakan tugas pemerintahan dalam wilayah kerjanya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Dari data tersebut di atas memperlihatkan terdapat lebih separuh dari jumlah responden (54,1%) yang menilai cukup baik dan yang menilai sangat baik dikemukakan sebanyak 26,2% dari jumlah responden. Sedangkan responden lainnya yang memberikan penilaian kurang baik terdapat sebanyak 16,4% dan yang menilai sangat tidak baik dikemukakan oleh 3,3% responden. Berdasarkan perhitungan skor yang dicapai pada tabel tersebut yakni 3,0 yang berarti kemampuan camat dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan dapat dikatakan sudah cukup baik.

Kemampuan Camat dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dalam wilayah kerjanya pada dasarnya dapat dilihat pada pencapaian tujuan atau program yang telah dibuat, kelancaran pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, terciptanya ketentraman dan ketertiban dalam wilayah kerjanya, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak melaksanakan tugas-tugas pengkoordinasian kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu tugas Camat sebenarnya tidak melaksanakan tugas dalam bidang kegiatan pembangunan karena kegiatan ini merupakan tanggungjawab dari instansi teknis daerah (dinas-dinas), sekalipun demikian program-program instansi teknis yang ada di kecamatan merupakan bagian

program yang diusulkan oleh Camat pada saat penyusunan rencana pembangunan daerah.

Kegiatan-kegiatan yang ada di kecamatan dapat terlaksana dengan baik karena Camat senantiasa melakukan rapat koordinasi dengan instansi teknis terkait, baik yang dilaksanakan di tingkat kecamatan maupun pada tingkat kabupaten, sehingga jarang dijumpai adanya program-program yang mengalami *overlapping* (tumpang tindih). Keadaan seperti ini juga dipengaruhi oleh penyusunan anggaran dimana paket-paket program kerja yang akan dilaksanakan oleh instansi teknis dibuat berdasarkan sistem anggaran kinerja sehingga setiap kegiatan dapat diukur kinerjanya yang dicapai berupa luaran atau output maupun outcome dari kegiatan tersebut.

Kemampuan Camat yang ada di Kabupaten Selayar dalam melaksanakan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan, memang masih dijumpai beberapa kendala antara lain kemampuan pembiayaan kegiatan, ketersediaan personil, maupun ketersediaan prasarana. Namun dilihat dari kemampuan Camat sendiri dapat dikatakan sudah baik, hal itu dapat dilihat pada kreativitas camat dalam melaksanakan tugasnya sementara disatu sisi perangkat kecamatan belum memiliki Tupoksi (uraian tugas pokok dan fungsi) yang dapat dijadikan pedoman dalam pelaksanaan tugas.

### **3. Pembinaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan**

Salah satu fungsi Camat yang sangat urgen adalah melaksanakan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan.

Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, ada beberapa bentuk pembinaan yang dilaksanakan oleh Camat berkaitan dengan tugas ini antara lain pembinaan terhadap pemerintahan desa yaitu memberikan fasilitas untuk pembuatan peraturan desa, memfasilitasi administrasi tata pemerintahan desa, memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan aset desa, memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif, memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa, memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada lembaga kemasyarakatan.

Kedudukan desa dan kelurahan dalam hubungannya dengan Camat memiliki perbedaan yang mendasar. Hal itu dapat dilihat pada tata kerja yang ada. Sebagai contoh Kepala Desa diangkat berdasarkan pemilihan masyarakat desa, sedangkan lurah diangkat oleh Bupati atas usul camat. Dalam hal pertanggungjawaban pelaksanaan tugas, kepala desa bertanggungjawab kepada masyarakat melalui Badan Perwakilan Desa (BPD), sedangkan lurah bertanggungjawab kepada camat.

Untuk mengetahui fungsi Camat dalam pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan dapat dilihat penilaian responden dalam tabel 12. Tanggapan responden terhadap fungsi Camat dalam melaksanakan pembinaan pengelolaan administrasi desa dan kelurahan sebagaimana terlihat dalam tabel 12 memperlihatkan sebagian besar dari jumlah responden yang ada menilai fungsi camat sudah terlaksana dengan baik. Penilaian tersebut terlihat pada penilaian responden yang menilai sangat baik sebesar 32,8% responden dan yang

menilai cukup baik dikemukakan sebanyak 34,4% responden. Sementara lainnya sebanyak 21,3% responden menilai kurang baik dan 11,5% responden menilai sangat tidak baik. Berdasarkan perhitungan analisis data di atas skor total yang dicapai adalah 2,9 yang berarti penilaian responden mengenai fungsi camat dalam pembinaan administrasi desa dan kelurahan sudah terlaksana dengan baik.

Tabel 12. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi Camat dalam melaksanakan pembinaan pengelolaan administrasi desa dan kelurahan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat baik	4	20	80	32.8
Cukup baik	3	21	63	34.4
Kurang baik	2	13	26	21.3
Sangat tidak baik	1	7	7	11.5
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.9$		61	176	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Penilaian responden terhadap subvariabel tersebut di atas cukup beralasan, hal itu tampak pada pengelolaan administrasi desa dan kelurahan yang ada pada beberapa desa dan kelurahan yang dijadikan sampel tampak sudah cukup baik. Sistem administrasi desa dan kelurahan yang digunakan sekarang ini adalah mengacu pada buku pedoman yang telah diterbitkan oleh Departemen Dalam negeri R.I. dengan mengacu pada buku pedoman yang ada, maka pembinaan administrasi tata pemerintahan desa yang dilakukan oleh Camat dapat berjalan dengan baik.

Sekalipun demikian dalam pembinaan administrasi desa dan kelurahan yang ada di Kabupaten Selayar yang dilaksanakan oleh Camat masih dijumpai beberapa kendala sehingga kegiatan ini masih ada yang belum baik diantaranya adalah ketersediaan prasarana dan fasilitas penunjang administrasi desa dan kelurahan beberapa diantaranya belum baik. Keadaan ini terlihat pada kurangnya kelengkapan administrasi berupa formulir-formulir yang diperlukan sebagai pencatatan, dan fasilitas lain seperti mesin ketik, komputer dan lemari-lemari arsip. Selain daripada itu hambatan yang dijumpai dalam pelaksanaan pembinaan administrasi desa dan kelurahan ini adalah dari segi personil yang ada di kantor kelurahan dan desa, jumlahnya masih terbatas atau kurang dan tingkat pendidikan yang kurang.

Pembinaan yang dilaksanakan oleh Camat terhadap desa dan kelurahan dapat juga berupa pembinaan personil. Pembinaan dalam hal ini dapat berupa pembinaan kedisiplinan dan peningkatan kemampuan pegawai desa dan kelurahan.

Tabel 13. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi Camat dalam melaksanakan pembinaan personil desa dan kelurahan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat baik	4	5	20	8.2
Cukup baik	3	16	48	26.2
Kurang baik	2	32	64	52.5
Sangat tidak baik	1	8	8	13.1
Jumlah		61	140	100
Skor $\bar{x} = 2.2$				

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Berdasarkan analisis data dalam tabel 13 di atas menunjukkan penilaian responden mengenai fungsi Camat dalam melaksanakan pembinaan personil (aparatur) desa dan kelurahan memperlihatkan tanggapan responden cukup variatif, namun dari keseluruhan kategori penilaian yang ada memperlihatkan frekuensi tertinggi berada pada kategori kurang baik sebagaimana dikemukakan sebanyak 52,5% responden dan yang menilai sangat tidak baik dikemukakan oleh sebanyak 13,1% responden. Dari 61 responden yang ada terdapat 26,2% menilai pembinaan personil desa dan kelurahan oleh Camat sudah cukup baik, dan 8,2% responden lainnya menilai pembinaan sudah sangat baik. Sementara itu dari perhitungan skor rata-rata penilaian responden mencapai 2,2 yang berarti berada pada kategori kurang baik.

Mencermati penilaian responden di atas dapat dikatakan bahwa pembinaan personil yang dilaksanakan oleh Camat terhadap aparat desa dan kelurahan belum optimal dalam pengertian kegiatan ini belum berjalan dengan baik. Pembinaan aparat desa dan kelurahan terdiri atas pembinaan disiplin pegawai dan pembinaan dalam bentuk pengembangan pegawai.

Pembinaan dalam bentuk disiplin kerja aparat desa dan kelurahan pada dasarnya dilaksanakan oleh Camat dalam bentuk pembinaan dan pengawasan saja yang dilakukan secara berkala, namun untuk pembinaan secara rutin terhadap kedisiplinan pegawai ini menjadi tanggungjawab masing-masing pimpinan dalam hal ini para Kepala Desa dan Lurah. Khusus untuk pembinaan disiplin pegawai kelurahan, dalam

hal ini Camat dapat terlibat secara langsung memberikan tindakan jika terjadi pelanggaran disiplin berdasarkan laporan pihak Lurah bersangkutan. Hal ini dilakukan karena Camat termasuk penilai DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) pegawai kelurahan. Sedangkan untuk aparat desa, karena mereka bukan pegawai negeri maka pembinaan disiplin dalam hal ini menjadi kewenangan langsung Kepala Desa selaku atasan langsung aparat desa.

Pembinaan lainnya yang dilaksanakan oleh Camat terhadap aparat desa dan kelurahan adalah pengembangan aparat yaitu melalui pendidikan dan pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan baik berupa peningkatan pengetahuan dan wawasan maupun peningkatan keterampilan pegawai.

Sebagaimana terlihat dalam tabel 13 di atas sebagian besar dari jumlah responden menilai bahwa pelaksanaan pembinaan personil yang dilaksanakan oleh camat belum optimal, hal itu terlihat pada pembinaan terhadap peningkatan kemampuan aparat desa dan kelurahan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh salah seorang aparat desa yang diwawancarai dikatakan bahwa instansi kecamatan tidak pernah melaksanakan kegiatan-kegiatan pendidikan maupun pelatihan yang berkaitan dengan pengembangan keterampilan aparat desa. Hal yang sama juga dialami oleh sebagian besar aparat kelurahan.

Berkaitan dengan itu, menurut salah seorang responden aparat kelurahan yang diwawancarai juga mengatakan hal yang sama bahwa kantor kecamatan tidak pernah membuat program untuk pengembangan

kemampuan kerja bagi aparat kelurahan. Pelatihan-pelatihan yang pernah diikuti oleh beberapa orang aparat kelurahan diselenggarakan oleh instansi pemerintah seperti kantor pemberdayaan masyarakat maupun instansi teknis lainnya di tingkat kabupaten maupun propinsi.

Pelaksanaan tugas camat dalam melaksanakan fungsi pembinaan terhadap pemerintah desa dan kelurahan juga dilakukan terhadap lembaga kemasyarakatan yang ada pada tingkat desa dan kelurahan. lembaga kemasyarakatan pada tingkat desa dan kelurahan memiliki kedudukan penting terutama pada fungsinya dalam pemberdayaan masyarakat. lembaga kemasyarakatan ini merupakan mitra kerja dari pemerintah desa dan kelurahan dalam melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Pada tingkat desa dan kelurahan lembaga kemasyarakatan yang ada diantaranya adalah Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa, Karang Taruna, Organisasi PKK, dan lain-lain. Mengenai peranan camat dalam pembinaan lembaga kemasyarakatan di desa dan kelurahan dapat dilihat tanggapan responden dalam tabel 14.

Sebagaimana terlihat dalam tabel 14, persentase penilaian responden tertinggi berada pada kategori cukup baik yang dikemukakan oleh sebanyak 37,7% responden, dan yang menilai sangat baik dikemukakan sebanyak 19,7% responden. Dari data dalam tabel tersebut juga tampak adanya beberapa responden yang menilai bahwa pelaksanaan pembinaan Camat terhadap lembaga kemasyarakatan yang ada di desa dan kelurahan belum optimal seperti yang dikemukakan oleh

27,9% responden yang menilai kurang baik, dan 14,7% lainnya menilai sangat tidak baik. Berkaitan dengan penilaian responden tersebut nilai skor rata-rata yang dicapai dari subvariabel ini adalah 2,6 yang berarti pembinaan camat terhadap lembaga kemasyarakatan yang ada di desa dan kelurahan dikategorikan cukup baik.

Tabel 1 4. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai fungsi Camat dalam pembinaan lembaga kemasyarakatan desa dan kelurahan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat baik	4	12	48	19.7
Cukup baik	3	23	69	37.7
Kurang baik	2	17	34	27.9
Sangat tidak baik	1	9	9	14.7
Jumlah ? Skor $\bar{x} = 2.6$		61	160	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Mencermati penilaian responden sebagaimana tergambar dalam tabel di atas, pelaksanaan pembinaan lembaga kemasyarakatan yang ada di desa dan kelurahan yang dilaksanakan oleh Camat dilakukan melalui beberapa kegiatan-kegiatan, antara lain melakukan koordinasi kegiatan seluruh lembaga kemasyarakatan yang ada di desa maupun kelurahan, memberikan bantuan pendanaan atau menghubungkan lembaga kemasyarakatan yang ada dengan instansi-instansi atau lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta atau non pemerintah dalam rangka pelaksanaan program kerja atau kegiatannya. Selain itu bentuk pembinaan yang diberikan adalah kadang-kadang pemerintah kecamatan

memberikan bantuan fasilitas untuk kelancaran kegiatan lembaga kemasyarakatan ini.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan variabel-variabel penelitian yang dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi camat dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah di Kabupaten Selayar pada masing-masing indikator terlihat skor rata-rata yang dicapai tergambar dalam tabel berikut:

Tabel 15. Skor rata-rata penilaian responden terhadap variabel pelaksanaan fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan

Variabel Penelitian	Skor	Kategori
1. Pelaksanaan fungsi pengkoordinasian	2.7	Cukup efektif
2. Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan	2.8	Cukup efektif
3. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan	2.5	Cukup efektif
Rata-rata	2.6	Baik

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Hasil perhitungan skor rata-rata penilaian responden terhadap variabel-variabel dan indikator penelitian yang dijadikan parameter untuk mengukur efektivitas pelaksanaan fungsi Camat dalam kerangka otonomi daerah, sebagaimana terlihat dalam tabel 15 di atas memperlihatkan skor rata-rata yang dicapai pada subvariabel pelaksanaan fungsi pengkoordinasian adalah 2,7 yang berarti pelaksanaan fungsi camat dalam hal ini dapat dikatakan sudah cukup efektif, sama halnya dengan subvariabel kewenangan penyelenggaraan pemerintahan mencapai nilai skor sebesar 2,8 yang berada pada kategori cukup efektif, dan pembinaan

penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan juga berada pada kategori cukup efektif. Secara keseluruhan skor rata-rata penilaian responden untuk variabel efektivitas pelaksanaan fungsi camat mencapai skor 2,6 yang berarti variabel ini berada pada kategori cukup efektif.

### **C. Faktor-faktor yang Menghambat Fungsi Camat di Kabupaten Selayar**

Efektivitas pelaksanaan fungsi Camat dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam kerangka otonomi daerah dipengaruhi oleh banyak faktor, baik yang bersifat internal yaitu kondisi yang ada pada institusi kecamatan seperti kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, ketersediaan sarana dan prasarana, maupun kemampuan dari camat itu sendiri selaku pimpinan perangkat pemerintahan di wilayah kecamatan. Sedangkan kondisi yang bersifat eksternal adalah peraturan yang berkaitan dengan pemberian kewenangan yang menjadi tugas Camat, kerjasama antarinstansi perangkat daerah, dan partisipasi masyarakat dalam mendukung program-program instansi yang dilaksanakan oleh Camat.

Faktor-faktor yang diidentifikasi dalam kajian ini menyangkut efektivitas pelaksanaan fungsi Camat dalam kerangka otonomi daerah hanya faktor yang bersifat menghambat atau yang menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas camat. Adapun faktor tersebut diuraikan dalam penjelasan berikut.

### 1. Faktor kuantitas dan kualitas aparat (SDM)

Salah satu aspek yang mendorong efektifnya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan maupun pemberdayaan masyarakat pada tataran kecamatan termasuk desa dan kelurahan didalamnya adalah faktor sumber daya manusia dalam hal ini aparat pemerintah. Sebagaimana diketahui peranan aparat pemerintah sebagai motivator dan dinamisator masyarakat dalam melaksanakan pembangunan khususnya di pedesaan masih sangat besar sehingga aparat pemerintah yang bekerja di wilayah ini sangat dituntut memiliki kemampuan yang lebih dalam segala bidang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang ada di wilayahnya.

Ketersediaan aparat pemerintah Kecamatan yang ada di Kabupaten Selayar baik dilihat dari segi kuantitas maupun kualitasnya dapat dilihat penilaian responden dalam tabel berikut.

Tabel 16. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai kecukupan jumlah sumber daya manusia aparat pada instansi kecamatan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat memadai	4	0	0	0.0
Cukup	3	18	54	29.5
Kurang	2	29	58	47.5
Sangat kurang	1	14	14	23.0
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.0$		61	126	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Hasil analisis data sebagaimana tergambar dalam tabel 16 di atas menunjukkan penilaian responden mengenai kecukupan jumlah sumber daya manusia aparat yang ada pada kantor kecamatan di Kabupaten Selayar terlihat frekuensi penilaian responden tertinggi berada pada kategori kurang yang dikemukakan sebanyak 47,5% responden dan yang menyatakan sangat kurang dikemukakan sebanyak 23,0% responden. Sedangkan sebagian responden lainnya (29,5%) menilai bahwa jumlah aparat yang ada di kecamatan sudah mencukupi. Berdasarkan perhitungan skor nilai yang dicapai dari penilaian responden di atas yang hanya mencapai 2,0 maka dapat dikatakan bahwa ketersediaan jumlah aparat pada instansi kecamatan sekarang masih kurang.

Penilaian responden tersebut sejalan dengan yang dikemukakan oleh salah seorang responden yang diwawancarai maupun hasil pengamatan yang tampak dimana jumlah aparat belum mencukupi kebutuhan. Keadaan ini terlihat pada formasi jabatan yang tersedia pada beberapa kantor kecamatan belum terisi semuanya. Misalnya jumlah jabatan struktural yang tersedia di kecamatan sebanyak 5 buah namun dari jumlah tersebut belum semua terisi ada satu sampai dua jabatan yang tidak terisi.

Selain jumlah formasi jabatan yang belum terisi semua, jumlah pegawai staf yang ada pada kantor kecamatan juga sangat terbatas. Masih kurangnya jumlah aparat tersebut menyebabkan beberapa tugas-tugas yang dilaksanakan tidak dapat mencapai hasil yang optimal. Seperti diketahui masih adanya formasi jabatan yang belum terisi menyebabkan

pegawai yang ada mengerjakan pekerjaan yang melampaui beban tugasnya, sehingga kadangkala tugas-tugas yang dilaksanakan menjadi tumpang tindih dengan tugas lainnya.

Masih kurangnya jumlah pegawai pada instansi pemerintah kecamatan menyebabkan beberapa urusan pelayanan masyarakat dan urusan pemerintahan umum kadangkala menemui kendala, khususnya dalam pelayanan masyarakat seringkali terjadi urusan yang semestinya dapat diselesaikan dalam waktu cepat akhirnya menjadi lama.

Dari segi kualitas aparat sebagaimana dikemukakan oleh beberapa responden bahwa kualitas aparat yang dimiliki oleh instansi kecamatan yang ada sekarang ini dilihat dari segi pendidikan pada umumnya pegawai kecamatan memiliki tingkat pendidikan pada tingkat menengah ke bawah, sementara yang berpendidikan setingkat sarjana masih kurang, pada beberapa kantor kecamatan ditemukan jumlah pegawai yang berpendidikan setingkat sarjana paling banyak dua orang, dan pegawai lainnya berpendidikan setingkat SLTA bahkan masih ada yang berpendidikan setingkat SLTP.

Faktor lainnya yang membuat kualitas aparat yang ada pada kantor kecamatan dinilai rendah adalah terbatasnya mengikuti pendidikan dan pelatihan, terutama pendidikan teknis dan fungsional. Padahal seperti diketahui melalui diklat teknis atau fungsional tersebut menjadi dasar penunjang bagi pegawai dalam hal melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai aparat kecamatan.

## 2. Faktor ketersediaan prasarana dan fasilitas kantor

Faktor prasarana dan fasilitas yang dimiliki oleh sebuah kantor merupakan faktor pendukung yang cukup berpengaruh terhadap kelancaran pelaksanaan tugas-tugas yang menjadi tanggungjawab setiap instansi. Seperti halnya pada kantor kecamatan yang ada di Kabupaten Selayar, dari penilaian responden yang diwawancarai dikatakan bahwa prasarana dan fasilitas penunjang administrasi perkantoran belum memadai seperti mesin ketik, komputer, dan peralatan mobiler kantor.

Prasarana lainnya yang dinilai kurang adalah fasilitas kendaraan seperti sepeda motor yang dapat digunakan oleh staf kecamatan dalam melaksanakan tugas-tugas khususnya memberikan pelayanan berupa pembinaan kepada instansi pemerintahan desa dan kelurahan. Sekalipun Camat memiliki kendaraan berupa mobil dinas tetapi hal ini penggunaannya sangat terbatas karena Camat juga menggunakan untuk keperluan kedinasan seperti menghadiri pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan oleh Bupati atau menghadiri rapat dengan instansi lainnya. Selain itu prasarana lainnya yang kurang adalah peralatan komunikasi, alat komunikasi ini penting karena dapat digunakan untuk kepentingan tugas-tugas koordinasi terutama dengan pemerintah desa dan kelurahan.

## 3. Faktor dukungan anggaran

Anggaran merupakan faktor yang sangat urgen dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di kecamatan. Pengalokasian

anggaran yang diberikan kepada kantor kecamatan disesuaikan dengan usulan anggaran yang diajukan oleh Camat dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas operasional. Selain itu kecamatan diberikan bantuan dana operasional untuk kegiatan rutin. Mengenai ketersediaan anggaran dapat dilihat penilaian responden berikut.

Tabel 17. Distribusi frekuensi penilaian responden mengenai ketersediaan anggaran operasional kecamatan

Kategori Jawaban	i	f	fi	Persentase
Sangat memadai	4	0	0	0.0
Cukup	3	15	45	24.6
Kurang	2	31	62	50.8
Sangat kurang	1	15	15	24.6
Jumlah Skor $\bar{x} = 2.0$		61	122	100

Sumber: Hasil pengolahan kuesioner, Pebruari 2007.

Data penilaian responden sebagaimana tergambar dalam tabel 17 di atas mengenai ketersediaan dana operasional di kantor kecamatan menunjukkan frekuensi penilaian responden tertinggi berada pada kategori kurang sebagaimana dikemukakan sebanyak 50,8% responden dan yang menilai sangat kurang sebanyak 24,6% dari keseluruhan responden yang ada. Sementara yang menilai ketersediaan anggaran sudah mencukupi hanya dikemukakan sebanyak 24,6% responden yang ada. Dari penilaian tersebut skor yang dicapai adalah 2,0 yang berarti secara rata-rata penilaian responden mengenai ketersediaan anggaran di kantor kecamatan dinilai kurang atau tidak mencukupi.

Penilaian responden tersebut sejalan dengan pernyataan salah seorang responden yang menilai bahwa alokasi anggaran operasional yang diberikan kepada Camat sangat tidak memadai, jika dibandingkan dengan beban tugas camat. Sebagai contoh biaya untuk melakukan kegiatan koordinasi pelaksanaan pemerintahan ke desa-desa dibutuhkan biaya yang tidak sedikit, begitu juga anggaran yang digunakan untuk pelaksanaan pembinaan terhadap lembaga kemasyarakatan yang ada di desa dan kelurahan serta pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat.

#### 4. Faktor peraturan

Efektifnya pelaksanaan fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dalam kerangka otonomi daerah sangat bergantung pada kewenangan yang diberikan Bupati kepada Camat yang dituangkan secara jelas dalam Keputusan Bupati.

Peraturan berkaitan dengan pemberian sebagian kewenangan Bupati kepada Camat yang ada di Kabupaten Selayar sampai saat ini belum ada, sehingga pelaksanaan tugas Camat mengacu pada Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata kerja Kecamatan. Sedangkan Keputusan Bupati yang mengatur Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Kecamatan masih sementara dibahas dan dikaji pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Selayar.

Sesuai dengan kondisi tersebut, maka selama ini menjadi hambatan bagi camat dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah yang semestinya sudah dapat terlaksana dengan baik. Sebagaimana yang diutarakan oleh salah seorang responden yang menjabat sebagai Camat di salah satu kecamatan di daerah ini dikatakan bahwa kewenangan camat dalam menyelenggarakan pemerintahan di kecamatan sekarang ini belum jelas karena kewenangan tersebut belum diserahkan, tidak jelasnya *delegation of authority* tersebut berdampak kepada operasionalisasi kegiatan di lapangan menjadi mandul dan cenderung tidak sah.

Apa yang dikemukakan oleh salah seorang camat tersebut, juga dialami oleh pimpinan kecamatan lainnya. Terjadinya situasi seperti itu secara nyata berdampak pada kreatifitas Camat dalam melaksanakan tugasnya menjadi lemah, dan tampak adanya keragu-raguan camat dalam bertindak atau membuat keputusan-keputusan strategis berkaitan dengan fungsinya sebagai kepala wilayah pemerintahan di kecamatan.

## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian tentang pelaksanaan fungsi Camat di Kabupaten Selayar sebagaimana telah dipaparkan dalam pembahasan di atas, maka hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya pada aspek pelaksanaan pengkoordinasian kegiatan pemerintahan belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Yang disebabkan oleh kemampuan sumber daya manusia aparat kecamatan sebagian masih rendah, kurang jelasnya uraian tugas camat terutama kewenangan dan hubungan kerja dengan unit kerja pemda lainnya.
2. Faktor-faktor yang menjadi penghambat terhadap efektivitas pelaksanaan fungsi Camat dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat yaitu faktor kualitas dan kuantitas sumber daya manusia (aparat) ketersediaan prasarana dan fasilitas perkantoran maupun fasilitas penunjang lainnya, keterbatasan dana operasional atau alokasi anggaran yang dikelola camat, dan belum adanya peraturan bupati mengenai pendelegasian kewenangan yang diberikan kepada camat.

#### **B. Saran**

Upaya untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan sebagian urusan

otonomi daerah di Kabupaten Selayar, dengan mengacu pada hasil penelitian ini, maka direkomendasikan beberapa saran yang dapat digunakan oleh stakeholders sebagai berikut:

1. Personil atau aparat yang ada pada kantor kecamatan masih perlu ditambah jumlahnya terutama untuk mengisi jabatan struktural yang masih lowong, masing-masing untuk jabatan struktural sebanyak 5 buah dan penambahan jumlah staf operasional paling sedikit 2 orang tiap-tiap unit kerja.
2. Perlu diupayakan peningkatan kemampuan kerja aparat kecamatan melalui pelaksanaan pelatihan teknis dan fungsional yang dilaksanakan secara berkala sesuai dengan tuntutan tugas yang ada.
3. Alokasi anggaran operasional kecamatan perlu ditambah, dan instansi kecamatan perlu diberi kesempatan untuk memungut biaya pelayanan kepada masyarakat yang sesuai dengan ketentuan yang ada.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried, 1996. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Bratakusuma D.S. dan Solihin, Dadang, 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dwijowijoto, Riantnugroho, 2001. *Reinventing Indonesia: Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan keunggulan Global*. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Gitosudarmo, dan Sudita, 2000. *Perilaku Organisasi*. Grasindo, Jakarta.
- Handyaningrat, Soewarno, 1988. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Haji Masagung, Jakarta.
- Hasibuan, Malayu, S.P., 2002. *Manajemen Dasar Pengertian dan Masalah*. CV Haji Masagung, Jakarta.
- Kabupaten Selayar, *Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Selayar*.
- Kaho, Yosef Riwu, 1995. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi, Yogyakarta.
- Mas'ood, Mohtar, 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Moleong, Lexy J., 1991. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jilid 1. Rineka Cipta, Jakarta.
- Nazir, Moh., 2003. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Pamudji, S., 1986. *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta.

- Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen)*. Polyamawidyapustaka, Jakarta.
- Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Public Dialog Institut, Makassar.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.
- Riduwan, 2002. *Skala Pengukuran Variabel-Variabel Penelitian*. Alfabeta, Bandung.
- Santoso, Priyo Budi, 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Struktural dan Kultural*. RajaGrafindo Perkasa, Jakarta.
- Sugiyono, 2004 *Metode Penelitian Administrasi*. Alfabeta, Bandung.
- Suradinata, Ermaya, 2006. *Otonomi Daerah dan Pradigma Baru Kepemimpinan Pemerintahan dalam Politik dan Bisnis*. Suara Bebas, Jakarta.
- Surianingrat, Bayu, 1987. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Aksara baru, Jakarta.
- Syaukani, et.al., 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.