

**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
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kegunaan Penelitian.....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
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
BAB III METODE PENELITIAN	34
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
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	39
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

tegas 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,

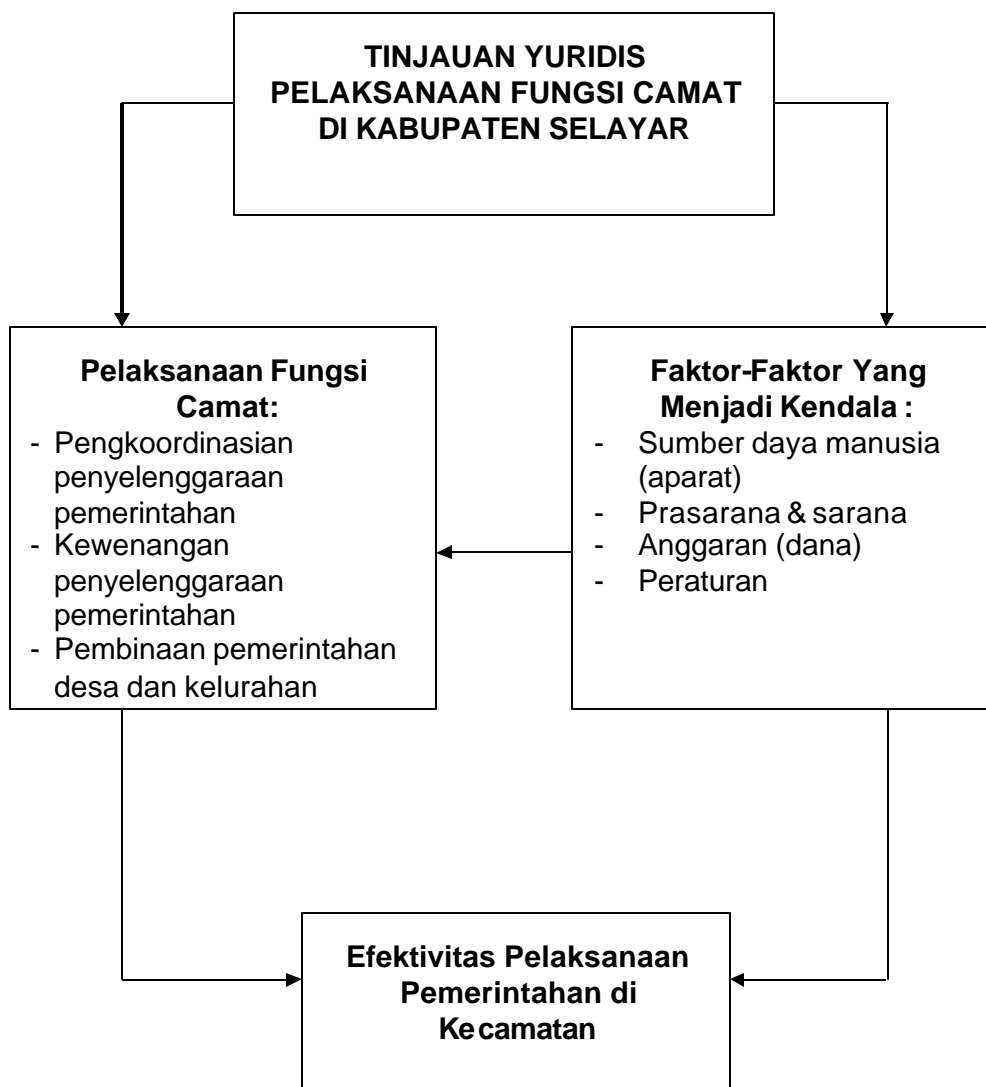
mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan.

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 (aparatus), 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).