

**REVITALISASI KECAMATAN SEBAGAI PERANGKAT DAERAH DALAM RANGKA
PEMBAHARUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH**

**SUHERMAN, SH
A.21211070**

ABSTRACT

This thesis discusses the problems of the Region Revitalization Sub For Updates In Order Law Number 32, 2004 on regional government. From the results of research using the method of normative legal research concluded that: 1. District as a local device settings based on Law Number 32, 2004 on Regional Government are as follows: Districts established in the district / town with laws based on the Government Regulation. Districts led by the district in the performance of its duties to obtain partial delegation of authority regents or mayors to handle most affairs of local autonomy. In addition to the task referred to district also held a general duty of government. District Head in carrying out their duties aided by the district and is responsible to the Regent / Mayor through the Regional Secretary of the district / city. Device districts accountable to the district. Implementation of the provisions referred to above are set by the regents or mayors regulations based on the Government Regulation. 2. Settings as the local district revitalization in order to revise Law Number 32, 2004 on Regional Government, must be parallel with the Strategic Issues Issues-Law change in substance Law Number 32, 2004. Thus, not only the role of Head linking the interests of Regents to the village government, but also vice versa, connecting the village with the Government of the District government. Further recommended, in menormatifkan Position, Powers, Duties, Functions and Responsibilities of the Regional District as to in Article Act must be clear, unequivocal and certainly not to be construed as double or multiple interpretations according the principle of legality. Act provides authority should be attributive to the Head, without any discretionary authority of the Regent / Mayor to Head.

Keyword : Region Revitalization, Updates In Order Law

ABSTRAK

Tesis ini membahas masalah Revitalisasi Kecamatan Sebagai Perangkat Daerah Dalam Rangka Pembaharuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah daerah. Dari hasil penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif diperoleh kesimpulan bahwa : 1. Pengaturan Kecamatan sebagai perangkat daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain tugas dimaksud camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota. Perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. 2. Pengaturan revitalisasi kecamatan sebagai perangkat daerah dalam rangka revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, tentunya harus parallel dengan issue-isue strategis perubahan substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dengan demikian, Peran Camat tidak hanya menghubungkan kepentingan Bupati kepada Pemerintah Desa, namun juga sebaliknya, menghubungkan Pemerintah Desa dengan pemerintah Kabupaten. Selanjutnya direkomendasikan, dalam menormatiskan Kedudukan, Wewenang, Tugas, Fungsi, dan Tanggung Jawab Kecamatan sebagai perangkat Daerah ke dalam Pasal Undang-Undang haruslah jelas, tegas dan pasti agar tidak dapat ditafsirkan secara ganda atau multi tafsir sesuai asas legalitas. Undang-Undang sebaiknya memberikan kewenangan bersifat atributif kepada Camat, tanpa adanya wewenang delegatif dari Bupati/Walikota kepada Camat.

Kata Kunci : Revitalisasi Kecamatan, Pembaharuan Undang-Undang

Latar Belakang

Peran dan fungsi Kecamatan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, sebagaimana diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diganti kembali dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan telah mengalami pergeseran yang mendasar dalam konteks perkembangan politik dan hukum di Indonesia. Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Kecamatan memiliki kedudukan yang sangat kuat, karena Kecamatan diakui sebagai wilayah administratif dan Camat sebagai kepala wilayah yang menjalankan tugas dekonsentrasi (Urusan Pemerintahan Pusat). Karena itu, dalam kedudukannya sebagai perangkat pemerintah pusat, kecamatan memiliki peran yang strategis ketika itu ialah sebagai ujung tombak penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang membawahi pemerintahan desa.

Kemudian di masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, peran Kecamatan mengalami perubahan, bukan lagi sebagai perangkat dekonsentrasi tetapi menjadi perangkat daerah. Sebagai perangkat daerah Camat hanya berperan membantu Bupati/Walikota dalam menjalankan tugas desentralisasi yang tidak memiliki kewenangan hirarkhis terhadap Kepala Desa, karena desa telah diposisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom berbasis pada hukum adat. Selanjutnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kecamatan tetap diposisikan sebagai perangkat daerah, tetapi keberadaan dan fungsinya sangat tergantung pada daerah, sesuai dengan kebutuhannya masing-masing daerah.

Sebagai perangkat daerah, Kecamatan semestinya dapat difungsikan sebagai salah satu agen pelayanan publik atau menjadi penghubung (intermediaries) yang penting antara warga masyarakat dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Di daerah tertentu yang memiliki lingkungan geografis yang luas dan akses terhadap pusat pemerintahan di Kabupaten yang sangat sulit, Kecamatan dapat menjadi salah satu agen pelayanan publik yang efektif. Namun, sayangnya keberadaan Kecamatan selama ini belum memperoleh apresiasi yang wajar dan dimanfaatkan oleh Kabupaten/Kota untuk memfasilitasi pelayanan public kepada warganya. Sedangkan, potensi yang tersedia di Kecamatan sebenarnya dapat diberdayakan untuk menjadi salah satu pilihan bagi Kabupaten/Kota untuk memperbaiki kinerja pelayanan dan pemerintahannya. Bupati/Walikota dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada Camat untuk memberi pelayanan kepada warganya.

Salah satu masalah utama dalam pengembangan kecamatan adalah ketidakjelasan tentang kedudukan camat dalam struktur Pemerintahan Daerah. Camat sebagai perangkat daerah sekarang ini hanya memiliki kewenangan yang terbatas, yaitu kewenangan atributif untuk menjalankan fungsi pemerintahan umum. Belum banyak Kabupaten/Kota yang melimpahkan kewenangan kepada Camat untuk menyelenggarakan pelayanan pemerintahan berskala Kecamatan.

Sebagai akibat dari ketidakjelasan peranannya, Kecamatan pada umumnya juga belum memiliki anggaran yang jelas. Sementara ekspektasi masyarakat untuk mengambil peran tertentu dalam pelayanan dan menjalankan fungsi pemerintahan umum sangat besar. Dalam posisi seperti ini Camat seringkali menghadapi situasi yang sulit untuk dapat memainkan peran sesuai dengan harapan masyarakat. Karena itu, status, fungsi, dan anggaran Kecamatan perlu diperjelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi masyarakat di wilayahnya

Seperti dikemukakan di atas, semasa berlakunya UU No.5 Tahun 1974, Kecamatan diposisikan sebagai perangkat dekonsentrasi dan Camat sebagai kepala wilayah. Sedangkan dalam UU 32 Tahun 2004 Kecamatan diposisikan sebagai perangkat daerah. Perubahan kedudukan yang mendasar ini tentu memiliki pengaruh terhadap keberadaan Kecamatan dan kontribusinya terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sebagai perangkat daerah, peran Camat kemudian sangat tergantung pada tindakan yang diambil oleh Bupati/Walikota, apakah mereka bersedia mendelegasikan sebagian perannya dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Beberapa daerah memberdayakan kecamatan dengan memberikan kewenangan delegatif kepada Camat untuk menyelenggarakan pelayanan tertentu. Sebaliknya, banyak Bupati/ Walikota yang tidak mau mendelegasikan kewenangannya kepada Camat sehingga peran Camat menjadi sangat terbatas.

Kedudukan Kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dapat dilihat dari dua perspektif yang berbeda dalam mengelola kegiatan pemerintahan di daerah. Pertama menggunakan wawasan kewilayahan, dalam perspektif ini Kecamatan dapat menjadi SKPD yang digunakan oleh daerah sebagai penyelenggara kegiatan pelayanan tertentu yang berskala kecamatan, seperti pengelolaan kebersihan, penataan ruang, perizinan, administrasi kependudukan, pengelolaan kebersihan, prasarana umum, dan pelayanan lainnya sesuai dengan karakteristik kecamatan yang bersangkutan. Dalam perspektif ini, Kecamatan diberi kewenangan delegatif untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat. Untuk itu perlu diatur mengenai kewenangan delegatif minimal yang harus dilimpahkan kepada Camat dan kejelasan mengenai sumber pembiayaan, perangkat serta sarana dan prasarana yang diperlukan. Pelimpahan kewenangan bupati/walikota tersebut adalah untuk pelayanan publik yang berskala kecamatan dan sesuai dengan karakteristik kecamatan yang bersangkutan. Perspektif ini cocok digunakan menjelaskan peran kecamatan terutama untuk daerah yang memiliki wilayah geografis yang luas dan kendala transportasi bagi warganya untuk dapat mengakses pelayanan pada tingkat Kabupaten/ Kota.

Perspektif kedua, mengutamakan pendekatan sektoral dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana peran Kecamatan menjadi sangat terbatas. Ketika pelayanan publik dan kegiatan pemerintahan dikelola secara sektoral dan akses masyarakat luas untuk mengakses pelayanan pada tingkat Kabupaten/Kota sangat mudah maka pengembangan struktur birokrasi berbasis sektoral menjadi pilihan yang cocok. Daerah dapat mengembangkan pelayanan di tingkat Kabupaten/Kota seperti pelayanan satu pintu (*One-Stop Service*) dengan mengabaikan peran Kecamatan. Warga dapat berinteraksi dengan pemerintahnya di tingkat Kabupaten/ Kota dengan mudah dan murah. Yang menjadi masalah sekarang ini adalah ketika daerah mengembangkan struktur kelembagaan yang tidak jelas orientasinya, apakah berbasis sektoral, kewilayahan, atau kombinasi dari keduanya. Jika hal seperti ini terus berlanjut maka daerah akan sulit mengembangkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif, dan interaktif. Konflik antara kepentingan wilayah dan sektor akan selalu terjadi dan kepentingan warga akan adanya pelayanan publik yang mudah diakses, efisien, dan efektif akan sulit untuk diwujudkan. Karena itu daerah perlu didorong untuk memiliki orientasi yang jelas dalam pengembangan perangkat daerah dan pendekatan yang digunakan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Untuk daerah yang secara geografis cakupan wilayahnya sangat luas, akses terhadap pelayanan di ibukota Kabupaten/Kota sulit dan mahal, dan kendala transportasi masih sangat berarti, maka penguatan kelembagaan Kecamatan menjadi pusat pelayanan sangat diperlukan. Daerah perlu memberi kewenangan delegatif kepada Kecamatan secara lebih jelas dan rinci. Namun, untuk daerah Kota yang wilayah geografisnya relatif sempit, akses terhadap pelayanan di Kota mudah dan murah, dan transportasi mudah diperoleh maka keberadaan Kecamatan menjadi tidak begitu penting. Daerah dapat mendorong penyelenggaraan pelayanan publik yang tersentralisasi di Kota dengan menggunakan satu pintu, sehingga penyelenggaraan pelayanan publik menjadi murah, mudah, dan lebih akuntabel.

Karena itu, dalam konteks upaya revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah dimunculkan usul penyempurnaan wilayah Kecamatan, antara lain sebagai berikut:¹

1. Tetap menjadikan kecamatan sebagai satuan kerja perangkat daerah, tidak dikembalikan lagi menjadi wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebagai SKPD peran Kecamatan perlu ditempatkan pada kedudukan yang jelas, sesuai dengan kebutuhan daerah. Jika dari pertimbangan kewilayahan, aksesabilitas, dan transportasi keberadaan Kecamatan sebagai pusat pelayanan amat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik tertentu maka Kecamatan perlu diberdayakan sebagai pusat pelayanan publik pada skala kecamatan.
2. Untuk daerah yang ingin menjadikan Kecamatan sebagai pusat pelayanan publik maka Bupati/ Walikota wajib melimpahkan kewenangan delegatif tertentu kepada Camat. Beberapa pelayanan seperti: pengelolaan kebersihan, pemeliharaan prasarana umum, perijinan usaha kecil skala kecamatan dan pengawasan tata ruang dapat didelegasikan kepada Kecamatan. Dalam hal ini daerah harus memberikan perangkat kelembagaan, pembiayaan, dan personel yang memadai kepada Kecamatan agar mereka dapat menjalankan perannya secara optimal.
3. Untuk kawasan Kota yang wilayah geografisnya relatif sempit, pelayanan di kota mudah diakses, dan sarana transportasi mudah diperoleh, daerah dapat mengembangkan pelayanan satu atap dan terpusat di Kota. Dalam konteks ini daerah tidak memerlukan perangkat Kecamatan sebagai pusat pelayanan. Untuk daerah yang seperti ini keberadaan Kecamatan yang kuat menjadi tidak relevan dan karena tugas utama Camat adalah membantu Bupati/ Walikota
4. untuk melaksanakan fungsi pemerintahan umum. Pengaturan yang memberi kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan struktur kelembagaan dan perangkat daerah yang berbeda sesuai dengan kondisi daerahnya perlu diatur dengan jelas dalam UU.
5. Pembentukan, penggabungan, dan pembubaran Kecamatan perlu diatur dengan ukuran dan kriteria yang jelas agar tindakan yang diambil oleh daerah benar-benar bermanfaat bagi kepentingan warga di daerah. Khusus untuk penambahan Kecamatan baru, yang cenderung marak di berbagai daerah, perlu dibuat pengaturan yang lebih ketat agar pembentukan Kecamatan baru benar-benar dilakukan untuk kepentingan masyarakat di daerah bukan hanya untuk kepentingan elit di daerah. Selain itu, pembentukan kecamatan perlu melalui proses persiapan sesuai tahap dan parameter yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sehingga daerah kabupaten/ kota tidak dengan mudah membentuk kecamatan baru tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Permasalahan

1. Bagaimana pengaturan kecamatan sebagai perangkat daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ?
2. Bagaimana seharusnya pengaturan revitalisasi peran kecamatan sebagai perangkat daerah dalam rangka revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pembahasan

A. Pengaturan Kecamatan sebagai perangkat daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

1. Deskripsi Kecamatan Pada Masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dibentuk oleh Pemerintah Orde Baru yang berkarakter sentralistik dan otoriter. Konsekuensinya, pembentukan Pemerintah Daerah pada masa ini lebih mengedepankan Asas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan daripada Asas Desentralisasi. Kenyataan ini tercermin dari dasar pemikiran dibentuknya undang-undang pokok-pokok pemerintahan daerah tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-undang ini disebut “Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah”. Dalam Undang-undang ini diatur tentang Pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di

¹ Nasakah Akademik Revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

- daerah, yang berarti bahwa dalam Undang-undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembangunan di daerah.
- b. Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.
 - c. Prinsip yang dipakai bukan lagi “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah. Sedang istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Istilah “nyata” dan “bertanggung jawab” kiranya akan lebih menjadi jelas di dalam penjelasan-penjelasan selanjutnya.
 - d. Maksud dan tujuan pemberian otonom kepada Daerah sudah ditegaskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang berorientasi pada pembangunan. Yang dimaksud dengan pembangunan di sini adalah pembangunan dalam arti yang luas, yang meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan. Jadi pada hakekatnya **Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan Rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.**
 - e. Arahan GBHN yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab, mencakup hal-hal sebagai berikut:
 - 1) harus serasi dengan pembinaan politik dan Kesatuan Bangsa;
 - 2) harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan;
 - 3) harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah.
 - f. Penyelenggaraan pemerintah di daerah menurut Undang-undang ini dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip :
 - 1) harus menunjang aspirasi perjuangan Rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
 - 2) harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
 - 3) asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
 - g. Penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada Daerah dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian maka isi otonomi itu berbeda antara Daerah yang satu dengan lainnya.
 - h. Meskipun berbagai urusan telah diserahkan kepada Daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi tetapi tanggung jawab terakhir terhadap urusan-urusan tersebut tetap berada di tangan Pemerintah. Oleh karena itu maka urusan-urusan yang telah diserahkan menjadi urusan rumah tangga Daerah itu apabila diperlukan dapat ditarik kembali menjadi urusan Pemerintah. Misalnya apabila urusan tersebut telah berkembang sedemikian rupa sehingga menyangkut kepentingan yang lebih luas, dan lebih tepat diurus langsung oleh Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya.
 - i. Sebagai konsekuensi prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, maka Undang-undang No 5 Tahun 1974 membuka kemungkinan untuk penghapusan Daerah Otonom.
 - j. Sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan dan untuk memudahkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Daerah maka Undang-undang No. 5 Tahun 1974 mengusahakan sejauh mungkin adanya keseragaman dalam pengaturan Pemerintah Daerah.

Karena itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak hanya diatur **daerah otonom** tetapi juga **wilayah administratif** yang meliputi : **Wilayah Provinsi, Wilayah Ibukota Negara, Wilayah Kabupaten, Wilayah Kotamadya, dan Wilayah Kecamatan.** Bahkan, apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhannya, dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk **Kota Administratif** yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.²

² Pasal 1 huruf g UU No. 5 Tahun 1974: “Wilayah Administratif, selanjutnya disebut Wilayah adalah lingkungan kerja

Setiap Wilayah dipimpin oleh seorang Kepala Wilayah. Kepala Wilayah:

- a. Propinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur;
- b. Kabupaten disebut Bupati;
- c. Kotamadya disebut Walikota;
- d. Kota Administratif disebut Walikota;
- e. **Kecamatan disebut Camat.**

Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Wilayah Kecamatan bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya atau Kota Administratif yang bersangkutan. Sedangkan Kepala Wilayah Kota Administratif bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah Kabupaten yang bersangkutan.

Selanjutnya Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah Propinsi yang bersangkutan. Sedangkan Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara. Demikian pula, Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.

Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah **Penguasa Tunggal dibidang pemerintahan** dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah:

- a. membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- b. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi Negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
- c. menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan-kegiatan Instansi-instansi Vertikal dan antara Instansi-instansi Vertikal dengan Dinas-Dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya;
- d. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
- e. mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh Instansi-instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah;
- f. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;
- g. melaksanakan segala tugas pemerintah yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.

Berdasarkan uraian di atas, menunjukkan kecamatan merupakan wilayah administratif pemerintahan, sehingga secara otomatis Camat adalah seorang kepala wilayah dan kewenangan yang dimilikinya cukup besar, yakni bersifat atributif ialah kewenangan asli langsung dari UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

2. Deskripsi Kecamatan Pada Masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan diatur dalam Pasal 66, intinya menentukan : Kecamatan merupakan perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan yang disebut Camat. Camat

diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota. Camat bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Sesuai Pasal 67, Kelurahan merupakan perangkat Kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan. Kepala Kelurahan disebut Lurah. Lurah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat oleh Walikota/Bupati atas usul Camat. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Camat. Lurah bertanggung jawab kepada Camat. Pembentukan Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Karena itu, Kecamatan bukan lagi perangkat dekonsentrasi tetapi berubah menjadi perangkat daerah. Camat sebagai perangkat daerah hanya berperan membantu Bupati/ Walikota menjalankan tugas desentralisasi. Sedangkan tugas dekonsentrasi dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. **Camat tidak lagi memiliki kewenangan hirarkhis terhadap Kepala Desa**, karena desa diperlakukan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom berbasis adat dan tradisi.

Bahkan hubungan antara Kecamatan dengan Desa sama sekali tidak diatur. Jika Kecamatan dan Kelurahan masing-masing hanya diatur dalam 1 (satu) Pasal, yaitu Pasal 66 dan Pasal 67, maka Desa ternyata diatur sebanyak 19 Pasal, yaitu dari Pasal 93 sampai Pasal 111. Tidak ada satu pasalpun yang mengatur hubungan Kecamatan dan Camat dengan Desa/Kepala Desa. Ini sangat kontradiktif dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang memposisikan Kecamatan/Camat sebagai atasan Desa.

3. Pengaturan Kecamatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dasar hukum pengaturan kecamatan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia semasa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah di atur dalam Pasal 126, yang intinya menentukan :

- a. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain tugas dimaksud 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 pemerintahan desa atau kelurahan.
- b. Camat diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota.
- d. Perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat.
- e. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

B. Pengaturan revitalisasi kecamatan sebagai perangkat daerah dalam rangka revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Pengaturan revitalisasi kecamatan sebagai perangkat daerah dalam rangka revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, tentunya harus parallel dengan issue-isue strategis perubahan substansi UU No. 32 Tahun 2004. Dalam Nasakah Akademik Revisi UU No. 32 Tahun 2004 dari Kementerian Dalam Negeri antara lain dikemukakan:

1. Penataan Daerah

Isu penataan daerah telah menjadi perhatian para pemangku kepentingan karena eksekusi negatif dari pemekaran daerah yang sangat masif selama lima tahun terakhir, utamanya terkait dengan konflik sosial, penurunan kualitas pelayanan, dan fragmentasi spasial yang sangat tinggi dari pemerintahan daerah. Pembentukan daerah otonom baru (DOB) yang tidak terkendali dikawatirkan akan membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak efisien dan efektif. Upaya untuk mengendalikan pembentukan DOB telah dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan PP Nomor 78 Tahun 2007 dan PP Nomor 6 Tahun 2008. PP Nomor 78 Tahun 2007 mengatur tentang prosedur dan persyaratan pembentukan DOB sedangkan PP Nomor 6 Tahun 2008 mengatur tentang evaluasi kinerja daerah otonom dan implikasinya terhadap penggabungan daerah. Namun, kedua PP tersebut dinilai kurang efektif untuk digunakan mengendalikan pembentukan DOB karena perbedaan interpretasi tentang kewenangan pembentukan DOB yang muncul dari interpretasi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundangan. Pembentukan DOB melalui UU dapat ditafsirkan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk melakukan inisiatif dalam pembentukan DOB. Karena itu, **Revisi UU 32 Tahun 2004 harus mengatur dengan jelas siapa yang sebenarnya memiliki kewenangan mengusulkan pembentukan daerah otonom, pemerintah semata atau bersama dengan DPR.**

2. Pembagian Urusan Pemerintahan

Pembagian urusan pemerintahan menjadi isu yang strategis karena implikasi dari ketidakjelasan dalam pembagian urusan sangat luas, tidak hanya menyangkut hubungan antar susunan pemerintahan tetapi juga antara kementerian/ lembaga dengan pemerintah daerah. Ketidakjelasan pembagian urusan sering memicu konflik antar susunan pemerintahan karena menimbulkan perebutan kewenangan diantara mereka. Lebih dari itu, ketidakjelasan pembagian urusan juga mendorong terjadi tumpang tindih dan duplikasi urusan pemerintahan sehingga menimbulkan masalah efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah telah menerbitkan PP No. 38 Tahun 2007 yang berusaha merinci urusan desentralisasi kedalam urusan pemerintah, provinsi, dan kabupaten/ kota. Namun, PP tersebut masih menyisakan persoalan terkait dengan ketidakjelasan konsep skala provinsi dan skala kabupaten/ kota yang dipergunakan untuk mendefinisikan urusan provinsi dan kabupaten/kota. Lebih dari itu, pelaksanaan pembagian urusan pemerintahan daerah juga sering berbenturan dengan UU sektoral yang sering tidak harmonis dengan UU pemerintahan daerah. Misalnya dalam pengelolaan hutan, PP No. 6 Tahun 2007 dan PP No. 3 Tahun 2008 yang mengatur tentang Tata Hutan dan Pengelolaan

Hutan tidak konsisten dengan PP No. 38 Tahun 2007 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang telah mendesentralisasikan urusan kehutanan kepada daerah. Akibatnya sering muncul konflik antara pemerintah (Departemen Kehutanan) dengan daerah dalam pengelolaan hutan. Hal yang sama terjadi dalam hubungan antara peraturan perundangan sektoral lainnya dengan UU No. 32 Tahun 2004. Upaya untuk memperjelas pembagian urusan penting dilakukan agar desentralisasi pemerintahan benar-benar dapat berjalan seperti yang diatur dalam UU pemerintahan daerah.

Terkait dengan peran gubernur sebagai wakil pusat, undang-undang sektoral termasuk UU 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak menyebut sama sekali peran gubernur sebagai wakil pusat. Kementerian negara memiliki kewenangan untuk melakukan sinkronisasi dan koordinasi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya tanpa melibatkan gubernur sebagai wakil pusat. Keinginan untuk memperkuat peran gubernur sebagai wakil pusat di daerah mesti harus didukung oleh UU sektoral yang mengakui peran gubernur sebagai wakil pusat di daerah.

3. Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Isu yang perlu diperjelas dalam bab penyelenggara daerah adalah kejelasan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan hubungannya dengan KDH, terkait dengan upaya pemberdayaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD telah menegaskan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan di daerah. Penegasan ini mengakhiri perdebatan yang selama ini terjadi tentang kedudukan DPRD. Namun, isu hubungan antar KDH dan DPRD terkait dengan penyusunan APBD, pemberdayaan sekretariat DPRD, dan pemberdayaan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah belum diatur dengan jelas.

Isu lainnya terkait dengan penyelenggara pemerintahan daerah adalah isu pemilihan kepala daerah (pilkada). Pilkada sering diwarnai sengketa yang banyak menguras energi pemerintah baik di pusat maupun daerah. Berbagai masalah yang muncul adalah isu money politics, isu dinasti, isu tim sukses yang berimbas kepada tidak netralnya pegawai daerah, isu moral dan etik, isu besarnya biaya yang harus dipikul baik oleh pemerintah daerah maupun oleh calon kepala daerah dan isu-isu lainnya. Untuk itu perlu pengaturan yang jelas untuk memberi landasan hukum yang tegas guna mengurangi permasalahan-permasalahan pilkada terkait isu-isu tersebut diatas.

Pembaharuan pengaturan tentang perangkat dan aparatur daerah perlu diperlukan untuk memperkuat profesionalisme dan kinerja SKPD. Pembengkakan perangkat daerah telah menimbulkan beban yang sangat besar pada APBD sehingga sekitar 70-80% tersedot untuk pembiayaan birokrasi dan aparatur daerah. **Isu penting lainnya dalam perangkat daerah adalah kedudukan Kecamatan dan hubungannya dengan SKPD lainnya yang berbasis pada sektor.** Sebagai SKPD yang berbasis kewilayahan, Kecamatan belum memiliki fungsi yang jelas. UU No. 32 Tahun 2004 dan **PP No. 41 Tahun 2007 belum mengatur tentang fungsi pelayanan publik yang dapat dilimpahkan kepada Kecamatan.**

4. Aparatur Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah telah menimbulkan berbagai ekses negatif yang belum sepenuhnya dapat diselesaikan perangkat perundangan yang ada. Fragmentasi spasial dalam kepegawaian yang semakin tinggi dan rigid, politisasi birokrasi, dan menguatnya unsur-unsur

subyektivitas dalam manajemen kepegawaian berbasis pada etnis, agama, dan putra daerah telah menimbulkan gangguan pada pengembangan aparatur yang profesional. UU No. 43 Tahun 1999 dan peraturan pemerintah yang ada belum mampu menjawab secara efektif berbagai masalah tersebut dan pengaturan yang jelas dan tegas diperlukan untuk mendorong daerah membentuk aparatur yang professional.

5. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Banyaknya peraturan daerah dan rancangan Perda yang bermasalah sering menimbulkan reaksi publik yang luas. Ketidakpuasan warga dan pemangku kepentingan terhadap peraturan daerah sudah jamak terjadi dan memerlukan pengaturan yang jelas dan efektif. Dalam bidang keuangan daerah, tahun 2008 Departemen Keuangan membatalkan lebih dari 2000 perda dari sekitar 7200 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi, karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Dalam bidang lainnya, muncul banyak perda yang bias gender dan mengancam wawasan kebangsaan. Dalam konteks desentralisasi sekarang ini, polemik muncul tentang siapa yang memiliki kewenangan melakukan review terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, pemerintahan yang lebih tinggi (*executive review*) atau lembaga peradilan (*judicial review*).

UU No. 10 Tahun 2004 sebagaimana telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 telah mengatur dengan jelas tentang proses pembentukan peraturan daerah, termasuk keharusan adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan perda. Namun, aturan ketentuan dalam UU No. 10 Tahun 2004/UU No. 12 Tahun 2011. belum secara efektif mampu menangkal munculnya Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan yang lebih tinggi. Terbukti dengan munculnya banyak Perda bermasalah. Pembatalan perda bermasalah melalui peraturan Presiden juga dinilai tidak efektif mengingat besaran jumlah Perda yang harus ditinjau ulang sangat besar. Penguatan pengaturan tentang pembentukan peraturan daerah perlu dilakukan dalam revisi UU No. 32 Tahun 2004, namun hendaknya pengaturan baru tersebut tidak bertentangan dan mengulang hal yang sudah diatur dalam dan UU No. 10 Tahun 2004/UU No. 12 Tahun 2011.

6. Perencanaan Pembangunan Daerah

Persoalan yang mendasar dalam perencanaan pembangunan daerah adalah inkonsistensi antara UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 2004 dalam mendefinisikan dokumen dan basis legalitas dari dokumen perencanaan daerah. Perbedaan tersebut sering menyulitkan daerah dalam menyelenggarakan kegiatan perencanaan daerah. Isu lainnya adalah tentang instrumen yang dapat digunakan untuk menjaga konsistensi antara perencanaan pembangunan daerah dengan No.17 Tahun 2007 tentang RJPN dan UU No. 26 Tahun 2007 tentang tata ruang. Untuk mengatasi kesulitan ini maka duplikasi dan inkonsistensi antara UU No. 25 Tahun 2004 dengan UU No. 32 Tahun 2004 perlu dihilangkan. UU No. 25 Tahun 2004 perlu diarahkan untuk mengatur mengenai proses dan dokumen perencanaan daerah sedangkan revisi UU No. 32 Tahun 2004 mengatur tentang kelembagaan dan manajemen dari perencanaan daerah. Terkait dengan manajemen perencanaan daerah adalah perlunya mengatur kewajiban daerah mengumpulkan, memperbaharui, dan mengelola data dan informasi yang diperlukan dalam perencanaan daerah. Tidak tersedianya data membuat kualitas perencanaan daerah cenderung buruk.

7. Keuangan Daerah

Terbatasnya anggaran yang tersedia untuk pelayanan publik menjadi salah satu isu yang penting dan perlu memperoleh pengaturan yang jelas. Manfaat desentralisasi hanya dapat dirasakan oleh masyarakat ketika desentralisasi membuat daerah mampu mengalokasikan anggaran lebih banyak untuk pelayanan publik. Namun, data menunjukkan bahwa 70-80% anggaran daerah dihabiskan untuk belanja pegawai dan operasional birokrasi pemerintah. Besarnya pengeluaran untuk belanja pegawai yang menjadi salah satu variabel penting untuk menentukan alokasi dasar dari DAU menjadi salah satu faktor yang mendorong pembengkakan pegawai di daerah. Pengeluaran belanja pegawai yang sangat besar membuat masyarakat di daerah tidak dapat menikmati manfaat dari pelaksanaan otonomi daerah. Isu lainnya adalah perlunya penguatan peran Gubernur sebagai budget optimizer dalam alokasi DAK. Gubernur sebagai pemerintah dapat menjadi intermediaries pencapaian tujuan pemerintah dengan meningkatkan relevansi program-program pemerintah di daerah. Sayangnya, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 17 Tahun 2003, dan UU No. 33 Tahun 2004 belum mengatur dengan jelas peran Gubernur sebagai *budget optimizer*. Revisi UU No. 32/ Tahun 2004 perlu mengatur peran gubernur sebagai wakil pusat untuk menjadi budget optimizer dalam alokasi DAK.

8. Kawasan Perkotaan

Belum adanya pengaturan yang memadai tentang kawasan perkotaan, membuat pertumbuhan kawasan perkotaan yang sangat pesat kurang dapat dioptimalkan untuk kepentingan masyarakat luas dan pemerintah daerah. Munculnya kawasan perkotaan baru yang berdampingan dengan kawasan perdesaan, sebagai akibat dari maraknya industri perumahan, menimbulkan masalah sosial, ekonomi, dan pemerintahan yang perlu diselesaikan oleh pemerintah daerah. Tidak adanya Undang-Undang yang mengatur tentang perkotaan dan kelembagaan yang mengurus kawasan tersebut sering membuat pemerintah daerah gagal mengelola kawasan perkotaan untuk kepentingan publik. UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 26 Tahun 2007 tentang tata ruang belum mengatur tentang kelembagaan dan pengelolaan kawasan perkotaan. Kelembagaan dan pengelolaan kawasan perkotaan diatur dalam PP No. 34 Tahun 2009. Namun, PP tersebut belum mengatur tipologi kota yang sangat bervariasi, utamanya dilihat dari jumlah penduduknya, dan implikasinya terhadap bentuk kelembagaan pengelolaan kawasan perkotaan. Beberapa pengaturan yang relevan dalam PP tersebut dan implikasinya terhadap kelembagaan pengelolaan kawasan perkotaan perlu dimasukkan dalam revisi UU No. 32 Tahun 2004.

9. Kawasan Khusus

Pengembangan kawasan khusus untuk mengelola fungsi ~fungsi khusus tertentu dalam rangka kepentingan nasional strategis belum diatur secara memadai dalam UU No. 32 Tahun 2004. Kebutuhan pengaturan kawasan khusus sekarang ini sangat mendesak terkait dengan kebutuhan adanya kawasan ekonomi khusus, kawasan perbatasan, dan kawasan konservasi. UU sektoral dan PP yang mengatur tentang hal ini seperti PP No. 68 Tahun 1998 dan PP No. 8 Tahun 1999 tentang konservasi hutan, UU No. 36 Tahun 2000 dan Perpu No.1 Tahun 007 tentang Kawasan Perdagangan dan Pelabuhan bebas mengatur hubungan kelembagaan antara kawasan khusus dengan pemerintah daerah. Konflik yang sering terjadi terkait dengan pengelolaan kawasan khusus disebabkan karena pengaturan tentang hubungan lembaga pengelola kawasan khusus dengan daerah kurang diatur

dengan jelas. Revisi UU No. 32 Tahun 2004 perlu mengatur tentang pengelolaan kawasan khusus dan hubungannya dengan pemerintahan daerah.

10. Pelayanan Publik

Pelayanan publik menjadi isu penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, sayangnya UU No. 32 Tahun 2004 belum mengatur sama sekali tentang penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Beberapa masalah dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti: tidak adanya standar pelayanan minimal untuk pelayanan dasar, standar penyelenggaraan pelayanan yang mengatur hak dan kewajiban pengguna dan penyelenggara, mekanisme penyampaian keluhan dan penyelesaian sengketa, penting untuk diatur dalam revisi UU No. 32 Tahun 2004. Dengan membuat pengaturan yang jelas tentang penyelenggaraan pelayanan publik di daerah diharapkan pelaksanaan desentralisasi dapat mempercepat tercapainya perbaikan kualitas pelayanan publik. Namun, pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan publik oleh daerah nantinya harus disinkronkan dengan UU pelayanan publik yang baru saja disahkan sehingga tidak terjadi tumpangtindih dan inkonsistensi dalam pengaturan tentang pelayanan publik di daerah.

11. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat menjadi salah satu isu strategis karena partisipasi menjadi salah satu kondisi yang perlu agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berhasil dengan baik. Keberhasilan desentralisasi menuntut adanya keterlibatan masyarakat di daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan seperti dalam proses pembentukan peraturan daerah, penyusunan perencanaan daerah, perumusan APBD, dan penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan keterlibatan masyarakat yang semakin tinggi maka berbagai kebijakan pembangunan daerah tersebut akan dapat merepresentasikan kepentingan masyarakat luas. Partisipasi masyarakat juga diperlukan agar mereka dapat ikut mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, sayangnya Undang-Undang N0.32/ 2004, UU N0.8/ 1985 tentang Ormas, dan UU N0.14/2008 tentang keterbukaan informasi publik belum mengatur dengan jelas mekanisme, cara, dan hak-hak warga dan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan di daerah. Oleh karena itu revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 perlu mengatur berbagai hal di atas dengan jelas.

12. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)

Keberadaan DPOD selama ini banyak dipersoalkan karena fungsinya yang tidak jelas. Sebagai salah satu lembaga yang bertugas memberi rekomendasi kepada Presiden terkait dengan kebijakan otonomi daerah, DPOD dinilai kurang efektif dalam menjalankan perannya karena gagal mencegah munculnya kebijakan sektoral yang dinilai tidak konsisten dengan UU pemerintahan daerah. DPOD juga dinilai kurang mampu berperan dalam pengendalian pembentukan DOB. Ketidakefektifan peran DPOD disebabkan oleh ketidakjelasan pemisahan peran DPOD sebagai *advisory body* dan clearing house untuk perumusan kebijakan otonomi daerah. Sebagai lembaga yang bertugas melakukan kajian terhadap proposal pembentukan DOB dan melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah, DPOD tidak didukung oleh sebuah think tank yang memadai. Akibatnya, DPOD sering mengalami kesulitan untuk memberi rekomendasi yang jelas kepada Presiden ketika dihadapkan pada pilihan kebijakan yang kompleks dan dilematis.

13. Inovasi Daerah

Tidak adanya pengaturan yang jelas tentang diskresi dan inovasi yang dilakukan oleh pejabat publik di daerah sering membuat mereka tidak berani melakukan tindakan yang inovatif, yang diperlukan untuk memenuhi kepentingan umum dan mempercepat pencapaian kesejahteraan rakyat. Untuk itu revisi UU No. 32 Tahun 2004 perlu menambahkan pengaturan tentang inovasi daerah yang dapat dilakukan oleh pejabat publik sejauh tindakan mereka tidak menimbulkan kerugian negara, tidak mengandung konflik kepentingan, dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan umum. Terkait dengan hal ini pemerintah bersama DPR telah memasukan RUU Administrasi Pemerintahan kedalam Prolegnas 2009-2010, yang mengatur salah satunya diskresi pejabat publik. Namun, draf RUU administrasi Pemerintahan tersebut belum mengatur secara spesifik diskresi yang diambil pejabat pemerintahan dalam melakukan inovasi dalam pelayanan publik, terutama di daerah. Desentralisasi pemerintahan telah menuntut pejabat pemerintahan daerah melakukan inovasi dan karena pengaturan tentang inovasi di daerah perlu dimasukkan dalam UU pemerintahan daerah.

14. Revitalisasi Kecamatan Sebagai Perangkat Daerah

Oleh karena semasa UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 posisi Camat sebagai perangkat daerah otonom belum memiliki kejelasan kewenangan dan sangat tergantung pada political Will Bupati/Walikota, maka sejalan dengan upaya revisi UU No. 32 Tahun 2004 perlu dilakukan revitalisasi (penguatan) terhadap kedudukan, tugas dan wewenang Camat, dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. Tetap menjadikan kecamatan sebagai satuan kerja perangkat daerah, tidak dikembalikan lagi menjadi wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebagai SKPD peran Kecamatan perlu ditempatkan pada kedudukan yang jelas, sesuai dengan kebutuhan daerah. Jika dari pertimbangan kewilayahan, aksesabilitas, dan transportasi keberadaan Kecamatan sebagai pusat pelayanan amat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik tertentu maka Kecamatan perlu diberdayakan sebagai pusat pelayanan publik pada skala kecamatan.
- b. Untuk daerah yang ingin menjadikan Kecamatan sebagai pusat pelayanan publik maka Bupati/Walikota wajib melimpahkan kewenangan delegatif tertentu kepada Camat. Beberapa pelayanan seperti: pengelolaan kebersihan, pemeliharaan prasarana umum, perijinan usaha kecil skala kecamatan dan pengawasan tata ruang dapat didelegasikan kepada Kecamatan. Dalam hal ini daerah harus memberikan perangkat kelembagaan, pembiayaan, dan personel yang memadai kepada Kecamatan agar mereka dapat menjalankan perannya secara optimal.
- c. Untuk kawasan Kota yang wilayah geografisnya relatif sempit, pelayanan di kota mudah diakses, dan sarana transportasi mudah diperoleh, daerah dapat mengembangkan pelayanan satu atap dan terpusat di Kota. Dalam konteks ini daerah tidak memerlukan perangkat Kecamatan sebagai pusat pelayanan. Untuk daerah yang seperti ini keberadaan Kecamatan yang kuat menjadi tidak relevan dan karena tugas utama Camat adalah membantu Bupati/ Walikota
- d. untuk melaksanakan fungsi pemerintahan umum. Pengaturan yang memberi kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan struktur kelembagaan dan perangkat daerah yang berbeda sesuai dengan kondisi daerahnya perlu diatur dengan jelas dalam undang-undang.
- d. Pembentukan, penggabungan, dan pembubaran Kecamatan perlu diatur dengan ukuran dan kriteria yang jelas agar tindakan yang diambil oleh daerah benar-benar bermanfaat bagi kepentingan warga di daerah. Khusus untuk penambahan Kecamatan baru, yang cenderung marak di berbagai daerah, perlu dibuat pengaturan yang lebih ketat agar pembentukan Kecamatan baru benar-benar dilakukan untuk kepentingan masyarakat di daerah bukan hanya untuk kepentingan elit di daerah. Selain itu, pembentukan kecamatan perlu melalui proses persiapan sesuai tahap dan parameter yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sehingga daerah kabupaten/kota tidak dengan mudah membentuk kecamatan baru tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian, Peran Camat tidak hanya menghubungkan kepentingan Bupati kepada Pemerintah Desa, namun juga sebaliknya, menghubungkan Pemerintah Desa dengan pemerintah Kabupaten. Legitimasi peran Pemerintah Kecamatan akan bisa ditegaskan ketika mereka sanggup membela kepentingan desa di hadapan pemerintah Kabupaten;

Oleh karena proses penyelenggaraan kebijakan di level Kabupaten cenderung terkotak-kotak secara sektoral dan pemerintah pada level desa cenderung tersegmentasi secara spasial. Sehubungan dengan hal itu, Pemerintah Kecamatan harus dikembangkan sebagai wahana koordinasi sektoral dan spasial.

Karakteristik desa (dan dengan demikian Kecamatan) dalam banyak kasus sangat bervariasi. Oleh karena itu, kewenangan dan dukungan organisasional, dana maupun personel tidak harus sama.

Pengembangan peran Kecamatan perlu digeser dari peran-peran yang sangat administratif ke peran-peran pelayanan publik yang sifatnya riil (bukan sekedar “pelayanan” yang bersifat kontrol administratif).

Kecamatan bisa dikembangkan sebagai suatu unit pengembangan ekonomi, pengembangan demokrasi maupun pelayanan publik. Dengan cara demikian, maka otonomi pada level desa bisa dikelola secara kolektif pada level Kecamatan tanpa harus menjadikan Kecamatan sebagai sosok birokrasi yang mengkooptasi desa. Kunci untuk memungkinkan hal itu adalah tergalangnya kekuatan penghubung, baik yang resmi/formal (Camat) maupun informal (tokoh-tokoh politik, ekonomi, adat, agama dan sebagainya) yang memiliki akses kepada elit pembuatan kebijakan di tingkat Kabupaten dan memiliki basis dukungan di level *grass-roots*.

Tegasnya ke depan posisi Camat harus semakin diperjelas, walaupun Indonesia telah meletakkan otonomi kepada kabupaten/kota, tetapi sebenarnya masih mengandung kelemahan terutama pada situasi kota dan kabupaten yang lebih kompleks, baik dari segi jumlah penduduk maupun luas cakupan pelayanannya seperti Jakarta, Surabaya, Medan dan Semarang serta kabupaten-kabupaten besar lainnya. Letak masalah itu terletak pada, antara lain jauhnya jarak dan sulitnya akses rakyat terhadap pemerintah daerah. Otonomi akan menjadi semu jika tidak ada akses rakyat terhadap bupati, walikota dan jajarannya.

Untuk itu, perlu mempertajam otonomi dan pemberdayaan kecamatan. Dengan memberdayakan dan optimalisasi pelayanan kepada kecamatan, berarti mendekatkan rakyat kepada jajaran aparat yang paling dekat, yaitu aparat kecamatan. Sementara selama ini pemerintahan kota dan kabupaten lebih menjadikan kepala dinas dan kepala badan sebagai ujung tombak pelayanan.

Mengapa camat harus mengambil peran dalam proses otonomi daerah? Menurut Mas’ud Said, adalah : “karena dalam posisi barunya di perundang-undangan otonomi daerah, ia adalah ujung tombak pelayanan kota dan kabupaten”. Di beberapa negara yang tidak memiliki level kecamatan dalam struktur pemerintahannya, fungsi pendekatan pelayanan *state* kepada *community* diperankan oleh *neighbourhood community*, kelompok masyarakat dalam kota yang bertujuan mendengar dan meneruskan apa yang menjadi kebutuhan lokal.

Namun, tidak mudah menempatkan camat seperti itu. Dengan melihat variasi keterbatasan administrasi dan kemampuan kecamatan akan menimbulkan kontradiksi, misalnya antara membangun kemampuan kecamatan di satu pihak dan segera mempercayai camat sebagai wakil pemerintah kota atau kabupaten di lain pihak. Tetapi, memberi camat kepercayaan yang lebih, lambat laun akan memperbaiki fondasi pemerintahan secara keseluruhan. Dalam hal ini yang perlu dijaga adalah agar

camat tak "terkekang" sebagai wayang bupati atau walikota, sedangkan camat dan aparatnya tak terlalu meminta lebih dari jatah rasional kekuasaan yang ada.³

Kesimpulan

1. Pengaturan Kecamatan sebagai perangkat daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:
 - Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
 - mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
 - mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
 - membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
 - melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.
 - memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain tugas dimaksud camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:
 - Camat diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
 - Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota.
 - Perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat.
 - Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
2. Pengaturan revitalisasi kecamatan sebagai perangkat daerah dalam rangka revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, tentunya harus parallel dengan issue-isue strategis perubahan substansi UU No. 32 Tahun 2004. Dalam Naskah Akademik Revisi UU No. 32 Tahun 2004 dari Kementerian Dalam Negeri antara lain dikemukakan:
 - Tetap menjadikan kecamatan sebagai satuan kerja perangkat daerah, tidak dikembalikan lagi menjadi wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Sebagai SKPD peran Kecamatan perlu ditempatkan pada kedudukan yang jelas, sesuai dengan kebutuhan daerah. Jika dari pertimbangan kewilayahan, aksesibilitas, dan transportasi keberadaan Kecamatan sebagai pusat pelayanan amat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan publik tertentu maka Kecamatan perlu diberdayakan sebagai pusat pelayanan publik pada skala kecamatan.
 - Untuk daerah yang ingin menjadikan Kecamatan sebagai pusat pelayanan publik maka Bupati/ Walikota wajib melimpahkan kewenangan delegatif tertentu kepada Camat. Beberapa pelayanan seperti: pengelolaan kebersihan, pemeliharaan prasarana umum, perijinan usaha kecil skala kecamatan dan pengawasan tata ruang dapat didelegasikan kepada Kecamatan. Dalam hal ini daerah harus memberikan perangkat kelembagaan, pembiayaan, dan personel yang memadai kepada Kecamatan agar mereka dapat menjalankan perannya secara optimal.
 - Untuk kawasan Kota yang wilayah geografisnya relatif sempit, pelayanan di kota mudah diakses, dan sarana transportasi mudah diperoleh, daerah dapat mengembangkan pelayanan satu atap dan terpusat di Kota. Dalam konteks ini daerah tidak memerlukan perangkat Kecamatan sebagai pusat pelayanan. Untuk daerah yang seperti ini keberadaan Kecamatan yang kuat menjadi tidak relevan dan karena tugas utama Camat adalah membantu Bupati/ Walikota

³ *Ibid.*

- untuk melaksanakan fungsi pemerintahan umum. Pengaturan yang memberi kesempatan kepada daerah untuk mengembangkan struktur kelembagaan dan perangkat daerah yang berbeda sesuai dengan kondisi daerahnya perlu diatur dengan jelas dalam undang-undang.
- Pembentukan, penggabungan, dan pembubaran Kecamatan perlu diatur dengan ukuran dan kriteria yang jelas agar tindakan yang diambil oleh daerah benar-benar bermanfaat bagi kepentingan warga di daerah. Khusus untuk penambahan Kecamatan baru, yang cenderung marak di berbagai daerah, perlu dibuat pengaturan yang lebih ketat agar pembentukan Kecamatan baru benar-benar dilakukan untuk kepentingan masyarakat di daerah bukan hanya untuk kepentingan elit di daerah. Selain itu, pembentukan kecamatan perlu melalui proses persiapan sesuai tahap dan parameter yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sehingga daerah kabupaten/kota tidak dengan mudah membentuk kecamatan baru tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan demikian, Peran Camat tidak hanya menghubungkan kepentingan Bupati kepada Pemerintah Desa, namun juga sebaliknya, menghubungkan Pemerintah Desa dengan pemerintah Kabupaten.

Daftar Pustaka

- Amrah Muslimin, 1978. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1978*, Bandung : Alumni.
- A. Siti Soetami, 1993. *Hukum Administrasi Negara*, Semarang : Badan Penerbit Unuversitas Diponegoro.
- Bagir Manan, 1990. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi, Bandung : UNPAD.
- Bayu Surianingrat, 1990. *Pamong Praja dan Kepala Wilayah*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Irawan Soejito, 1984. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta : Bina Aksara.
- Mardiasmo, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Andi.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2006. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung : PT.Alumni, Bandung.
- Moh Kusnardi dkk, 2000. *Ilmu Negara*, Jakarta : Gaya Media Pratama.
- Muhammad Tahir Azhary, 2007. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Philipus M.Hadjon, Philipus M. Hadjon, 2007. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Edisi Khusus, Surabaya : Peradaban.
- Prayudi Admosudirdjo, 1981. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Ridwan HR, 2011. *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, Cetakan Ke VI.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1994. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- R. Tresna, tt. *Bertamasya Ke Taman Ketatanegaraan*, Bandung : Dibya.
- Saiful Anwar dan Marzuki Lubis, 2004. *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Medadan : Glora Madani Press.
- S. F. Marbun, 2011. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta : FH UII Press, Cetakan III.
- Soehino, 2000. *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty.
- Soekarno, 1964. *Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme, Dibawah Bendera Revolusi*, Djakarta : Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif , Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Rajawali Pers.
- Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum, Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, Editor : Ifdhal Kasim et.al., Jakarta : Elsam dan Huma.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.
- Undang-undang Nomor: 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang No.44 Tahun 1950 Untuk Negara Indonesia Timur (NIT).

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan No. 5 Tahun 1960

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2007 Tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan
Peraturan Kepala Daerah.