

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil makmur serta sejahtera yang pada hakekatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat pada umumnya. Pembangunan nasional dilaksanakan oleh masyarakat dan Pemerintah dalam hal ini masyarakat sebagai pelaksana dan pelaku utama dari pembangunan itu. Sedangkan Pemerintah sebagai pihak yang memberikan bimbingan dan pengarahan serta sebagai pencipta suasana yang menunjang untuk saling mengisi dan saling melengkapi dalam kesatuan langkah menuju terciptanya pembangunan nasional.

Maka dari itu pembangunan dapat terlaksana karena adanya kerja sama yang terjalin antara Pemerintah dan masyarakat dimana selain sebagai pelaku utama pembangunan secara langsung masyarakat juga sebagai sarana dari pembangunan itu sendiri, yang keduanya harus bisa berjalan bersama dan saling melengkapi antara Pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Dalam menghadapi era globalisasi, baik didalam maupun diluar negeri dalam hal tantangan persaingan secara global. Dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya

nasional serta dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman Daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Republik Indonesia.

Dinamika Reformasi muncul seiring dengan perkembangan zaman yang menuntut adanya perubahan dalam segala hal, khususnya dalam hal sistem Pemerintahan Daerah. Diantara perubahan yang sangat menonjol yaitu tentang peran dan fungsi camat, seperti di era sebelum Reformasi mengacu pada Undang-undang No 5 Tahun 1974 yaitu Kecamatan adalah wilayah administratif dalam rangka dekonsentrasi, kemudian setelah Era Reformasi tahun 1998 Undang-undang tersebut tidak berlaku lagi dan digantikan dengan Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yaitu kedudukan Kecamatan berubah menjadi perangkat Daerah yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan ketatanegaraan dan tuntunan penyelenggaraan Otonomi Daerah sehingga perlu diganti Undang-undang ini dengan Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah¹.

Adapun perubahan Undang-Undang dari Undang-undang No.5 tahun 1974, Undang-Undang 22 tahun 1999 ke Undang-undang No.32 tahun 2004 antara lain :

Pertama, kalau disimak dari secara cermat, maka nampak bahwa esensi Undang-undang No.32 tahun 2004 sedikit berubah dari Undang-undang sebelumnya, Undang-undang No.22 tahun 1999. Seperti prinsip Otonomi Daerah tetap menggunakan Prinsip Otonomi seluas-luasnya (pasal 2, ayat (3)),

¹ UU no.32 Tahun 2004.Tentang Pemerintah Daerah.

Namun sejalan dengan prinsip tersebut, di dalam Penjelasan Umum disebutkan bahwa disamping prinsip Otonomi seluas-luasnya, disebutkan pula prinsip Otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.

Kedua, prinsip Otonomi yang seluas-luasnya adalah bahwa Daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan Pemerintahan yang tidak ditangani oleh Pemerintah sendiri, artinya urusan Pemerintahan yang bertalian dengan pelaksanaan fungsi Pemerintah, kepercayaan diberikan pada Daerah untuk menangani dan/atau melaksanakan urusan Pemerintahan yang diserahkan, sehingga isi Otonomi dapat dikatakan baik dari segi jumlah maupun jenisnya.

Pemerintah Kecamatan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, berfungsi sebagai perpanjangan tangan Pemerintah di atasnya untuk melaksanakan pembangunan nasional demi untuk terciptanya kesejahteraan masyarakat, sehingga Camat mempunyai tugas dan wewenang yang sangat luas terutama dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan di wilayah Kecamatan. Hal ini sangat berbeda jauh dengan kondisi sebelumnya dimana dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004, kedudukan Camat yaitu sebagai perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah Kota yang diangkat 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

bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk memperoleh Pemerintahan Kecamatan yang baik dan mempunyai kemampuan administrasi yang berdaya guna dan berhasil guna, maka susunan organisasi Pemerintahan Kecamatan harus disederhanakan dan disesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat serta tetap memperhatikan Peraturan-peraturan yang berlaku. Oleh karena itu perlu usaha penyempurnaan administrasi Kecamatan yang sesuai dengan kedudukan Kecamatan tersebut. Dengan demikian administrasi Pemerintahan berperan penting dalam menunjang usaha pembangunan nasional.

Ketertiban dalam peyelenggaraan administrasi Pemerintahan pada tingkat Kecamatan merupakan salah satu bukti dan ukuran yang utama dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan Pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan berdasar Undang-undang No.32 tahun 2004, karena itu diperlukan aparatur pelaksana yang memiliki kemampuan memahami, mengkaji dalam menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul. Sebagai konsekuensi logis daripada usaha penyempurnaan aparatur Pemerintahan akan menambah kemampuan aparatur Pemerintah dalam melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan karena pada kenyataannya menunjukkan bahwa tingkat kemampuan dan ketrampilan aparat Pemerintah Kecamatan belum memenuhi keinginan sesuai yang diharapkan dengan tingkat perkembangan pembangunan

Faktor peran Camat dalam melaksanakan Pemerintahan yang dapat berjalan dengan lancar seiring laju Otonomi Daerah dengan sendirinya Kepala Daerah dituntut agar dapat mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Untuk menjadi tugas Pemerintah Daerah untuk mendorong dan melaksanakan upaya mempercepat laju pertumbuhan pembangunan dan sekaligus membuat pemerataan hasil-hasil pembangunan yang telah dan akan dilaksanakan bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam Undang-undang No.32 tahun 2004 diatur pasal II (3) Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan Otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing Daerah, sedangkan Camat mempunyai wilayah kerja di wilayah Kecamatan, karenanya secara maksimal bertanggungjawab dalam cakupan bidang kerjanya².

Selanjutnya kedudukan Camat dalam melaksanakan Pemerintahan diwilayah Kecamatan mengalami suatu pergeseran dengan lahirnya Undang-undang Otonomi Daerah yang baru karena wilayah Kecamatan diberikan kewenangan guna mengatur pelaksanaan Pemerintahan, sehingga peran Camat harus bisa dipertanggungjawabkan. Dalam rangka melaksanakan tugas-tugas dan kewajiban seorang kepala Kecamatan, secara jelas diatur menurut

² Undang-undang No.32 tahun 2004.

Undang-undang yang berlaku, namun demikian secara teknis seorang Camat mempunyai kewenangan sendiri untuk menyusun strategi dalam upaya menciptakan iklim yang kondusif terhadap penyelenggaraan Pemerintahan khususnya, sehingga akan tercapai arah dan sasaran pokok atas penyelenggaraan Pemerintahan dalam merealisasikan program-program pembangunan yang ada diwilayah Kecamatan.

Kecamatan Kota Kendal merupakan salah satu dari Kecamatan yang berada dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Kendal, Kota Santri sebutan ini sangat terkait dengan sebutan Kecamatan Kota Kendal yang memang selalu ramai dengan kegiatan keislaman, Santri yang belajar disini berasal dari berbagai Kota. Terlebih pada bulan suci ramadhan. Kecamatan Kota Kendal memang tak pernah sepi dari perdagangan. Kecamatan Kota Kendal menjadi transit dan tujuan dari para pedagang dari seluruh penjuru Kabupaten. Dengan fasilitas komunikasi yang lebih lengkap dari pada Kecamatan lainnya, Kecamatan kota Kendal berkembang menjadi sebuah kota yang ramai dan mudah untuk diakses. Kecamatan Kota Kendal yang memiliki jumlah penduduk seluruhnya sebanyak 53.175 jiwa yang merupakan terbesar diantara Kecamatan lainya di wilayah Kabupaten Kendal.³ Dikepalai oleh seorang Camat yang berperan penting dalam menyelenggarakan Pemerintahan diwilayah Kecamatan karena dengan adanya Undang-undang Otonomi Daerah yang baru maka Kepala Daerah diharuskan dapat mengatur serta mengawasi jalannya Pemerintahan, sehingga peran Camat mengalami pergeseran yang

³ Wawancara dengan Bp. Anwar Haryono, S.Sos.Camat Kecamatan Kota Kendal, Tgl 7 Mei 2007

dapat dipahami untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang kondusif. Disamping itu peran Camat Kota Kendal mempunyai wewenang dan tugas dalam mengelola sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang ada diwilayah Kecamatan Kota Kendal.

Oleh karena itu, Camat yang merupakan pemimpin yang menjalankan peran, fungsi, tugas dan wewenang berdasar Undang-undang. Untuk itu terdapat pembatasan-pembatasan tertentu dalam menjalankan tugasnya dan bagaimana pembatasan-pembatasan itu menjadi lebih efektif dalam Undang-undang Otonomi yang baru jelas membutuhkan sumber daya manusia yang lebih baik terutama mekanisme kerja operasional yang lebih efisien dan efektif.

B. Perumusan Masalah

Dalam uraian diatas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah yang terjadi yaitu :

- 1. “Peran dan Fungsi Camat Kota Kendal Dalam Penyelenggarakan Pemerintahan di Kecamatan Kota Kendal di Era Reformasi (Tahun 1998 – 2007)**

C. Tujuan Penelitian

... penelitian yang hendak dicapai baik bagi peneliti maupun

1. Mengetahui peran Camat dalam penyelenggaraan Pemerintahan di era Reformasi (Tahun 1998 – 2007).
2. Mendeskripsikan bagaimana kewenangan Camat di era Reformasi (Tahun 1998 – 2007), dan membandingkannya dengan masa sebelum Reformasi (Sebelum Tahun 1998).

D. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.³

Teori juga merupakan ungkapan mengenai hubungan kausal yang logis diantara berbagai gejala atau perubahan variabel dalam bidang tertentu sehingga dapat dipergunakan sebagai kerangka berfikir dalam memahami dan menanggapi permasalahan yang timbul dalam bidang tertentu.⁴

1. Otonomi Daerah

Di banyak negara, Pemerintahan Daerah sudah ada jauh sebelum Pemerintahan Pusat atau Pemerintah Nasional dibentuk. Pada zaman Yunani, suatu negara muncul mulai negara kota (*City State*), seperti Athena dan Sparta, yang setingkat dengan Pemerintahan Daerah. Demikian pula kalau kita melihat perkembangan pembentukan negara-negara federal di Eropa, mereka itu muncul karena adanya kesepakatan antara Pemerintah-pemerintah Daerah yang ingin bersatu membentuk Negara Bangsa (*nation state*). Sejarah

³ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, 1989 hal.37

⁴ Bungkre Rjokromidjojo, dan Mustoko Diningrat, *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, PT Gunung Agung Jakarta, 1982 hal.12

perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia diberbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Ekimo dikutub utara, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan di antara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku yang sama, kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku yang lainya diseluruh dunia.

Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Untuk memperoleh kebutuhan dan kepentingan diantara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian tidak jarang menjadi pangkal konflik antara warga atau suku yang saling berbeda antara satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.⁵

Arti Otonomi yaitu bahwa Otonomi, melalui desentralisasi bukan diberikan kepada Pemerintah Daerah, bukan kepada DPRD, bukan kepada Daerah, tetapi kepada masyarakat setempat. Hal ini merupakan esensi dari Otonomi. Moh. Hatta mengatakan bahwa Otonomisasi suatu masyarakat, yaitu masyarakat yang berada di dalam teritorial tertentu yang semula tidak

⁵ Maas, A., *Area and Power: A Theory of Local Government*, Illiois: Free Press, 1961

mempunyai Otonomi menjadi memiliki Otonomi. Masyarakat ini kemudian menjelma menjadi Daerah Otonom.⁶ Tujuan dari pemberian Otonomi itu adalah; (1) peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik; (2) pengembangan kehidupan demokrasi; (3) distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil; (4) penghormatan terhadap budaya lokal; (5) perhatian atas potensi dan keanekaragaman Daerah.

Seperti telah disebutkan di atas bahwa Otonomi atau Desentralisasi teritorial merupakan penyerahan kekuasaan untuk mengatur rumah tangga Daerah masing-masing. Otonomi yang pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan Pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur. Keberadaan pembangunan Daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran aktif memasyarakatkan serta meningkatkan pendayagunaan potensi Daerah secara optimal dan terpadu dalam mengisi Otonomi Daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggungjawab, serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Pemberian kewenangan yang seharusnya diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah (hubungan kewenangan) adalah sebagai konsekuensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian Otonomi

⁶ Bhenyamin Hoessein, *Hubungan antara Lembaga Legeslatif dan Eksekutif Dalam*

kepada Daerah, serta untuk imbalan terhadap kewajiban dan tanggung jawab dalam melaksanakan Otonomi Daerahnya.

a. Macam-macam Otonomi

Dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan Pemerintahan di setiap negara, terhadap berbagai urusan di Daerah, di mana suatu urusan tetap menjadi urusan Pemerintah Pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga Daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan itu dikenal adanya Otonomi yang telah dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga Daerah.

Sebenarnya Otonomi adalah segala tugas yang ada pada Daerah atau dengan kata lain, apa yang harus dikerjakan oleh Pemerintah Daerah. Adapun tugas Daerah dikerjakan oleh Pemerintah Daerah. Adapun tugas Daerah itu dalam istilahnya adalah kewenangan implisit di mana di dalamnya adalah 'kekuasaan/macht' (*bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada Daerah dalam menjalankan tugasnya. Pada prinsipnya, kewenangan itu tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Masalah selanjutnya adalah isi pengaturan itu, yakni mengenai kewenangan mana yang diatur oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, pengelompokan pengaturan itu menimbulkan berbagai masalah, sehingga mengharuskan adanya pembatasan tugas dan kewenangan antara satu dengan yang lain, untuk mengetahui apa yang menjadi kepentingan badan-badan itu.

Dalam perkembangannya, Otonomi di berbagai negara meliputi

1.1.1. Otonomi Daerah Berdasarkan Wilayah. Hal ini telah dibahas secara rinci oleh

Koswara yang mengemukakan lima macam Otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara, yakni: Pertama, Otonomi Organik, yang mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan hidup matinya badan Otonomi atau Daerah Otonom. Kedua, Otonomi Formal, yang menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat, terlebih dahulu menetapkan urusan-urusan yang dipandanginya lebih banyak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Ketiga, Otonomi Material yaitu bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Keempat, Otonomi Riil pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan Daerah yang menyelenggarakannya. Kelima, Otonomi Nyata, bertanggung jawab dan dinamis, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Otonomi Nyata bermakna bahwa penyusunan dan pembentukan Daerah serta pemberian Pemerintahan di bidang tertentu kepada Pemerintah Daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor yang hidup dan berkembang secara objektif di Daerah. Otonomi yang bertanggungjawab hakekatnya supaya pemberian Otonomi kepada Pemerintah Daerah senantiasa diupayakan selaras atau sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Otonomi yang dinamis

⁷ Koswara, *Op. Cit.*, hal. 111-112, 1969

adalah kebijaksanaan Otonomi yang menghendaki agar pelaksanaan Otonomi itu senantiasa menjadi sarana untuk memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan Pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang meningkat mutunya.

b. Daerah Otonomi Khusus/Istimewa

Sistem Pemerintahan Indonesia sejak kemerdekaan telah mengakui adanya Daerah khusus dan Daerah Istimewa. Di dalam UUD '45 pasal 18 secara jelas disebut hak-hak asal-usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa. Sementara Daerah khusus diberikan kepada Jakarta sebagai Ibukota Negara. Di Indonesia sampai saat ini ada 4 Daerah yang diperlakukan seperti ini, yakni Daerah Istimewa Aceh, Daerah Istimewa Jogjakarta, Daerah khusus Ibukota Jakarta dan Daerah Otonomi khusus Papua.

Khusus Daerah Istimewa Jogjakarta, sejak Pemerintahan Hindia Belanda telah diakui keberadaannya. Wilayah kerajaan-kerajaan asli pada masa itu diikat dalam bentuk kontrak politik. Dalam kontrak ini Pemerintah Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan dan hak-hak untuk menjalankan Pemerintahan mengenai rumah tangga Daerahnya sendiri dengan nama *zelfbesturende landshappen*. Di Jawa terdapat 4 *zelfbesturende landschappen*, yaitu Kesultanan Jogjakarta, Pakualaman, Kesunanan Surakarta dan Mangkunegaran. Sementara di luar Jawa Kesultanan Goa di Sulawesi Selatan. Daerah-daerah kerajaan ini harus memperbaharui kontrak politik setiap ada penggantian rajanya masing-masing. Kesultanan Jogjakarta

dan Kesunanan Surakarta diikat dengan kontrak jangka panjang (*lang contract*), sementara Pakualaman dan Mangkunegaran diikat dengan pernyataan pendek (*korte verklaring*).

Daerah Aceh selama penjajahan Belanda belum mendapat pengakuan sebagai Daerah Istimewa atau Daerah Khusus. Berdasarkan *Decentralisatie wet* tahun 1903 dimasukkan ke dalam *Groepsgemeenschap-sordinnaritie* (S137/464) dan *Stadsgemeente-ordinantie Buitengewesten* (S 1938/131). Baru di dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 diakui dan dihormati sebagai satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. Pada tahun 1946 daerah Aceh berada di bawah Sub Sumatera Utara, menjadi Keresidenan Aceh. Kemudian setelah dikeluarkan Peraturan WPM Pengganti PP 1949 No. 8/Des/WKPM dan No. 9/Des/WKPM dibentuk berturut-turut Aceh dan Tapanuli-Sumatera Timur. Namun, selama periode RIS, Aceh masuk bagian dari negara Republik Indonesia (RI), pada masa UUDS, Aceh menjadi Karesidenan kembali dengan PPPUU 1950/5. Kemudian dengan UU 1956/24 'Lembaran Negara 1956/64, TLN 1103) Keresidenan Aceh dibentuk kembali menjadi sebuah tersendiri seperti dalam tahun 1949. Kepada Aceh diserahkan urusan-urusan seperti yang dilakukan terhadap Sumatera Utara, serta berbagai urusan berdasarkan peraturan-peraturan dari masa Hindia Belanda seperti yang dilakukan terhadap Kalimantan dengan penyesuaian seperlunya.

Pengakuan negara terhadap Aceh sebagai Daerah istimewa disebabkan oleh salah satu karakter khas yang alami di dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Daerah Istimewa Aceh, Pemerintah telah memberikan otonomi khusus dengan menerbitkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh pada tanggal 9 Agustus 2001 dan sejak itu Aceh diberi nama Nangroe Aceh Darussalam. Pertimbangannya adalah bahwa dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Daerah Istimewa Aceh. Di samping itu pelaksanaan Undang-undang nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah Istimewa Aceh sebagai Nangroe Aceh Darussalam.

Sementara itu Daerah Papua, yang dulunya pada Pemerintahan Orde Lama bernama Irian Barat, dan pada Pemerintahan Orde Baru diganti dengan Irian Jaya dan pada Pemerintahan Presiden Gus Dur berubah menjadi Papua dan diperkuat dengan Undang-undang No 21 Tahun 2001 (Undang-undang

No.21 Tahun 2001) Tentang Otonomi Khusus bagi Papua, dan terhitung sejak tanggal 1 Januari 2002, Otonomi khusus ini mulai dilaksanakan. Harapannya dengan diberlakukannya Otonomi khusus tersebut, agar ini akan lebih cepat mencapai kehidupan yang lebih baik di masa mendatang. Terdapat empat program prioritas yang dapat memicu perkembangan pembangunan rakyat dan Daerah Papua ke depan, yaitu pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat dan pembangunan infrastruktur. Dari keseluruhan dana Otonomi khusus yang diterima oleh Papua, sebanyak 30% dialokasikan untuk pendidikan dan 15% untuk kesehatan. Sementara itu pembangunan berbasis ekonomi rakyat menjadi prioritas dalam Otonomi khusus ini, dengan pertimbangan bahwa kekayaan sumber daya alam di Papua harus dikelola dengan basis ekonomi kerakyatan. Untuk mendukung pembangunan ekonomi rakyat tersebut, diperlukan pembangunan infrasturktur yang memadai, misalnya jalan tembus, lapangan udara, atau dermaga, untuk memperpanjang hubungan satu daerah dengan daerah lain di Papua.

c. Otonomi Menurut Undang-undang No.5 Tahun 1974 Undang-undang No.22 Tahun 1999 dan Otonomi Menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004

Pengertian Otonomi menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 berkonsep pada demokrasi dan Desentralisasi.dalam ketentuan Undang-undang No.22 Tahun 1999, menunjukkan adanya itikat baik dari Pemerintah

41. *Undang-undang tentang Desentralisasi Pemerintahan (seperti tertera dalam*

Prinsip Otonomi yang seluas-luasnya adalah kepada Daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan Pemerintah yang tidak ditangani oleh Pemerintah sendiri, artinya Pemerintahan yang bertalian dengan pelaksanaan fungsi Pemerintah, kepercayaan diberikan kepada Daerah untuk menangani dan/atau melaksanakan urusan Pemerintahan yang diserahkan, sehingga isi Otonomi dapat dikatakan baik dari jumlah maupun jenisnya.⁹

2. Pemerintah Daerah

Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar pembentukan dan penyelenggaraan Pemerintah di Daerah menyatakan bahwa: Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan Pemerintahannya ditetapkan oleh Undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam suatu Pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah yang bersifat istimewa.

Adapun pengertian **Pemerintah Daerah** sebagaimana yang tertulis dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah :

- a. Pasal 1 huruf (b): Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.
- b. Pasal 1 huruf (c): Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD, adalah Badan Legislatif Daerah.

⁹ *Prinsip Otonomi dan Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Kota Hanta Duta, 2005

- c. Pasal 1 huruf (d): Pemerintah Daerah adalah penyelenggara Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut azas Desentralisasi.

Dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah ditetapkan azas-azas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah:

- a. Azas Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰
- b. Azas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat Pusat di Daerah.¹¹
- c. Azas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya.¹²

Realisasi dari azas Desentralisasi adalah dibentuknya Daerah-daerah Otonom. Sebagai Daerah Otonom, Daerah mempunyai kewenangan yang lebih luas dan tanggung jawab yang lebih besar untuk melaksanakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggung jawaban kepada masyarakat dengan kata lain penyelenggaraan Pemerintahan harus mengikutsertakan masyarakat dalam

¹⁰ UU No 22 Tahun 1999.

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 huruf f,

¹² *Ibid*, Pasal 1 huruf g,

setiap pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat itu sendiri, sehingga peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah makin kuat.

Pemerintah Daerah atau lembaga eksekutif mempunyai tugas dan wewenang antara lain sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan Pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kehidupan masyarakat sebagai sarana pencapaian tujuan nasional di Daerah berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku (Tap MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah).
- b. Menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.¹³
- c. Menetapkan keputusan kepala Daerah untuk melaksanakan Peraturan Daerah.¹⁴
- d. Melakukan pengangkatan, penundaan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta diklat sesuai kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

¹³ *Ibid*, pasal 69, hal 19

¹⁴ *Ibid*, pasal 72, hal 19

- e. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) kepada DPRD tentang pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga eksekutif yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya yaitu dinas-dinas dan Badan Daerah, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selaku Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.¹⁵

Perlu dipahami juga latar belakang pemikiran perlunya Pemerintah di Daerah itu sendiri. Adapun pertimbangan perlunya Pemerintah di Daerah adalah:¹⁶

- a. Pertimbangan Kondusif Situasional

Kondisi dan situasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik secara geografis, budaya, sosial politik dan Otonomi, mengharuskan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan sesuai dengan kondisi dan situasi Daerah yang tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Pertimbangan Sejarah dan Pengalaman Berpemerintahan.

Dalam rangka menyusun sistem Pemerintahan, memperhatikan pula tata Pemerintahan yang telah ada mulai dari jauh sebelum datangnya penjajahan, kemudian adanya sistem Pemerintahan penjajahan termasuk sistem Pemerintahan raja-raja, begitu pula sistem kemasyarakatan dan susunan Pemerintahannya mulai dari tingkat

¹⁵ Ibid, pasal 32, ayat 3, hal 19 .

¹⁶ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, 1993, hal 58-59.

Desa, Kampung Nagari atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan Pemerintahan.

c. **Pertimbangan Politik dan Psikologis**

Wawasan dan semangat yang telah hidup dan menonjol dalam perumusan Undang-undang Dasar 1945 adalah wawasan integralistik dan demokrasi serta semangat persatuan dan kesatuan nasional, sehingga untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh-tokoh dan keutuhan masyarakat dan wilayahnya, kepada Daerah-daerah perlu diberi Pemerintahan sendiri dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Disamping itu untuk memberikan rasa tanggung jawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada Daerah untuk berperan serta dalam Pemerintahan sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia.

d. **Pertimbangan Teknis Pemerintahan**

Dengan telah disepakatinya prinsip-prinsip Indonesia merdeka dan tujuan serta ke arah mana negara Indonesia di bawa sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan Undang-undang Dasar 1945, maka dalam pelaksanaannya diperlukan adanya perangkat Pemerintah di daerah, karena disadari bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat.

3. Peran dan Fungsi Camat

Peranan Camat adalah segala kegiatan yang dilakukan oleh seorang Camat untuk menjalankan tugas dan fungsinya dalam rangka

menyelenggarakan pemerintahan di Kecamatan. Adapun perbedaan peran dan fungsi Camat di Kecamatan Kota Kendal dalam menyelenggarakan Pemerintahan di Era Reformasi menurut Undang-undang No.5 Tahun 1974, Undang-undang No.22 1999 dan Undang-undang No.32 Tahun 2004 antara lain

Tabel 1. 1
Perbedaan Peran dan Fungsi Camat Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-Undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

No.	Perbandingan	Undang-Undang No. 5 Tahun 1974	Undang-undang No.22 Tahun 1999	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
1.	Kedudukan Camat/ Kecamatan	Sebagai Dinas Otonomi Kabupaten	Sebagai Perangkat Daerah Kabupaten	Sebagai perangkat Daerah Kabupaten
2.	Kewenangan Kecamatan	a) Bidang Pemerintahan b) Bidang Keamanan dan ketertiban Wilayah c) Bidang Politik d) Bidang Ekonomi e) Bidang Sosial Budaya f) Bidang Pembangunan g) Bidang Administrasi	a) Bidang Politik dalam Negeri dan dan Administrasi Publik : 1. Pemerintahan umum 2. Pemerintahan desa 3. Pemberdayaan masyarakat desa 4. Kesatuan kebangsaan 5. Perlindungan masyarakat 6. Administrasi kependudukan dan catatan sipil	a) Bidang Politik dalam Negeri dan dan Administrasi Publik : 1. Pemerintahan umum 2. Pemerintahan desa 3. Pemberdayaan masyarakat desa 4. Kesatuan kebangsaan 5. Perlindungan masyarakat 6. Administrasi kependudukan dan catatan sipil

No.	Perbandingan	Undang-Undang No. 5 Tahun 1974	Undang-undang No.22 Tahun 1999	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
		h) Bidang Keagrariaan	7. Administrasi kepegawaian 8. Kearsipan 9. Kepustakaan b) Bidang Pekerjaan Umum c) Bidang Pemukiman dan Penataan Ruang d) Bidang Kesehatan e) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan f) Bidang Pertanian g) Bidang Kehutanan h) Bidang Perhubungan i) Bidang Perindustriaan dan Perdagangan j) Bidang Lingkungan Hidup k) Bidang Perkoperasiaan l) Bidang Ketenagakerjaan m) Bidang keuangan n) Bidang Kepariwisata o) Bidang Pertambangan dan Energi p) Bidang sosial q) Bidang Kependudukan r) Bidang	7. Administrasi kepegawaian 8. Kearsipan 9. Kepustakaan b) Bidang Pekerjaan Umum c) Bidang Pemukiman dan Penataan Ruang d) Bidang Kesehatan e) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan f) Bidang Pertanian g) Bidang Kehutanan h) Bidang Perhubungan i) Bidang Perindustriaan dan Perdagangan j) Bidang Lingkungan Hidup k) Bidang Perkoperasiaan l) Bidang Ketenagakerjaan m) Bidang keuangan n) Bidang Kepariwisata o) Bidang Pertambangan dan Energi p) Bidang sosial q) Bidang

No.	Perbandingan	Undang-Undang No. 5 Tahun 1974	Undang-undang No.22 Tahun 1999	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
3.	Peran Camat	Camat mempunyai tugas memimpin penyelenggaraan pemerintahan, pembinaan pemerintahan Desa/Kelurahan, pembangunan dan pemnbinan kehidupan kemasyarakatan serta menyelenggarakan koordinasi kas kegiatan instansi vertikal, antara instansi vertikal dengan dinas dan antara instansi vertikal lainnya dalam wilayah Kecamatan.	<p>Penerangan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Melaksanakan kewengan dari Pemerintah Kabupaten - Melakukan pelayanan pementahan di wilayah Kecamatan 	<p>Kependudukan r) Bidang Penerangan</p> <p>Camat mempunyai tugas melaksanakan pelimpahan sebagian wewenang dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan Otonomi Daerah.</p>
4.	Fungsi Camat	- Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum dan	- Penyelenggaraan tugas-tugas Pemerintahan umum,	- Pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan

No.	Perbandingan	Undang-Undang No. 5 Tahun 1974	Undang-undang No.22 Tahun 1999	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
		pembinaan pemerintahan Desa/Kelurahan - Pembinaan dan ketertiban wilayah - Pembinaan pembangunan masyarakat Desa yang meliputi pembinaan sarana dan prasarana, perekonomian, produksi dan pembinaan pembangunan pada umumnya serta pembinaan lingkungan hidup - Pembinaan kesejahteraan social - Pembinaan pelayanan umum - Penyusunan rencana dan program, pembinaan administrasi,	- pembinaan keagrariaan dan peningkatan kemandirian politik - Pembinaan pemerintahan desa/Kelurahan - Pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah - Pembinaan perekonomian, pembangunan yang meliputi pembinaan produksi dan distribusi serta pembinaan sosial - Penyusunan program, pembinaan administrasi, ketatausahaan dan rumah tangga	pemerintahan dari Kabupaten - Pelayanan penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan - Penyelenggaraan tugas-tugas Pemerintahan umum, pembinaan keagrariaan dan peningkatan kemandirian politik - Pembinaan pemerintahan desa/Kelurahan - Pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah - Pembinaan perekonomian, pembangunan yang meliputi pembinaan produksi dan distribusi serta

No.	Perbandingan	Undang-Undang No. 5 Tahun 1974	Undang-undang No.22 Tahun 1999	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
		ketatausahaan dan rumah tangga		pembinaan sosial - Penyusunan program, pembinaan administrasi, ketatausahaan dan rumah tangga

Data di olah dari : UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004

Dari tabel diatas dapat kita ketahui bahwa peran dan fungsi Camat Kota Kendal mengalami pergeseran dalam kedudukannya, Kecamatan yang menjadi perangkat kabupaten dan daerah kota camat dalam pelaksanaan pemerintah sepenuhnya bertanggungjawab langsung kepada bupati .hal ini sesuai dengan Undang-Undang No 22 tahun 1999 dan Undang- Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1974 dijelaskan Camat mempunyai kedudukan sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan.

Dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 hal ini diatur dimana kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota yang di pimpin oleh kepala Kecamatan bertanggung jawab kepada bupati /walikota dalam menjalankan tugas-tugasnya dari kecamatan.

Dalam Undang-undang No.32 tahun 2004 diatur pasal II (3) Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan Otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing Daerah. Sedangkan Camat mempunyai wilayah kerja di wilayah Kecamatan, karenanya secara maksimal bertanggungjawab dalam cakupan bidang kerjanya¹⁷.

4. Dasar Hukum Tugas dan Fungsi Camat

Camat menurut Undang-undang No.32 tahun 2004 adalah Kepala Kecamatan yang memperoleh perlimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan Otonomi Daerah dan bertanggungjawab kepada Bupati/walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/kota.¹⁸

Camat mempunyai tugas dan fungsi untuk memimpin penyelenggaraan Pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah Kecamatan sesuai dengan Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Camat sebagai kepala wilayah Kecamatan mempunyai fungsi Tugas dan Wewenang

- a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan pelayanan umum.
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan Pemerintahan di tingkat Kecamatan.
- f. Membina penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan/atau kelurahan.
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan Pemerintahan Desa atau Kelurahan.

Dalam rangka melaksanakan tugas-tugas dan kewajiban seorang Camat, secara jelas telah diatur menurut Undang-undang yang berlaku, namun demikian secara teknis seorang Camat mempunyai kewenangan sendiri untuk menyusun strategi dalam upaya menciptakan iklim yang kondusif terhadap penyelenggaraan Pemerintahan khususnya, sehingga akan tercapai arah dan

..... pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan yang ada di wilayah

5. Reformasi

Apabila ditinjau secara harfiah makna "Reformasi" berasal dari kata bahasa Inggris yaitu "Reform" yang berarti perbaikan, Reformasi dalam hal ini, dapat diartikan pula sebagai membentuk, menyusun, mempersatukan kembali agar menjadi lebih baik.

Secara historis, sebenarnya sejauh konsepsi Reformasi berakar dari adanya perubahan kehidupan keagamaan pada awal abad ke-16. Saat itu sikap kekolotan rohaniwan agama Katolik yang ditentang oleh kalangan sendiri pada saat itu mereka melihat adanya berbagai kejanggalan dalam gereja Katolik dan adanya penentang tersebut, kemudian dilancarkan gerakan Reformasi Agama dalam bentuk berbagai aspek kehidupan sosial, ekonomi, dan politik dalam suatu negara.²⁰

Mengenai Reformasi di Indonesia keadaan tersebut lebih banyak ditandai dengan turunnya (Lengsernya) Soeharto dari kursi kepresidenan Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998 sesaat setelah Soeharto mengundurkan diri. Wakil Presiden B.J Habibie, diambil sumpah yang akan ditentukan kemudian sejak itulah kemudian dinyatakan sebagai awal lahirnya Reformasi di Indonesia oleh masyarakat.

Reformasi dapat juga didefinisikan sebagai upaya penataan kembali kehidupan berbangsa dan bernegara ke arah yang lebih baik.²¹ atau menurut Kacung Marijan, Reformasi memiliki makna terjadinya perubahan-perubahan

²⁰ Eep Saefullah, *Catatan atas Gagalnya Politik Orde Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal 8

²¹ Syamsudin Haris, *Reformasi Setengah Hati; Sebuah Gugatan Pengantar dan Reformasi Setengah Hati*, Jakarta, Erlangga, 1999, hal 9

menyeluruh tentang struktur politik, berikut peran-peran dan pemegang peran didalam struktur ini.²²

Salah satu yang sangat penting dari sistem Pemerintahan Daerah setelah diberlakukannya Undang-undang No.22 Tahun 1999 adalah dipisahkannya secara tegas antara institusi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan DPRD. Jika dalam Undang-undang No.5 Tahun 1974 diatur bahwa yang disebut Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dan DPRD, sehingga DPRD dianggap sebagai lembaga eksekutif, maka dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak demikian halnya. Undang-undang itu secara tegas menyebutkan bahwa di Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah beserta perangkat Daerah.

Pemisahan secara tegas kedua institusi itu menandai dimulainya sistem pemerintahan daerah baru yang dipandang lebih demokratis terutama dibandingkan dengan Undang-undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kedudukan DPRD yang sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah, tetapi pada kenyataannya posisi DPRD sangat kuat karena mengawasi, menilai dan meminta pertanggungjawaban Pemerintah Daerah. Tugas dan wewenang DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999, telah terpisah jelas dengan Pemerintah Daerah sehingga DPRD diharapkan dapat membawa aspirasi masyarakat dan

²² Kacung Marijan, *Ketika Makna Reformasi Dipahani, Berbeda Dalam Dari Balik Suara ke Masa Depan Indonesia Potret Konflik Pasca Pemilu*, Gouzal, Syahdam (ed) Jakarta, Regal Grafindo Persada, 1999, hal 48

memperjuangkan tuntutan dan kepentingan masyarakat dan rakyat sebagai pemilik (*the owner*) akan menempati posisi penentu. Tidak seperti selama ini, rakyat sering kali hanya menjadi objek penguasa.

Menurut Pasal 18 Undang-undang No.22 Tahun 1999, mengenai tugas dan wewenang DPRD sebagai berikut :

- (1) Memilih Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, dan Walikota/wakil Walikota;
- (2) Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
- (3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati, atau Walikota/wakil Walikota.
- (4) Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk peraturan Daerah;
- (5) Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- (6) Melaksanakan pengawasan terhadap :
 - a. Pelaksanaan peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - b. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
 - c. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - d. Kebijakan Pemerintah Daerah, dan
 - e. Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah;

- (7) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah, dan
- (8) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Menilik tugas dan wewenang DPRD yang sangat luas tersebut – khususnya wewenang memilih Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati dan Walikota/wakil Walikota serta tugas dan wewenang pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, pengawasan terhadap keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah serta pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah, maka konstelasi Pemerintahan Daerah akan jauh berubah dibandingkan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di bawah Undang-undang No.5 tahun 1974. Peran yang selama ini tunduk pada dominasi pihak eksekutif berubah menjadi pihak yang mengawasi Pemerintah Daerah.

Jika kita pelajari secara seksama Sistem Pemerintahan Daerah yang baru, terlihat jiwa dari Undang-undang ini ingin membangun Pemerintah Daerah yang lebih demokratis, di mana proses politik dan proses pemerintahan bekerja secara efektif. Selain itu, Undang-undang ini mengandung usaha perubahan total dari Undang-undang Pemerintahan Daerah ibarat arus balik kekuasaan pusat ke Daerah. Dengan kata lain, dapat dikatakan, perubahan yang dirancang melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ibarat upaya melakukan perubahan seperti

"membalik tangan", yaitu suatu perubahan yang secara total ingin mengubah dari satu titik ekstrim ke titik ekstrim lainnya. Dari pengamatan di lapangan nampak bahwa perubahan tersebut tidak dikaji secara benar atau hanya semata-mata ingin menunjukkan bahwa telah terjadi Reformasi dalam pengaturan Undang-undang No.22 Tahun 1999 sehingga Pemerintah akan dinilai lebih demokratis. Karena jika dipelajari secara mendalam prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, pada dasarnya pengaturannya cukup demokratis, dengan ruang gerak yang cukup bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Otonominya yang dirancang sebanding dengan perlunya peran Pemerintah Pusat yang kuat. Secara tegas Undang-undang No.5 Tahun 1974 menetapkan bahwa Desentralisasi dilaksanakan secara bersama-sama dengan Dekonsentrasi.

Akan tetapi dalam pelaksanaan Undang-undang No.5 Tahun 1974 terjadi berbagai deviasi terhadap ketentuan-ketentuan yang telah diatur yaitu adanya penafsiran yang keliru ataupun penafsiran yang sengaja untuk memperkuat dominasi Pusat sehingga peraturan pelaksanaan terhadap Undang-undang Pemerintahan Daerah baik dalam bentuk PP maupun Peraturan Menteri telah menyebabkan daerah kehilangan ruang gerak dalam melaksanakan otonominya. Contoh konkrit, banyak kewenangan yang seharusnya menjadi wewenang Daerah telah bergeser ke pusat, seperti pengangkatan pejabat eselon tertentu yang harus diusulkan ke Pemerintah Pusat dan harus disetujui oleh pusat. Demikian pula halnya dalam menetapkan

keputusan daerah harus mendapat persetujuan Pemerintah Pusat, termasuk penetapan APBD dan proses pemilihan Kepala Daerah/Wakil kepala Daerah. Sangat terasa betapa daerah sama sekali sangat tergantung pada Pemerintah Pusat untuk menyetujui atau tidak menyetujui aspirasi masyarakat daerah, ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat dari waktu ke waktu makin besar sehingga dapat disimpulkan bahwa salah satu kelemahan dalam Undang-undang No.5 Tahun 1974 adalah tidak konsisten dan tidak konsekuennya pelaksanaan Undang-undang tersebut. Belajar dari pengalaman tersebut, faktor kunci Pemerintahan Daerah yang makin Demokratis, tidak semata-mata terletak pada bagusnya pengaturan Undang-undang, tetapi pada penafsiran dan penjabaran Undang-undang tersebut.

Pengalaman demikian mungkin saja terjadi dalam pelaksanaan Undang No.22 Tahun 1999.dan dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 terlihat banyak pasal harus diatur dengan PP ataupun peraturan pelaksanaan lainnya. Kenyataan itu terjadi dengan Undang-undang No.5 Tahun 1974. Sampai saat berakhirnya UU tersebut, masih terdapat peraturan pelaksana yang belum sempat diterbitkan. Selain itu, PP yang dibentuk sebagai penjabaran Undang-undang No.5 Tahun 1974 tersebut banyak yang malah memperkuat dominasi Pemerintah Pusat. Peraturan Pemerintahnya sebagai peraturan pelaksanaan untuk Undang-undang No.5 Tahun 1974 sendiri baru diterbitkan pada tahun 1992.

Salah satu perubahan mendasar dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 adalah dibelakannya istilah penguasa tunggal bagi kepala wilayah

Sebagaimana kita ketahui, dalam Undang-undang No.5 Tahun 1974 Pasal 80 diatur bahwa kedudukan kepala wilayah adalah sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan di wilayahnya dalam arti memimpin Pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina masyarakat di segala bidang²³. Lebih jelas lagi dalam penjelasan umum Undang-undang No.5 tahun 1974 disebutkan bahwa Kepala Wilayah dalam semua tingkat sebagai Wakil Pemerintah Pusat adalah Penguasa Tunggal di bidang Pemerintahan daerah kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri, dan bidang moneter dalam arti mencetak uang dan sebagainya. Ia berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Dengan kata lain, Penguasa Tunggal adalah Administrator Kemasyarakatan. Sebagai Wakil Pemerintah dan Penguasa Tunggal adalah Administrator Pemerintahan, Administrator Pembangunan dan Administrator Kemasyarakatan. Sebagai wakil pemerintah dan penguasa tunggal maka kepala wilayah adalah pejabat tertinggi di wilayahnya di bidang pemerintahan, lepas dari persoalan pangkat. Kedudukan kepala wilayah yang demikian memberi kesan adanya powerful dalam diri kepala wilayah dan ini cenderung menimbulkan arogansi kekuasaan kekuasaan dalam mengelola pemerintahan. Kedudukan kepala wilayah yang demikian akan melemahkan fungsi kontrol DPRD terhadap Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang melekat dalam diri Gubernur dan

²³ S.H. Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2005, hal 134

Bupati/Walikota sebagai kepala wilayah. Oleh karena itu, istilah "penguasa tunggal" yang melekat dalam diri pemimpin pemerintahan di tingkat daerah telah dihapus dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999, sehingga pemimpin Daerah akan berada di bawah kontrol masyarakat Daerah yang dilaksanakan oleh DPRD. Dengan demikian, pemimpin Pemerintahan di Daerah akan lebih memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat Daerahnya daripada kepentingan pejabat politis atau birokrasi pada tingkat atas.

Sebagai konsekuensinya dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 penyebutan Kepala Pemerintahan itu berubah. Pada masa Undang-undang No.5 Tahun 1974 sebutan Kepala Pemerintah di tingkat Kabupaten adalah Bupati Kepala Daerah Tingkat II, sedangkan di tingkat Kotamadya disebut Walikota Kepala Daerah Tingkat II. Sebutan yang demikian itu didasarkan pada kedudukan Kabupaten dan Kotamadya sebagai Daerah Otonom dan sebagai wilayah kerja Pemerintahan Pusat. Dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 kedudukan Kabupaten dan Kota semata-mata hanya sebagai Daerah Otonom, sehingga penyebutannya menjadi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sementara untuk Daerah Propinsi mempunyai kedudukan sebagai wilayah administrasi dan Daerah Otonom terbatas.

Setelah Undang-undang No.22 Tahun 1999 dilaksanakan selama empat tahun, terlihat banyak kelemahan yang signifikan, sehingga banyak pihak mendesak Pemerintah untuk merevisi atau menyempurnakan Undang-undang tersebut. Menyadari akan kelemahan-kelemahan dari Undang-undang

No.22 Tahun 1999 dan tuntutan-tuntutan jaman seperti yang telah disebutkan di atas, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah menetapkan Undang-Undang pengganti, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Perubahan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang No.32 Tahun 2004 sedikit banyak mengubah sistem pemerintah daerah menuju ke penyempurnaan yang semakin lebih baik, meskipun di sana-sini masih saja ada yang oleh banyak pihak dianggap kurang memuaskan. Penyempurnaan Undang-undang ini sebenarnya dorong oleh globalisasi ekonomi dan perdagangan yang cenderung menuntut efisiensi dan daya saing masyarakat, bangsa dan negara yang lebih tinggi, sehingga memerlukan arahan normatif yang jelas pada tingkatan Undang-undang. Di samping itu perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat sebagai tantangan untuk menyesuaikan sistem dan prosedur manajemen Pemerintahan Daerah antara lain peletakan dasar sistem informasi manajemen Pemerintah, kepegawaian, keuangan khususnya pengetahuan administrasi akuntansi, dan pembinaan wilayah. Demikian pula perkembangan tuntutan demokratisasi dan transparansi yang meningkat, diperlukan landasan peran serta dan mekanisme penyaluran aspirasi masyarakat, dan tuntutan penghargaan terhadap hak azasi manusia yang semakin menonjol dalam berbagai aspek kehidupan, hal ini diperlukan adanya jaminan kepastian hukum terhadap persamaan kedudukan seluruh warga negara di depan Pemerintah.

E. Definisi Konseptional

Definisi untuk menghindari kekeliruan dan pemahaman tentang konsep-konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka dijelaskan definisi konseptional sebagai berikut:

1. Otonomi Daerah adalah hak, dan kewajiban suatu Pemerintah Daerah untuk mengatur serta mengurus rumah tangganya sendiri, fungsi mengatur diberikan kepada aparatur legislatif yaitu DPRD, sedangkan fungsi mengurus diberikan kepada aparatur eksekutif yaitu dinas-dinas dan Otonominya.
2. Pemerintah Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
3. Peran Camat adalah perangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.
4. Camat adalah kepala Kecamatan yang memperoleh perlimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan Otonomi Daerah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.
5. Fungsi, tugas Camat adalah menyelenggarakan Pemerintahan diwilayah Kecamatan dengan berpedoman pada Undang-undang yang berlaku. Tugas Camat mengatur serta mengawasi jalannya Pemerintahan, untuk

keputusan daerah harus mendapat persetujuan Pemerintah Pusat, termasuk penetapan APBD dan proses pemilihan Kepala Daerah/Wakil kepala Daerah. Sangat terasa betapa daerah sama sekali sangat tergantung pada Pemerintah Pusat untuk menyetujui atau tidak menyetujui aspirasi masyarakat daerah, ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat dari waktu ke waktu makin besar sehingga dapat disimpulkan bahwa salah satu kelemahan dalam Undang-undang No.5 Tahun 1974 adalah tidak konsisten dan tidak konsekuennya pelaksanaan Undang-undang tersebut. Belajar dari pengalaman tersebut, faktor kunci Pemerintahan Daerah yang makin Demokratis, tidak semata-mata terletak pada bagusnya pengaturan Undang-undang, tetapi pada penafsiran dan penjabaran Undang-undang tersebut.

Pengalaman demikian mungkin saja terjadi dalam pelaksanaan Undang No.22 Tahun 1999.dan dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 terlihat banyak pasal harus diatur dengan PP ataupun peraturan pelaksanaan lainnya. Kenyataan itu terjadi dengan Undang-undang No.5 Tahun 1974. Sampai saat berakhirnya UU tersebut, masih terdapat peraturan pelaksana yang belum sempat diterbitkan. Selain itu, PP yang dibentuk sebagai penjabaran Undang-undang No.5 Tahun 1974 tersebut banyak yang malah memperkuat dominasi Pemerintah Pusat. Peraturan Pemerintahnya sebagai peraturan pelaksanaan untuk Undang-undang No.5 Tahun 1974 sendiri baru diterbitkan pada tahun 1992.

Salah satu perubahan mendasar dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999 adalah diperkenalkannya istilah sebagai tunggal bagi kepala wilayah

6. Era Reformasi adalah era merupakan suatu zaman, sedangkan Reformasi adalah suatu upaya yang memperbaiki keadaan dalam hal sosial, ekonomi, politik dan agama. Dalam hal ini adalah adalah Reformasi yang ada di wilayah Kecamatan Kota Kendal.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah mengubah konsep-konsep yang berupa konstruksi berupa kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diamati dan diuji keberadaanya.

Melalui definisi operasional ini akan ditentukan gejala atau indikator variabel dan bagaimana gejala mengukur gejala indikator tersebut. Untuk keperluan mengukur variabel itu maka penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut²⁴ :

Peran dan fungsi Camat di era Reformasi :

1. Melaksanakan sebagian pelimpahan kewenangan dari Kabupaten.
2. Melakukan pelayanan penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan
3. Menyelenggarakan tugas-tugas Pemerintahan umum, pembinaan keagrariaan dan peningkatan kemandirian politik.
4. Melakukan pembinaan Pemerintahan Desa/Kelurahan.
5. Melakukan pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah.
6. Melakukan pembinaan pembangunan yang meliputi pembinaan perekonomian, produksi dan distribusi serta pembinaan-pembinaan sosial
7. Melakukan penyusunan program administrasi ketatausahaan dan rumah tangga.

²⁴ Keputusan Bupati Kendal No.69 tahun 2001 Tentang tugas Pokok, Fungsi dan Uraian Tugas Jabatan Struktural Pada Pemerintah Kecamatan Se Kabupaten Kendal

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dan pengukuran yang dilakukan kemudian diolah menggunakan indeks. Metode deskriptif kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, oleh karena itu penelitian ini hanya untuk memfokuskan pada penggambaran dan pemecahan masalah yang dianalisa secara kualitatif.

2. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian adalah wilayah Kecamatan Kota Kendal, Kabupaten Kendal dengan alasan. Kecamatan Kota Kendal merupakan salah satu dari Kecamatan yang berada dilingkungan Pemerintahan Kabupaten Kendal, Kota Santri Sebutan ini sangat terkait dengan sebutan Kecamatan Kota Kendal yang memang selalu ramai dengan kegiatan keislaman, Santri yang belajar disini berasal dari berbagai Kota. Terlebih pada bulan suci ramadhan. Kecamatan Kota Kendal memang tak pernah sepi dari perdagangan. Kecamatan Kota Kendal menjadi transit dan tujuan dari para pedagang dari seluruh penjuru Kabupaten. Dengan fasilitas komunikasi yang lebih lengkap dari pada Kecamatan lainnya, Kecamatan kota Kendal berkembang menjadi sebuah kota yang ramai dan mudah untuk dilalui. Kecamatan Kota Kendal yang memiliki jumlah penduduk

seluruhnya sebanyak 53.175 jiwa yang merupakan terbesar diantara Kecamatan lainya di wilayah Kabupaten Kendal Sehingga memungkinkan adanya beberapa kendala yang ada didalam masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan, namun berdasarkan informasi yang diperoleh dari para pejabat Kecamatan bahwa Pemerintah Kecamatan Kota Kendal dalam menyelenggarakan Pemerintahan sampai tahun terakhir dapat berjalan dengan baik dan lancar. Hal tersebut tentunya tidak lepas dari peran serta seluruh perangkat Kecamatan maupun perangkat Kelurahan atas dasar tersebut penulis tertarik untuk mengadakan studi penelitian khususnya mengenai peran Camat dalam menyelenggarakan Pemerintahan diwilayah Kecamatan di era Reformasi.

3. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Adalah data autentik atau data langsung yang berasal dari data pertama interview dengan pejabat Kecamatan yaitu Camat dan aparatur Pemerintah Kecamatan.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang dikutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik karena sudah diperoleh dari tangan kedua atau data-data yang diambil dari penggunaan sumber-sumber yang lain seperti dokumentasi, buku-buku, surat kabar, majalah kepustakaan serta laporan-laporan yang ada di Kecamatan Kota Kendal.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview

Merupakan metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mewawancarai secara langsung dan lisan kepada responden, dimana penulis telah menyediakan daftar pertanyaan yang nantinya akan diajukan kepada responden secara lisan.

b. Observasi

Digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip-arsip atau catatan, monografi, dan laporan-laporan yang ada di Kecamatan Kota Kendal.

c. Dokumentasi

Yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melihat dan melakukan pengamatan secara langsung ke lokasi penelitian dengan cara mengamati tata kerja mekanisme peran dan fungsi Camat di Kecamatan Kota Kendal guna melengkapi data primer yang diperoleh dengan maksud data penelitian ini lebih akurat

5. Unit Analisis

Dalam suatu penelitian unit yang diteliti atau ditelaah bisa individu

atau kelompok. Adapun yang menjadi unit analisis penelitian

6. Teknik Analisis Data

Setelah data diperoleh kemudian diolah dan dianalisis untuk diketahui hasil dari suatu penelitian. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan adalah teknik analisis kualitatif yaitu dengan cara memberikan bobot penilaian dan jawaban Camat yang berkaitan dengan nilai seperti baik, belum baik, cukup, kurang dan lain sebagainya. Analisis ini berpihak pada data yang diperoleh dari wawancara, dokumentasi, serta pengamatan penulis dilapangan yang didukung dengan logika interpretasi dan juga didukung oleh literatur yang ada serta mendukung atas permasalahan yang

