

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Kecamatan merupakan salah satu entitas pemerintahan yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat.<sup>1</sup> Wilayah kecamatan berada di dalam wilayah kabupaten/kota yang dikepalai oleh seorang camat dan berdomisili di ibukota kecamatan. Sementara jabatan camat telah ada pada struktur organisasi pemerintahan kerajaan-kerajaan di Nusantara. Pada masa itu, camat dianggap sebagai perwakilan raja di tingkat kecamatan sehingga memiliki wewenang yang penuh terhadap wilayahnya.

Pada masa penjajahan terjadi perubahan terhadap struktur organisasi pemerintahan yang ada. Namun, perubahan tersebut tidak menghapus posisi kecamatan sehingga organisasi ini terus bertahan hingga sekarang. Dalam Perjalanannya, organisasi kecamatan tidak terlepas dari asas pemerintahan yang digunakan, yaitu asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi (lihat UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

---

<sup>1</sup> Sadu Wasistiono, Dkk, 2009 *Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa Ke Masa*, Bandung : Fokusmedia.

Penerapan asas desentralisasi secara penuh di tingkat kabupaten/kota berdampak pada status, peran, dan fungsi camat. Pada saat berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974, camat merupakan pejabat pemerintah pusat (penerapan asas dekonsentrasi), sedangkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 camat merupakan aparat pemerintah daerah yang mendapat pelimpahan kewenangan dari Pemerintah daerah (Bupati/ Walikota) yang merupakan penerapan asas desentralisasi (UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 126 ayat 2). Kebijakan desentralisasi pemerintahan untuk mewujudkan otonomi daerah yang relevan dengan laju reformasi, yang bertujuan pemeratakan kesejahteraan, dan tanggung jawab daerah dalam pembangunan bangsa.

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan pasal 14 ayat 1, dan Perda Banjarnegara Nomor 18 Tahun 2008 tentang pelimpahan wewenang, maka camat dan organisasi kecamatan berfungsi sebagai pelaksana teknis dalam suatu wilayah kerja yang menjalankan tugas kewenangan yang telah dilimpahkan dari Bupati. Camat bukan lagi penguasa wilayah seperti yang diamanatkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tetapi hanya menjadi satuan kerja perangkat daerah dan tidak memiliki peran istimewa. Berkurangnya peran dan fungsi kecamatan pada masa sekarang menuntut pemerintah kabupaten/kota melakukan pemberdayaan terhadap camat yang ada di wilayahnya.

Pemberdayaan peran dan fungsi Kecamatan mengacu kepada dua konsep yaitu *kelembagaan*, *pemberdayaan*. Kelembagaan merupakan

seperangkat aturan yang ada dalam suatu kelompok/organisasi yang diarahkan untuk mencapai tujuan anggota kelompok atau organisasi tersebut. menurut Ruttan dan Hayami, lembaga merupakan “aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antar anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dimana setiap orang dapat bekerja sama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama.<sup>2</sup> Selain unsur kelembagaan ini, ada beberapa unsur kelembagaan lain yaitu, peraturan (law), kebijakan (policy), dan administrasi (administration). Peraturan (law) mengacu kepada legalitas suatu kebijakan/ kegiatan administrasi dan regulasi. Kebijakan (policy) berhubungan dengan pembuatan prioritas, desentralisasi, sentralisasi dan teknologi. Administrasi (administration ) berkaitan dengan level pemerintahan, struktur administrasi, keuangan, akuntabilitas, kapabilitas informasi serta kapasitas teknik.

Disamping unsur kelembagaan, ada enam istilah dimensi kelembagaan sebagaimana diungkapkan G. Shabbir Cheema (1980) yaitu (1) otoritas dan status, (2) akses, (3) struktur birokrasi dan organisasi, (4) kepemimpinan, (5) kompetensi (teknis) dan (6) informasi dan komunikasi. Pemberdayaan jika ditinjau dari konsep kelembagaan berhubungan dengan peraturan yang menjadi landasan hukum pengalihan kewenangan dari Bupati kepada Camat, organisasi yang mengkaji struktur dan hubungan antar organisasi, serta sumber daya yang merupakan modal pelaksanaan pemberdayaan peran dan fungsi kecamatan.

---

<sup>2 2</sup> Ruttan dan Hayami, 1984; Djoyo dkk.,2003

Konsep yang kedua adalah Pemberdayaan. Pemberdayaan yang dimaksud adalah pemberian sebagian wewenang (pendelegasian) dari Bupati kepada Camat agar lebih berdaya dan dalam pelaksanaannya tidak semata-mata hanya sebatas menekankan pada proses pelimpahannya saja tetapi dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan yang berkualitas kepada publik. Pemberdayaan menstimulasi dan mendorong Kecamatan agar lebih berdaya dalam menjalankan tugasnya.

Dalam hal ini, Camat sebagai pimpinan organisasi melakukan kontrol internal atas kinerja aparaturnya, mengembangkan kapasitas, serta kebebasan dalam memecahkan masalah yang berada dalam ruang lingkup tugasnya. Wujud kongkrit lain dari stimulasi itu adalah pendidikan dan pelatihan kepada Camat dan aparatur Kecamatan. Menurut Stewart (1994) pemberdayaan karyawan berarti berarti memampukan dan memberi kesempatan kepada karyawan untuk merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan rencana pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya atau tanggung jawab kelompoknya.

Stewart membagi manfaat pemberdayaan menjadi 2, yaitu individu dan organisasi. Camat disini merupakan pemberdayaan individu dan bukan organisasi Kecamatan, menurut Stewart manfaat-manfaat pemberdayaan bagi individu antara lain (1) memiliki kesempatan untuk meningkatkan kecakapan-kecakapan dalam kerja, (2) memberi rasa berprestasi yang lebih besar pada karyawan dimana karyawan nantinya akan memberikan makna tugas yang lebih tinggi dan kesadaran bahwa pekerjaan adalah penting, (3) dapat

memperbesar kendali dalam membuat keputusan sendiri mengenai apa yang harus dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya sehingga dapat menekan tingkat stres dalam pekerjaan.

Dalam hal ini penulis memfokuskan penelitiannya di Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara. letak wilayah Kecamatan Banjarmangu yang dekat dengan Pemerintah Kabupaten Banjarnegara dan merupakan penyangga Ibukota Kabupaten sehingga dapat dibilang strategis dan dalam segi akses dan komunikasi ke Pemerintah Daerah lebih mudah dibandingkan kecamatan lain yang letaknya jauh. Dengan akses dan komunikasi yang mudah, seharusnya pemberdayaan Kecamatan lebih maksimal. Namun analisis dilapangan menunjukkan hal yang sebaliknya.

Pemberdayaan Kecamatan yang bertujuan untuk lebih memberdayakan Camat dan aparaturnya dan peningkatan pelayanan publiknya, tidak selalu berjalan baik. Kecamatan masih hanya melakukan tugas-tugas administratif yang selama ini dijalankan, sedangkan upaya untuk memberdayakan peran dan fungsi kecamatan masih belum optimal. Minimnya anggaran dari Pemerintah daerah untuk mensuplai Kecamatan, sarana dan prasarana yang kurang memadai, SDM pegawai yang masih kurang menjadi masalah dan kendala dalam pemberdayaan peran dan fungsi Kecamatan. Padahal secara objektif tugas dan fungsi Kecamatan adalah memaksimalkan kualitas pelayanan publik karena pelayanan publik merupakan unsur yang krusial dalam meningkatkan hidup sosial di dalam masyarakat manapun. Sedangkan hal tersebut dapat dicapai manakala kendala-kendala dapat diatasi. Atas dasar

pertimbangan masalah-masalah tersebut maka penulis mengharapkan adanya peningkatan pemberdayaan demi tercapainya praktik good governance terutama dalam pelayanan publik. Untuk memaksimalkan peran dan fungsi organisasi Kecamatan maka harus menerapkan prinsip 4E yaitu, efektivitas efesiensi, equaty/ keadilan, dan ekonomis. Penelitian ini akan melihat seberapa jauh pemberdayaan peran dan fungsi Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara pasca dilimpahkannya sebagian wewenang dari Bupati berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 18 tahun 2008.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah pemberdayaan peran dan fungsi kecamatan di kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara pasca desentralisasi (pasca dilimpahkannya sebagian kewenangan dari Pemerintah Daerah Banjarnegara)?
2. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan peran dan fungsi di kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara (ditetapkannya Peraturan Daerah No 18 tahun 2008)?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan, yaitu:

- a. Untuk mengetahui realisasi pemberdayaan peran dan fungsi kecamatan di Kecamatan Banjarmangu Kabupaten

Banjarnegara pasca desentralisasi (ditetapkannya Peraturan Daerah No 18 Tahun 2008).

- b. Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan peran dan fungsi kecamatan di Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara pasca desentralisasi (ditetapkannya Peraturan Daerah No 18 tahun 2008).

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan manfaat bagi pembaca, yaitu:

- a. **Manfaat Teoritis**

Dengan memperhatikan permasalahan dan tujuan penelitian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat secara akademis bagi disiplin Ilmu Pemerintahan khususnya yang berkaitan dengan peran dan fungsi kecamatan sebagai pelayan publik pasca desentralisasi.

- b. **Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pemikiran dan telaah bagi sarjana Ilmu Pemerintahan untuk merumuskan pemberdayaan peran dan fungsi kecamatan sebagai pelayan publik pasca desentralisasi.

## **E. Kerangka Teori**

Kerangka teori yaitu dimaksudkan untuk mengetahui sejumlah landasan teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga kegiatan penelitian tersebut menjadi jelas, sistematis, terarah dan jelas. Di dalam suatu penelitian, teori merupakan hal yang sangat penting sehingga masalah yang akan dibuktikan tidak menyimpang dari tujuan yang telah ditentukan, dengan demikian teori mempunyai peranan yang sangat penting sebagai landasan di dalam penelitian. Sebelum membahas lebih lanjut tentang teori ini, ada baiknya memahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan teori itu. Berikut ini akan penyusun sajikan beberapa pendapat ahli:

Pengertian teori menurut Koentjaraningrat adalah: "teori adalah merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat". Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi mengemukakan pendapatnya mengenai teori, yaitu: "serangkaian asumsi, kontrak, defenisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis hubungan antara konsep".

Dengan adanya pendapat tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa teori adalah segugus konsep, definisi dan proposisi yang mengandung suatu pengertian atau dengan kata lain teori digunakan untuk menjelaskan dan meramalkan berbagai konsekuensi logis variabel bebas dan variabel terikat.

### **1. Desentralisasi**

#### **a. Ide Dasar Desentralisasi**

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi telah muncul ke permukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak dasawarsa 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat. Karena itu dengan penuh keyakinan para pelopor desentralisasi mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya desentralisasi dalam perencanaan dan administrasi di negara Dunia Ketiga (Allen, 1990).

Ada berbagai pengertian desentralisasi. Leemans, misalnya, membedakan dua macam desentralisasi: *representative local goverment dan field administration* (Leemans, 1970). Maddick mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi dan devolusi (Maddick, 1983). Devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu kepada pemerintah daerah, sedang dekonsentrasi merupakan pendelegasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal di luar kantor pusat.

Pemerintah pusat dapat memilih apakah akan menekankan pada pemerintah daerah (Pemda) ataukah pada administrasi lapangan. Pilihan tergantung pada apakah administrasi lapangan dapat seefektif Pemda dalam mengurangi tekanan pusat dan mengembangkan periferi. Di pihak lain, dapatkah Pemda melayani kebutuhan masyarakat secara lebih efisien dibandingkan dengan agen/kantor pemerintah pusat di daerah? Perbedaannya terutama terletak pada kemampuan untuk memahami kebutuhan dan masalah daerah, serta tingkat tanggung jawab yang diembannya.

Di Indonesia, dekonsentrasi dan desentralisasi agaknya merupakan klasifikasi sistem administrasi pemerintah daerah yang lebih populer digunakan. Ini tercemin dari pasal 18 UUD 1945 beserta serangkaian undang-undang yang mengatur implementasinya.

**Tabel 1.1**  
**Dekonsentrasi versus Desentralisasi**

<b>Istilah dikaitkan dengan</b>	<b>Dekonsentrasi</b>	<b>Desentralisasi</b>
Prinsip organisasi	Deconcentration (french writers) Deconcentration (UN Report) Bureacratic Democratic Administrative Political	Deconcentration (french writers) Deconcentration (UN Report) Decentralisation Decentralisation Decentralisation Decentralisation
Struktur di mana prinsip ini mendominasi	Field Administration Regional Administration Prefectoral Administration	Local goverment Local self goverment Municipal administration
Praktek	Delegation of power	Devolution of power

*Sumber: Mawhood (1983); Kuncoro (1995); Kuncoro, et al (1994)*

Tabel 1.1 barangkali dapat membantu untuk membedakan kedua istilah yang seringkali digunakan oleh berbagai penulis. Terlihat bahwa pemerintah daerah pada umumnya dianggap sebagai manifestasi struktural dari desentralisasi (political decentralization). Sementara itu administrasi lapangan (field

administration) atau desentralisasi administratif adalah kata lain dari dekonsentrasi.

Dengan demikian ide dasar desentralisasi adalah sebuah bentuk penyerahan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan diberikan kepada pemerintah daerah demi untuk terlaksanannya pelayanan terhadap masyarakat dengan baik dan mengoptimalkan pembangunan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Implikasi dari sebuah ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dalam hal mengoptimalkan pelayanan terhadap masyarakat, maka dalam hal tersebut masyarakat berupaya untuk merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan dari pemerintahan yang terpusat menjadi pemerintahan daerah yang terakomodir, dengan cara melakukan perubahan yang berbentuk reformasi birokrasi.

#### b. Sejarah Desentralisasi di Indonesia

Sentralisasi ataupun desentralisasi sebagai suatu sistem administrasi pemerintahan, dalam banyak hal, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstelasi politik yang melekat dan terjadi pada perjalanan kehidupan bangsa.

Pada prakemerdekaan, Indonesia dijajah Belanda dan Jepang. Penjajah telah menerapkan desentralisasi yang bersifat

sentralistis, birokratis, dan feodalistis untuk kepentingan mereka. Penjajah Belanda menyusun suatu hirarki Pangreh Praja Bumiputra dan Pangreh Praja Eropa yang harus tunduk kepada Gubernur Jenderal. Dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* pada tahun 1903, yang ditindaklanjuti dengan *Bestuurshervorming Wet* pada tahun 1922, menetapkan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri sekaligus membagi daerah-daerah otonom yang dikuasai Belanda menjadi *gewest* (identik dengan provinsi), *regentschap* (kabupaten), *staatsgemeente* (kotamadya). Pemerintah Pendudukan Jepang pada dasarnya melanjutkan sistem pemerintahan daerah seperti zaman Belanda, dengan perubahan ke dalam bahasa Jepang.

Pada masa pemerintahan kolonial terdapat dua administrasi pemerintahan yang ada di masyarakat yaitu administrasi pemerintahan kolonial yang dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal yang merupakan wakil pemerintah Belanda dan administrasi pemerintahan setempat yang berada di bawah pemerintahan kerajaan (Gambar 1.1) (Syaukani, Gaffar, & Rasyid, 2002). Salah satu warisan pemerintah kolonial yang kemudian dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah sentralisasi kekuasaan pada pusat pemerintahan, dan pola penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertingkat.



Gambar 1.1 Sumber: Syaukani et al.(2002)

Pemerintah Hindia Belanda, menjelang meletusnya Perang Dunia II, pernah mengembangkan ide sistem administrasi yang desentralistis atas dasar federasi. Ide desentralisasi dan federasi ingin dihidupkan kembali setelah perang usai untuk melegitimasi pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia dan menghancurkan kekuatan-kekuatan pendukung Republik. Bisa dipahami mengapa konsep desentralisasi dan federasi menjadi sangat tidak populer. Citra federasi dan desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari politik *divide et impera* dan kekuatan-kekuatan pro-NICA dan anti revolusi kemerdekaan.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Syaukani, *Diskusi lebih lanjut mengenai sejarah desentralisasi pro-Orde Baru* lihat misalnya Amal 1990, tahun 2002.

**Tabel 1.2**  
**Perjalanan Desentralisasi di Indonesia**

Periode	Konfigurasi Politik	UU Otonomi	Hakikat Otonomi
Perjuangan Kemerdekaan (1945-1949)	Demokrasi	UU No. 1 Tahun 1945 UU No. 22 Tahun 1948	Otonomi Luas
Pasca Kemerdekaan (1950-1965)	Demokrasi	UU No. 1 Tahun 1957	Otonomi Luas
Demokrasi Terpimpin (1959-1965)	Otoritarian	Prempes No. 6 Tahun 1959 UU No. 18 Tahun 1965	Otonomi Terbatas
Orde Baru (1965-1998)	Otoritarian	UU No. 5 Tahun 1974	Sentralisasi
Pasca Orde Baru (1998-sekarang)	Demokrasi	UU No. 22 Tahun 1999 UU No. 22 Tahun 1999	Otonomi Luas

Sumber: Syaukani et al. (2002)

Sejak pemerintahan Republik Indonesia, beberapa undang-undang tentang pemerintahan daerah telah ditetapkan dan berlaku

silih berganti. Ini dimaksudkan untuk mencari bentuk dan susunan pemerintahan yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang lebih cocok dan memenuhi harapan serta sesuai dengan tuntutan pembangunan. Pendulum sentralisasi dan desentralisasi pun bergoyang-goyang mengikuti konfigurasi kekuasaan saat itu (lihat Tabel 1.2). sampai dengan tahun 1959 berlaku *de facto federalism*, yaitu lemahnya kekuasaan pusat daerah seiring dengan turunnya efektivitas kekuasaan pusat dan menjamurnya gerakan separatisme. Dekrit 5 Juli 1959 manandai sentralisasi sepenuhnya di tangan pusat hingga tahun 1966.

**Tabel 1.3**  
**Prinsip dan Tingkatan Otonomi Berdasarkan UU**  
**Pemerintahan Daerah yang Berlaku**

Undang-Undang	Prinsip	Tingkatan
No. 1 tahun 1945	Materiil	3 Tingkatan: a. Bekas keresidenan b. Kabupaten c. Kota
No. 22 tahun 1954	Formil dan materiil (riil)	3 Tingkatan: a. Provinsi b. Kabupaten/kota besar c. Desa/kota kecil
No. 1 tahun 1957	Formil dan materiil (riil)	3 Tingkatan: a. Provinsi b. Kabupaten/kota besar c. Desa/kota kecil
No. 18 tahun 1965	Riil seluas-luasnya	3 Tingkatan: a. Provinsi b. Kabupaten/kotamadya c. Kecamatan/kotapraja
No. 5 tahun 1974	Riil bertanggung jawab	2 Tingkatan: a. Provinsi b. Kabupaten/kotamadya

Sumber: dirjen PUOD dalam Supriatna (1993); Kumcoro (1994)

Berdasarkan prinsip otonomi yang dianut, perkembangan prinsip dan tingkatan otonomi pemerintahan daerah di Indonesia sejak merdeka dapat dirangkum dalam Tabel 1.3. pada dasarnya isi dan luas rumah tangga daerah dibedakan menjadi: (1) rumah tangga secara materiil, yang bersumber pada ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingshegrip*) yang didalamnya terdapat pembagian kewenangan secara terperinci antara tugas pemerintah pusat dan daerah; (2) rumah tangga secara riil (*reele huishoudingshegrip*), di mana tidak terdapat perbedaan dari sisi sifat dan urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah, sehingga perbedaan tugas yang dilaksanakan dengan kesanggupan daerah yang bersangkutan. Dalam sistem ini terkenal adanya urusan pangkal dan tambahan sesuai dengan sifat nyata daerah atas dasar kemampuannya (Supriatna, 1993).

#### c. Pengertian Desentralisasi

Pengertian desentralisasi sering diketahui sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah. Bahkan definisi mengenai pengertian desentralisasi banyak kita temukan dalam literatur ilmu hukum, salah satunya adalah menurut Joeniarto yang mendefinisikan desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara

kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>4</sup>

Ensiklopedia ilmu sosial desentralisasi, adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif.<sup>5</sup> Amran Muslimin mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>6</sup>

Philipus M. Hadjon mengemukakan desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan.<sup>7</sup>

Koesoemahatmadja menyatakan bahwa desentralisasi lazimnya terbagi dalam 2 (dua) macam, yaitu : dekonsentrasi dan desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik.<sup>8</sup> Dekonsentrasi adalah pemberian kewenangan dari tingkat atasan terhadap tingkat di bawahnya dengan memperhatikan aspek alat

---

<sup>4</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Mandiri, Tahun 2010), h. 80

<sup>5</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta : Sinar Harapan, Tahun 2002), h. 46

<sup>6</sup> Nomensen Sinarmono, *Hukum Pemerintahan Daerah*, h. 80

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University, Tahun 1993), h. 111

<sup>8</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 46

perlengkapan demi melancarkan tugas dan fungsi pemerintahan, artinya dalam sistem dekonsentrasi ini rakyat di ikut sertakan.

Sementara pengertian dari desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik adalah proses pemberian kewenangan berupa suatu peraturan perundang-undangan terhadap daerah-daerah otonom yang ada di wilayah desentralisasi tersebut, artinya dalam sistem desentralisasi ini rakyat tidak di ikut sertakan melainkan melalui perwakilan-perwakilannya.

Sistem desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.<sup>9</sup> Pengertian desentralisasi teritorial adalah sebuah pelimpahan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing. Sementara pengertian desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintah dalam hubungan ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan-golongan kepentingan tersebut.

Secara normatif pengertian desentralisasi tertuang dalam ketentuan Pasal 1 UU No. 2 Tahun 1974 yang mengartikan bahwa

---

<sup>9</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 47

desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam Pasal 1 butir e UU No. 22 Tahun 1999 ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari beberapa pengertian desentralisasi di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa desentralisasi adalah suatu proses pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada tingkat pemerintahan di bawahnya dengan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

d. Bentuk-bentuk desentralisasi

Di dalam literatur ilmu hukum ada beberapa bentuk-bentuk desentralisasi di berbagai negara di penjuru dunia, yaitu : (1) sistem pemerintahan daerah menyeluruh, (2) sistem pemerintahan yang berpasangan, (3) sistem pemerintahan bersamaan, dan (4) sistem penggabungan administratif.<sup>10</sup>

Sistem pemerintahan daerah menyeluruh, dalam hal ini pelayanan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat

---

<sup>10</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 54

pemerintahan daerah sebagai pelimpahan fungsi-fungsi dari pemerintah pusat. Dalam hal ini aparat daerah maupun pusat berhak dalam hal pengawasan di setiap bagian literatur pemerintahan. Aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas seperti halnya di lakukan oleh aparat-aparat pemerintahan pusat seperti : agrarian, pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan umum. Dalam bentuk sistem desentralisasi ini terdapat di negara India, Pakistan dan Mesir.<sup>11</sup>

Sementara itu pengertian dari sistem pemerintahan yang berpasangan, dalam sistem ini beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah. Sementara aparat daerah melakukan beberapa fungsi dengan beberapa kebebasan tertentu pula. Sedangkankan beberapa kegiatan lain dilakukan juga oleh aparat daerah tetapi atas nama aparat pusat atau di bawah bimbingan teknik aparat pusat. Sistem ini menggunakan aparat pusat dan aparat daerah secara terpisah dalam melakukan segala kegiatan, namun juga dapat melakukan bersama-sama sesuai kebutuhan dan keadaan. Bentuk sistem desentralisasi ini terdapat di negara Afrika.<sup>12</sup>

Selanjutnya pengertian dari sistem pemerintahan bersamaan, dalam sistem ini aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga dengan aparat daerah. Apa yang dilakukan oleh aparat daerah tidak lebih dari apa yang sudah digariskan yang

---

<sup>11</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 55

<sup>12</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 55

menjadi urusannya. Biasanya dengan sistem ini sering terjadi pertentangan aparat pusat dengan aparat daerah. Aparat daerah dengan peraturan dalam sistem ini lebih merupakan alat politik daripada alat pembangunan. Bentuk sistem desentralisasi ini terdapat di negara Amerika Latin.<sup>13</sup>

Selain itu, bentuk desentralisasi terakhir sistem penggabungan administratif, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya punya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan. Bentuk sistem desentralisasi ini kebanyakan terdapat di Timur Tengah dan Asia Tenggara.<sup>14</sup>

Selain halnya bentuk-bentuk desentralisasi di atas ada pula bentuk-bentuk desentralisasi yang lain yang di tinjau dari bentuk kewenangannya untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur. Ada 4 (empat) bentuk macam desentralisasi, yaitu : (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah, (3) pelimpahan kewenangan ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat (LSM).<sup>15</sup>

Pada bentuk dekonsentrasi ini yang menjadi titik berat pengertiannya berada pada hal tanggung jawab mengenai administratif

---

<sup>13</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 56

<sup>14</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 56

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung : Nusa Media, Tahun 2009), h. 62

dari pemerintah pusat terhadap pemerintah lokal/ daerah. Sementara itu bentuk delegasi ke lembaga-lembaga semi otonom sebagai bentuk delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan menejemen tanpa harus ada kontrol dari pemerintah pusat.<sup>16</sup>

Bentuk desentralisasi yang lain adalah pelimpahan kewenangan ke pemerintah daerah, bentuk desentralisasi ini merupakan hal untuk menciptakan dan memperkuat satuan pemerintahan di luar kontrol dari pemerintah pusat. Bentuk desentralisasi terakhir adalah bentuk peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat, dalam hal ini pemerintah dapat memindahkan untuk member ijin, mengatur, serta mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang belum terkontrol secara langsung oleh pemerintah.<sup>17</sup>

#### e. Tujuan Sistem Desentralisasi

Tujuan yang akan dicapai melalui sistem desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa, pemerintahan demokrasi, kemandirian dari penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi. Tujuan tersebut biasanya tercantum dalam kebijakan nasional dan/atau pernyataan-pernyataan politik dari elit nasional mengenai desentralisasi.

---

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, h. 62

<sup>17</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, h. 63

Mengingat beragamnya tujuan yang akan dicapai melalui sistem desentralisasi, maka tiap negara kerap kali membuat skala prioritas tujuan desentralisasi. Oleh karena itu, terdapat beberapa variasi mengenai skala prioritas tujuan desentralisasi antarnegara dan bahkan antarkurun waktu dalam suatu negara sebagai hasil kekuatan-kekuatan yang berpengaruh.<sup>18</sup>

A.F. Leemans mengemukakan konsekuensi tujuan desentralisasi yang terdapat pada struktur dan proses pemerintahan daerah. (1) terjadi kecenderungan untuk memangkas jumlah susunan daerah otonom. (2) terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi (3) kecenderungan keengganan pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom. (4) kecenderungan mengutamakan demokrasi daripada desentralisasi. (5) terjadi semacam paradok.<sup>19</sup>

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi, Bagir Manan, berpendapat desentralisasi antara lain bertujuan meringankan beban pekerjaan pusat.<sup>20</sup> Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pemerintahan pusat dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pemerintahan pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan.

Hasil pengamatan terhadap tujuan desentralisasi di Indonesia menunjukkan pergeseran dalam skala prioritas tujuan desentralisasi.

---

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, h. 63

<sup>19</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 57-58

<sup>20</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*, (Karawang : UNSIKA, Tahun 1993), h. 62-63

Dalam masa Hindia Belanda, skala prioritas tujuan desentralisasi adalah efisiensi, kemudian bergeser ke efisiensi dan partisipasi.<sup>21</sup> Pada masa kemerdekaan terjadi serangkaian pergeseran mengenai skala prioritas tujuan desentralisasi, di dalam UU No. 22 Tahun 1948 dan UU No. 1 Tahun 1957 skala prioritas tujuan desentralisasi adalah demokrasi atau pendemokrasian pemerintahan.

Pergeseran lain terjadi dalam masa Demokrasi Terpimpin, di dalam UU No. 18 Tahun 1965 skala prioritas tujuan desentralisasi adalah stabilitas dan efisiensi pemerintahan. Hal lain berbeda pada masa Orde Baru skala prioritas tujuan desentralisasi tercantum pada penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 yang bertujuan untuk pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi masih dalam ruang lingkup negara kesatuan.

Dari definisi pengertian di atas telah dikemukakan bahwa skala prioritas tujuan desentralisasi membawa konsekuensi terhadap struktur

---

<sup>21</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, h. 59

dan proses pemerintahan daerah. Perbedaan skala prioritas tujuan desentralisasi mengakibatkan perbedaan struktur dan proses pemerintahan daerah. Sebaliknya, persamaan pada skala prioritas tujuan desentralisasi membawa konsekuensi persamaan pada karakteristik struktur dan proses pemerintahan daerah menurut berbagai undang-undang pemerintahan daerah tersebut.

## **2. Peran dan Fungsi Kecamatan**

Perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintah kecamatan sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, kemudian dilanjutkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004. Perubahannya mencakup mengenai kedudukan kecamatan menjadi perangkat daerah kabupaten/kota, dan camat menjadi pelaksana sebagian urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Bupati/Walikota. Di dalam Pasal 120 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, “perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan”. Pasal tersebut menunjukkan adanya dua perubahan penting yaitu:

- a. Kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan dan dipersepsikan merupakan wilayah kekuasaan camat. Dengan paradigma baru, kecamatan merupakan suatu wilayah kerja atau areal tempat bekerja camat.

- b. Camat adalah Perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dan bukan lagi kepala wilayah administrasi pemerintahan, dengan demikian camat bukan lagi penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, akan tetapi merupakan pelaksana sebagian wewenang yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 tentang pedoman Organisasi Kecamatan menyebutkan bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota atau Walikota/Bupati Administrasi di Provinsi DKI Jakarta, sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan camat meliputi 5 (lima) bidang kewenangan pemerintahan yaitu:

1. Bidang pemerintahan,
2. Bidang pembangunan dan ekonomi,
3. Bidang pendidikan dan kesehatan,
4. Bidang sosial dan kesejahteraan,
5. Bidang pertahanan.

Disamping urusan pemerintahan tersebut di atas yang dapat menjadi isi kewenangan dan menjadi tugas camat, juga terdapat

penyelenggaraan tugas umum pemerintahan sebagaimana di atur pada Pasal 126 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Penjabaran lebih lanjut mengenai tugas dan wewenang Camat, perlu ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 15 ayat (1) PP Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan disebutkan bahwa: Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- a) Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b) Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c) Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan dan perundang-undangan;
- d) Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e) Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya;
- h) Dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Selanjutnya pada Pasal 15 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2008 ditambahkan rambu-rambu kewenangan yang perlu didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat untuk menangani sebagian otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- a) Perizinan;
- b) Rekomendasi;
- c) Koordinasi;
- d) Pembinaan;
- e) Pengawasan;
- f) Fasilitasi;
- g) Penetapan;

- h) Penyelenggaraan; dan
- i) Kewenangan lain yang dilimpahkan.

PP Nomor 19 Tahun 2008 mengatur secara lebih rinci mengenai tugas dan wewenang Camat, baik untuk kewenangan yang bersifat atributif maupun pedoman untuk kewenangan yang bersifat delegatif. Untuk kewenangan delegatif disusun berdasarkan kriteria Eksternalitas dan Efisiensi. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Camat diatur dengan Bupati/Walikota.

Pada pasal 126 ayat (5) dan (6) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa 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.

Selanjutnya menurut Pasal 14 Kemendagri Nomor 158 Tahun 2004, susunan organisasi kecamatan terdiri dari Camat, Sekretaris, dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) seksi, serta kelompok jabatan fungsional. Camat dibantu oleh seorang Wakil Camat.

Susunan organisasi kecamatan terdiri dari:

- a) Camat,
- b) Sekretaris Kecamatan,
- c) Seksi Pemerintahan,
- d) Seksi ketentraman dan ketertiban umum,
- e) Seksi lain dalam lingkungan kecamatan yang nomenklaturanya disesuaikan dengan spesifikasi dan karakteristik wilayah kecamatan sesuai kebutuhan daerah,
- f) Kelompok jabatan fungsional.

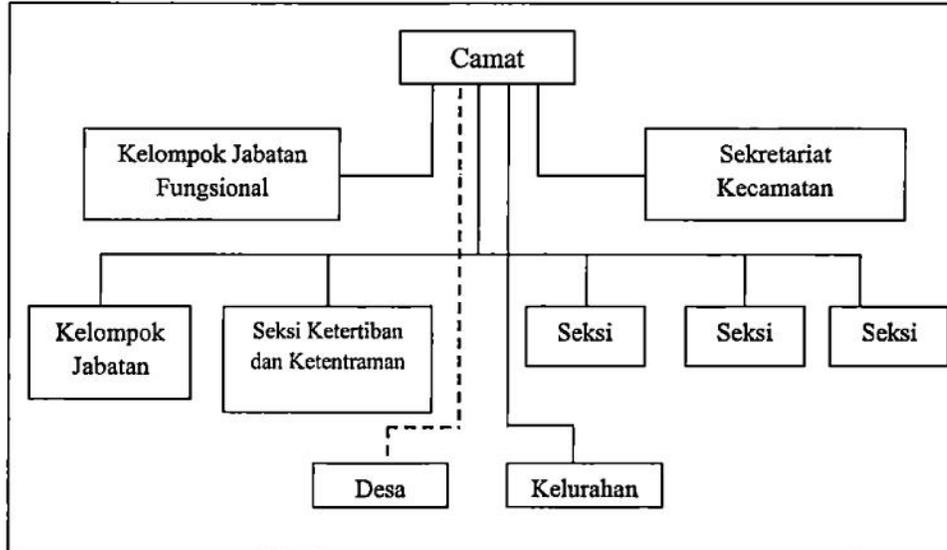
Sekretaris kecamatan dipimpin oleh seorang sekretaris yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Camat. Sekretaris Kecamatan mempunyai tugas membantu Camat dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan dan memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat/aparatur kecamatan.

Seksi yang wajib ada pada susunan susunan setiap organisasi kecamatan sebagaimana Pasal 7 Kemendagri Nomor 158 tahun 2004 adalah:

1. Seksi Pemerintahan, mempunyai tugas membantu Camat dalam menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan urusan pemerintahan.
2. Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum, mempunyai tugas membantu Camat dalam menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan urusan ketentraman dan ketertiban umum.

Adapun nomenklatur dan tugas masing-masing seksi ditetapkan lebih lanjut oleh Bupati/Walikota sesuai kebutuhan berdasarkan beban tugas dan urusan pemerintahan yang diselenggarakan kecamatan. Dimungkinkan dibentuknya jabatan fungsional sesuai kebutuhan. Penempatan jabatan fungsional dalam susunan organisasi kecamatan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

*Bagan 1.1*  
**Struktur Organisasi Kecamatan Menurut Kemendagri Nomor  
 158 Tahun 2004**



Dalam Perda Kabupaten Banjarnegara Nomor 18 Tahun 2008 Pasal 1 tentang Organisasi dan Kata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Banjarnegara telah diuraikan bahwa Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten, Camat adalah Camat di Kabupaten Banjarnegara. Adapun Susunan, Kedudukan, dan Tugas Pokok Kecamatan dalam Perda ini Pasal 3 yaitu:

1. Susunan Organisasi Kecamatan, terdiri dari:
  - a. Sekretariat, terdiri dari:
    - 1) Sub Bagian Perencanaan dan Keuangan;
    - 2) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;
  - b. Seksi Tata Pemerintahan;
  - c. Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Desa;
  - d. Seksi Kesejahteraan Rakyat;
  - e. Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum;
  - f. Kelompok Jabatan Fungsional;
2. Kecamatan Merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten yang dipimpin oleh Camat yang

berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Desa.

3. Camat mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan tugas umum pemerintahan.
4. Bagan Organisasi Kecamatan sebagaimana tercantum di Bagan 1.2 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

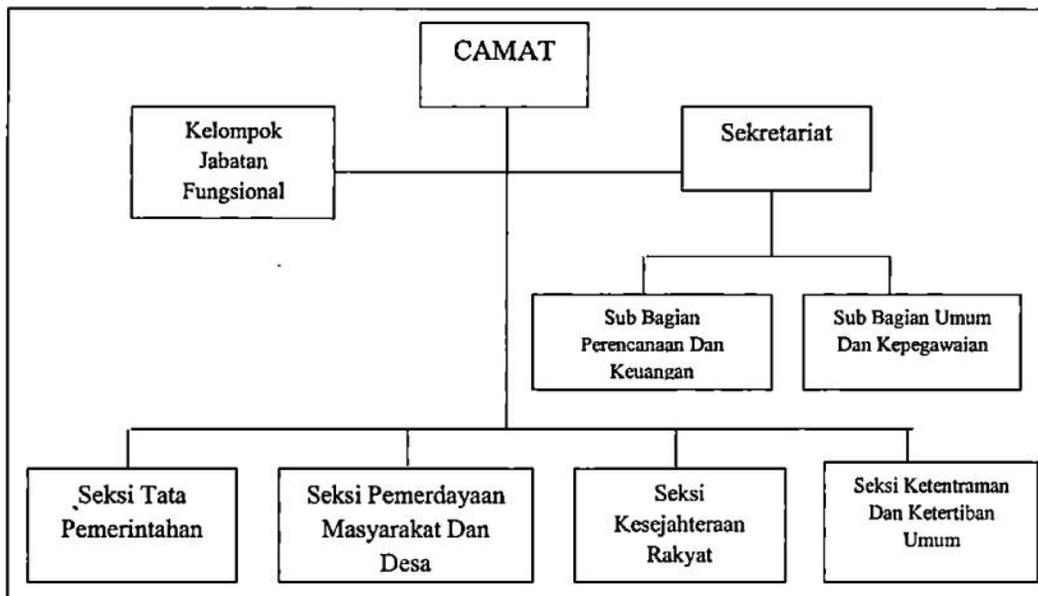
Adapun Pasal 6 yang menjelaskan eselon Kecamatan dalam

Perda ini yaitu:

1. Camat merupakan jabatan struktural eselon IIIa.
2. Sekretaris Camat merupakan jabatan struktural eselon IIIb.
3. Lurah dan Kepala Seksi pada Kecamatan merupakan jabatan struktural eselon Iva.
4. Sekretaris Kelurahan, Kepala Sub Bagian pada Kecamatan dan Kepala Seksi pada Kelurahan merupakan jabatan struktural eselon Ivb.

*Bagan 1.2*

**Bagan Organisasi Kecamatan  
Kabupaten Banjarnegara**



### 3. Pemberdayaan

#### a. Pengertian Pemberdayaan

Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang mendapat awalan ber- yang menjadi kata “berdaya” artinya memiliki atau mempunyai daya. Daya artinya kekuatan, erdaya artinya memiliki kekuatan. Pemberdayaan artinya membuat sesuatu menjadi berdaya atau mempunyai daya atau mempunyai kekuatan. Pemberdayaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari *empowerment* dalam bahasa Inggris.

Pemberdayaan sebagai terjemahan dari *empowerment* menurut Merriam Webster. Dalam Oxford English Dictionary mengandung dua pengertian:

1. *To give ability or enable to*, yang diterjemahkan sebagai member kecakapan/kemampuan atau memungkinkan.
2. *To give power or authority to*, yang berarti memberi kekuasaan.

Dalam konteks pembangunan istilah pemberdayaan pada dasarnya bukanlah istilah baru melainkan sudah sering dilontarkan semenjak adanya kesadaran bahwa faktor manusia memegang peran penting dalam pembangunan. Arlzon dan Macauley sebagaimana dikutip oleh Wasistiono (1998 :46) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pemberdayaan

adalah sebagai berikut:”membebaskan seseorang dari kendali yang kaku, dan memberi orang kebebasan untuk bertanggung jawab terhadap ide-idenya, keputusan-keputusannya, dan tindakan-tindakannya.”

Sementara dalam sumber yang sama. Carver dan Clatter Back (1995:12) mendefinisikan pemberdayaan sebagai berikut: “upaya member keberanian dan kesempatan pada individu untuk mengambil tanggung jawab perorangan guna meningkatkan dan memberikan kontribusi pada tujuan organisasi”.

Pemberdayaan sebagai terjemahan dari “*empowerment*” menurut sarjana lain, pada intinya diartikan sebagai berikut: “membentuk klien memperoleh daya untuk mengambil keputusan dan memerlukan tindakan yang akan ia lakukan yang terkait dengan diri mereka, termasuk mengurangi efek hambatan pribadi dan social dalam melakukan tindakan. Hal ini dilakukan melalui peningkatan kemampuan dari rasa percaya diri untuk menggunakan daya yang ia miliki, antara lain tranfer daya dari lingkungan.”

Sementara Shardlow (1998:32) mengatakan pada intinya “pemberdayaan membahas bagaimana individu, kelompok ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka

sendiri dan mengusakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka.”<sup>22</sup>

Adapun batasan Pemberdayaan (empowerment):

- 1) Ini ada hubungannya dengan profesionalisme yang pada awalnya selalu dimiliki oleh individual. Oleh karena itu empowerment terjadi manakala “*when power goes to employees who then experience a sense of ownership and control over*” (Rob Brown, 1994:16). Maknanya ada peningkatan tanggungjawab karyawan.
- 2) *Empowerment individual know that their jobs belong to them. Given a say in how things are done, employees feel more responsible. When they feel responsible, they show more initiative in their work, get more done, and enjoy the work more*” (Wellins, 1991:22). Maknanya, manakala karyawan lebih merasa bertanggungjawab, maka mereka akan menunjukkan lebih mempunyai inisiatif, hasil pekerjaan lebih banyak dan lebih menikmati pekerjaannya.
- 3) Sejak terbitnya buku Osborne dan gabler, *Reiventing Government* (1992), pengertian *empowering*

---

<sup>22</sup> Dra. Risyanti Riza, Drs. H. Roesmidi, M.M.2006. pemberdayaan Masyarakat. Sumedang : ALQAPRINTJATINANGOR.

mempunyai konotasi lain. Dimulai dengan konsep *entrepreneurial spirit* yang seharusnya ada pada birokrasi yang diartikan bahwa empowerment adalah “sesuatu peningkatan kemampuan yang sesungguhnya potensinya ada, dimulai dari status kurang berdaya menjadi lebih berdaya, sehingga lebih bertanggungjawab.

a. Hakikat dan Filosofi Pemberdayaan

1. Di dunia ini tidak ada sesuatu yang sempurna.
2. Oleh karena itu perubahan terjadi menjadi lebih baik, dan bukan terbaik.
3. Semakin kita menunggu perubahan yang alami kemungkinannya semakin jauh dari apa yang kita harapkan.
4. Manusia harus bersikap pro-aktif dan antisipatif.
5. Sudah menjadi hukum alam, mempertahankan sttus quo, ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan.
6. Keadaan yang sebaik apapun, karena berjalannya waktu akan menjadi usang sehingga sukar dibenarkan manakala yang usang dipertahankan.

Pemberdayaan secara umum diartikan “lebih berdaya dari sebelumnya, baik dalam hal wewenang, tanggung jawab maupun kemampuan individual yang memilikinya”. Sumber

daya manusia dapat diartikan “daya yang bersumber dari manusia”. Daya yang bersumber dari “manusia ini dapat pula disebut tenaga atau kekuatan (energi atau power) yang melekat pada manusia itu sendiri dalam arti dapat ditunjukkan dalam hal tenaga, daya, kemampuan, kekuatan, keberadaan, peranan, wewenang dan tanggungjawab memiliki kemampuan (*competency*) yaitu: pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skill*), dan sikap (*attitude*).

Agar sumber daya manusia dapat menunjukkan daya yang lebih maka perlu adanya model pemberdayaan seperti: pemberian peran, penempatan dalam jabatan, motivasi pimpinan, menghubungkan tanggung jawab dan menumbuhkembangkan budaya organisasi yang kondusif untuk meningkatkan kinerja organisasi. Dalam hubungan pemberdayaan Sumber Daya Manusia, juga diperlukan pengembangan strategi yang tepat, yaitu: *inward looking*, *outward looking* dan *mengembangkan kemitraan*. Pemberdayaan Sumber Daya Manusia dimaksud, diimplementasikan pada organisasi melalui pemberian kewenangan yang jelas, pengembangan kompetensi, pengembangan kepercayaan, pemanfaatan peluang, pemberian tanggung jawab dan pengembangan budaya organisasi dan pengembangan saling mendukung.

Sumber daya manusia dalam manajemen/organisasi merupakan hal yang strategis, dalam organisasi, karena pengaruh (*impact*). Pemberdayaan sumber daya manusia yang sangat signifikan, strategis dan komprehensif bagi setiap proses aktivitas organisasi dan manajemen sehingga dapat mewujudkan kinerja sebagaimana diharapkan. Manakala karyawan lebih merasa bertanggung jawab maka mereka akan menunjukkan lebih mempunyai inisiatif, hasil pekerjaannya lebih banyak dan lebih dapat menikmati pekerjaannya.

*Empowerment* adalah sesuatu peningkatan kemampuan yang sesungguhnya potensinya ada, dan usahanya adalah dari kurang berdaya menjadi lebih berdaya.<sup>23</sup>

Pemberdayaan menekankan pada proses menstimulasi atau mendorong camat agar menjadi lebih berdaya dalam menjalankan tugasnya. Pemberdayaan diartikan sebagai "*internal control and individually divergent practices, solving problems independently*".<sup>24</sup> Pengertian itu berkaitan dengan tindakan camat untuk melakukan kontrol internal, mengembangkan kapasitas, serta kebebasan dalam memecahkan masalah yang berada dalam ruang lingkup tugasnya (diskresi). Wujud kongkrit dari stimulasi itu adalah pendidikan dan

---

<sup>23</sup> Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia (reformasi birokrasi & manajemen PNS)*. Refika Aditama, Bandung, 2009. h. 23

<sup>24</sup> Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia (reformasi birokrasi & manajemen PNS)*. H. 25

pelatihan kepada camat dan aparat kecamatan. Camat disini merupakan pemberdayaan individu karena yang memperoleh pendelegasian wewenang dari bupati/walikota adalah camat bukan organisasi kecamatan. Adapun menurut Zainun (2005) ada beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan peran dan fungsi organisasi pemerintah yaitu faktor pendidikan, faktor pelatihan, faktor motivasi, dan faktor kemampuan.

#### **F. Definisi konseptual**

##### **1. Desentralisasi**

Suatu proses pelimpahan kewenangan dari pemerintahan pusat kepada tingkat pemerintahan di bawahnya dengan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

##### **2. Peran dan Fungsi Kecamatan**

Melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota atau Walikotamadya/Bupati Administras, sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan serta menjalankan urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi, serta kewenangan residu.

##### **3. Pemberdayaan**

Membentuk seseorang agar lebih berdaya dari sebelumnya, baik dalam hal wewenang, tanggung jawab maupun kemampuan individual yang dimilikinya.

## G. Definisi Operasional

Menurut Dian Eka Rahmawati dalam Diktat Metode Penelitian Sosial definisi operasional merupakan indikator-indikator untuk mengukur variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori. Definisi operasional dapat dijadikan sebagai batasan pengertian yang dijadikan pedoman untuk melakukan suatu kegiatan atau pekerjaan penelitian sehingga memudahkan peneliti untuk melakukan pengukuran variabel.

Adapun proses pemberdayaan peran dan fungsi Camat menekankan pada proses stimulasi atau mendorong Camat dan aparatur kecamatan agar lebih berdaya dalam menjalankan tugasnya yaitu:

1. Tindakan camat untuk melakukan kontrol internal.

- a) Pembelajaran

Memberikan pembelajaran baik secara teknis maupun administratif kepada aparatur kecamatan, upaya ini dilakukan oleh Camat dengan pihak yang berkompeten dalam hal pelayanan publik.

- b) Pelatihan

Mengadakan pelatihan, hal ini dapat dilakukan dengan cara mengundang pihak pemerintah daerah untuk memberikan pemahaman akan pentingnya optimalisasi pelayanan publik.

- c) Kunjungan

Kunjungan dapat dilakukan dengan cara melakukan studi banding ke wilayah kecamatan-kecamatan lain untuk observasi terhadap bentuk pelayanan masyarakat yang baik.

d) Evaluasi Kinerja

Penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan camat dan organisasi kecamatan, memberikan tanggung jawab sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih baik di masa mendatang serta untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja organisasi melalui peningkatan kinerja dari SDM organisasi.

2. Mengembangkan kapasitas, serta kebebasan dalam memecahkan masalah yang berada dalam ruang lingkup tugasnya (diskresi).

Upaya diskresi yang dimiliki oleh camat dalam menyelesaikan permasalahan yang ada tentu dapat dilakukan oleh camat selama dalam bentuk tindakannya tidak menyalahi aturan yang berlaku. Sementara definisi diskresi ini adalah bentuk perlakuan oleh oknum pemerintah dalam melakukan sesuatu hal untuk memecahkan masalah yang perbuatannya itu diluar dari aturan baku yang sudah ada, baik dalam UU ataupun PP, selama tindakannya itu tidak melampaui batas-batas ketentuan yang berlaku dan baku.

3. Melakukan Stimulasi

a) Pendidikan

Pendidikan merupakan hal yang sangat penting untuk mengukur kemampuan organisasi atau pemerintah untuk menghasilkan kinerja yang optimal sebagai pelayan publik.

b) Pelatihan

Semua kegiatan baik yang berupa teori maupun praktik yang diberikan kepada camat dan aparatur kecamatan pada level apapun dan mempunyai tujuan yaitu memberikan dasar keahlian dan standarisasi keahlian serta alat evaluasi untuk melihat keberhasilan dan efek dari pelatihan tersebut.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi pemberdayaan peran dan fungsi organisasi pemerintahan.<sup>25</sup>

a. Faktor Pendidikan

Pendidikan pada dasarnya dimaksudkan untuk mempersiapkan SDM sebelum memasuki pasar kerja.

b. Faktor Pelatihan

Pelatihan adalah kegiatan untuk memperbaiki kemampuan pegawai dengan cara meningkatkan pengetahuan dan keterampilan operasional dalam menjalankan suatu pekerjaan.<sup>26</sup>

c. Faktor Motivasi

Motivasi terbentuk dari sikap seorang pegawai dalam menghadapi situasi kerja, sikap mental merupakan kondisi mental yang mendorong diri pegawai untuk berusaha mencapai kinerja maksimal.

d. Faktor Kemampuan

Secara psikologis kemampuan pegawai terdiri dari kemampuan potensi dan skil, artinya pegawai yang memiliki potensi yang besar

---

<sup>25</sup> Zainun, Ahmad. Manajemen Sumber Daya Manusia. Yogyakarta: STIE YKPN. 2005

<sup>26</sup> Soeprihanto, Jhon. Penilaian Kinerja dan Pengembangan Karyawan, Yogyakarta: BPFE. 2001

dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan sehari-hari, maka pegawai tersebut akan mencapai kinerja yang diharapkan.

## H. Metodologi Penelitian

Winarno Surachmad bahwa "metode merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Dengan mempergunakan teknik data dan alat-alat tertentu. Cara utama diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyidik serta dari suatu penyidik."<sup>27</sup>

Dalam suatu penelitian selain menggunakan metode agar berjalan lancar dan memberikan hasil yang memuaskan, juga harus menggunakan type atau jenis penelitian.

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif ,yaitu penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Dengan pemahaman seperti itu maka penelitian kualitatif diarahkan untuk memahami sebuah fenomena secara holistik dan tidak mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

---

<sup>27</sup> Winarno Surachmad, Dasar dan Teknik Reasearch, Tersito Bandung, 1978, hal 131

## 2. Unit Analisis

Unit analisis yang diharapkan dapat memberikan data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah Camat dan Kepala Bagian Pemerintahan di Kecamatan Banjarmangu, serta Kepala Bagian Pemerintahan Desa dan Kepala Bagian Pemerintahan di Kabupaten Banjarnegara berfungsi sebagai penegas dari persepsi masyarakat.

## 3. Data yang Dibutuhkan

Data disini adalah segala hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian. Data yang dimaksud dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

### a) Data Primer (sumber data yang langsung)

Yaitu data yang diperoleh dari responden melalui hasil wawancara terhadap pihak-pihak terkait tentang hal-hal yang berkaitan dengan penelitian, data primer dalam penelitian ini diperoleh dari wawancara.

### b) Data Sekunder (sumber data yang tidak langsung)

Yaitu data yang diperoleh dengan cara mempelajari buku, laporan, dokumentasi dan dari catatan-catatan yang berkaitan dengan judul penelitian.

## 4. Teknik Pengumpulan data

Untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan dalam penelitian ini maka teknik yang digunakan dalam pengumpulan data sebagai berikut:

a. Observasi

Observasi adalah cara pengumpulan data yang mengenai keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa penelitian, yang dilakukan dengan cara pengamatan secara langsung. Melalui teknik observasi ini peneliti terjun langsung ke lokasi penelitian untuk mengetahui sifat, letak, keadaan geografis, serta fenomena-fenomena sosial yang terjadi dalam masyarakat.

b. Wawancara

Wawancara adalah cara pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai konsep penelitian (atau yang terkait dengannya) terhadap individu manusia yang menjadi unit analisa penelitian ataupun terhadap individu manusia yang dianggap memiliki data mengenai unit analisa penelitian. Dalam penelitian ini objek yang menjadi narasumbernya adalah Camat Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara, Bagian Tata Pemerintahan Kabupaten Banjarnegara, dan Kepala Desa Majatengah.

### c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai objek penelitian. Sumber data: dokumen resmi, arsip, media massa cetak, jurnal, biografi, buku Kecamatan Banjarmangu Dalam Angka 2011-2012, dan Laporan Program Kerja Camat Banjarmangu Tahun 2010.

Selanjutnya guna mendapatkan data yang valid (absah) dari responden, peneliti berupaya membandingkan data yang diperoleh dari pengumpulan data di atas, yakni dengan menggunakan teknik triangulasi. Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain dalam membandingkan hasil wawancara terhadap objek penelitian.<sup>28</sup>

### 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan adalah teknik analisis kualitatif, dimana data yang telah diperoleh kemudian diklasifikasikan. Data yang rendah rehabilitas dan validitasnya serta data yang kurang lengkap digugurkan atau dilengkapi dengan

---

<sup>28</sup> Moloeng, Ixey J, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung;Rosda, Tahun 2004 hal. 330.

substitusi. Selanjutnya data diatur dalam tabel, matriks dan lainnya untuk memudahkan dalam pengelolaan dan pengolahan data.

Data yang telah diklasifikasikan kemudian dituangkan dalam bentuk kata-kata. Laporan penelitian berisi kutipan data-data yang diperoleh selama penelitian. Data yang diperoleh dari hasil wawancara, dokumentasi, pengamatan, media massa, dan lain sebagainya.

## **I. Sistem Penulisan Skripsi**

Untuk mempermudah penulis dalam melakukan penulisan skripsi ini, kiranya dikemukakan secara garis besar tentang apa yang dibahas dalam skripsi ini dan memfokuskan arah penelitian ini agar tidak keluar dari pembahasan. Pembahasan skripsi ini terdiri dari 4 (empat) bab yaitu:

### **I. Bab I Pendahuluan**

Pada bab ini penulis mencoba melihat sedikit permasalahan peran dan fungsi camat pasca desentralisasi khususnya di Kecamatan Banjarmangu Kabupaten Banjarnegara. Bab I terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, definisi konseptual, definisi operasional, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

### **II. Bab II Deskripsi Objek Penelitian**

Pada bab ini memuat deskripsi objek penelitian yang berisi deskripsi wilayah, keadaan umum Kecamatan Banjarmangu, profil

kantor Kecamatan Banjarmasin, Pemerintahan Kecamatan Banjarmasin, dan Struktur Organisasi Kecamatan Banjarmasin.

III. Bab III Pembahasan

Analisa Pemberdayaan Peran dan Fungsi Kecamatan di Kecamatan Banjarmasin Kabupaten Banjarnegara Pasca ditetapkannya Peraturan Daerah No 18 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan Kabupaten banjarnegara.

IV. Bab IV Kesimpulan, Saran dan Penutup

Bab ini menyimpulkan hasil-hasil yang di dapat dari penelitan, penulis memberikan saran, dan terakhir adalah penutup.