

## **Dampak yang Timbul Akibat Terjadinya Konflik**

Munculnya suatu konflik, tentu akan menyebabkan keuntungan di satu pihak dan kerugian di lain pihak begitu juga sebaliknya yang mana hal itu merupakan eksekusi dari timbulnya konflik tersebut. Dampak positif yang dirasakan dengan adanya konflik adalah sebagai pembelajaran dalam menyusun sebuah kebijakan untuk mencegah dan menyelesaikannya. Dengan demikian kedepannya dapat meminimalisir kerugian yang akan ditimbulkan. Selain dampak positif, konflik juga akan menyumbangkan kerugian atau dengan kata lain sebagai dampak negatif dari konflik. Hal ini disebabkan karena setiap konflik membutuhkan biaya, perhatian yang besar guna menemukan resolusi yang tepat baik berupa tenaga dan pikiran dan malah terkadang dengan lahirnya konflik dapat membuat terhambatnya pekerjaan yang lain sehingga melupakan pekerjaan lainnya.

## **ANATOMI KEGAGALAN TERHADAP RESOLUSI YANG TELAH DILAKUKAN Konsistensi Dari Aktor Konflik**

Kurangnya komitmen dan inkonsisten para aktor konflik disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

1. Konflik yang ada melibatkan banyak pihak baik langsung maupun tidak langsung. Adapun aktor-aktor yang terlibat antara lain adalah:
  - a. Pihak Pemerintah Daerah Aceh melibatkan para Satuan Kerja Perangkat Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan juga turut didukung oleh Pemerintah Kota Banda Aceh dan jajarannya, Dewan Perwakilan Rakyat Kota Banda Aceh, sebagian besar bupati/walikota serta Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota
  - b. Kodam Iskandar Muda yang didukung oleh TNI-AD serta Kementerian Pertahanan RI mengingat secara garis komando yang dimiliki instansi ini.
  - c. Masyarakat Aceh mengingat nilai historis dari tanah Blang Padang dan merupakan simbol kebanggaan Aceh.
2. Para pihak merasa yakin atas keakuratan, kebenaran dan kesahihan bukti serta bertahan pada pendirian mereka masing-masing. Pada keadaan ini, para pihak memiliki alat bukti yang cukup kuat berupa surat, peta, dokumen-dokumen serta saksi-saksi ahli.
3. Belum dilaksanakan proses mediasi lanjutan di Kemenkopolkham dan belum terbentuknya Tim terpadu yang merupakan salah satu rekomendasi akhir dari rapat mediasi komprehensif di BPN RI.

## **Ketidaktegasan BPN Menyangkut Konflik Penguasaan Tanah Blang Padang**

Sejak mulai bergulirnya konflik, BPN dirasakan belum membuat suatu tindakan yang bersifat konklusif. BPN merupakan satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengelola bidang pertanahan. Pemberian hak pakai atas tanah Blang Padang yang telah disinggung sebelumnya, menjadi suatu problematik tersendiri. Selain dari penyebab di atas, ketidaktegasan dalam pemberian hak pakai kepada pihak yang seharusnya juga menjadi suatu alasan lain yang menjadikan konflik tanah Blang Padang menjadi berlarut-larut.

Salah satu butir kesepakatan pertemuan antara Pemerintah Daerah Aceh dan Tim bentukan Kemhan yang bertugas untuk menyelesaikan masalah tanah Blang Padang adalah akan membentuk tim peneliti riwayat tanah Blang Padang dengan melibatkan pakar-pakar pertanahan. Namun dalam kenyataannya, tim menemukan fakta di lapangan bahwa masih adanya bukti-bukti fisik dan simbol-simbol yang diindikasikan dipasang oleh Kodam IM/TNI-AD.

BPN mengutarakan alasan bahwa tanah Lapangan Blang Padang tidak lagi menjadi ranah BPN dengan alasan ini menyangkut inventarisasi asset. Hal tersebut membuat upaya dalam menyelesaikan permasalahan konflik Tanah Blang Padang menjadi tidak terselesaikan. Padahal BPN haruslah menjadi ujung tombak terdepan mengingat BPN sebagai mediator dan juga yang nantinya berhak dalam menerbitkan sertipikat Hak Pakai kepada salah satu pihak.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan dan analisis terhadap konflik tanah Blang Padang antara Pemerintah Daerah Aceh dengan TNI-AD C.q. Kodam Iskandar Muda, dapat disimpulkan:

1. Latar belakang terjadinya konflik tarik menarik hak pakai atas tanah Blang Padang antara Pemerintah Aceh dengan TNI-AD C.q. Kodam Iskandar Muda adalah ketidaktertiban menyangkut administrasi pertanahan, inventarisasi tanah yang tersertipikat dan yang belum bersertipikat, dan kelengkapan data menyangkut risalah/sejarah tanah.
2. Upaya-upaya penyelesaian konflik tanah Blang Padang yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Aceh, BPN dan TNI, diantaranya adalah:
  - a. Masing-masing aktor konflik membentuk tim khusus agar lebih fokus menangani sekaligus mencari bukti dasar hak atas tanah Blang Padang.
  - b. Dilakukan beberapa kali mediasi yang dimulai dari mediasi yang oleh Tim Fasilitasi Penyelesaian Konflik dan Sengketa Pertanahan Aceh, mediasi antara Tim Mediasi Penyelesaian Konflik Tanah Blang Padang Kota Banda Aceh dari Pemerintah Daerah Aceh dan Tim Terpadu Penyelesaian Tanah Kodam IM Lapangan Blang Padang di Kota Banda Aceh yang merupakan tim bentukan Kemhan RI hingga rapat Gelar Kasus/Mediasi Komprehensif di Jakarta yang diselenggarakan oleh BPN RI.
3. Kegagalan terhadap upaya yang telah dilakukan dalam menyelesaikan konflik Tanah Blang Padang disebabkan oleh inkonsistensi para pihak yang berkonflik dan ketidakjelasan BPN dalam memberikan keputusan menyangkut pemberian Hak Pakai atas tanah Blang Padang.

## **REKOMENDASI**

Dengan simpulan yang termuat pada bagian sebelumnya, penulis menyarankan beberapa langkah. Langkah tersebut kiranya dapat membantu pemerintah baik Pemerintah Daerah Aceh dan TNI terutama menyangkut penyelesaian masalah tanah Blang Padang. beberapa saran yang diberikan penulis adalah:

1. Perlu adanya reformasi terhadap administrasi pertanahan dengan melengkapi data-data pertanahan berupa sejarah/risalah tanah pada instansi Badan Pertanahan Nasional dalam kapasitasnya sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan menyangkut pertanahan.
2. Lebih meningkatkan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah terutama mengenai inventarisasi asset-asset dan perlu membuat suatu petunjuk teknis terperinci menyangkut inventarisasi sehingga mencegah adanya pencatatan ganda administrasi asset serta mendesak pemerintah pusat untuk segera melakukan langkah-langkah yang dapat menghilangkan dualisme asset pertanahan di Aceh

3. Menyelenggarakan koordinasi lebih intensif dan segera antar dua belah pihak baik dari Pemerintah Aceh dan TNI agar penyelesaian masalah tanah Blang Padang dapat dicari solusinya secara bersama-sama dan segeranya membentuk tim yang menjadi amanat dari gelar kasus/mediasi komprehensif sehingga menyegerakan penyelesaian konflik tanah Blang Padang dan memutuskan pemberian hak pakai atas tanah tersebut serta untuk mencegah timbulnya konflik baru terkait tanah Blang Padang. Permasalahan tanah Blang Padang bisa saja terselesaikan dengan cara mensertipikatkan atas nama Pemerintah RI namun pengelolaannya diserahkan kepada Pemerintah Daerah Aceh mengingat peruntukannya yang sebagai sarana publik.
4. Pemerintah Daerah Aceh harus segera mencatatkan, menjaga, merawat dan memelihara seluruh asset-asset yang dimilikinya supaya tidak dapat diklaim pihak lain sehingga mencegah lahirnya konflik seperti konflik tanah Blang Padang.
5. Agar TNI lebih membuka akses informasi, transparansi sehingga dapat mencegah penafsiran yang berbeda karena keterbatasan akses publik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Harsono, Boedi., 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungan dengan TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001*. Universitas Trisakti, Jakarta:
- Haryanto. 1991. *Elit, Massa dan Konflik*. PAU-Studi Sosial, UGM, Yogyakarta:
- Jayadinata. T. Johara., 1999, *Tata Guna Tanah Dalam Perencanaan Pedesaan Perkotaan dan Wilayah*, Edisi Ketiga, ITB Bandung:
- Kaiser, Edward J., David R. Godschalk, and F. Stuart Chapin., 1995. *Urban Land use Planning*. 4<sup>th</sup> ed. Urbana: University of Illinois Press.
- Lawton A. And Rose A.G. 1991. *Organisation and Management In The Public Sector*, Hong Kong, Pitman Publishing:
- Miall, Hugh., dkk, 2000, *Resolusi Damai Konflik Kontemporer: menyelesaikan, mencegah, melola dan mengubah konflik Sumber Politik, Sosial, Agama dan Ras*, Cetakan Pertama, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta:
- Nugroho, Iwan, Dahuri, Rokhmin., 2004, *Pembangunan Wilayah, Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Cetakan I, LP3ES, Jakarta:
- Robbin, Stephen.P. 2002. *Organization Theory: Structure, Design and Applications: Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*, alih bahasa, Jusuf Udaya, Arcan, Jakarta:
- Sarjita, 2005, *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta:
- Soetrisno, Loekman., 2003. *Konflik Sosial: Studi Kasus Indonesia*. Tajidu Press. Yogyakarta:
- Sumardjono, Maria SW, 2007, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta:
- Sumardjono, Maria SW dkk, 2008, *Media Sengketa Tanah: Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Kompas, Jakarta:
- Supriyadi. 2008, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah: Menemukan Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian atas Eksistensi Tanah Aset Daerah*. Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta:
- Susilo, Bambang, 2008, *Konflik Antar Stakeholders Dalam Pemanfaatan Lahan di Wilayah Pesisir Kabupaten Kulon Progo*, Tesis UGM, Yogyakarta:
- Perundang-undangan
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah

Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor: 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

Qanun Kota Banda Aceh No. 3/2003 tentang RTRWK Banda Aceh tahun 2002–2010

Qanun Kota Banda Aceh No. 4/2009 tentang RTRWK Banda Aceh tahun 2009–2029

**Lain-lain**

<http://id.wikipedia.org/wiki/Tanah>, di akses pada 01 Maret 2011

depdagri, bahan bacaan peserta diklat pejabat pembuat akta tanah (PPAT) bagi camat seluruh indonesia, jakarta, 2003

# PERANAN DAN KEDUDUKAN KECAMATAN DALAM AKSELERASI PENYELENGGARAAN URUSAN PEMERINTAHAN DI KOTA TANGERANG PROVINSI BANTEN

Muhadam Labolo

## *Abstract*

*Sub-district is legally recognized as one of regional organization however in fact this organization has poor function related to the operationalization which increase with insufficient authority. The attributive authority don't accompanied by delegative authority as it looks in Tangerang City Government. In several affairs, instead of giving those to sub-district, the government gives the duty to the other local government offices. The lack of management of the affairs making positions of sub-district did not significant so that the role and position is also not changed much. This study illustrates that the role and position of sub-districts in the city of Tangerang in the acceleration of the implementation of government affairs is not optimal due to the lack of authority in the management of affairs, so that even if the position of sub-district recognized but its role in the settlement of various issues had little impact for the community. Another reasons such as the availability of facilities and infrastructures are supporting factors while the absence of political will from the central government to invent the delegation of several affairs to sub-district in order to strengthen the function and the position of sub-district is the barrier factors. Some efforts that have been made by Tangerang city's government in order to minimize the obstacle of sub-district was observed have not strategic way, unless the implementation of administrative services only.*

**Key words:** *recognized, organization, local government*

## PENDAHULUAN

Pasca pergantian rezim pemerintahan daerah tahun 1999, kedudukan kecamatan berada di titik terlemah yaitu hanyalah bagian dari perangkat organisasi pemerintah daerah. Konsekuensi tersebut mengakibatkan kewenangan kecamatan yang selama ini luas tampak mengecil dan bergantung pada sejauhmana *political will* pemerintah daerah dalam pendelegasian sebagian wewenangan pada kecamatan. Hingga pergantian rezim pemerintahan daerah tahun 2004, kedudukan kecamatan tak mengalami perubahan signifikan kecuali ditambah kewenangan atributif sekalipun dalam kenyataannya tak serta merta menguatkan peran dan kedudukan kecamatan. Ditengah peran dan kedudukan kecamatan yang semakin melemah, tuntutan pelayanan masyarakat justru kian meningkat sebagai dampak dari reformasi yang selalu terus berkembang.

Kendati kebijakan reformasi birokrasi terus bergulir, peningkatan kualitas pelayanan di kecamatan masih terhambat akibat belum jelasnya pembagian kewenangan pada entitas kecamatan. Ketidakjelasan tersebut menimbulkan isu sensitif seperti di wilayah DKI Jakarta dimana Gubernur Ahok bermaksud menghapus kedudukan kecamatan. Ini tentu berbeda, sebab DKI Jakarta merupakan wilayah dengan titik berat otonomi bersifat khusus sehingga pelayanan dasar berada di level kelurahan. Dalam kelemahan sistem dan tekanan internal itulah justru diperlukan pelimpahan sebagian kewenangan sebagai upaya memperkuat entitas kecamatan sebagai perangkat pemerintah daerah. Pelimpahan wewenang diharapkan agar pelayanan

publik seperti pemberian ijin dan pelayanan non perijinan diselesaikan secara langsung di level terbawah yaitu kecamatan. Hal ini secara rasional menciptakan efisiensi dan efektivitas selain mendorong perluasan peran dan kedudukan kecamatan dalam meningkatkan kinerja, khususnya pemberian pelayanan cepat, berkualitas dan murah kepada masyarakat.

Secara normatif, pelimpahan sebagian wewenang dari bupati/walikota kepada camat merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 126 ayat (2) yaitu, kecamatan dipimpin oleh camat yang pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”.

Ditegaskan pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pasal 17 ayat (2) dimana camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan Pasal 15 ayat (2) menguraikan terkait tugas umum kecamatan; selain tugas umum pemerintahan, camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan dan kewenangan lain yang dilimpahkan.

Dari perspektif administrasi publik, pelimpahan sebagian kewenangan dimaksud tidak hanya menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, lebih dari itu meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah. Jika kewenangan dibiarkan terkonsentrasi di tingkat Kabupaten/Kota paling tidak terdapat dua permasalahan pokok yaitu Pemkab/Pemkot cenderung memiliki beban kerja yang terlalu berat (*overload*) sehingga fungsi pelayanan masyarakat dinilai kurang efektif. Disisi lain dampak atas kewenangan yang besar mengakibatkan SKPD di level Kabupaten/Kota justru menciptakan obesitas serta tak efektif dan efisien.

Dewasa ini organisasi kecamatan sebagai perangkat daerah terlihat sebagai organisasi dengan fungsi minim, hanyalah tugas-tugas rutin administratif yang dijalankan tanpa upaya untuk lebih memberdayakan lembaga ini sehingga terjadi inefisiensi yang cukup signifikan. Maka pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota pada camat dapat dikatakan sebagai upaya akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien. Demi mewujudkan hal tersebut, Pemerintah Kota Tangerang mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kota Tangerang. Perda tersebut menerangkan bahwa kecamatan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi yang kemudian akan diatur dalam Peraturan Walikota.

Meskipun demikian hingga kini belum terbit peraturan walikota dimaksud untuk mengatur secara jelas rincian urusan yang dilimpahkan walikota pada camat sehingga peran dan kedudukan kecamatan sebagai perangkat daerah tetap bersifat administratif. Hal tersebut mengindikasikan posisi kecamatan miskin fungsi (*functionless*) sekaligus membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Kota Tangerang dalam jangka panjang. Sejauh ini kecamatan hanya diberikan kewenangan tambahan oleh Pemerintah Daerah Kota Tangerang pada situasi dan keadaan tertentu seperti penerbitan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (*e-KTP*). Berbeda dengan penerbitan KTP reguler yang harus diterbitkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil). Belum lagi jika sejumlah urusan yang lebih dekat di diselenggarakan di kecamatan dalam kenyataannya masih dilaksanakan oleh SKPD. Tingginya beban urusan yang terdistribusi pada sebagian besar satuan kerja pemerintah daerah mengakibatkan kesenjangan (*gap*) antara perangkat daerah yang gemuk urusannya di satu sisi dengan kecamatan yang miskin

urusan disisi lain. Dampak lain adalah semua urusan yang berinteraksi di wilayah administratif kecamatan sulit dikoordinasikan oleh camat karena hilangnya kewenangan dimaksud. Jika peranan dan kedudukan camat semakin menyusut, sementara disisi lain berhadapan dengan beban operasional yang tinggi, bukan mustahil eksistensi kecamatan dapat dihapuskan.

Berangkat dari permasalahan di atas maka ditentukan judul penelitian ini yaitu Peranan dan Kedudukan Kecamatan dalam Akselerasi Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Kota Tangerang Provinsi Banten. Penelitian ini kemudian akan mendeskripsikan sejauhmana keterlibatan kecamatan dari aspek regulasi sesuai tugas pokoknya, aktivitas kecamatan dalam organisasi masyarakat, serta aktivitas yang dipandang strategis dalam masyarakat.

### **Permasalahan**

Permasalahan yang teridentifikasi setidaknya *pertama*, problem ketiadaan landasan yuridis atas rincian kewenangan camat dalam bentuk Peraturan Walikota yang merupakan amanat Perda Kota Tangerang Nomor 6 Tahun 2008. *Kedua*, penumpukan urusan pelayanan pemerintahan pada sejumlah SKPD dibanding kecamatan sehingga pelayanan yang idealnya dilevel kecamatan sulit di akses karena berada di pusat pemerintahan. *Ketiga*, terdapat disparitas pengelolaan urusan pemerintahan dimana terdapat SKPD yang terkesan padat urusan (gemuk) dibanding entitas kecamatan yang justru diharapkan menjadi benteng pertama pemberian pelayanan maksimal sesuai visi Pemerintah Kota Tangerang.

Mengingat waktu dan pembiayaan yang terbatas maka fokus penelitian ini dibatasi pada aspek peran dan kedudukan kecamatan terkait dengan keterlibatan kecamatan dalam organisasi masyarakat baik seperangkat aturan yang membimbingnya, aktivitas dalam organisasi masyarakat serta peranan yang bersifat strategis. Sementara urusan pemerintahan yang akan dilihat adalah urusan yang berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan delegatif dan atributifnya sehingga terlihat akselerasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum rumusan penelitian berkaitan dengan bagaimana peranan dan kedudukan, faktor pendukung dan penghambat serta upaya kecamatan dalam akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kota Tangerang.

### **MAKSUD, TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN**

Maksud penelitian ini ialah untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan semua temuan di lapangan berkaitan dengan peranan dan kedudukan kecamatan dalam akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kota Tangerang, Provinsi Banten. Adapun tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui peranan dan kedudukan, faktor pendukung dan penghambat serta upaya kecamatan dalam akselerasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di Kota Tangerang. Dengan penekanan pada aspek peranan dan kedudukan kecamatan maka secara teoritik penelitian ini lebih memberi ruang bagi pengembangan ilmu sosiologi pemerintahan. Kegunaan praktisnya diharapkan dapat memberi penjelasan sekaligus rekomendasi dalam bentuk saran teknis bagi Pemerintah Kota Tangerang selain sumber kajian dalam mengembangkan draft akademis untuk kepentingan penyempurnaan dan revisi terhadap berbagai tantangan dan kendala yang dihadapi oleh desainer kebijakan (Kementrian Dalam Negeri) apabila sewaktu-waktu dibutuhkan.

### **TINJAUAN TEORETIS PERANAN DAN KEDUDUKAN**

Konsep peran pada hakikatnya mengacu pada aktor, tugas seseorang atau fungsi. Teori peran (*role theory*) mendefinisikan “peran” atau “*role*” sebagai “*the boundaries and sets of*

*expectations applied to role incumbents of a particular position, which are determined by the role incumbent and the role senders within and beyond the organization's boundaries*" (Banton, 1965; Katz dan Kahn, 1966, dalam Bauer, 2003: 54). Selain itu, Robbins (2001: 227) mendefinisikan peran sebagai "*a set of expected behavior patterns attributed to someone occupying a given position in a social unit*". Dalam hal ini strategi dan struktur organisasi juga terbukti mempengaruhi peran dan persepsi peran atau *role perception* (Kahn, et al., 1964; Oswald, Mossholder, dan Harris, 1997 dalam Bauer, 2003: 58). Scott et al. (1981) dalam Kanfer (1987: 197) menyebutkan lima aspek penting peran:

1. Peran itu bersifat impersonal: posisi peran itu sendiri akan menentukan harapannya, bukan individunya.
2. Peran itu berkaitan dengan perilaku kerja (*task behavior*) – yaitu, perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan tertentu.
3. Peran itu sulit dikendalikan – (*role clarity* dan *role ambiguity*)
4. Peran itu dapat dipelajari dengan cepat dan dapat menghasilkan beberapa perubahan perilaku utama.
5. Peran dan pekerjaan (*jobs*) itu tidaklah sama, seseorang yang melakukan satu pekerjaan bisa saja memainkan beberapa peran.

Sebagai batasan akhir, Soekanto (2002:244) melihat lebih jauh soal peran dalam makna yang lebih dinamis yaitu peranan. Dalam konteks ini mencakup tiga hal pokok yaitu:

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan masyarakat;
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi;
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Pengertian di atas setidaknya mengandung makna bahwa peranan berkaitan dengan pertama, seberapa jauh individu mampu menjalankan kewajiban yang diberikan dalam posisi (kedudukan) tertentu. Kedua, peranan berarti sejauhmana keterlibatan individu dalam organisasi masyarakat secara luas. Ketiga, peranan menunjukkan seberapa penting (strategis) keterlibatan individu dalam kehidupan masyarakat.

Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, prestisenya, serta hak-hak dan kewajiban-kewajibannya. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu (Soekanto:2002:264). Selanjutnya Soekanto (2002:264) menjelaskan bahwa masyarakat pada umumnya mengembangkan dua macam kedudukan, yaitu;

1. *Ascribed status*, yaitu kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan rohaniah dan kemampuan. Kedudukan tersebut diperoleh karena kelahiran, misalnya kedudukan anak seorang bangsawan adalah bangsawan pula. Pada umumnya *ascribed-status* dijumpai pada masyarakat dengan sistem lapisan tertutup, misalnya masyarakat feodal, atau masyarakat tempat sistem lapisan bergantung pada perbedaan rasial;
2. *Achieved status*, yaitu kedudukan yang dicapai seseorang dengan usaha-usaha yang disengaja. Misalnya, setiap orang dapat menjadi seorang dokter asalkan memenuhi



persyaratan tertentu dan tergantung pada yang bersangkutan apakah mampu atau tidak menjalaninya;

3. *Assigned status*, merupakan kedudukan yang diberikan kepada seseorang. Kedudukan ini mempunyai hubungan yang erat dengan *achieved status*. Artinya, suatu kelompok atau golongan memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada seseorang yang berjasa, yang telah memperjuangkan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa status atau kedudukan dapat muncul disebabkan oleh dua sebab utama. Pertama, kedudukan yang muncul secara sengaja apabila seseorang melakukan upaya untuk mencapai status tertinggi sehingga menjadi profesional. Kedua, kedudukan yang dicapai secara tak sengaja seperti dalam suatu masyarakat yang bersifat feodal, misalnya diperolehnya gelar bangsawan secara tradisional (turun temurun). Dalam konteks pemerintahan modern, kedudukan diperoleh melalui satu mekanisme yang di desain dalam sistem seleksi dengan persyaratan tertentu. Kedudukan camat misalnya, merupakan posisi yang tersedia dalam organisasi pemerintahan melalui sejumlah persyaratan yang ditentukan. Dengan demikian kedudukan camat adalah status yang diperoleh dengan sengaja oleh mereka yang memenuhi syarat (khususnya ASN) dalam organisasi pemerintahan di Indonesia.

## **KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN KECAMATAN DALAM PERSPEKTIF NORMATIF**

Kewenangan pemerintahan daerah diatur Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (revisi selanjutnya menjadi UU 23 Tahun 2014). Oleh karena penelitian ini masih berpijak pada UU Pemda yang lama, maka kajian normatif dalam penelitian ini masih dalam konteks UU Pemda Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan pemerintah daerah adalah kewenangan yang diserahkan menurut Undang-undang Pemerintahan Daerah, terdiri dari kewenangan wajib dan kewenangan pilihan. Selain itu kewenangan absolut merupakan kewenangan pemerintah yang tak didesentralisasikan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya cara dekonsentrasi merupakan proses pelimpahan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah. Sementara asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Urusan pemerintahan yang diselenggarakan di daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan *concurrent* yang dibagi atas urusan wajib sebanyak 26 urusan dan 7 urusan pilihan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 menjelaskan bahwa kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja camat sebagai Perangkat daerah kabupaten/kota. Selanjutnya pembentukan kecamatan adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai kecamatan di kabupaten/kota. Kemudian pimpinan kecamatan merupakan camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan

daerah pasal 25 ayat (6) yang menyebutkan bahwa bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pada tingkat kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat. Sebagaimana pada ayat (2) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing.

Sesuai UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa kedudukan camat berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas: menyelenggaraan urusan pemerintahan umum; mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada; mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum; mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan; membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan; melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

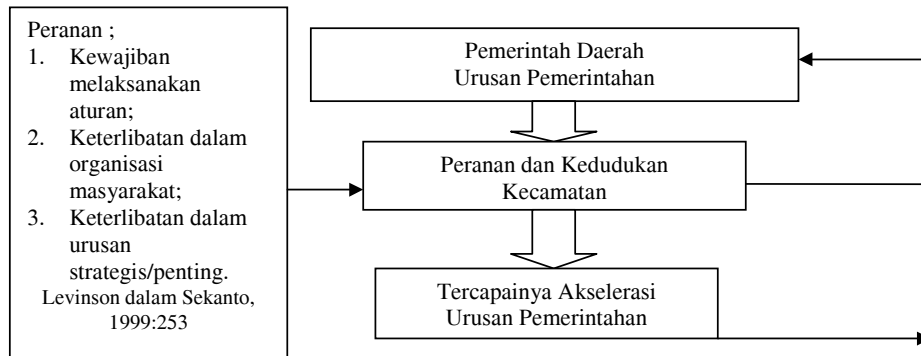
Selain itu tugas camat dalam melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah yang meliputi 9 aspek, yaitu: perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan dan kewenangan lain yang dilimpahkan. Kewenangan demikian merupakan kewenangan yang bersifat delegatif sepanjang dapat dilimpahkan oleh kepala daerah. Namun pada kenyataannya tidak semua kepala daerah melakukan pelimpahan kewenangan sebagaimana diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008. Dampaknya sebagian urusan pemerintahan yang bersifat wajib maupun pilihan terakumulasi di sebagian besar satuan kerja pemerintah daerah tanpa dapat diimplementasikan lebih lanjut ke level terbawah kecamatan. Kondisi ini mengakibatkan kecamatan menjadi satu-satunya satuan kerja pemerintah daerah yang miskin kewenangan sementara operasionalisasi kecamatan setiap tahun terus bertambah tanpa dibarengi oleh kewenangan yang cukup. Faktanya sebagian urusan pemerintahan yang meliputi urusan wajib dan pilihan justru tak begitu efektif dilaksanakan oleh satuan kerja yang lain. Dalam hal ini terjadi disparitas urusan yang tak seimbang.

## **KERANGKA PEMIKIRAN**

Soekanto (2002:243) menjelaskan bahwa peran dan/atau peranan meliputi hak dan kewajiban yang selanjutnya diasumsikan sebagai hak dan kewajiban yang mesti dilaksanakan oleh kecamatan. Dalam konteks ini kecamatan hanya melaksanakan kewajiban sebagaimana tertuang dalam undang-undang pemerintahan daerah dan aturan pelaksanaannya (UU 32 Tahun 2004 dan PP 19 Tahun 2008). Oleh karena peranan mencakup seperangkat aturan yang mesti dilaksanakan oleh setiap aktor, keterlibatan aktor dalam organisasi masyarakat, maupun keterlibatannya dalam aktivitas yang dianggap penting dalam masyarakat, maka peranan camat setidaknya berkaitan dengan sejauhmana kewajiban kecamatan dilaksanakan sesuai aturan.

Pelaksanaan semua kewajiban kecamatan meliputi semua urusan wajib dan pilihan yang didelegasikan secara langsung maupun tidak. Keterlibatan kecamatan dalam organisasi masyarakat meliputi semua aktivitas camat dan perangkatnya pada semua aspek yang membutuhkan pelayanan pemerintah kecamatan. Sedangkan keterlibatan kecamatan dalam dinamika masyarakat yang bersifat strategis meliputi semua gagasan, pemikiran, partisipasi

maupun tindakan langsung yang dinilai sebagai suatu intervensi yang dibutuhkan dalam mempercepat terlaksananya semua urusan pemerintahan yang tidak saja menjadi kewajiban kecamatan, demikian pula urusan yang menjadi kewajiban Pemerintah Kota Tangerang. Pada akhirnya peranan dan kedudukan kecamatan tersebut secara langsung maupun tidak diharapkan mampu mengakselerasikan semua urusan pemerintahan baik yang didelegasikan secara langsung maupun yang selama ini telah menjadi kewajiban kecamatan secara atributif. Secara sederhana pola pikir tersebut dapat didesain dalam kerangka pemikiran sebagai berikut;



**Bagan 1**  
**Kerangka Pemikiran**

Sumber: Peneliti (2016)

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Melalui metode ini, peranan dan kedudukan kecamatan digambarkan apa adanya dalam arti seluas mungkin sesuai temuan di lapangan dan kebutuhan untuk kemudian dideskripsikan secara detil melalui rangkaian fakta yang terjalin secara sistematis. Dalam penelitian ini data diambil dari sumber-sumber yang diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu *person*, *paper* dan *place*. Adapun jenis data digunakan berupa data primer dan data sekunder. Data primer digunakan 2 (dua) teknik pengumpulan data, yakni teknik wawancara dengan perorangan dan diskusi terfokus secara berkelompok. Pengumpulan data melalui teknik wawancara yang bersifat tak terstruktur. Peneliti terlebih dahulu mempersiapkan pedoman wawancara (*guide interview*). Wawancara dilakukan melalui informan kunci dan sejumlah narasumber. Narasumber dipilih kembali untuk berdiskusi dalam suatu pertemuan kelompok secara terfokus (*Focus Group Discussion*) dan dipersiapkan beberapa pertanyaan terlebih dahulu oleh peneliti. Wawancara dilakukan pada camat dan perangkatnya yang mewakili institusi kecamatan, serta masyarakat yang bersentuhan langsung dengan aktivitas peranan dan kedudukan kecamatan.

Observasi meliputi aktivitas camat dalam menjalankan kewajiban sesuai peraturan, keterlibatannya dalam organisasi masyarakat, serta partisipasinya yang bersifat strategis dalam bentuk ide, gagasan, pikiran maupun tindakan nyata di lapangan. Objek pengamatan tidak saja tempat berlangsungnya berbagai peranan dimaksud, demikian pula aktivitas camat dan perangkatnya dalam bentuk tindakan-tindakan positif dalam masyarakat. Dokumentasi digunakan untuk menampilkan gambar secara tertulis dari buku-buku, majalah, dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian dan sebagainya. Dokumen juga dapat

berupa regulasi terkait pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah serta sejumlah dasar hukum bagi penyelenggaraan urusan yang bersifat delegatif pada sejumlah kecamatan di Kota Tangerang. Teknik analisis data dilakukan secara sederhana melalui *reduction, display* dan *conclusion drawing/verification*.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

PP No. 19 Tahun 2008 mengamanatkan camat agar melaksanakan kewenangan delegatif yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Namun tak semua kepala daerah melakukan pelimpahan kewenangan dimaksud pada kecamatan. Hal tersebut menyebabkan kedudukan kecamatan khususnya di Kota Tangerang belum mampu menunjukkan perubahan signifikan dalam rangka meningkatkan akselerasi pelayanan kepada masyarakat. Padahal kedudukan camat dan kecamatan dalam akselerasi penyelenggaraan pemerintahan tersebut sangat strategis. Semestinya, sebagai perangkat daerah yang berada di wilayah masyarakat, kecamatan dapat memberikan dampak yang sangat baik apabila dimaksimalkan oleh pemerintah daerah. Namun hal itu sulit terwujud mengingat belum adanya produk hukum berupa peraturan walikota yang mengatur pelimpahan wewenang pada kecamatan di Kota Tangerang. Belum terbitnya peraturan walikota terkait pelimpahan wewenang disinyalir akibat pembahasan yang terkesan alot antar SKPD dan DPRD maupun karena adanya ketakutan untuk melepas sejumlah urusan yang nantinya turut mengurangi kegiatan dan anggaran SKPD tersebut. Kewenangan yang secara langsung diterima camat sejauh ini terbatas untuk beberapa bidang saja, lainnya hanya bersifat koordinasi sehingga kedudukan kecamatan dan camat menjadi dilematis, memiliki wilayah akan tetapi wewenang yang diberikan sangat terbatas.

Alasan lain terkait peraturan walikota yang belum terbit, berdasarkan hasil wawancara lebih lanjut dengan beberapa camat dan perangkat kecamatan di Kota Tangerang tergambar suatu perspektif bahwa pelimpahan tersebut bukan merupakan suatu keharusan sekalipun dengan alasan untuk mempercepat akselerasi penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan dari perspektif perangkat kecamatan sendiri kedudukan camat masih dipandang sebagai kepala wilayah sekalipun secara struktural organisasi merupakan perangkat pemerintah kota. Bagi masyarakat, eksistensi kecamatan maupun camat dinilai tak mengalami perubahan yang berarti terutama pada bidang pelayanan baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Kendala lain yaitu dalam perspektif pemerintah kota adalah keengganan SKPD untuk mengurangi urusannya karena akan timbul konsekuensi seperti penyusutan anggaran, personil dan perlengkapan. Dengan alasan tersebut, sekalipun tujuan kebijakan pemerintah adalah untuk mendekatkan pelayanan lewat kecamatan, tetap saja berhadapan dengan egoisme sektoral yang bersifat pragmatis sehingga yang diserahkan ke level kecamatan seringkali hanyalah urusan-urusan yang justru tak berbobot.

Dengan demikian, pelimpahan sebagian wewenang dari walikota pada kecamatan pada dasarnya akan memberikan kesempatan besar untuk melaksanakan tugas karena dari segi infrastruktur, sumberdaya manusia, serta anggaran dinilai cukup memadai. Efek dari tidak adanya pelimpahan wewenang ini diantaranya *pertama*, camat kurang efektif melaksanakan tugasnya secara maksimal apabila terjadi intervensi diwilayahnya karena kewenangan dari Kepala Daerah justru didistribusikan pada SKPD, padahal kecamatan masih dianggap sebagai kepala wilayah. *Kedua*, camat kehilangan kreativitas (*political will*) dalam mendorong aktivitas kehidupan bermasyarakat diwilayahnya akibat keterbatasan wewenang yang dimiliki.