



KECAMATAN

UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Editor: Dr. Lala M. Kolopaking



PSP3-IPB

KEMAMATAN UNTUK KESAJAHTERAAN RAKYAT

KECAMATAN

Untuk Kesejahteraan Rakyat

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

KECAMATAN UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Tim Penulis:

Lala M. Kolopaking
Arya Hadi Dharmawan
Eka Intan Kumala Putri
Rilus A Kinseng
Suharno
Fredian Tonny Nasdian
Dyah Ita Mardiyarningsih
Yoyoh Indaryanti

Editor:

Lala M. Kolopaking

Layout dan Desain Sampul:

Mohammad Iqbal Banna

Diterbitkan pertama kali, September 2008

Oleh

Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan – LPPM IPB

Kampus IPB Baranangsiang

Gedung Utama, Bagian Selatan Lt Dasar

Jl. Raya Pajajaran Bogor 16151

Telp. 62-251-8328105/8345724

Fax: 62-251-8344113

Email: pspipb@indo.net.id, psp3ipb@yahoo.com

Hak Cipta dilindungi oleh undang undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh

Isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN: 978-979-8637-53-7

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

PENGANTAR EDITOR

Buku ini menyetengahkan berbagai permasalahan seputar isu kecamatan yang sedang mengalami perubahan seiring diberlakukannya Undang-Undang (UU) No. 22/1999 dan revisinya UU No. 32/2004. Dengan diberlakukannya undang undang tersebut, salah satu dampak perubahan yang terjadi dalam konteks kecamatan adalah termarginalisasinya institusi kecamatan dalam menjalankan berbagai peran dalam pemerintahan di daerah. Peminggiran fungsi dan peran kecamatan tersebut, tidak lain disebabkan karena semua kewenangannya yang selama ini dimiliki (sesuai UU no. 5/1974) telah diambil-alih oleh bupati yang kini diakui secara sah sebagai penguasa daerah tingkat II yang mendapatkan *kekuasaan secara devolutif* dari pemerintah pusat. Hal ini sangat disayangkan karena sebetulnya kecamatan dapat mengambil peran sebagai *media penyalaras* dalam mengelola berbagai program pembangunan yang turun dari pusat, provinsi, kabupaten/kota dan desa.

Pada Bagian II, dipaparkan tentang bagaimana setelah diterapkannya UU No. 32/2004, maka beragam daerah dengan kekhasan kondisi dan permasalahan pemerintahannya masing-masing, secara beragam pula memfungsikan kecamatan.

Dalam kaitan proses tersebut, menarik memperhatikan kecamatan sebagai sebuah lembaga di dalam tata pemerintahan Indonesia. Kecamatan tidak pernah dirancang menjadi lembaga pemerintahan dengan otoritas penuh dalam pengaturan dan pengurus kegiatan secara otonom. Sejak jaman penjajahan hingga masa reformasi, kecamatan lebih difungsikan sebagai alat birokrasi untuk membantu menjalankan administrasi pemerintahan di daerah. Namun kecamatan dan camat pernah berhasil menjadi unit pengorganisasian pembangunan pedesaan.

Buku ini memaparkan hasil studi yang berupaya melacak kedudukan dan peranan kecamatan tersebut. Kemudian, bila kehadiran kecamatan untuk memainkan fungsi/perannya tetap dibutuhkan oleh masyarakat, maka bagaimanakah institusi ini sepiantasnya diposisikan kembali? Persoalan-persoalan kritical apa sajakah yang sebenarnya melekat dan harus dihadapi/diatasi oleh sistem tata-pemerintahan daerah secara keseluruhan berkenaan dengan pengaturan institusi kecamatan di Indonesia?

Ada baiknya fungsi tugas dan kewenangan kecamatan ini diatur kehadirannya dalam peraturan setara undang-undang dan peraturan turunannya dalam rangka menguatkan peran lembaga ini sebagai jembatan pembangunan.

DAFTAR ISI

BAGIAN I: PENDAHULUAN

Melacak Kecamatan Masa Depan Lala M. Kolopaking dan Arya Hadi Dharmawan.....	1
Pembelajaran Implementasi Kebijakan tentang Kecamatan pada Era Otonomi Daerah Arya Hadi Dharmawan.....	11

BAGIAN II:

PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN

Eksistensi Kecamatan Ketika Mukim Diakui Legalitasnya: Teladan dari Kabupaten Aceh Besar Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Eka Intan Kumala Putri.....	25
Kecamatan dan Nagari di Era Otonomi Daerah: Teladan dari Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat Rilus A. Kinseng.....	59
Implementasi Kecamatan di Daerah Istimewa: Teladan dari Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Suharno dan Eka Intan Kumala Putri.....	79
Kecamatan Diantara Desa Dinas dan Desa Adat di Kabupaten Bangli dan Karangasem, Provinsi Bali Lala M. Kolopaking.....	101
Implementasi Kecamatan di Kawasan Perbatasan : Teladan dari Kabupaten Sambas, Provinsi Kalimantan Barat Fredian Tonny Nasdian.....	117

**BAGIAN III:
ANATOMI TEMATIK KELEMBAGAAN
KECAMATAN**

Pengabaian Peran Kecamatan dalam Perencanaan Wilayah Spasial di Era Otonomi Daerah Eka Intan Kumala Putri.....	113
Peran Kecamatan dalam Pembangunan Berkelanjutan: Analisis Perspektif Ekologi Manusia Dyah Ita Mardiyarningsih.....	161
Perubahan Status dan Kewenangan Camat Serta Implikasinya Rilus A. Kinseng.....	169
Dinamika Pengembangan Kelembagaan Kecamatan Fredian Tonny Nasdian.....	205
Menemukan Bentuk dan Peranan Baru Kecamatan sebagai Organisasi Publik Suharno.....	243
Kinerja Kecamatan dalam Pandangan Publik Yoyoh Indaryanti.....	263
Memetakan dan Merumuskan Kembali Kedudukan dan Peranan Kecamatan Lala M. Kolopaking.....	297

**BAGIAN IV:
PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN**

Arah dan Skenario Ketata-Pemerintahan Kecamatan Ke Depan Arya Hadi Dharmawan.....	323
---	-----

Kecamatan Diantara Desa Dinas dan Desa Adat di Kabupaten Bangli dan Karangasem, Provinsi Bali

Oleh: Lala M. Kolopaking

Pendahuluan

Kecamatan di Provinsi Bali menarik untuk diperhatikan. Oleh karena perubahan administrasi pemerintahan dari segi jumlah dan kualitas kelembagaan cenderung terjadi di aras kecamatan. Dengan ciri, administrasi pemerintahan di aras kabupaten/kota tidak mengalami perubahan. Pada Tahun 2004 dicatat pemekaran Kecamatan Denpasar Utara sehingga jumlah kecamatan di Provinsi Bali menjadi 56 kecamatan. Perubahan jumlah kelurahan juga mengalami perubahan, pada tahun yang sama dicatat telah ada 89 kelurahan. Meskipun, jumlah desa di Provinsi Bali sampai Tahun 2004 jumlah desa diketahui tidak ada perubahan, yaitu sebanyak 593 desa⁸.

⁸ Sebagai catatan, kajian dilakukan di satu kecamatan di Kabupaten Bangli dan satu kecamatan di Kabupaten Karangasem sebagai Teladan. Dua kabupaten tersebut adalah dua dari delapan kabupaten, dan satu kota di Pemerintahan Provinsi Bali. Empat kabupaten lainnya, adalah Jembrana, Tabanan, Badung, Gianyar, Klungkung, Buleleng, sedangkan Pemerintahan kotanya adalah Kota Denpasar.

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

Perhatian terhadap kecamatan di Provinsi Bali memang menjadi menarik untuk ditelaah. Hal ini berkaitan dengan adanya perubahan sistem pemerintahan dari *rejim sentralisme* ke *rejim desentralisasi* yang mula dikukuhkan oleh Undang Undang (UU) No.22 Tahun 1999 tentang "Otonomi Daerah", kemudian disempurnakan oleh UU No. 32/2004. Perubahan yang memberikan konsekuensi sangat luas dan mendalam pada sistem tata pemerintah daerah di Indonesia.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, diketahui pemerintah kecamatan mengalami perubahan status, dari "perangkat wilayah" dalam asas dekonsentrasi menjadi "perangkat daerah" dalam asas desentralisasi. Didalam pasal 120 UU No. 32 tahun 2004, dinyatakan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Status kecamatan ditegaskan dalam pasal 1 PP No. 72/ 2005 bahwa kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan kota.

Debat yang kemudian ditemukan dan melatarbelakangi kajian di Provinsi Bali adalah tentang wujudnya dilema kecamatan. Hal ini dalam pengertian, ada pandangan yang pada satu sisi mengakui kewenangan kecamatan seperti yang dinyatakan dalam perundang-undangan yang berlaku pada saat ini karena kewenangan otonom berada di desa dan kabupaten/kota serta provinsi. Namun, di sisi lain ada yang berpandangan bahwa status dan kedudukan kecamatan semestinya kembali pada status dan kedudukan yang pernah ada atau paling tidak mempunyai kejelasan pengaturan atau mendekati yang sebelumnya ada. Oleh karena ketiadaan wewenang otonom kecamatan dipandang sebagai persoalan struktural yang menyebabkan kecamatan kehilangan kekuasaan dan legitimasinya, sehingga tidak berdaya dalam menjalankan pemerintahan dan membeli pelayanan kepada masyarakat sehari-hari.

Berdasarkan hasil kajian lapangan di dua kecamatan di Provinsi Bali, ditemukan bahwa kemerosotan fungsi, peran dan kewenangan kecamatan dan camat, ternyata diikuti oleh pandangan tersendiri dari masyarakat desa. Mereka tetap memandang penting peranan kecamatan dalam mengembangkan hubungan sosial kemasyarakatan dan pelayanan publik. Peranan ini tidak dapat (atau belum dapat) digantikan oleh kelembagaan dan/atau mekanisme lain. Bahkan, ada gejala bahwa

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

masyarakat di aras akar-rumput samasekali tidak menghendaki penghapusan kecamatan dalam sistem tata-pemerintahan daerah. Artinya, kecamatan dan camat tetap memiliki "nilai lebih" dalam kehidupan sosial kemasyarakatan lokal. Nilai lebih itu adalah jaminan rasa aman (fungsi menjaga) dan sumber pengayoman (fungsi melindungi) serta adanya "tempat-terdekat" untuk mengadukan persoalan-persoalan kesejahteraan dan keadilan sosial kepada pemerintah. Artinya, masyarakat tetap berharap agar kecamatan tetap mempunyai peranan untuk menjaga, melindungi dan melayani.

Ada juga temuan lain didalam kajian lapangan tersebut yang menunjukkan indikasi, bahwa berbagai perubahan tentang pengaturan kecamatan belum dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Bahkan, yang ada adalah hanya kekhawatiran tanpa kepastian arah pengaturan atas ruang-lingkup kewenangan kecamatan akan melahirkan kekecewaan masyarakat atas peran camat dan kecamatan. Oleh karena erosi kewenangan kecamatan telah membuat proses ikutan yang membuat kecamatan tidak berdaya akibat:

1. Hilangnya kewenangan kecamatan terhadap pemerintahan atas hierarki penentuan di bawahnya (pemerintah desa) yang selama ini terhubung baik secara struktural maupun fungsional. Kini, hubungan itu lebih banyak diletakkan pada ikatan moral semata-mata.
2. Hilangnya kewenangan untuk mengurus pelayanan publik karena terjadi pengalihan besar-besaran ke otoritas administrasi pemerintah kabupaten/kota. Kecamatan hanya menjadi lembaga pemberi rekomendasi bagi masyarakat yang hendak mengurus segala macam perijinan, yang menyebabkan rantai birokrasi justru makin panjang.
3. Hilangnya fungsi-fungsi positif kecamatan didalam perancangan dan pelaksanaan pembangunan di aras lokal akibat ketiadaan hak untuk mengetahui atau menentukan hal-hal teknis operasional pembangunan karena telah menjadi hak dinas sektoral, maka kecamatan tidak lagi dapat memantau dan melakukan "quality assurance" atas program dan proyek yang datang di wilayahnya.

Ketiga hal di atas, menjadikan kecamatan ibaratnya lembaga yang menjadi tumpuan masyarakat tetapi pada kenyataannya semakin tidak dapat banyak berbuat. Akibat kelembagaan kecamatan menghadapi ketidakpastian hak, tanggungjawab dan kewenangan dalam mengelola pemerintahan dan

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

pembangunan di wilayahnya. Dengan demikian, kepastian tentang kehadiran kecamatan dan peranannya menjadi sangat penting untuk diungkap. Dengan demikian, melacak dan menemukan bentuk hal tersebut sebaiknya dikembangkan dalam kerangka pemerintahan di Bali dan Indonesia umumnya pada masa depan merupakan langkah strategis.

Dasar Pilihan Kecamatan Teladan

Kecamatan di Provinsi Bali mengenal keragaman. Dengan dasar itu, kemudian dipilih dua kabupaten secara sengaja. Pertama, kajian dilakukan di Kabupaten Bangli karena kabupaten ini dapat menjadi satu teladan karena kelembagaannya cukup kuat dipengaruhi kelembagaan adat dan belum menindaklanjuti pemberian kewenangan ke kecamatan. Sedangkan, lokasi kajian keduanya adalah di Kabupaten Karangasem yang dipengaruhi kelembagaan adat dan sudah mendelegasikan beberapa kewenangan kabupaten ke kecamatan melalui Peraturan Bupati (perbup). Kecamatan di Kabupaten Bangli yang ditelaah adalah Kecamatan Tembuku, sedangkan di Kabupaten Karangasem yang dikaji di Kecamatan Kubu.

Pelajaran-pelajaran berasas pengalaman yang dikaji di dua kabupaten itu digunakan untuk melacak bukti yang menyokong konsep yang dibangun sebelum melakukan kajian lapangan. Proses ini dilakukan untuk menginvestigasi fakta-fakta yang berkaitan dengan konteks lokal di dua kabupaten tentang kecamatan yang hidup dalam keseharian masyarakat, terutama sejak era desentralisme (kebijakan pengembangan otonomi daerah) dijalankan selama delapan tahun terakhir. Beberapa pertanyaan khusus dalam hal ini, lalu diajukan untuk menemukan pertanyaan umum sebagaimana disampaikan didalam uraian di atas, yaitu:

- (1) Apabila kecamatan tetap dibutuhkan masyarakat oleh masyarakat di Provinsi Bali, bagaimana paradigma yang sepatasnya digunakan dalam memposisikan kembali kelembagaan kecamatan? Persoalan-persoalan kritikal apa sajakah yang sebenarnya melekat dan perlu dihadapi/diatasi oleh sistem tata-pemerintahan daerah secara keseluruhan berkenaan dengan pengaturan kecamatan?
- (2) Apabila skenario penghilangan kelembagaan kecamatan itu diabaikan di Provinsi Bali, maka pertanyaannya: apakah kelembagaan kecamatan pada masa depan memerlukan penguatan kekuasaan atau kewenangan (*power-approach*)? Ataukah kelembagaan kecamatan hanya membutuhkan hanya sekedar penguatan kapasitas pengelolaan kelembagaan (*governance approach*)?

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

- (3) Apabila kelembagaan kecamatan tetap dibutuhkan kehadirannya, maka bagaimanakah format tata-pemerintahan menempatkan kelembagaan kecamatan ke depan?

Mengakui Kecamatan untuk Kesejahteraan yang Saling Memberdayakan Antar Pihak

Kecamatan di dalam kerangka perkembangan dan pengembangan masyarakat di Provinsi Bali diketahui mensyaratkan pengakuan akan ciri desa-desa di Provinsi Bali yang selain mengenal pengaturan negara (desa-desa dinas), juga mengenal peradatan sebagai pengikat (desa-desa adat). Kecamatan pun dicatat mengenal keragaman kinerja kecamatan yang dicirikan oleh tidak dipisahkannya hubungan antara kecamatan dengan desa-desa dinas dan desa-desa adat didalam mendorong kesejahteraan masyarakat. Kecamatan dalam hal ini menjadi satu simpul hubungan untuk mengharmoniskan desa-desa dinas, dan desa-desa adat, dengan kabupaten/kota dan provinsi. Hal tersebut diketahui telah berjalan sejak lama di Provinsi Bali.

Dalam konteks masyarakat di Provinsi Bali, secara ideologis-filosofis kecamatan masih dipandang menjadi sebuah kelembagaan yang perlu ada, lebih lagi pada kawasan yang masyarakat dan desanya mengenal keterisolasian lokasi. Namun demikian, keberadaan lembaga kecamatan bukan dalam arti mengembalikan posisi lama kecamatan yang menjadi bagian kekuasaan pusat. Kelembagaan kecamatan dipandang masyarakat perlu diposisikan lebih pada kelembagaan yang melakukan "pembelaan terhadap kondisi masyarakat bawah". Dalam hal ini, kelembagaan kecamatan perlu diposisi untuk dapat mendorong derajat kesejahteraan masyarakat lebih baik. Artinya, kecamatan perlu dibekali metode didalam mengupayakan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan akan kemakmuran secara ekonomi dan berkeadilan, terlindungi, dan damai. Selain itu, metode tersebut termasuk didalamnya untuk dapat dilayani semua urusannya dengan baik, serta dapat mengembangkan berbagai pergaulan kemasyarakatan secara produktif dan progresif.

Bila dalam kerangka ideologis-filosofis ini terjadi sedikit pemihakan kepada kaum "kebanyakan" atau kurang beruntung (*populisme*), bukan berarti bahwa golongan lapisan berpunya tidak akan mendapatkan perhatian samasekali. Hal ini diperlukan agar ruh UU yang kelak mengatur pemerintahan daerah yang baru (revisi UU 32/2004) memberikan perhatian lebih kepada dimensi *keadilan sosial* (*social justice*)

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

yang selama ini dihadapi oleh golongan miskin di Pedesaan Provinsi Bali. Dengan demikian, kecamatan juga disemangati oleh ideologi membangun suasana saling pemberdayaan antar pihak dalam suasana demokratisme sebagai jalan untuk mencapai kesejahteraan sosial masyarakat pedesaan.

Dengan semangat di atas, kelembagaan kecamatan di Provinsi Bali disebutkan masyarakat diinginkan agar dikembangkan bukan untuk kembali melahirkan "raja-raja" kecil sebagai penguasa baru di wilayah kecamatan. Tetapi, arah pengembangannya lebih pada upaya pembenahan kecamatan yang dapat memegang amanah dengan prinsip: (1) pembenahan kelembagaan kecamatan bukan tujuan akhir (*end*) dari keseluruhan proses rekonstruksi kelembagaan pemerintahan, melainkan sekedar alat (*means*) untuk mencapai tujuan ideologis (kesejahteraan sosial) dari masyarakat pedesaan; (2) pembenahan kelembagaan bekerja di ranah penataan fungsi-fungsi atas kewenangan yang ada, dan bukan strukturalisme kekuasaan melalui upaya "perebutan kekuasaan" (kewenangan) atas struktur pemerintahan pada hierarki di atasnya; dan (3) penataan ulang kelembagaan kecamatan tetap berada dalam koridor penguatan tata-hubungan fungsional dengan kelembagaan lain, dan bukan untuk memperkuat kembali posisi kekuasaan kecamatan menjadi "daerah otonom baru" sebagaimana pernah dialami pada masa UU 5/1974; dan (4) menghargai realitas sosio-budaya Bali dalam penataan kecamatan. Dengan prinsip keempat tersebut, maka sejumlah prinsip-turunannya, seperti pendekatan perencanaan partisipatif yang berkeberlanjutan dan keadilan lingkungan, pluralisme-inklusivisme budaya yang selama ini dihidupkan akan menjadi bagian dari arah pengembangan kelembagaan kecamatan didalam masyarakat di Provinsi Bali.

Budaya Lokal untuk Penguatan Kapasitas Kecamatan

Keberadaan kecamatan tidak lepas dari kehadiran camat. Dengan demikian, dilema-kecamatan menjadikan sebagian camat-camat berkeinginan agar status kecamatan dapat dikuatkan dan diperjelas, atau diarahkan untuk dapat menyerupai "perangkat wilayah". Hal ini diperlukan karena pandangan masyarakat tentang kelembagaan kecamatan sebagai wilayah adminsitratif pemerintahan, dan mengenai sosok camat sebagai figur penguasa wilayah belum berubah. Bahkan, di dua kecamatan yang dijadikan lokasi kajian membuktikan keinginan tersebut sangat kuat. Baik masyarakat maupun pemerintah desa secara faktual masih melihat camat sebagai kepala wilayah dengan fungsi-fungsi sosial yang mengikat. Camat secara sosiologis masih dianggap sebagai kepala wilayah

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

yang memiliki peran-peran sosial seperti untuk ikut melakukan mediasi konflik, komunikasi sosial, memimpin acara-acara sosial dan tidak dapat dilepaskan dari kelembagaan adat. Camat masih ditempatkan sebagai salah satu tokoh masyarakat dan "penguasa" di wilayah kecamatan yang diharapkan dengan kekuasaan yang dimilikinya akan memainkan peran-peran sosial lebih jauh.

Di Kecamatan Tembuku, Kabupaten Bangli, diketahui kecamatan dan camat bukan hanya sebagai pejabat pemerintahan tetapi juga kelembagaan dan tokoh panutan yang didukung oleh akar budaya yang melekat pada struktur masyarakat. Seorang kepala desa menyebutkan kecamatan itu melanjutkan institusi di jaman Kerajaan Bangli yang disebut Ponggawa. Oleh karenanya status camat selain pejabat pemerintahan, juga tokoh panutan masyarakat didalam kelembagaan adat.

Camat di kecamatan-kecamatan dengan pengaruh kuat kelembagaan adat di Bali diperkirakan status dan perannya tidak akan terpisahkan sebagai tokoh panutan masyarakat, bukan hanya pejabat pemerintahan. Sebagaimana disebutkan oleh masyarakat di Kecamatan Tembuku, bahwa camat itu harus mempunyai Bibit, Bobot, dan Bebet tertentu. Secara kebetulan, camat yang ketika kajian dilakukan memenuhi persyaratan itu. Ia seorang keturunan raja, berpendidikan dengan lulusan dari perguruan tinggi nasional terkemuka dengan bidang "ilmu pemerintahan" dan mempunyai pergaulan politik yang cukup luas di tingkat provinsi maupun nasional—"orang marhaen". Oleh karenanya, selama untuk membela kepentingan publik, dengan menjalankan status tokoh panutan, camat "berani" berkreasi di luar pengaturan yang ada. Istilah yang diungkap di forum pertemuan adalah berani menyimpang asal bukan menyeleweng dari amanat rakyat⁹. Melalui asas ini pelayanan ke masyarakat dilakukan melalui Unit Pelayanan Teknis Daerah (UPTD). Artinya, pelayanan-pelayanan itu tetap dibawah kendali camat sebagai pejabat untuk menentukan arah dan koordinasi kebijakan.

Seorang tokoh desa menyatakan, bahwa selain kecamatan sebagai lembaga yang dikuatkan, penting mengingatkan pejabat di kecamatan agar lebih mengutamakan mencari kehorifan bukan kekayaan. Menguatkan pandangan ini baik juga mengutip contoh yang diungkap oleh seorang camat di forum diskusi yang dilakukan, bahwa menjalankan peran camat perlu dilandasi oleh tekad

⁹ Ketika menghadapi sebuah kasus penanganan konflik akibat perseteruan antar masyarakat yang dilatarbelakangi persoalan adat, camat ini diberi peringatan oleh bupati, bahkan akan diskors. Namun, hal itu ditolak oleh masyarakat. Masyarakat kemudian berunjuk rasa membela dan mempertahankan camat sebagai tokoh panutannya.

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

memperjuangkan kepentingan masyarakat. Dalam konteks kondisi Kecamatan Tembuku yang khas dapat dicontohkan, bahwa persoalan keamanan negara di beberapa kecamatan di Provinsi Bali dapat tidak menonjol, maka peran militer (Danramil) tidak besar. Persoalan ketertiban memang ada, tetapi tidak juga berat. Oleh karenanya peran polisi (Kapolsek) sekali-kali. Peran camatlah yang lebih dominan sebagai pejabat pemerintahan wilayah dan tokoh adat. Dengan pola itu, diperkirakan yang penting di Provinsi Bali adalah mengutamakan pembangunan dari "arus bawah". Dicontohkan, meskipun orang sering berpendapat bahwa di pusat itu dipenuhi "orang-orang pintar", turun ke provinsi dipenuhi "orang pintar", turun ke kecamatan sampai desa semakin dipenuhi "orang tidak pintar". Namun kenyataannya, didalam Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di kecamatan yang mengutamakan pengelolaannya secara partisipatif dengan lebih banyak melibatkan "orang desa", hasilnya lebih baik dibanding yang dikembangkan oleh "orang-orang pintar" dari pusat. Hal ini menunjukkan, bahwa tidak saja perlu melihat kinerja camat, tetapi juga pada penguatan kelembagaan kecamatan.

Ada beberapa catatan persoalan yang dihadapi oleh sebagian kecamatan di Provinsi Bali dalam hal yang mengikuti kinerjanya. Persoalan yang disebutkan, antara lain fasilitas kecamatan sering tidak bekerja optimal dalam pelayanan publik, sehingga tidak ikut mendorong peningkatan pendapatan masyarakat yang hidup dibawah garis kemiskinan. Kondisi tersebut menyebabkan masih adanya kesenjangan ekonomi antar lapisan masyarakat dan antar kawasan. Hal yang dicatat lainnya, masih beragamnya komitmen camat dan kecamatan dalam pemberdayaan masyarakat. Ada catatan yang menyatakan sampai saat ini belum ada perancangan pembangunan di aras kecamatan yang baku dan berjalan baik. Camat-camat pun dalam kondisi sekarang ini jarang hadir dalam rapat-rapat di Forum Satuan Kerja Pemerintahan Desa (SKPD). Hal tersebut dapat terjadi diperkirakan akibat ketidakadaan petunjuk teknis yg membedakan antara UU no.5/74 dan UU 32/2007 shg camat-camat tidak atau belum mengetahui dengan pasti perbedaan keduanya dalam penyelenggaraan ke pemerintahannya menurut kedua UU tersebut. Belum lagi pendanaan untuk menyelenggarakan kegiatan di kecamatan menjadi sangat terbatas. Hanya cukup untuk pengelolaan kecamatan sebagai kantor. Pendanaan saat ini lebih banyak disalurkan melalui UPTD-UPTD. Belum lagi penguatan peran dan fungsi kecamatan ini sangat tergantung pada kemauan politik dari masing-masing pemerintah kabupaten/kota. Ada baiknya mencatat keluhan seorang camat dalam hal ini yang berpandangan, bahwa hanya pemerintahan kabupaten/kota

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

yang menginginkan perubahan lebih baik atas kinerja kecamatanlah yang mampu menerobos persoalan-persoalan yang mendera kecamatan, sehingga tidak dapat berkinerja dengan baik.

Apabila persoalan-persoalan itu kemudian memunculkan kesimpulan yang mengatakan akibat dilema kecamatan menjadikan kecamatan tidak cukup tenaga untuk berkinerja, maka kesimpulan tersebut tidak selalunya benar. Camat dan Kecamatan Kubu di kabupaten Karangasem dapat menjadi contoh. Kecamatan dapat berkiprah sebagaimana "penguasa wilayah" karena dukungan Peraturan Bupati (Perbup) No 28 Tahun 2005 yang memayungi pendelegasian beberapa urusan kabupaten ke kecamatan. Melalui Perbup tersebut, camat dan kecamatan mulai dapat berfungsi sesuai keperluan. Meskipun demikian, hal tersebut tidak selalu berlaku di seluruh kecamatan di Kabupaten Karangasem. Ada juga, kecamatan yang masih menilai Perbup tersebut belum dijalankan secara optimal. Camat dan kecamatan masih belum benar-benar dijadikan bagian dari struktur pemerintahan di aras lokal yang dibanggakan. Belum lagi, Perbup tersebut tidak diikuti oleh kebijakan lain yang dapat mendorong penguatan kelembagaan kecamatan yang benar-benar membuka ruang bagi masyarakat dan desa untuk memenuhi kebutuhan bersamanya, baik dalam pelayanan maupun pembangunan. Istilahnya perlu ada kebijakan dalam Kategori Tiga P (Personal, Prasarana dan Pembiayaan).

Pengalaman Kecamatan Kubu memperlihatkan, bahwa penyeragaman pengaturan tentang kecamatan memang memerlukan peluang daerah untuk dapat mengembangkan penyesuaian pengaturan. Peluang ini di Provinsi Bali dapat dimanfaatkan masing-masing daerah mengeluarkan peraturan sesuai karakteristik, baik dari sisi luas geografis, relasi antar desa dan sebagainya. Pada akhirnya memang pengaturan kecamatan cenderung beragam dan mengikuti upaya penanganan yang sesuai dengan masalah-masalah yang berkembang. Pasal 126 ayat (2) UU No. 32 tahun 2004 memang menyebutkan, bahwa kewenangan kecamatan merupakan hasil pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain itu, sebagaimana diatur dalam dalam ayat (3), kecamatan juga bertugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi: (a) mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat; (b) mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; (c) mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan; (d) mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; (d) mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

di tingkat kecamatan; (e) membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan (f) melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan. Pasal inilah yang disebut-sebut oleh pejabat-pejabat di kecamatan di Provinsi Bali sebenarnya dapat menjadi media untuk pemerintah daerah (kabupaten) untuk inovatif dan kreatif menyesuaikan pengaturan sesuai dengan keperluan.

Camat di Kecamatan Kubu dapat menjadi satu contoh aktor kebijakan yang lebih mengedepankan kedudukannya sebagai pejabat publik dengan kepemimpinan yang khas. Kebijakannya selalu merujuk pada ketersediaan prosedur perundang-undangan yang ada. Sebagai contoh detail, status dan peran camat sebagai fasilitator sebagaimana ditegaskan dalam pasal 98 ayat (2) PP No. 72/2005 dapat diperankannya. Masyarakat Kecamatan Kubu didorong untuk ikut aktif terlibat kerjasama antar pihak untuk pengembangan wilayah. Hal yang menarik kerjasama ini melintasi wilayah administrasi, dengan pihak-pihak di luar Kabupaten Karangasem, yaitu Kecamatan Tejakula, Kabupaten Buleleng. Kegiatan ini dibawah payung kegiatan tentang Pengembangan Kawasan Perdesaan Berbasis Komunitas yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Melalui kegiatan yang sarat inovasi pengorganisasian, Camat Kecamatan Kubu dapat berlatih untuk berperan sebagai fasilitator didalam mendorong pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa yang baik. Ia pun dapat berinovasi untuk melakukan penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga; pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dan desa, serta melakukan koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.

Berdasarkan uraian di atas, maka pembahasan pengembangan kecamatan di Provinsi Bali sebenarnya tidak dapat lepas dari hubungan vertikal yang bersandar pada nilai-nilai budaya masyarakat atau peradatan tentang kecamatan dengan kabupaten, dan kecamatan dengan desa-desa yang ada di wilayahnya. Dengan demikian, apabila kemudian ingin keluar dari dilema kecamatan, maka pilihannya adalah memastikan kecamatan tetap ada dan memperjelas fungsinya. Kehadiran kecamatan tidak lepas dari adat yang memang memberi tempat pada pengelolaan hubungan antar masyarakat dan desa. Dengan demikian, pembubaran kecamatan di Provinsi Bali sekali lagi masih merupakan sebuah pilihan sulit dan cenderung tidak diterima. Namun, apabila seandainya akan dilakukan juga, maka sebelum itu diputuskan penguatan kapasitas masyarakat desa dinas dan adat perlu dilakukan.

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

Pembubaran kecamatan dapat diputuskan pada titik masyarakat dan desa (adat dan dinas) telah benar-benar kuat dan mandiri. Meskipun, pembubaran kecamatan bukan pilihan. Lebih lagi di kecamatan yang mempunyai wilayah dengan meliputi desa-desa yang terisolasi. Akan tetapi, apabila itu akan dilakukan juga, maka keputusan dapat diambil setelah birokrasi di aras kabupaten telah kuat dan berteknologi canggih, sehingga dapat memberi pelayanan ke publik dengan baik¹⁰.

Pilihan pengembangan kecamatan pada dasarnya menemukan kembali fungsi-fungsi kelembagaan kecamatan yang benar-benar dibutuhkan. Langkah yang dalam hal ini perlu dimulai dengan pengakuan dan penerapan nilai-nilai budaya lokal yang telah teruji didalam mengorganisasikan masyarakat memenuhi keperluannya. Baru setelah itu dikembangkan pengaturan yang dapat memberi ruang bagi kelembagaan kecamatan untuk berperan melalui pemberian delegasi beberapa urusan dari pemerintah kabupaten/kota. Di dalam pengaturan ini kemudian wujud keperluan pengaturan tentang kecamatan itu mempunyai ukuran-ukuran minimal yang mengikat bupati/walikota untuk mendelegasikan wewenang atau urusan kepada camat tentang jenis dan kedalaman urusan yang perlu ditangani. Baru, sebagaimana telah disebut sebelumnya pengaturan itu perlu juga diikuti oleh kebijakan sistematis tentang 3 P (Personal, Prasarana dan Pembiayaan) agar kelembagaan kecamatan menjadi kuat untuk melayani masyarakat dan memfasilitasi upaya-upaya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Tanpa kebijakan 3 P secara sistematis, diperkirakan tetap akan ada kegamangan psikologis bagi camat untuk mengambil keputusan. Artinya, diperlukan "payung hukum" tentang ukuran-ukuran minimum atau "standar minimum cakupan", "bentuk kewenangan" serta "sistem-insentif" yang mungkin saja didasarkan pada keragaman wilayah. Oleh karena itu mengembangkan "tipologi kecamatan" perlu dijadikan sebagai basis untuk memutuskan dan mengatur tentang jenis dan kedalaman pendelegasian wewenang kepada camat yang perlu dilakukan oleh bupati/walikota. Pengembangan tipologi kecamatan tersebut sepantasnya dilakukan agar pemerintahan kabupaten kota memahami keragaman kecamatan di

¹⁰Sebenarnya menarik mempelajari penguatan kabupaten dan menjadikan kabupaten sebagai perangkat daerah di Kabupaten Jembrana. Namun, dari kunjungan singkat ada gejala di kabupaten ini---yang konon mengunggulkan pelayanan publik dengan pengaturan yang baik, belum sampai taraf untuk menghilangkan kecamatan. Malahan, dari wawancara informal dengan pejabat-pejabat daerah dan kelompok masyarakat, ada gejala penguatan kabupaten yang dilakukan lebih menguatkan "iklim birokrasi sentralisasi" dengan menghilangkan nuansa kebebasan masyarakat dalam berekspresi dan berdemokrasi.

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

daerahnya. Dengan maksud agar pengembangan kelembagaan kecamatan dapat dirancang dengan baik. Langkah-langkah itu semua dengan dasar dilandasi oleh kesadaran untuk memperbaiki pelayanan kecamatan ke masyarakat. Artinya, langkah-langkah pengembangan kelembagaan kecamatan tersebut perlu dijaga agar tidak terjebak kembali dengan menjadikan camat sebagai penguasa wilayah.

Ringkasnya, kelembagaan kecamatan tetap diperlukan kehadirannya dalam sistem tata-pemerintahan daerah di Provinsi Bali lebih diutamakan dilakukan terhadap kecamatan-kecamatan yang melayani masyarakat di daerah pedesaan (khususnya yang membawahi desa-desa masih terletak di wilayah atau kawasan terisolasi dari pusat pelayanan). Dengan harapan kegiatan pengembangan kecamatan tersebut lebih menguatkan peran kecamatan dalam tiga fungsi klasiknya: pemerintahan, pelayanan kemasyarakatan, dan koordinasi pembangunan. Oleh karenanya apabila ada langkah penghapusan kecamatan pun, maka prosesnya perlu dipersiapkan dengan seksama. Kecamatan yang awal-awal dicoba dihapuskan misal kecamatan di perkotaan dengan syarat sepanjang fungsi kelurahan dan kantor walikota telah mampu menggantikan peran-peran sosial-kemasyarakatan yang selama ini telah dimainkan oleh kecamatan. Artinya, diperlukan penguatan kelembagaan pemerintahan kota dan kelurahan dalam memberi pelayanan kepada masyarakatnya sebelum kecamatan dihapuskan dari sub-sistem pemerintahan kota.

Fungsi Kecamatan pada Masa Depan

Kelembagaan kecamatan pada masa mendatang hendaknya difungsikan ke dalam tujuh fungsi penting pelayanan dan pembangunan serta pemberdayaan masyarakat. *Pertama*, kelembagaan kecamatan perlu dikembangkan menjadi *pusat pelayanan publik*. Hal ini dengan maksud menjadikan kecamatan kuat dalam memberi semua informasi tentang hal-hal sosial-kemasyarakatan yang menyangkut segala hak dan kewajiban tiap-tiap penduduk sebagai warga-negara. Bahkan, dapat juga kecamatan dalam jenis dan skala kedalaman tertentu diberi kewenangan untuk melakukan pemberian perijinan usaha. *Kedua*, kelembagaan dapat dikembangkan menjadi *pusat pengelolaan krisis*. Fungsi kecamatan yang ingin dikembangkan dalam hal ini terutama sebagai pusat penanganan konflik yang terjadi di masyarakat. Misalnya, konflik karena persoalan adat atau perseteruan karena persoalan-persoalan sosial di kawasan rawan bencana alam. Selain itu, fungsi pengelolaan krisis juga mencakupi penanganan pencegahan kerusakan sumberdaya alam. Untuk memerankan fungsi ini, maka kecamatan perlu

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

difungsikan sebagai lembaga yang dapat ikutserta didalam upaya-upaya penyalarsan dalam pengawasan kondisi sumberdaya alam dan lingkungan.

Ketiga, kelembagaan kecamatan dapat dijadikan *pusat manajemen ketertiban dan keamanan masyarakat*. Kelembagaan kecamatan dan camat diharapkan tetap dapat menjadi lembaga yang mencegah, mengendalikan dan mengelola persoalan-persoalan ketertiban dan keamanan yang ada di lingkup wilayahnya. Hal ini penting karena pelayanan persoalan tersebut tidak akan efektif apabila dilakukan oleh kabupaten. *Keempat*, kelembagaan kecamatan sebaiknya dapat berfungsi menjadi *pusat pembinaan tata pemerintahan desa*. Pengertian pembinaan disini sebenarnya lebih kepada menjadi pengayom dan penyalarsan berbagai pengaturan yang dikembangkan oleh desa dan perundang-undangan di atasnya. Selain itu, kecamatan dapat menjadi mitra dan pengayom dalam penguatan pemerintahan di desa. Termasuk dalam hal ini menjadi mitra pemerintahan desa berinovasi untuk mengembangkan kelembagaan adat agar beradaptasi dengan perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat. *Kelima*, fungsi yang juga diperlukan dikembangkan oleh kecamatan adalah melalui pengembangan *kelembagaan penghubung dalam perancangan kerjasama ekonomi-spasial* pada aras desa-desa atau desa-kecamatan. Pada masa mendatang peran kerjasama antar desa dapat dikembangkan tidak saja hanya berada di satuan wilayah administrasi. Tetapi kegiatan dapat juga dirancang dalam satuan kawasan yang mempertimbangkan kesatuan ekologis. Dengan demikian kerjasama lintas desa antar kecamatan dapat dimulai dengan kecamatan sebagai penghubung. *Keenam*, berkenaan dengan fungsi di butir kelima, maka ke depan kelembagaan kecamatan perlu mampu berfungsi untuk mensinergikan *jejaringan kerjasama multi-pihak* di wilayah lintas desa.

Ketujuh, kecamatan sepatasnya pada masa datang diberikan akses dan fungsi lebih besar dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan--sebagai *quality assurance* bagi pembangunan. Dalam hal ini, sinergi perencanaan pembangunan di wilayah kecamatan atau kawasan perdesaan yang selama ini belum dapat dilakukan dapat dikembangkan secara optimal. Demikian juga dengan upaya melibatkan kecamatan sebagai kelembagaan basis-kerjasama antar-pihak dalam satuan kecamatan atau kawasan perdesaan dapat lebih dioptimalkan. Artinya, fungsi ini dimaksudkan agar kecamatan mampu membangun sinergi program pembangunan yang dirancang dan dilaksanakan. Hal ini penting karena selama ini banyak program pembangunan yang dikembangkan langsung menerabas ke desa-desa tanpa sepengetahuan kecamatan dan hasilnya tidak optimal.

Menghargai dan Mengatur Kecamatan

Pengaturan tentang kecamatan yang menimbulkan dilema kecamatan di Provinsi Bali mendorong kreasi dalam pelaksanaan pengaturan baik karena keragaman sumber kelembagaan maupun aktor sebagai pemegang pelaksanaan kebijakan. Penyimpangan pelaksanaan yang terjadi dalam arti bukan tindakan penyelewengan, tetapi lebih kepada penyesuaian terhadap peraturan atau tidak mengikuti peraturan juga wujud karena oleh adanya kelembagaan (adat) dan ideologi (nilai dan sikap) dari aktor dan masyarakat dalam kerangka bukan untuk menarik keuntungan materi dari beragam aktor pemegang kebijakan. Proses yang terjadi lebih mengacu pada adanya pandangan aktor tentang akibat dan manfaat bagi kepentingan masyarakat yang berkait pada nilai-nilai keagamaan dan ideologi politik untuk memberi pelayanan lebih baik kepada masyarakat.

Pembubaran kecamatan ditemukan ternyata bukan sebuah kebijakan pilihan. Pengaturan tentang kecamatan lebih mengarah pada pengembangan dan penguatan kapasitas kelembagaan kecamatan yang memperjelas posisi kecamatan dan peran camat dengan merujuk perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana telah diuraikan, bahwa ada tujuh fungsi yang diusulkan untuk dikemas dalam pengembangan kelembagaan kecamatan. Hal yang kemudian penting dicatat di sini adalah proses pengembangan kelembagaan kecamatan diharapkan dilakukan tidaklah seragam. Selain itu, prosesnya itu juga perlu dilandasi oleh pengakuan atas nilai-nilai (adat) yang masih hidup di Masyarakat Bali, baru kemudian mendorong pengaturan pengorganisasian tata kelola pemerintah yang memberi kejelasan peran dan posisi kecamatan melalui pengaturan dan peraturan. Langkah-langkah yang semuanya itu tentu mensyaratkan perubahan kemauan politik dan perbaikan sistem administrasi dan keuangan pemerintahan daerah.

Harapannya, arahan pengembangan fungsi dan peran kelembagaan kecamatan yang disebutkan di atas dapat diberi tempat dan bersejajaran dengan upaya revisi UU No. 32 Tahun 2004 dan berbagai perundangan lain yang mengikutinya. Kesemua hal itu pun khususnya diperhatikan dalam kerangka melacak peran dan posisi kecamatan yang mempertimbangkan keragaman desa yang dapat memberi tempat pada konteks pengembangan tipologi kecamatan. Selain itu, pengembangan kecamatan itu juga perlu mempertimbangkan tentang pengaturan yang berkenaan dengan kedudukan dan kewenangan desa, hubungan antar desa dan hubungan vertikal ke aras "atas desa" (kecamatan dan kabupaten), pengembangan birokrasi desa yang menjadikan kepala desa sebagai kedudukan politik, dan sekretaris desa

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

sebagai pegawai negeri sipil, posisi berbagai lembaga sosial ekonomi di desa, serta berkenaan dengan pengaturan tentang keuangan dan ekonomi desa.

Ikhtisar

Kecamatan tetap dibutuhkan masyarakat oleh masyarakat di Provinsi Bali. Kecamatan pada dasarnya diharapkan menjadi lembaga semi-pemerintah. Posisi dan peranan kecamatan perlu dikemas dengan penguatan kelembagaan dan manajemen pemerintahan, bukan pada persoalan pemberian penguatan tambahan kewenangan. Prosesnya pun perlu tidak lepas dari kehadiran camat yang mempunyai kedudukan, tugas dan kewenangan yang jelas. Prosesnya perlu ditata kembali kedudukan dan peranan kecamatan dan camat dengan merumuskan produk-produk hukum yang sedang dan akan dibuat didalam kaitan kecamatan dengan memberi ruang di dalam menampung keragaman yang ada. Artinya, rumusan pengaturannya tidak sempit dan mengutamakan keseragaman.

Penataan kecamatan di Provinsi Bali perlu dikemas didalam dua kegiatan. *Pertama*, menata kembali fungsi-fungsi kecamatan yang mengakomodasikan kekhasan kecamatan dan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan desa (dalam satuan wilayah dan/atau kawasan), kewenangan dan potensi desa, kondisi sosial budaya masyarakat, pengembangan kemitraan multi-pihak ke desa, kelestarian kaitan ekologi desa dan didalam kawasan perdesaan yang mempertimbangkan wilayah kerja kecamatan didalam kabupaten. *Kedua*, mengembangkan fungsi-fungsi kecamatan (dari aspek pemerintahan, pembangunan-pemberdayaan, pelayanan), sampai pada peranan dan fungsi kecamatan di perkotaan sebagai Pusat Pelayanan Masyarakat.

Penataan kembali kedudukan dan peranan kecamatan perlu juga dilakukan dengan mempertimbangkan keragaman kinerja dan harapan tentang wujud kecamatan di kabupaten dan kota. Peranan dan fungsi kecamatan diharapkan dapat dikembangkan dalam kerangka mengefektifkan peran pemerintahan "atas desa", khususnya pemerintahan kabupaten untuk memberdayakan masyarakat dan desa dalam menanggulangi kemiskinan yang berdimensi perbaikan kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan serta pengembangan tata pemerintah yang baik dan memberi peran yang seimbang pada beragam pihak. Kelembagaan kecamatan yang tidak lepas dari peningkatan kinerja camat diperlukan apabila menguatkan posisi kabupaten untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Demikian juga, dalam kaitan hubungan kecamatan dengan desa perlu dalam kerangka menguatkan

Bagian II: Pembelajaran dari Lapangan

kapasitas dan memberdayakan masyarakat dan desa. Dalam konteks ini dapat dikatakan tidak terlalu keliru apabila hubungan kecamatan dengan desa ditetapkan lebih pada lembaga fasilitasi.

Hal yang utama didalam pembelajaran kecamatan di Provinsi Bali, adalah perumusan pengaturan fungsi dan peranan kecamatan dapat menampung perbedaan antara perdesaan dan perkotaan. Di samping itu, prinsip yang perlu dianut didalam proses menata kembali kedudukan dan peranan serta fungsi kecamatan adalah menghargai kekhasan lokal baru mengaturnya. Bukan sebaliknya.