



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
---	-----

Memetakan dan Merumuskan Kembali Kedudukan dan Peranan Kecamatan

Oleh: Lala M. Kolopaking

Pendahuluan

Latar Belakang

Kecamatan merupakan lembaga yang menarik diperhatikan didalam tata pemerintahan Indonesia. Jumlah kecamatan pada Tahun 2004 disebut sudah 5.263 kecamatan, dan melayani 7.123 kelurahan serta 62.806 desa (Tabel Lampiran 1). Jumlah tersebut saat ini mungkin sudah bertambah, karena pada Tahun 2005 dicatat jumlah desa sudah menjadi 71.555 desa (BPS, 2007). Selain dilihat dari segi jumlah, kecamatan juga menarik diperhatikan karena berkedudukan khas karena berada pada posisi penghubung antara masyarakat dan pemerintahan desa dengan pemerintahan "atas desa"--mulai kabupaten, provinsi hingga pusat. Kedudukan dan peranan kecamatan yang khas ini juga dicirikan dari sejarah tumbuh dari kelembagaan ini. 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.

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

Kebijakan yang penting berkenaan dengan kecamatan pada era sekarang ini adalah perubahan kedudukan kecamatan didalam struktur pemerintahan dari "perangkat wilayah" yang berasas dekonsentrasi (Undang-Undang/UU Nomor/No. 5 Tahun 1974) menjadi "perangkat daerah" yang berasas desentralisasi (UU No.22 Tahun 1999 yang dipertegas oleh UU No.32 Tahun 2004, serta Peraturan Pemerintah/PP No. 72 Tahun 2005). Hal yang menarik kemudian adalah perubahan kedudukan dan peranan kecamatan tersebut berdasarkan kajian di 6 kabupaten di 5 provinsi (Nangroe Aceh Darussalam/NAD, Sumatera Barat/Sumbar, Kalimantan Barat/Kalbar, Bali dan Daerah Istimewa Yogyakarta/DIY) dilaksanakan beragam. Sebab keragaman pelaksanaan kebijakan tersebut¹⁹ ditemukan juga tidak sama. Namun, sebab-sebab yang beragam itu diketahui ada satu hulu pokoknya, yaitu perbedaan dalam memaknai pelaksanaan proses desentralisasi di kalangan aktor pelaksana kebijakan serta masyarakat di daerah yang menjadi lokasi kajian.

Debat kebijakan yang berkembang kemudian adalah dinamika dua kutub pandangan tentang kecamatan. Satu sisi, ada pihak yang menilai, bahwa kewenangan kecamatan seperti saat ini adalah ideal karena kewenangan otonom sudah ada di desa dan kabupaten/kota. Bahkan, sebagian dari pihak yang berpandangan demikian berpendapat, bahwa pada satu saat nanti, pemerintah kecamatan dapat hilang atau berganti fungsi lebih kepada pemberi pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, di sisi lain, ada pihak yang menilai wewenang kecamatan sebagaimana ditetapkan saat ini tidaklah cukup. Oleh karena fungsi pemerintahan dari kecamatan masih diperlukan untuk mendorong pembangunan. Belum lagi, menurut pihak yang berpikiran wewenang kecamatan saat ini tidak cukup dengan menimbang, bahwa sebagian masyarakat masih tetap beranggapan bahwa peranan dan kewenangan kecamatan sepatutnya tetap sebagaimana seperti menjadi perangkat wilayah dan menjadi bagian dari pemerintah pusat dengan asas dekonsentrasi. Pandangan ini cenderung disuarakan oleh berbagai pihak-pihak, baik dari pemerintahan, lembaga bukan pemerintahan, maupun masyarakat sendiri yang tinggal serta beraktivitas di kawasan-kawasan terpencil (pedalaman, pinggir hutan, dan pulau-pulau kecil) dan perbatasan antar-negara yang sulit dijangkau oleh sarana komunikasi dan transportasi konvensional dari pusat pemerintahan kabupaten.

¹⁹ Kajian sebenarnya lebih membatasi fokus pada kecamatan yang dilingkup oleh kabupaten, meskipun beberapa penelitian tentang pengaturan-pengaturan yang ada didaerah bentuk kebijakan yang telah menjadi produk hukum menyebutkan juga beberapa hal yang berkaitan dengan persoalan hubungan kecamatan dengan kelurahan yang berada di kota.

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka timbul isu yang menarik untuk melihat proses-proses kebijakan menata kembali kedudukan dan peranan kecamatan. Benarkah ketetapan yang ada selama ini telah memadai didalam menyelesaikan permasalahan yang ada di tengah masyarakat?, atau malahan ketetapan tersebut hanya menimbulkan masalah baru karena salah dalam mengidentifikasi masalah. Apabila demikian, maka diperkirakan ketetapan yang ada tidak akan efektif berjalan. Oleh karena, kehadiran kecamatan pada era kebijakan desentralisasi pembangunan sepatutnya adalah untuk lebih mengefektifkan peran kabupaten dan desa yang telah mendapat otonomi. Permasalahan kemudian, pada masa mendatang, masyarakat dan desa bukan hanya menghadapi persoalan menanggulangi kemiskinan yang dialami masyarakat (bencana ekonomi sosial) saja, tetapi juga perlu menemukan jalan keluar untuk mencegah dan menanggulangi kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan yang meliputi kawasan perdesaan atau bencana ekologis (Kolopaking, 2007a). Dengan demikian, kebijakan tentang kecamatan yang mengefektifkan kabupaten dan memberdayakan masyarakat dan desa itu sepatutnya menjadi media untuk menghidupkan tata kelola pemerintahan demokratis dan berfokus mencegah dan menyelesaikan masalah yang dapat menimbulkan bencana ekonomi, sosial dan ekologis. Artinya, prosesnya pun perlu menghadirkan suasana kemitraan antar pihak yang semakin memberi ruang yang setara, antara pemerintah dengan pihak lain: seperti lembaga bukan pemerintah, swasta, kelompok-kelompok strategis yang ada di masyarakat.

Uraian dari tulisan ini selanjutnya berupaya menguraikan dinamika proses-proses kebijakan tentang kecamatan. Pada akhirnya, akan disimpulkan tentang proposisi tentang arah kebijakan tentang kecamatan pada masa depan.

Tujuan

Mengikuti latar belakang dan fokus permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka ada tiga tujuan pembahasan di dalam hal ini agar mengetahui proses-proses kebijakan tentang kecamatan yang sedang terjadi, yaitu:

1. Mengidentifikasi fungsi dan peranan kecamatan yang dapat diredifinisikan ulang, sehingga kinerja tata-pemerintahan daerah membaik dan pelayanan publik pun lebih baik dirasakan oleh masyarakat.
2. Merumuskan status dan kedudukan yang seperti apakah yang perlu dimiliki kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah di Indonesia.
3. Menemukan peluang-peluang perundang-undangan yang dapat menguatkan fungsi dan peranan kecamatan?

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

Tujuan-tujuan tersebut menjadi arahan bahasan selanjutnya. Melalui pendekatan penelitian kualitatif, kemudian diupayakan untuk memberi gambaran tentang posisi kedudukan kelembagaan kecamatan serta konsistensi pelaksanaan kebijakan menyangkut kecamatan sesuai dengan kondisi di masyarakat serta ketentuan dan interpretasi materi perundang-undangan yang berlaku. Uraian tersebut selanjutnya ditujukan untuk mengelaborasi status dan kedudukan kecamatan di dalam tata-pemerintahan daerah di Indonesia ditinjau dari segi sosiologi, hukum dan politik.

Kerangka Konsepsional

Dalam konteks kebijakan, kedudukan kecamatan perlu dilihat dalam konteks pengembangan kebijakan desentralisasi. Dengan menggunakan pemahaman desentralisasi Cheema dan Rondinelli (1983), kedudukan kecamatan dapat dilihat dalam dua aspek. Pertama, kecamatan hubungannya dengan kabupaten. Kedua, hubungan kecamatan dengan masyarakat dan desa. Issu yang ada kemudian, adalah menemukan peran kecamatan yang dapat menjadi institusi yang saling menguatkan kapasitas baik kabupaten maupun masyarakat dan desa.

Ada tiga perspektif yang melandasi kajian ini. Perspektif pertama, adalah penataan posisi kecamatan melalui power-approach yang memandang penguatan kapasitas kecamatan dapat dilakukan melalui pemberian hak memerintah atau menjadikan kecamatan sebagai "wilayah otonom" dalam sistem tata pemerintahan di Indonesia. Artinya, kecamatan akan dapat memenuhi tuntutan-tuntutan masyarakat dan berperan dengan baik untuk melakukan fungsi pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan pelayanan publik apabila kecamatan memiliki kekuasaan dan wewenang yang dilimpahkan oleh pemilik otoritas eksekutif (bupati). Ada dua pilihan ekstrim didalam merekomendasikan penataan kembali kelembagaan kecamatan melalui perspektif ini, yaitu: (1) devolusi kekuasaan yang menjadikan wilayah kecamatan sebagai kawasan otonom, dan (2) resentralisasi kekuasaan, atau pemusatan kekuasaan kembali ke "pusat pemerintahan" yaitu pemerintah kabupaten/kota yang menghilangkan sama sekali eksistensi kecamatan dalam pemerintahan.

Perspektif kedua adalah penataan posisi kecamatan didalam kerangka governance approach untuk penguatan kelembagaan dan modal sosial. Mengikuti pandangan beberapa ahli yang mengunggulkan pentingnya modal sosial, seperti Putnam, 1995; Ostrom, 1996 dan Fukuyama, 2000). Kecamatan dipandang dalam hal ini sebagai "unit administrasi-birokrasi pelayanan publik" atau bagian dari birokrasi pemerintahan otonom di aras kabupaten/kota. Dari prespektif ini, ada dua

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

rekomendasi didalam menata kelembagaan kecamatan: (1) perluasan kapasitas administratif pemerintahan yang meningkatkan kemampuan administrasi pemerintahan dan kemampuan manajemen pelayanan publik, (2) penajaman fungsi kelembagaan pemerintahan kemitraan melalui pengembangan inovasi kelembagaan pelayanan dan *quality assurance mechanism*. Dengan menggunakan perspektif *governance*, penguatan kelembagaan kecamatan samasekali berada diluar ranah politik. Penataan kelembagaan kecamatan bertumpu pada perluasan dan penajaman tugas-tugas pokok dan fungsi kelembagaan sebagaimana dimuat didalam UU 32/2004.

Selain dua perspektif tersebut, ada perspektif lain yang juga digunakan sebagai pendekatan dalam penguatan kelembagaan kecamatan, yaitu: network governance atau perspektif jejaring pemerintahan. Hal ini dipengaruhi oleh pandangan, bahwa masyarakat dan birokrasi akan berkembang menjadi masyarakat berjejaring (*network society*) pada masa depan (Castell, 2001). Perspektif ini merupakan kelanjutan perspektif kedua, yang fokus mempertajam kinerja kecamatan sebagai lembaga yang mengutamakan pelayanan publik dan mendorong bangkitnya inisiatif lokal melalui pengembangan jejaring kerjasama antar pihak. Dari perspektif tersebut dipandang, bahwa jejaring pemerintahan akan memungkinkan kecamatan mengembangkan serta mempertajam kinerja pelayanan publik dan mendorong pembangunan lokal melalui basis kerjasama multi-pihak. Otonomisasi kecamatan bukan prasyarat penting bagi pendekatan ini. Hal utama, adalah ada peluang dari tata-pemerintahan sebagai prasyarat kecukupan (*sufficient condition*) yang memberi ruang bagi kecamatan melakukan jejaring kerjasama dengan berbagai pihak untuk saling menguntungkan dan berkeadilan.

Apabila merujuk UU No.32 Tahun 2004, pengaturan tentang pembentukan, penguatan dan penghapusan, serta kedudukan, tugas dan fungsi kecamatan perlu dirumuskan didalam PP dengan dasar optimalisasi pengelolaan wilayah. Dengan demikian, kecamatan itu dikembangkan dengan mempertimbangkan kecukupan teknis, ekologi kewilayahan dan kemampuan manajemen wilayah. Hal ini yang menunjukkan pentingnya memperhatikan jenis persoalan, dimensi permasalahan, luas wilayah, ketersediaan sarana dan prasarana, kondisi perekonomian serta jumlah penduduk yang diurus sebagaimana ada didalam proposisi-proposisi teori *municipality*. Gagasan ini dapat ditelusuri didalam tulisan ilmuwan sosial yang memberi perhatian pada geografi atau pakar-geografi sosial. Sebagai misal, berbagai tulisan dari Etzioni, (1995), Bish and Ostrom (1997), dan Gendersen,(2000).

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

Didalam UU No 32 Tahun 2004 dinyatakan, bahwa kewenangan kecamatan adalah hasil pelimpahan sebagian wewenang bupati untuk menangani urusan otonomi daerah—dalam kategori tugas umum pemerintahan mulai dari penyelenggaraan kegiatan pemerintahan, koordinator pembangunan-pemberdayaan, dan pelayanan masyarakat. Kelembagaan kecamatan dan camat dipandang perlu dikuatkan dengan pemahaman posisinya menguatkan posisi kabupaten, dan dalam kaitan hubungan kecamatan dengan desa menguatkan kapasitas dan memberdayakan masyarakat dan desa. Merujuk PP 72 Tahun 2005, bahwa kecamatan adalah fasilitator atau pendamping dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa yang lebih diartikan dalam kerangka kerja memfasilitasi pelaksanaan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dan desa (mulai dari perencanaan, kerjasama antar pihak, pendampingan dan administrasi keuangan desa), serta pemberian pelayanan kepada masyarakat (Kolopaking, 2006; 2007b).

Issunya kemudian, ketetapan itu apakah telah memadai didalam menyelesaikan permasalahan yang ada di tengah masyarakat?, atau malahan ketetapan itu hanya menimbulkan masalah baru karena salah dalam mengidentifikasi masalah. Apabila demikian, maka ketetapan yang ada tidak akan efektif berjalan. Oleh karenanya, kehadiran kecamatan ke depan sepatutnya mengefektifkan peran kabupaten dan memberdayakan masyarakat desa dalam menghadapi masalah. Permasalahan pada masa depan itu adalah bukan hanya pada menanggulangi kemiskinan (bencana ekonomi sosial) saja, tetapi juga pada mencegah dan menanggulangi kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan (bencana ekoiogis). Selain itu, kebijakan tentang kecamatan yang mengefektifkan kabupaten dan memberdayakan masyarakat dan desa itu sepatutnya menjadi media untuk menghidupkan tata kelola pemerintahan yang demokratis. Selain itu, prosesnya perlu menghadirkan suasana kemitraan antar pihak yang semakin memberi ruang yang setara, antara pemerintah dengan pihak lain: seperti lembaga bukan pemerintah, swasta, kelompok-kelompok strategis yang ada di masyarakat.

Proses Menata Kembali Kecamatan

Proses kebijakan menata kembali kelembagaan kecamatan didalam Sistem Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia ditelusuri melalui analisis pengaturan tentang kecamatan didalam bentuk produk hukum. Penelaahan tentang hal ini menjadi menarik ketika dikaitkan dengan perkembangan kondisi empiris yang ditemui di daerah. Temuan didalam tataran pengaturan normatif dan kenyataan lapangan menjadi bahan untuk melihat proses tarik-menarik pemahaman beragam pihak

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

tentang kecamatan. Hal tersebut, didalam analisis proses kebijakan berguna untuk melacak peluang-peluang merumuskan pengaturan yang memperjelas fungsi dan peran kecamatan. Bahkan, rumusannya menjadi bahan mengusulkan materi yang dapat dijadikan inuatan tentang kecamatan, khususnya didalam bentuk perundangan-undangan untuk masa mendatang.

Kerangka Perundangan-undangan tentang Fungsi dan Peranan Kecamatan

Melalui penelusuran berbagai produk hukum (UU, PP dan Permendagri) disimpulkan, bahwa kecamatan memang adalah lembaga yang strategis didalam sistem tata pemerintahan Indonesia. Dari 264 UU yang terbit pada era reformasi (antara 1999-2007) dan ditelaah, ada 18 UU (41,9 persen atau % dari 43 UU yang terpilih) untuk dikaji diketahui menyebutkan secara tersurat tentang kecamatan. Sedangkan, dari 549 PP yang keluar pada periode yang sama, sekitar 18 PP (30,5% dari 59 PP yang terpilih) untuk dikaji menyuratkan kecamatan. Lihat daftar UU dan PP yang ditelaah didalam hal ini di Lampiran 4.

Berdasarkan produk-produk hukum yang ditelaah tersebut, disimpulkan bahwa ada tiga hal yang diatur berkenaan dengan kecamatan. Pertama, pengaturan yang berkenaan dengan kewenangan yang dimandatkan kepada kecamatan. Kedua, berkaitan dengan kelembagaan dalam konteks lembaga-lembaga lain didalam tata pemerintahan daerah. Sedangkan, ketiga adalah pengaturan yang berhubungan dengan pengelolaan yang perlu dikembangkan oleh kecamatan.

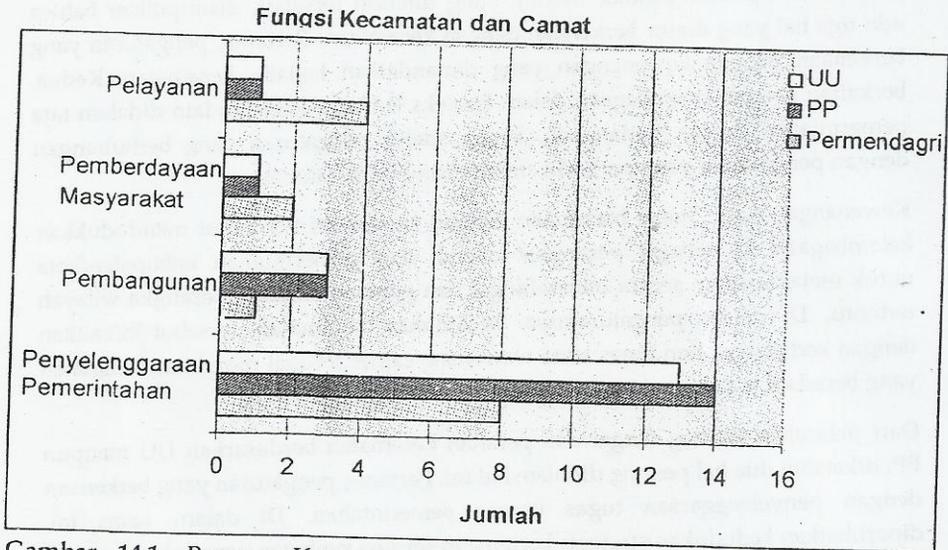
Kewenangan yang diatur berkenaan dengan kecamatan diketahui mendudukan kelembagaan ini sebagai perangkat daerah dari pemerintahan kabupaten/kota untuk melaksanakan secara teknis fungsi dan peranan didalam kerangka wilayah tertentu. Di dalam pengaturannya, kedudukan kecamatan tersebut dikaitkan dengan kedudukan dan tugas serta wewenang camat sebagai pimpinan kecamatan yang berada dan bertanggungjawab kepada bupati atau walikota.

Dari pelacakan tentang fungsi dan peranan kecamatan berdasarkan UU maupun PP, diketahui dua hal penting didalam hal ini. Pertama, pengaturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan. Di dalam tugas ini, diperlihatkan kedudukan strategis kecamatan sebagai jembatan penghubung antara masyarakat dan pemerintahan desa dengan pemerintahan "atas desa". Kedua, berkaitan dengan pengaturan yang mendudukan kecamatan sebagai lembaga pelaksana kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan bupati atau walikota untuk mengelola sebagian urusan. Fungsi didalam pengaturan kedua ini dapat berkaitan dengan pelaksanaan fungsi penetapan, pemberian rekomendasi hingga

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

perijinan atas sesuatu urusan. Selain itu, berkaitan dengan fungsi untuk menjalankan pengembangan kelembagaan (koordinasi atau fasilitasi) dan menjalankan fungsi manajemen mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai pemantauan dan evaluasi.

Apabila melanjutkan penelaahan terhadap UU dan PP yang terpilih dan ditambah Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri)²⁰ yang terpilih serta terbit juga pada era reformasi, maka diketahui bobot empat fungsi dan tugas yang diharapkan dilaksanakan kecamatan dan camat. Bobot yang besar lebih pada penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya termasuk didalamnya mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, serta melakukan "pembinaan" penyelenggaraan pemerintahan desa atau kelurahan. Kemudian, fungsi dan tugas yang diharapkan dilaksanakan oleh kecamatan dan camat adalah pengembangan kelembagaan dan mengelola tugas umum pemerintahan yang berkaitan dengan pembangunan dan pemberdayaan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat (Gambar 14. 1).



Gambar 14.1. Peranan Kecamatan Berdasarkan Penelusuran UU, PP dan Permendagri.

²⁰ Dari 115 Permendagri yang ditemukan, diketahui ada 16 Permendagri (12 persen) yang menyebut secara tersurat kecamatan. Dari 16 Permendagri tersebut diidentifikasi ada 8 Permendagri (50,0 persen) menyebutkan fungsi dan tugas kecamatan secara tersurat

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

Berdasarkan penelaahan produk-produk hukum tersebut diketahui, bahwa pengaturan peranan dan fungsi kecamatan mendudukan kecamatan sebagai lembaga semi-pemerintahan. Dengan kedudukan yang demikian, kecamatan tidak lepas dari pentingnya camat sebagai pimpinannya sebagai bawahan bupati atau walikota. Bahkan, kedudukan dan peranan camat adalah bagian yang sangat penting didalam pengembangan kelembagaan dan manajemen kecamatan. Tanpa camat yang handal menguasai pengetahuan pemerintahan dan berkemampuan memadai tentang manajemen sosial, maka pengembangan hubungan antar lembaga didalam kerangka manajemen penyelenggaraan tugas umum pemerintahan di satuan wilayah kecamatan tidak akan terwujud.

Masyarakat Memandang Status dan Kedudukan Kecamatan

Sebagaimana telah disebutkan, bahwa pelaksanaan pengaturan tentang kecamatan di 6 kabupaten di 5 provinsi kajian (NAD, Sumbar, Kalbar, Bali dan DIY) beragam. Hal yang menarik dicatat didalam situasi ini adalah masyarakat di masing-masing daerah "belajar secara sosial" untuk melakukan pengembangan kelembagaan kecamatan.

Kajian yang dilakukan di daerah berhasil mengumpulkan sepuluh fungsi yang diharapkan dapat diperankan oleh kecamatan dan camat pada masa mendatang. *Pertama*, kecamatan dan camat diinginkan agar dapat terus menjadi lembaga pelayanan masyarakat. Dalam hal ini, kecamatan dan camat diperlukan untuk memberi pelayanan kepada masyarakat dalam hal yang berkaitan dengan hak warga negara, fungsi perijinan terbatas, dan administrasi kependudukan. Bahkan, di daerah-daerah yang jauh dari ibukota kabupaten dan di kawasan perbatasan menyebutkan peran kecamatan dan camat seperti ini masih sangat penting. *Kedua*, berfungsi sebagai lembaga simpul pembangunan dan pemberdayaan masyarakat antar desa. Peran ini diharapkan dapat terus dikembangkan oleh kecamatan dan camat karena berdasarkan pengalaman pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK)---yang mengutamakan partisipasi masyarakat dan desa dengan pendanaan langsung dari "atas pemerintahan kabupaten dan provinsi", kecamatan dapat berhasil inendorong pembangunan masyarakat dan desa. Perancangan pembangunan dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang menjalin sinergi hubungan berbagai pihak didalam masyarakat dan di sejumlah desa tetap diharapkan dapat diperankan oleh kecamatan.

Fungsi selanjutnya, *ketiga* adalah peranan kecamatan sebagai lembaga pengendali ketertiban dan keamanan masyarakat. Hal ini dilatarbelakangi kehadiran

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

kecamatan dan camat penting untuk adanya lembaga yang dapat menyelaraskan hubungan antara kelembagaan (misal lembaga-lembaga adat dengan kelembagaan pemerintahan) dan penyelesaian konflik antar pihak dalam aras antar desa, seperti masalah batas desa atau akibat ketidakselarasan peraturan-peraturan desa dengan peraturan antar desa atau peraturan di atasnya. Keempat, fungsi sebagai lembaga pengelola krisis dan tanggap darurat. Ada kesadaran masyarakat, bahwa masyarakat didalam satuan kawasan yang meliputi wilayah antar desa ketika terkena bencana memerlukan kecamatan dan camat sebagai mitra. Bencana ini dapat disebabkan oleh perubahan kondisi alam, penyebaran penyakit, kesalahan teknologi, maupun sosial. Masyarakat berpendapat, bahwa kecamatan dan camat perlu dibekali kewenangan dan kemampuan dalam akses atas pengaturan pengelolaan sumberdaya alam dan menghadapi situasi tanggap darurat.

Berdasarkan kajian di Kalbar dan Bali, diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan oleh camat masih diperlukan. Prosesnya dikaitkan dengan keperluan pendampingan penyelenggaraan pemerintahan desa untuk memberi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, fungsi kelembagaan kelima dari kecamatan dan camat yang diharapkan tetap dilaksanakan oleh kecamatan dan camat adalah menyelenggarakan pemerintahan di tingkat kecamatan. Keenam, fungsi mendampingi penyelenggaraan pemerintahan desa didalam kerangka memperkuat kapasitas pemerintahan desa untuk memberi pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakatnya. Dalam konteks fungsi keenam ini termasuk didalamnya fungsi untuk menyelaraskan berbagai peraturan desa dengan peraturan desa lain dan peraturan lain di arar "atas desa".

Fungsi kecamatan dan camat yang juga ditemukan didalam kajian lapangan adalah harapan masyarakat terhadap kecamatan dan camat dalam memfasilitasi kerjasama dengan berbagai pihak lain yang datang dari aras "atas desa" untuk pengembangan kerjasama kemitraan. Fungsi tersebut adalah fungsi ketujuh. Dalam konteks ini ada harapan agar kecamatan dan camat berperanan sebagai wakil pemerintah yang menjadi pendamping dan berpihak melindungi masyarakat, bukan sebaliknya. Sehubungan dengan kemitraan ini, fungsi kedelapan dari kecamatan dan camat yang diharapkan oleh masyarakat adalah menjadi simpul pengembangan wilayah atau, khususnya didalam pengembangan kawasan perdesaan. Berkaitan dengan fungsi kedelapan, maka kecamatan perlu dikembangkan menjadi sebuah lembaga yang mampu dikembangkan dan juga mengembangkan cakupan wilayah didalam sebuah tipologi yang menitikberatkan pada keberagaman berdasarkan sosio-budaya, adat-istiadat dengan mempertimbangkan aspek sejarah dan juga perluasan

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

jaringan ekonomi (pasar) dan pengaruh politik. Peranan *kesembilan* ini penting ada untuk menetapkan beberapa hal penting, seperti: "standar minimum cakupan" dan "bentuk kewenangan" serta "sistem-insentif" dari tipologi Kecamatan (yang dibangun berdasarkan topografi dan demografi).

Merujuk kajian lapangan, fungsi kecamatan dan camat *kesepuluh* atau terakhir adalah peranan sebagai lembaga penjamin mutu (Quality Assurance) perencanaan dan pelaporan keuangan di aras desa. Untuk teladan di NAD, peranan ini mencakup juga tingkat Mukim dan Gampong didasari dengan banyaknya Keuchik dan Kepala Mukim yang tidak mengerti dan paham tentang Sistem Pertanggung Jawaban (SPJ) dari sejumlah dana yang telah diterimanya.

Tabel 14.1. Fungsi dan Peranan Kecamatan dan Camat Menurut Enam Lokasi Kajian, 2007

No.	Fungsi dan Peranan	Lokasi Kajian					Bobot
		NAD	SUMBAR	KALBAR	BAI	DIY	
1.	Pelayanan Masyarakat	√	√	√	√	√	0,231
2.	Simpul Pemberdayaan Masyarakat dan Desa		√	√	√	√	0,284
3.	Pengelola Pengendalian Ketertiban dan Keamanan		√	√	√		0,123
4.	Pengelola Krisis dan Tanggap Darurat	√	√		√		0,116
5.	Penyelenggara Pemerintahan di Kecamatan	√	√	√	√		0,276
6.	Pendamping Pemerintahan Desa	√	√	√	√	√	0,219
7.	Pendamping Kerja-sama Kemitraan			√			0,073

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

8.	Pengembangan Wilayah atau Kawasan Perdesaan	√		√	√		0,096
9.	Lembaga Dikembangkan dan Mengembangkan Tipologi Kecamatan	√	√				0,089
10.	Penjamin Mutu (<i>Quality Assurance</i>) Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan	√		√		√	0,069

Dari Tabel 14.1. ditunjukkan, bahwa sepuluh fungsi yang diharapkan oleh masyarakat terhadap kecamatan dan cama tidak semua ditemukan di setiap lokasi kajian. Berdasarkan tabel yang sama diperlihatkan hasil Teknik Delphi yang mengidentifikasi tiga dari sepuluh fungsi dan peranan kecamatan yang disebut masyarakat tersebut menonjol untuk disandang oleh kecamatan dan camat pada masa depan. Tiga peranan terbesar adalah menjadi simpul pemberdayaan masyarakat dan desa (0,284), pendamping penyelenggaraan pemerintahan desa (0,276), dan pelayanan kepada masyarakat (0,231).

Temuan lapangan juga menemukan, bahwa masyarakat di enam lokasi kajian mengharapkan peranan kecamatan dan camat tidaklah diseragamkan. Namun yang kemudian menarik adalah secara tersirat dapat disimpulkan sebenarnya kecamatan dan camat masih diperlukan. Meskipun, status dan kedudukannya tidaklah selalu harus seragam. Bersamaan dengan proses mengumpulkan usulan fungsi dan peranan kecamatan dan camat, kegiatan lapangan berhasil juga mengumpulkan pandangan tentang status dan kedudukan kecamatan dari masyarakat.

Kecamatan tetap dipandang oleh masyarakat sebagai wilayah kerja camat. Namun status dan kedudukannya dipandang perlu dibedakan antar daerah, seperti kecamatan dan camat didalam konteks di NAD yang telah berstatus Otonomi Khusus, perlu berbeda dengan yang ada di DIY sebagai daerah istimewa atau yang

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

ada di kawasan perbatasan di Kalbar. Namun yang jelas, status dan kedudukan kecamatan yang dinilai sesuai dan sebaiknya disandang oleh kecamatan pada masa mendatang adalah sebagai wilayah kerja camat yang menjadi perangkat daerah kabupaten atau kota.

Kajian di enam lokasi kajian tidak menemukan satu usulan yang tegas untuk menghilangkan kelembagaan kecamatan didalam sistem tata pemerintahan daerah di Indonesia. Meskipun, didalam satu diskusi seminar hasil sementara lapangan yang dilakukan, ada satu panelis---seorang mantan kepala desa yang menjadi pengusaha, berpendapat bahwa kecamatan sebagai lembaga didalam sistem pemerintah daerah perlu dihilangkan. Oleh karena, camat seringnya tidak berperan menjadi pelindung dan memihak pada pengembangan ekonomi masyarakat. Berdasarkan pengalamannya, kecamatan dan camat hanya menjadi perpanjangan birokrasi yang membuat tinggi biaya pembangunan, sehingga kehadirannya tidak efektif dan juga tidak efisien. Bahkan, ia menilai bahwa lembaga kecamatan dan camat sudah tidak relevan lagi didalam sistem pemerintahan daerah yang hakekatnya telah dijiwai semangat desentralisasi pembangunan. Oleh karena itu, yang pokok menurutnya adalah penguatan aparat pemerintahan kabupaten untuk melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan dan perizinan secara cepat dan bertanggungjawab, serta melakukan penguatan masyarakat dan peningkatan kecakapan aparat pemerintah desa untuk melayani masyarakat.

Peluang-peluang perundangan untuk menguatkan kecamatan

Ada empat tipe hubungan antara perundang-undangan yang menjelaskan dan mengatur secara normatif dengan peranan sosial yang diharapkan dari kecamatan. Tipe pertama, kondisi ideal yang dicirikan kecamatan dan camat bekerja dengan perundang-undangan tentang kecamatan yang ada sesuai dengan harapan sosialnya. Dari kegiatan lapangan kondisi ini tidak ditemukan. Tipe kedua, kondisi pasif yang dicirikan kecamatan dan camat bekerja dengan bersandar pada perundang-undangan tentang kecamatan dan mengabaikan peran harapan dari masyarakat. Tidak sedikit kondisi ini ditemukan di lapangan, seperti di NAD, Sumbar dan DIY. Tipe ketiga, kondisi progresif-dilematis yang dicirikan kecamatan dan camat bekerja tidak sesuai dengan perundang-undangan yang ada dan lebih mengutamakan peranan yang diharapkan oleh masyarakat. Di Bali, hal ini ditemukan dan dikonsepsikan oleh seorang camat dengan sebutan bekerja dengan prinsip "menyimpang tetapi tidak menyeleweng". Tipe keempat atau terakhir, adalah kondisi anomali yang dicirikan kecamatan dan camat bekerja diluar

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

perundang-undang yang ada dan tidak sesuai dengan harapan masyarakat tentang peranan kecamatan dan camat.

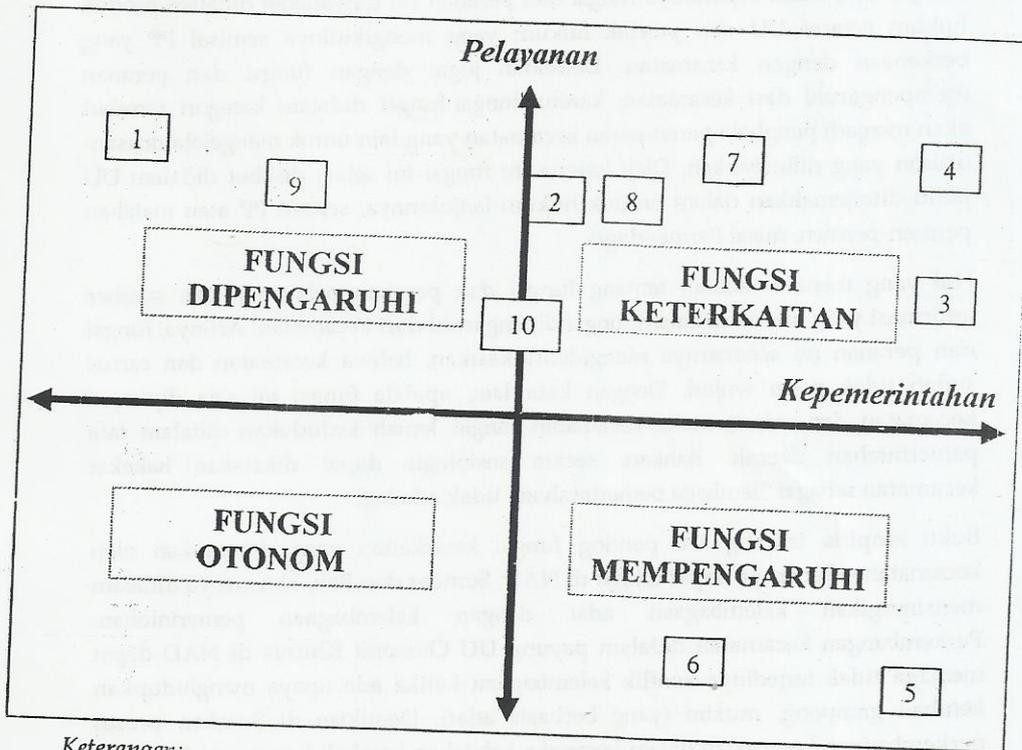
Secara konsepsional pencapaian kondisi hubungan antara perundang-undangan yang mengatur secara normatif dengan peranan sosial yang diharapkan dari kecamatan menuju ke Tipe Satu atau Ideal dari ketiga tipe lainnya adalah sebuah proses yang menjadi sumber dinamika proses-proses kebijakan menata kembali kedudukan dan peranan kecamatan. Gejala ini secara empirik diperlihatkan dari perebutan saling pengaruh dua dikotomi pemikiran antar pihak. Satu pihak datang dari kalangan yang lebih berpandangan agar pengaturan tentang kecamatan lebih mengutamakan kepastian dan kejelasan perannya dalam aspek penyelenggaraan pemerintahan dengan mendudukan kecamatan sebagai wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Sedangkan, kalangan lain adalah mereka yang lebih mengutamakan pandangan agar kecamatan difungsikan hanya sebagai lembaga pelayanan, dan bahkan pada perkembangan tertentu kecamatan dapat dihapuskan. Pengutamaan peran antar pihak ini membentuk suasana tarik-menarik tentang perumusan kebijakan pengaturan kedudukan dan peranan kecamatan didalam sistem tata pemerintahan Indonesia.

Menelaah fungsi dan peranan kecamatan yang dikumpulkan didalam kajian lapangan, memang diketahui tidak ada yang berpandangan tentang perlunya kecamatan menjadi kelembagaan pemerintah yang bermandat dapat mengatur maupun mengurus (*mengelola--management function*) kegiatan sekaligus. Kecamatan ini dapat dikatakan sebagai kelembagaan semi-pemerintah. Dengan menunjukkan gambaran hubungan antara fungsi pelayanan dan pemerintahan dalam bentuk matriks, maka diperlihatkan fungsi dan peranan yang menjadikan kecamatan dan camat berkedudukan otonom memang tidak ada (Gambar 14. 2).

Berdasar gambar tersebut juga dapat ditunjukkan, bahwa desain kedudukan dan peranan kecamatan yang diungkap masyarakat di enam lokasi kajian lebih banyak pada lembaga yang menjalankan fungsi keterkaitan. Meskipun, kedudukan dan peranan kecamatan sebagai penyelenggara pemerintahan masih diinginkan, khususnya penyelenggaraan di aras kecamatan dan pendamping untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan desa. Dua fungsi ini sebenarnya menunjukkan masih diperlukannya fungsi mempengaruhi dari kecamatan. Fungsi yang dapat menjadi dasar untuk menguatkan kesimpulan, bahwa lembaga kecamatan dan camat masih diperlukan oleh masyarakat. Bahkan, kecamatan dan

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

camat perlu didudukkan sebagai "pelindung masyarakat" serta perlu eksis didalam tata pemerintahan daerah.



Keterangan:

- | | |
|----|--|
| 1 | : Pelayanan dan Pusat Informasi Masyarakat |
| 2 | : Simpul Pemberdayaan Masyarakat dan Desa |
| 3 | : Pengelola Pengendalian Ketertiban dan Keamanan |
| 4 | : Pengelola Krisis dan Tanggap Darurat |
| 5 | : Penyelenggara Pemerintahan di Kecamatan |
| 6 | : Pendamping Pemerintahan Desa |
| 7 | : Pendamping Kerjasama Kemitraan |
| 8 | : Pengembangan Wilayah atau Kawasan Perdesaan |
| 9 | : Lembaga dikembangkan dan Mengembangkan Tipologi Kecamatan |
| 10 | : Penjamin Mutu (<i>Quality Assurance</i>) Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan |

Gambar 14.2. Matrik Hubungan antara Fungsi Pelayanan dan Kepemerintahan Kecamatan

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

Fungsi dan peranan keterkaitan dari kecamatan dan camat yang banyak disebut masyarakat, maka sepatutnya fungsi dan peranan itu dinyatakan didalam produk hukum setaraf UU dan produk hukum yang mengikutinya semisal PP yang berkenaan dengan kecamatan. Demikian juga, dengan fungsi dan peranan mempengaruhi dari kecamatan, karena fungsi-fungsi didalam kategori tersebut akan menjadi penghela peran-peran kecamatan yang lain untuk mengelola urusan-urusan yang dilimpahkan. Oleh karena itu fungsi ini selain disebut didalam UU perlu diterjernahkan dalam produk hukum lanjutannya, seperti PP atau malahan permen-permen, misal Permendagri

Hal yang menarik adalah tentang fungsi dan peranan pelayanan dan sumber informasi yang masuk kedalam fungsi dipengaruhi dari kecamatan. Artinya, fungsi dan peranan ini sebenarnya mengidentifikasi, bahwa kecamatan dan camat sudah tidak perlu wujud. Dengan kata lain, apabila fungsi ini saja dipunyai kecamatan dan camat, maka kecamatan sangat lemah kedudukan didalam tata pemerintahan daerah. Bahkan, secara sosiologis dapat dikatakan hakekat kecamatan sebagai "lembaga pemerintahan" tidak ada lagi.

Bukti empiris tentang arti penting fungsi keterkaitan yang diperankan oleh kecamatan sebenarnya dapat dilihat di NAD, Sumbar dan Bali, khususnya didalam mensinergikan kelembagaan adat dengan kelembagaan pemerintahan. Perkembangan kecamatan didalam payung UU Otonomi Khusus di NAD dapat menjaga tidak terjadinya konflik kelembagaan ketika ada upaya menghidupkan kembali gampong, mukim (yang berbasis adat). Demikian di Sumbar, proses perkembangan kecamatan dalam kerangka kebijakan kembali ke nagari. Pelajaran Bali juga penting dicatat tentang dinamika berdampingan antara kelembagaan adat (desa-desa adat) dengan kelembagaan pemerintahan (desa-desa dinas).

Namun demikian, temuan lain di semua lokasi kajian menunjukkan, bahwa pengaturan kecamatan menjadi perangkat daerah mendorong fungsi keterkaitan khususnya untuk melakukan koordinasi pembangunan di aras kecamatan melemah. Di NAD tercatat ketidakpastian kewenangan camat didalam hal ini, menyebabkan camat bertindak pasif dan kurang peduli dengan persoalan pembangunan. Di Sumbar ditemukan keragaman camat bertindak untuk merancang pembangunan sering hanya mengumpulkan gagasan dari nagari mulai dari tanpa melakukan proses penentuan prioritas. Padahal, peran kecamatan dan camat dalam mengkoordinir program-program pembangunan sektoral baik dari kabupaten, provinsi maupun pusat sampai ke nagari sangat strategis. Hasilnya,

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

perencanaan maupun pelaksanaan program-program pembangunan dapat tumpang tindih program di satu nagari dan kekosongan program di nagari lain. Para camat di Sumbar mengeluhkan sekarang ini kadangkala program pembangunan yang sudah dirumuskan oleh masing-masing dinas di kabupaten atau provinsi menjadi dominan dan mengalahkan hasil musrenbang. Oleh sebab itu, kadangkala muncul program yang tidak pernah diajukan dalam musrenbang, dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Masalahnya kemudian kejadian yang serupa dijumpai juga di NAD dan Bali. Meskipun dengan proses yang sedikit berbeda, tetapi hasil akhirnya sama, dan implikasi yang sama, yaitu masyarakat sering mengeluhkan kondisi ini pertama ke camat. Istilah para camat di lokasi kajian, bahwa didalam merancang dan melaksanakan mereka diabaikan, tetapi ketika ada masalah dengan rancangan dan pelaksanaan pembangunan merekalah yang pertama diburu.

Padahal apabila ada kepastian kewenangan camat dalam pengelolaan perancangan pembangunan di kecamatan, camat dapat berkreasi. Teladan di Sumbar baik diambil lagi dalam hal ini, seorang camat menjelaskan bahwa kadangkala ia dapat melakukan perencanaan dengan masyarakat (di luar musrenbang). Ia mulai dengan mengundang diskusi tiga atau empat orang tokoh masyarakat, lalu diajak untuk membuat sebuah rencana, baru kemudian didiskusikan dengan masyarakat yang lebih luas seperti didalam musrenbang. Setelah gagasannya diterima masyarakat, hasil yang telah dibuat bersama masyarakat tersebut dibahas secara informal dengan bupati. Jika bupati setuju, maka program tersebut umumnya dilaksanakan dengan baik sesuai dengan harapan masyarakat. Camat-camat juga menjelaskan, bahwa kecamatan sebenarnya lebih dapat menjadi media perumusan alternatif-alternatif kegiatan dibanding dinas-dinas di aras kabupaten karena kedudukannya yang dekat dengan masyarakat dan desa.

Catatan yang penting dari penelusuran tentang fungsi keterkaitan dari kecamatan sangat mengidentifikasi, bahwa fungsi tersebut dapat wujud dan berjalan baik berkait dengan kinerja camat. Hal ini menunjukkan, kinerja kelembagaan kecamatan yang baik tidak terpisah dari kehadiran camat yang bermutu. Seorang tokoh desa di Bali menyatakan, bahwa selain kecamatan sebagai lembaga yang perlu dikuatkan, penting memperhatikan camat sebagai pejabat pemerintahan perlu mengutamakan mencari kehormatan 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 memperjuangkan kepentingan masyarakat. Dalam konteks persoalan

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

keamanan di beberapa kecamatan di Bali tidak terlalu menonjol, maka peran militer (Danramil) tidak besar. Persoalan ketertiban memang ada, tetapi tidak juga berat. Oleh karenanya peran polisi (Kapolsek) hanya sekali-kali. Peran camatlah yang lebih dominan sebagai pejabat pemerintahan wilayah dan tokoh adat. Dengan pola itu, diperkirakan yang penting 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 pembangunan melalui PPK dengan basis 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.

Di Kalbar, dan juga sebagaimana di Bali seperti telah diuraikan di atas, dicatat juga pengalaman camat yang terpaksa berinisiatif memenuhi kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Bahkan di Kalbar, berdasarkan diskusi multi-pihak yang dilakukan, disimpulkan bahwa peran kecamatan dan camat masih sangat diperlukan sehubungan kekhasannya yang berada di kawasan perbatasan dengan Malaysia.

Ada beberapa catatan persoalan yang dihadapi didalam pengembangan kelembagaan kecamatan di lokasi kajian. Persoalan ini diakibatkan antara lain tidak memadainya fasilitas, sehingga kecamatan dan camat sering tidak dapat bekerja optimal dalam pelayanan publik. Pada akhirnya, kecamatan tidak ikut mendorong peningkatan pendapatan masyarakat dan tidak optimal didalam menanggulangi kemiskinan. Kondisi yang menyebabkan terus wujudnya kesenjangan ekonomi antar lapisan masyarakat dan antar kawasan.

Hal lain yang tercatat adalah masih beragamnya komitmen camat didalam upaya pemberdayaan masyarakat. Persoalan ini akibat sampai saat ini belum ada pengaturan kewenangan camat didalam kegiatan perancangan pembangunan. Ada gejala camat-camat dalam kondisi sekarang ini jarang hadir dalam rapat-rapat di Forum SKPD. Ketidakadaan petunjuk teknis yg membedakan antara UU no.5/74 dan UU 32/2007 membuat camat-camat tidak pasti atas kewenangannya. 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, peran dan fungsi

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

kecamatan sangat tergantung pada kemauan politik dari masing-masing pimpinan pemerintahan kabupaten atau kota. Ada baiknya mencatat keluhan seorang camat dalam hal ini yang berpandangan, bahwa hanya pemerintahan kabupaten atau kota yang menginginkan perubahan lebih baik atas kinerja kecamatanlah yang mampu menerobos persoalan-persoalan yang mendera kecamatan.

Tidaklah keliru apabila kemudian didalam diskusi seminar yang meninjau hasil kajian lapangan ada yang mengatakan, bahwa lemahnya kinerja kecamatan disebabkan fasilitas atau prasarana, pendanaan dan personal yang tidak sungguh-sungguh dicukupi. Misal, kecamatan yang sebenarnya dapat berkiprah sebagaimana "penguasa wilayah" seperti di Kabupaten Karangasem (Bali) yang telah didukung Peraturan Bupati (Perbup) No 28 Tahun 2005 tentang pendelegasian beberapa urusan dari kabupaten ke kecamatan, tetapi kenyataannya masih menemukan keluhan dalam hal kecukupan prasarana, pendanaan dan personal (tiga P). Demikian juga, di Kabupaten Sambas dan Kalbar di kawasan perbatasan di Kalbar yang bupatinya telah berinisiatif mencoba menyusun perbup yang sama tetap menemukan keluhan persoalan yang sama. Artinya, meskipun telah ada payung perbup, sering kebijakan itu 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. Khususnya, kebijakan ikutan berupa Kebijakan Tiga P yang memadai. Kecamatan yang telah mendapatkan pelimpahan kewenangan saja masih mengeluh, apalagi yang diabaikan. Dengan demikian, ada gejala kecamatan dan camat masih diperlukan, tetapi masih belum benar-benar dijadikan bagian dari tata pemerintahan daerah untuk diperankan dan dibanggakan.

Pembahasan di atas menunjukkan, bahwa kecamatan sebenarnya masih diperlukan. Hanya saja, kecamatan dan camat kehadirannya perlu tidak diseragamkan, tetapi mensyaratkan pertimbangan kekhasan daerah. Masalahnya kemudian, ada gejala kelembagaan kecamatan yang pada tahun 2004 dicatat telah berjumlah 5.263 kecamatan itu, tidak diketahui pasti kinerjanya pada saat ini. Oleh karena itu, penataan kembali kedudukan kecamatan memerlukan pemetaan kecamatan yang dapat membuat tipologi yang dapat menunjukkan keragaman kondisi kecamatan.

Aspek legal, yang dirujuk dari UU 32 Tahun 2004 didapati pengaturan yang tegas dan menyebutkan, bahwa pengaturan penyelenggaraan kecamatan baik dari sisi pembentukan, kedudukan, tugas dan fungsinya diatur oleh PP. Di dalam UU 32

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

Tahun 2004 Pasal 126 Ayat 2 juga dinyatakan sebagai perangkat daerah, camat akan mendapat pelimpahan wewenang yang berkaitan dengan urusan pelayanan masyarakat dari bupati atau walikota. Meskipun kajian lapangan, semua itu sangat tergantung pada *political will* masing-masing bupati, yang sejauh ini hanya satu kabupaten di Bali (Kabupaten Karangasem) yang telah mendelegasikan sebagian wewenangnya ke kecamatan melalui peraturan bupati (perbup).

Berdasarkan uraian yang ada, maka pengaturan UU No 32 Tahun 2004 khususnya tentang Ayat 2 sebenarnya membuka peluang adanya solusi konstruktif yang mengutamakan aspek legalistik didalam menguatkan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dari kelembagaan kecamatan. Penguatan kecamatan yang dimaksud di sini, bukan mengembalikan kedudukan kecamatan sebagai "perangkat wilayah", tetapi berkaitan dengan proses untuk menguatkan dan mensejahterakan masyarakat dan desa. Dengan ciri yang khas dari kecamatan seperti itu dibanding perangkat daerah lain dalam mendukung pelaksanaan kebijakan desentralisasi pembangunan tersebut, maka pengaturan tentang kecamatan perlu dikembangkan secara konsistensi dan dipantau penegakkannya. Konsistensi kebijakan tersebut perlu berhulu dari UU, lalu ke PP dan berbagai permen yang mengatur tentang peranan kecamatan. Bahkan, konsistensi dan pemantauan penegakan pengaturan tentang kecamatan dan camat itu perlu juga sampai pada perumusan dan pelaksanaan perbup-perbup di berbagai daerah yang telah melimpahkan kewenangan sebagian urusan kabupaten atau kota ke kecamatan.

Muatan Kecamatan dalam Perundang-undangan

Temuan-temuan kajian lapangan yang dilakukan sebenarnya secara tidak sengaja menguatkan kesimpulan, bahwa persoalan didalam pembangunan Indonesia saat ini adalah kesenjangan pengorganisasian sosial. Belum ada mekanisme yang mempersambungkan antara kebijakan pemerintah (pusat) dengan kebijakan dan implementasinya di aras pemerintahan daerah (Koiopaking, 2006, 2007b).

Dalam kerangka kebijakan desentralisasi pembangunan yang memberikan otonom kepada pemerintahan kabupaten dan desa, sebenarnya kecamatan menjadi sebuah lembaga penting didalam menyambungkan kebijakan dan implementasi kebijakan pembangunan. Kecamatan dapat berfungsi menjadi "jembatan" antara kepentingan masyarakat dan pemerintahan desa dengan kepentingan "atas desa".

Paling tidak ada tiga hal yang perlu diperhatikan untuk menjadikan kecamatan kembali dapat berperan sebagai "jembatan" tersebut diperlukan pengaturan beberapa faktor strategis. *Pertama*, kepastian kewenangan kecamatan perlu diatur

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

didalam perundang-undangan setara UU. Rumusan tentang kecamatan didalam UU No.32 Tahun 2004 sebenarnya sudah memadai. Hal yang kemudian diperlukan adalah menemukan rumusan lanjutan sebagaimana temuan-temuan kajian lapangan tentang sepuluh peranan kecamatan yang diharapkan oleh masyarakat di daerah. Amanat pasal 126 ayat 2 UU no. 32/2004 tentang pelimpahan kewenangan dari bupati kepada camat/kecamatan misalnya, perlu lebih dioperasionalisasikan. Dengan demikian, pelaksanaan pasal dan ayat tersebut tidak hanya bersandar pada *political will* pelimpahan kewenangan dari bupati atau walikota saja, tetapi dapat diwujudkan melalui instrumen produk hukum yang mengharuskan dilaksanakan secara minimal setara PP.

Kedua, pengaturan tentang pembentukan, penguatan dan penghapusan, serta kedudukan, tugas dan fungsi kecamatan perlu ada, yang sesuai dengan amanat UU No.32 tahun 2004 perlu dirumuskan didalam PP yang mengatur kecamatan. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya kecamatan itu memerlukan kecukupan teknis, ekologi kewilayahan dan kemampuan manajemen administratif. Dengan demikian, diperlukan pengaturan untuk mendefinisikan secara baik dan jelas kecamatan dan tugas serta fungsinya. Hal ini didalam arti mempertimbangkan jenis persoalan, dimensi permasalahan, luas wilayah, ketersediaan sarana dan perasarana, kondisi perekonomian serta jumlah penduduk yang diurus.

Ketiga, menata kembali kecamatan perlu juga diperkuat dengan perumusan kewenangan yang jelas atas peranan camat sebagai pejabat yang memimpin kecamatan. Mengikuti temuan-temuan lapangan, kinerja kecamatan berkait dengan kinerja dan mutu camat sebagai pejabat yang menjadi bawahan bupati atau walikota. Dengan demikian, tugas dan wewenang camat perlu diperjelas dan diatur dengan PP tentang kecamatan yang dapat menjadi acuan bupati atau walikota didalam melimpahkan sebagian urusan yang ada di kabupaten atau kota.

Pengaturan didalam hal ini dimulai dengan kepastian akan tugas umum pemerintahan yang diamanatkan UU No.32 Tahun 2004 Pasal 126 ayat (3): (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, (e) Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, (f) Membina penyelenggaraan Pemerintahan Desa/Kelurahan, dan (g) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya atau

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

yang belum dapat dilaksanakan Pemerintahan Desa/Kelurahan. Berdasarkan tugas umum inilah dapat ditentukan tugas dan kewenangan camat. Berkait dengan itu, temuan lapangan yang berkaitan dengan sepuluh fungsi dan peranan yang diharapkan masyarakat dari kecamatan perlu juga dijadikan pertimbangan.

Sosok camat yang ideal pastinya adalah pribadi yang dapat mendorong pemenuhan keperluan masyarakat yang menjadi jiwa kebijakan desentralisasi, yaitu: percepatan pelayanan kepada masyarakat dengan ciri praktis yang dapat diakses semua pihak, murah, dan tepat waktu. Dengan demikian, pengaturan tentang wewenang dan tugas camat akan mengarahkan pada keperluan camat yang proaktif yang mampu mendorong aparat kecamatan meningkatkan jumlah dan mutu pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, wewenang dan tugas camat meliputi pada pengaturan untuk dapat melakukan pengembangan kelembagaan dan kemampuan keterampilan pengelolaan (aspek manajerial) kegiatan dari tugas umum pemerintahan yang diamanatkan kepadanya.

Pengaturan lain yang diperlukan didalam hal ini adalah kebenaran camat untuk menguatkan peranan kecamatan sebagai jembatan dengan fungsi sebagai kelembagaan penengah (*intermediary-role*) antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten serta peran penengah antara satuan desa-desa didalam satuan kawasan perdesaan—yang biasanya ada didalam satuan areal karena satuan ekologis. Sebagai jembatan, kecamatan dan camat perlu diatur agar dapat menjadi penyambung proses komunikasi vertikal antara pihak dua aras yang berbeda. Sebagai kelembagaan penengah antar-desa, kecamatan juga perlu diatur agar dapat berperan mengharmonisasikan kerjasama antara desa di kawasan perdesaan. Selain itu, didalam melihat perkembangan masyarakat yang mengarah pada masyarakat berjejaring, dan tata pemerintahan yang berjejaring (*network governance*), maka fungsi kecamatan sebagai kelembagaan penengah ini sangat diperlukan. Kecamatan berperan sangat penting dalam mengembangkan jejaring kerjasama dan pertukaran kepentingan antar pihak di berbagai aras (desa-desa atau desa-kecamatan-kabupaten). Kerjasama menjadi katakunci yang penting karena, suasana pemerintahan dalam rejim desentralisme selalu terbawa ke ruang konflik dan ketidaksepehaman yang berpotensi konflik. Semangat otonomi desa, hingga taraf tertentu sering mendorong desa-desa untuk mengembangkan sendiri-sendiri pengaturan, melalui instrumen perdes dengan wawasan dan kepentingan desa-sentris (*inward looking perspective*) yang menegasikan kepentingan desa lain didalam satuan kecamatan atau satuan kawasan yang sama.

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

Penataan kembali kelembagaan kecamatan dan camat agar menjadi jembatan antara kepentingan masyarakat dan pemerintahan desa dengan kepentingan "atas desa", perlu dimaknai sebagai investasi sosial. Camat dan staf di lingkungan kecamatan ke depan tidak sekedar diarahkan untuk menjalankan fungsi koordinasi, fasilitasi, dan bantuan kepada pemerintah kabupaten semata-mata. Namun, dalam perlu dalam kerangka membangun perencanaan pengembangan wilayah kecamatan. Prosesnya juga perlu lebih diarahkan untuk melahirkan wirausahawan sosial yang datang dari kalangan masyarakat sendiri, dengan kemampuan yang handal dalam mendeteksi kebutuhan masyarakat dan mencari solusinya khas.

Catatan lain dalam kerangka muatan didalam perundangan didalam kerangka menata kembali kecamatan adalah keperluan pengaturan yang mendorong agar ada kegiatan pembelajaran sosial agar mengetahui benar-benar bahwa rejim pemerintahan daerah telah berubah tidak sebagaimana yang terjadi di masa UU no. 5/1974 yang mendudukkan camat sebagai penguasa tunggal kecamatan. Proses itu dilakukan untuk menemukan rumusan baru antara bupati dan masyarakat melalui dialog yang saling memberdayakan. Dialog itu juga diharapkan apat memberikan pemahaman bahwa kecamatan bukanlah struktur penopang kekuasaan seperti di masa lalu. Melainkan, lembaga didalam tata pemerintahan daerah yang memberi karir pada aparat pemerintah yang profesional melayani kebutuhan masyarakat.

Penutup: Proposisi Kebijakan Penataan Kembali Kecamatan

Merujuk temuan lapangan dan isu kebijakan yang telah dibahas, maka ada proposisi tentang menata kembali kedudukan dan peranan kecamatan, yaitu:

- (1) Proses-proses kebijakan untuk mengatur penataan kembali fungsi dan peranan kecamatan dan camat menunjukkan, bahwa fungsi-fungsi yang diharapkan ada di kecamatan cenderung ada didalam kategori fungsi keterkaitan. Artinya, kedudukan kecamatan ke depan lebih menjadi lembaga semi-pemerintah, dan fungsi dan peranannya tidak lepas dari kehadiran camat yang mempunyai kedudukan, tugas dan kewenangan sebagai penggerak manajemen pembangunan wilayah kecamatan. Dengan fungsi dan peranan tersebut perlu diatur didalam produk-produk hukum yang sedang dan akan dibuat didalam kaitan kecamatan, serta perlu memberi ruang didalam menampung keragaman yang ada di daerah. Harapannya, melalui hal tersebut kinerja kelembagaan kecamatan sebagai bagian dari kabupaten atau kota, dan memberi pelayanan kepada masyarakat akan lebih baik.

Bagian III: Anatomi Tematik Kelembagaan Kecamatan

- (2) Penataan kecamatan perlu dikemas didalam dua kegiatan. Pertama pengembangan pola penguatan. Pola ini adalah proses yang dijadikan dasar pada menata kembali kecamatan yang mengakomodasikan kekhasan daerah dan memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan desa (dalam satuan wilayah dan/atau kawasan), kewenangan dan potensi desa, kondisi sosial budaya masyarakat, kelancaran investasi dan pengembangan kemitraan multi-pihak ke desa, kelestarian kaitan ekologi desa dan didalam kawasan perdesaan yang mempertimbangkan wilayah kerja kecamatan didalam kabupaten. Kedua, mengembangkan Tipe Kecamatan yang dapat menampung keragaman dengan membentuk tipe-tipe kecamatan yang dapat berevolusi mulai dari bentuk penguatan fungsi penuh (pemerintahan, pembangunan-pemberdayaan, pelayanan).
- (3) Sampai dibuka kemungkinan peranan kecamatan yang hanya pada pelayanan kepada masyarakat atau menjadikan kecamatan sebagai Pusat Pelayanan Masyarakat. Hal yang utama didalam perumusan pengaturan kedudukan kecamatan pada masa mendatang adalah perumusan produk hukum perlu menampung kekhasan daerah. Dengan kata lain, prinsip yang perlu dianut didalam menata kembali kedudukan dan peranan kecamatan adalah menghargai kekhasan lokal baru mengatur, bukan sebaliknya.
- (4) Penataan kembali kedudukan dan peranan kecamatan ini dilakukan dengan mempertimbangkan dua hal. Pertama, pengaturan tentang kecamatan perlu menjadikan penguatan kecamatan dikembangkan dalam kerangka mengefektifkan peran pemerintahan "atas desa" sebagai dasar, 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. Penguatan kecamatan juga tidak lepas dari peningkatan kinerja camat sebagai manajer pembangunan didalam satuan wilayah kecamatan dengan ciri menguatkan posisi kabupaten untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kedua, pengaturan fungsi dan peranan kecamatan perlu berkaitan dengan hubungan kecamatan dengan desa yang menguatkan kapasitas dan memberdayakan masyarakat serta desa. Dalam konteks ini dapat dikatakan tidak terlalu keliru apabila hubungan kecamatan dengan desa ditetapkan lebih pada lembaga fasilitasi. Artinya, bahwa pembinaan dan pengawasan camat kepada desa lebih diartikan dalam kerangka kerja memfasilitasi pelaksanaan pemerintahan

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

desa, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat dan desa (mulai dari perencanaan, kerjasama antar pihak, pendampingan dan administrasi keuangan desa), serta pemberian pelayanan kepada masyarakat. Proses dari kedua dasar itu semua perlu diatur secara berurutan dari UU, PP sampai kepada berbagai Permen secara konsisten, dan bahkan didorong untuk dilaksanakan dan dipantau efektivitas pelaksanaannya.