

ISBN : 978-979-8637-54-4



WORKING PAPER SERIES NO. 02/2009

**OPTIMALISASI PERANAN KELEMBAGAAN
KECAMATAN DI DALAM PEMBANGUNAN DAERAH**

Penulis:

**Lala M Kolopaking
Arya Hadi Dharmawan
Eka Intan Kumala Putri**

Kerjasama:

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3)
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

dengan

Democratic Reform Support Program (DRSP)

**UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
2009**

WORKING PAPER SERIES NO. 02/2009

**OPTIMALISASI PERANAN KELEMBAGAAN KECAMATAN
DIDALAM PEMBAGUNAN DAERAH**

Penulis:

**Lala M Kolopaking
Arya Hadi Dharmawan
Eka Intan Kumala Putri**

Kerjasama:

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3)
INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

dengan

**Democratic Reform Support Program (DRSP)
UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
2009**

OPTIMALISASI PERANAN KELEMBAGAAN KECAMATAN DIDALAM PEMBAGUNAN DAERAH

Penulis:

**Lala M Kolopaking
Arya Hadi Dharmawan
Eka Intan Kumala Putri**

Layout dan Design Sampul:

Dyah Ita Mardiyarningsih

Diterbitkan pertama kali, Maret 2009

Oleh:

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3)
INSTITUT PERTANIAN BOGOR
Bekerjasama dengan
Democratic Reform Support Program (DRSP)
UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT**

Kampus IPB Baranangsiang
Gedung Utama Bagian Selatan, Lt. Dasar
Jl. Raya Pajajaran Bogor 16151
Telp. 62-251-8345724; Fax. 62-251-8344113
Email: psp3ipb@yahoo.com; Website: www.psp3ipb.or.id

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 - 54 - 4

KATA PENGANTAR

Studi “Peran Kecamatan dalam Perencanaan Pembangunan Daerah” merupakan tindak lanjut dari studi terdahulu berjudul “Kelembagaan dan Tata-Pemerintahan Kecamatan: Review Implementasi dan Rekomendasi” yang dilaksanakan pada tahun 2007-2008. Studi tersebut dilakukan di enam kabupaten pada lima provinsi, yaitu Kabupaten Aceh Besar (Provinsi Nangroe Aceh Darussalam), Kabupaten Tanah Datar (Provinsi Sumatera Barat), Kabupaten Bantul (Daerah Istimewa Yogyakarta), Kabupaten Bangli dan Kabupaten Karangasem (Provinsi Bali) dan Kabupaten Sambas (Provinsi Kalimantan Barat). Lokasi tersebut dipilih dengan kekhasan masing-masing dan telah menghasilkan tujuh buah *working paper series* dan satu buku yang sedang dalam proses penerbitan.

Studi Peran Kecamatan dalam Perencanaan Pembangunan Daerah dilakukan dalam kurun 2008-2009 di dua kabupaten dan provinsi yang berbeda dari lokasi sebelumnya. Studi ini memilih Kabupaten Halmahera Barat, Provinsi Maluku Utara dan Kabupaten Jayapura, Provinsi Papua sebagai lokasi kajian. Kabupaten Halmahera Barat dipilih untuk mewakili kawasan dengan pulau-pulau kecil dan kawasan terpencil sementara Kabupaten Jayapura mewakili kawasan (yang berdekatan dengan) perbatasan antar negara.

Studi dilakukan sejak bulan Agustus 2008 sampai dengan bulan Februari 2009 dengan menggunakan metodologi riset kualitatif berupa *Focus Group Discussion*, *indepth interviews*, dan observasi lapangan. Studi hendak menjawab pertanyaan tentang seberapa jauh peran dan diperlukannya kehadiran camat dan kecamatan di kawasan perbatasan dan daerah terpencil (kepulauan) terutama dalam perencanaan pembangunan di wilayahnya. Studi juga hendak melihat seberapa besar kewenangan dan kebutuhan apa yang diperlukan bagi camat di dua kawasan itu dalam mengemban tugas pemerintahan dan pelayanan publik. Hasil studi dituliskan dalam dua *working paper series* yang salah satunya adalah tulisan ini yang diberi judul Optimalisasi Peranan Kelembagaan Kecamatan didalam Pembangunan Daerah. Studi ini menyimpulkan bahwa, keberadaan camat dan instansi kecamatan tetap diperlukan dan bahkan perlu didorong untuk berperan optimal dalam menyokong pembangunan daerah.

Tim studi dari Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan - Institut Pertanian Bogor mengucapkan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini, terutama kepada: (1) Pemerintah Daerah Provinsi Papua, (2) Pemerintah Daerah Provinsi Maluku Utara, (3) Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Barat beserta jajarannya, (4) Pemerintah Daerah Kabupaten Jayapura beserta jajarannya; (5) Badan Perbatasan dan Kerjasama Daerah Provinsi Papua; (6) Democratic Reform Support Program (DRSP)-USAID, dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Penulis bersyukur atas selesainya *working paper* ini dan berharap akan adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca. Akhirnya, semoga sumbangsih yang dituangkan dalam bentuk gagasan-gagasan dalam tulisan ini bermanfaat adanya.

Tim Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	iv
I. FOKUS PERMASALAHAN	1
II. MELACAK KEBIJAKAN	3
2.1. Kerangka Konsepsional	3
2.2. Berbagai Pertimbangan Empirik	6
2.3. Implikasi Kebijakan	15
III. TIPOLOGI KECAMATAN : REKOMENDASI METODELOGIS	17
3.1. Pengembangan Kelembagaan Kecamatan Berdasarkan Pola Pendelegasian Kewenangan	18
3.2. Penguatan Kemampuan Manajemen Kecamatan	20
3.3. Peningkatan Mutu Sumberdaya Manusia	21
IV. PENUTUP	23
DAFTAR PUSTAKA	25

I. FOKUS PERMASALAHAN

Kelembagaan kecamatan saat ini semakin tegas didudukkan didalam struktur pemerintahan sebagai “perangkat daerah” yang berasas desentralisasi (UU No.22 Tahun 1999 yang dipertegas oleh UU No.32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah/PP No. 72 Tahun 2005, dan PP 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan), yang sebelumnya sebagai “perangkat wilayah” yang berasas dekonsentrasi (Undang-Undang/UU Nomor/No. 5 Tahun 1974). Hal yang menarik kemudian adalah perubahan kedudukan dan peranan kecamatan tersebut berdasarkan kajian di 8 kabupaten di 7 provinsi (Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Bali, Daerah Istimewa Yogyakarta, Maluku Utara, dan Papua) dilaksanakan beragam. Namun, keragaman itu diketahui bermuara pada satu hal pokok, yaitu pelacakan menemukan proses desentralisasi pembangunan yang dapat kembali mengoptimalkan fungsi kecamatan.

Kajian yang dilakukan juga menemukan, bahwa perubahan kedudukan kelembagaan kecamatan sebagaimana dikemukakan di atas telah membawa konsekuensi pada perubahan kedudukan dan peranan camat sebagai pimpinan kecamatan. Camat yang sebelumnya berkedudukan sebagai kepala wilayah dan memiliki kekuasaan sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan. Saat ini, camat bukan lagi berkedudukan sebagai penguasa wilayah, tetapi menjadi perangkat daerah yang bertugas memberikan pelayanan tertentu kepada masyarakat dalam wilayah kerja tertentu. Dengan kedudukan seperti itu, camat ditemukan berperan beragam di daerah dan sangat tergantung seberapa besar delegasi kewenangan yang diberikan oleh bupati/walikota kepadanya. Keragaman ini berjalan didalam bentuk kontinum. Mulai dari satu sisi, mempunyai kewenangan penuh seperti sebagai kepala wilayah, hingga di satu sisi lain kecamatan menuju berganti fungsi lebih kepada pemberi pelayanan kepada masyarakat. Sementara ini, kajian tetap menemukan titik pilihan agar camat dan kelembagaan kecamatan masih diperlukan didalam konteks mendorong pembangunan daerah. Bahkan, disimpulkan, bahwa pendelegasian kewenangan kepada camat dan mengoptimalkan fungsi kecamatan “seperti era kepala wilayah berasas dekonsentrasi” menjadi sebuah keperluan di kabupaten dengan wilayah luas dan karakteristik wilayah berupa pulau-pulau, atau masih menghadapi keterbatasan transportasi dan komunikasi. Hal ini juga diperlukan di kecamatan daerah perbatasan sebagaimana disebut didalam UU No 2008 tentang Wilayah Negara. Namun, untuk kecamatan-kecamatan di wilayah kabupaten/kota dengan karakteristik tidak seperti yang disebutkan sebelumnya, maka pendelegasian kewenangan bersifat tentatif dengan dasar lebih pendelegasian kewenangan yang mempertimbangkan efektifitas, efisiensi pemberian pelayanan kepada masyarakat dan kesetaraan perhatian bupati/walikota kepada camat dan kecamatan di wilayahnya.

Berdasarkan temuan-temuan tersebut, dapat disimpulkan kelembagaan kecamatan tetap perlu dioptimalkan untuk diperankan didalam pembangunan daerah. Berbagai ketetapan perundang-undangan yang ada selama ini telah memadai, tetapi

belum dilaksanakan dengan baik, sehingga kelembagaan kecamatan belum berperan efektif. Padahal kehadiran kecamatan pada era kebijakan desentralisasi pembangunan tetap diperlukan untuk lebih mengefektifkan peran kabupaten dan desa yang telah mendapat otonomi. Lebih lagi, pada masa mendatang didalam konteks pembangunan di aras kabupaten, 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). Sebagaimana dicatat, jumlah kecamatan pada Tahun 2004 dari 5.263 kecamatan ada melayani 62.806 desa dan 7.123 kelurahan. Jumlah tersebut saat ini mungkin sudah bertambah, karena pada Tahun 2005 dicatat jumlah desa sudah menjadi 71.555 desa (BPS, 2007). Dengan demikian, camat dan kecamatan di aras kabupaten perlu lebih dioptimalkan perannya didalam kerangka mengefektifkan kabupaten dan memberdayakan masyarakat dan desa itu yang menghidupkan tata kelola pemerintahan demokratis dan berfokus mencegah dan menyelesaikan masalah yang dapat menimbulkan bencana ekonomi, sosial dan ekologis.

II. MELACAK KEBIJAKAN

Mengikuti fokus permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka optimalisasi kelembagaan kecamatan perlu dikembangkan didalam koridor perundang-undang yang ada dan temuan empiris dari hasil kajian di 8 kabupaten di 7 provinsi dari "Sabang sampai Marauke". Melalui pendekatan analisis penelitian kualitatif, diupayakan perumusan tentang posisi kedudukan camat dan kelembagaan kecamatan yang dapat optimal untuk mendukung pembangunan daerah yang sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakatnya. Oleh karenanya, perumusan itu dilakukan dengan mengurut dan mengelaborasi berbagai informasi dijadikan pola optimalisasi kedudukan kecamatan dan camat sebagaimana perundang-undangan di dalam tata-pemerintahan daerah di Indonesia yang diperkaya dari tinjau konsepsional dan empiris pelaksanaannya dari segi sosiologi, hukum dan politik untuk lebih dapat berperan didalam pembangunan daerah.

2.1. Kerangka Konsepsional

Secara konsepsional, kebijakan kedudukan kelembagaan kecamatan didalam pembangunan daerah perlu dilihat dalam konteks pengembangan kebijakan desentralisasi. Dengan menggunakan pemahaman desentralisasi Cheema and Rondinelli (1983), kedudukan kecamatan dapat dilihat dalam dua aspek. Pertama, kecamatan hubungannya dengan kabupaten. Kedua, hubungan kecamatan dengan masyarakat dan desa. Isu 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 jua dua 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, PP 72 dan PP 19 Tahun 2008, maka pengaturan tentang pembentukan, penguatan dan penghapusan, serta kedudukan, tugas dan fungsi kecamatan didasarkan pada optimalisasi pengelolaan wilayah. Dengan demikian, kecamatan itu dikembangkan dengan mempertimbangkan kecukupan teknis, kependudukan, 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-pakar geografi sosial. Sebagai misal, berbagai tulisan dari Etzioni, (1995), Bish and Ostrom (1997), dan Gendersen,(2000).

Di dalam UU No 32 Tahun 2004, PP No. 72 Tahun 2005, dan PP 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan 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.

Disebutkan didalam PP 19 Tahun 2008, bahwa kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota. Sedangkan, camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintah di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

Merujuk atas pengertian camat dan kecamatan tersebut, maka peranan camat dan kecamatan tidaklah seragam. Keragaman peranan camat dan kecamatan di berbagai daerah ini memungkinkan setiap pemerintah kabupaten mengembangkan apa yang disebut tipologi kecamatan. Namun demikian, jiwa dari pemberian tempat keragaman peranan camat dan kecamatan di antar pemerintah daerah itu satu, yaitu kecamatan sebagai unsur kelembagaan yang menguatkan pembangunan daerah dan bertindak sebagai 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).

Kebijakan yang kemudian diperlukan adalah melacak peranan kecamatan dan camat ke depan didalam konteks pembangunan daerah yang mengefektifkan peran kabupaten dan memberdayakan masyarakat desa tersebut. Selain itu, kebijakan tersebut dapat memerankan juga, kecamatan dan camat sebagai media untuk menghidupkan tata kelola pemerintahan yang demokratis. Dengan 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.

Berkenaan dengan gagasan di atas itu, maka merujuk pandangan Grindle, (1997), maka paling tidak ada tiga hal yang perlu diperhatikan didalam mengoptimalkan peranan camat dan kecamatan didalam pembangunan daerah. *Pertama*, langkah-langkah yang berkenaan dengan pengembangan kelembagaan. Hal-hal yang perlu ditelaah didalam hal ini, seperti mulai dari persoalan pemberian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, kepastian regulasi pelimpahan kegiatan dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Teknis ke kecamatan, sampai pada aturan-main ekonomi dan politik. *Kedua*, kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan penguatan kemampuan manajemen camat dan kecamatan sebagai manajer wilayah. Hal-hal yang menjadi perhatian didalam hal ini bermuara pada tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi camat dan aparatnya menjadi SKPD dengan basis wilayah. Kegiatan yang menjadi perhatian umumnya berkenaan dengan sistem insentif dan pendanaan, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, stuktur manajerial kecamatan. *Ketiga*, berkaitan dengan mutu sumber manusia. Perhatian didalam hal ini berkaitan dengan ketersediaan personil yang profesional dan berkemampuan teknis. Kegiatan yang berkaitan dengan perhatian bupati untuk melakukan rekrutmen, training, gaji kepada

camat dan aparat kecamatan. Selain itu, sampai pada persoalan kemampuan camat membangun iklim kerja yang produktif di kalangan aparat kecamatan.

2.2. Berbagai Pertimbangan Empirik

Sebagaimana telah disebutkan, bahwa pelaksanaan pengaturan tentang kecamatan di 8 kabupaten di 7 provinsi kajian (Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Bali, Daerah Istimewa Yogyakarta, Maluku Utara dan Papua) 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 sebagai 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 mendorong 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 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 ketidaksielaranan 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 Provinsi Kalimantan Barat 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 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 *kesepluluh* atau terakhir adalah peranan sebagai lembaga penjamin mutu (Quality Assurance) perencanaan dan pelaporan keuangan di aras desa. Untuk teladan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, 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.

Pada *Tabel 1* ditunjukkan, bahwa ada sepuluh fungsi yang diharapkan oleh masyarakat terhadap camat yang didalam hal ini merujuk juga pada kecamatan sebagai kelembagaan yang beragam antar lokasi penelitian. Didalam tabel yang sama diperlihatkan juga hasil Teknik Delphi yang mengidentifikasi tiga dari sepuluh fungsi dan peranan kecamatan yang disebut masyarakat selain Maluku Utara dan Papua 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).

Tabel 1. Fungsi dan Peranan Camat dan Kecamatan Menurut Masyarakat di Tujuh Lokasi Kajian, Tahun 2007/2008

No.	Fungsi dan Peranan	Provinsi Kajian							Bobot*
		1	2	3	4	5	6	7	
1.	Pelayanan Masyarakat	√	√	√	√		√	√	0,231
2.	Simpul Pember-dayaan Masyarakat dan Desa		√	√	√		√	√	0,284
3.	Pengelola Pengen-dalian 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
8.	Pengembangan Wilayah atau Kawasan Perdesaan	√		√	√		√		0,096
9.	Lembaga Dikembangkan Berdasarkan Tipologi Kecamatan	√	√				√	√	0,089
10.	Penjamin Mutu (<i>Quality Assurance</i>) Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan	√		√			√	√	0.069

Keterangan : Lokasi Kajian (1. Nanggroe Aceh Darussalam, 2. Sumatera Barat, 3. Kalimantan Barat, 4. Bali, 5. Daerah Istimewa Yogyakarta, 6. Maluku Utara dan 7. Papua)

* Pembobotan hanya dihitung berdasarkan kajian selain Maluku Utara dan Papua.

Apabila temuan tersebut disejajarkan dengan tugas dan kewenangan camat di PP 19 Tahun 2008, maka pandangan masyarakat tentang peran camat tersebut telah diwadahi didalam perundang-undangan (Tabel 2). Dengan demikian, pengaturan yang ada tidaklah terlalu berbeda dengan yang dipikirkan oleh masyarakat.

Temuan lapangan juga menemukan, bahwa masyarakat di tujuh lokasi kajian tetap memandang kecamatan sebagai wilayah kerja camat. Namun status dan kedudukannya berbeda antar daerah, seperti kecamatan dan camat didalam konteks di Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua yang telah berstatus Otonomi Khusus, berbeda dengan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah istimewa atau yang ada di kawasan perbatasan di Kalimantan Barat dan yang juga berlokasi di kawasan perbatasan di Papua. Namun yang jelas, status dan kedudukan kecamatan yang dinilai sesuai oleh masyarakat dan sebaiknya disandang oleh kecamatan pada masa mendatang sama dengan perundang-undangan, yaitu sebagai wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota.

Tabel 2. Perbandingan Peran Camat dari Masyarakat dengan Tugas Camat Menurut PP 19 Tahun 2008

Sepuluh Peran Dari Temuan Lapangan	Tujuh Tugas Dari PP 19 2008, Pasal 15
Pelayanan dan Pusat Informasi Masyarakat	
Simpul Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	Mengoordinasikan kegiatan Pemberdayaan Masyarakat (ayat 1 butir a)
Pengelola Pengendalian Ketertiban dan Keamanan	Mengoordinasikan upaya Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum (ayat 1 butir b)
Pengelola Krisis dan Tanggap Darurat	Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau belum dapat dilaksanakan pemerintah desa dan/atau kelurahan
Penyelenggara Pemerintahan di Kecamatan	Mengoordinasikan Penyelenggaraan Kegiatan Pemerintahan di Tingkat Kecamatan (ayat 1 butir e)
Pendamping Pemerintahan Desa	Membina Penyelenggaraan Kegiatan Pemerintahan desa dan/atau kelurahan (ayat 1 butir f)
Pendamping Kerjasama Kemitraan	Mengoordinasikan kegiatan Pemberdayaan Masyarakat (ayat 1 butir a)
Pengembangan Wilayah atau Kawasan Perdesaan	Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum (ayat 1 butir d)
Lembaga dikembangkan Berdasarkan Tipologi Kecamatan	
Penjamin Mutu (<i>Quality Assurance</i>) Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan	
	Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan (ayat 1 butir c)

Kajian di tujuh 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 di Bogor, ada satu panelis--seorang mantan kepala desa yang menjadi pengusaha, berpendapat bahwa kecamatan sebagai lembaga didalam sistem pemerintah daerah perlu dihilangkan. Oleh karena, camat seringkali 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.

Membanding temuan empirik dengan perundang-undangan tentang kecamatan, dapat menunjukkan berbagai tipe kecamatan dan camat saat ini. Tipe pertama, kondisi ideal yang dicirikan kecamatan dan camat bekerja dengan perundang-undangan tentang kecamatan yang ada sesuai dengan harapan sosial masyarakatnya. 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 Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Maluku Utara. 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". Di Papua, contohnya dapat ditemukan bagaimana seorang camat di kawasan perbatasan negara perlu berinovasi dan bekerja keras untuk melayani masyarakat didalam kondisi yang serba terbatas. Tipe keempat atau terakhir, adalah kondisi anomali yang dicirikan kecamatan dan camat bekerja diluar perundang-undang yang ada dan tidak sesuai dengan harapan masyarakat tentang peranan kecamatan dan camat. Kajian lapangan tidak menemukan kategori kecamatan didalam tipe ini.

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 didalam kajian lapangan, juga 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 tidak diinginkan menjadi kelembagaan dengan kedudukan otonom.

Berdasarkan kajian lapangan ditunjukkan, bahwa desain kedudukan dan peranan kecamatan yang diungkap masyarakat di tujuh lokasi lebih banyak pada

lembaga yang menjalankan fungsi keterkaitan. Lihat juga tulisan Kolopaking, (2008). Meskipun, kedudukan dan peranan kecamatan sebagai penyelenggara pemerintahan masih diinginkan, khususnya penyelenggaraan di aras kecamatan dan pendamping untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan desa. Fungsi yang diinginkan oleh masyarakat ini dapat menjadi dasar untuk menguatkan kesimpulan, bahwa lembaga kecamatan dan camat masih diperlukan oleh masyarakat. Bahkan, kecamatan dan camat perlu didudukkan sebagai "pelindung masyarakat" serta perlu eksis didalam tata pemerintahan daerah.

Hal yang menarik kemudian adalah tentang fungsi dan peranan pelayanan dan sumber informasi dari kecamatan. Fungsi dan peranan ini bukan mengisyaratkan, bahwa kecamatan dan camat sudah tidak perlu wujud. Meskipun, fungsi ini memang menandakan peluang, bahwa kecamatan dapat tidak mengutamakan penguatan kedudukan kelembagaannya didalam tata pemerintahan daerah. Bahkan, secara sosiologis dapat dikatakan hakekat kecamatan sebagai "lembaga pemerintahan" dapat disebut tidak ada lagi.

Bukti empiris tentang arti penting fungsi keterkaitan yang diperankan oleh kecamatan sebenarnya dapat dilihat di Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Barat, Bali, Maluku Utara dan Papua, khususnya didalam mensinergikan kelembagaan adat dengan kelembagaan pemerintahan. Perkembangan kecamatan didalam payung UU Otonomi Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua dapat menjaga tidak terjadinya konflik kelembagaan ketika ada upaya menghidupkan kembali gampong, mukim di Nanggroe Aceh Darussalam atau menguatkan kampung (yang berbasis adat) di Papua. Demikian di Sumatera Barat, 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. Hal ini berkaitan dengan persoalan pelimpahan wewenang dari bupati ke camat. Di Nanggroe Aceh Darussalam tercatat ketidakpastian kewenangan camat didalam hal ini, menyebabkan camat bertindak pasif dan kurang peduli dengan persoalan pembangunan. Di Sumatera Barat dan Maluku Utara 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, perencanaan maupun pelaksanaan program-program pembangunan dapat tumpang tindih program di satu nagari dan kekosongan program di nagari lain. Bahkan, para camat di Sumatera Barat 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 Nanggroe Aceh Darussalam 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 Sumatera Barat 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 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 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 Kalimantan Barat, dan juga sebagaimana di Bali seperti telah diuraikan di atas, dicatat juga pengalaman camat yang terpaksa berinisiatif memenuhi kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Bahkan di Kalimantan Barat, berdasarkan diskusi multi-

pihak yang dilakukan, disimpulkan bahwa peran kecamatan dan camat masih sangat diperlukan sehubungan kekhasannya yang berada di kawasan perbatasan dengan Malaysia.

Seperti halnya Provinsi Kalimantan Barat yang merupakan kawasan perbatasan antar negara, beberapa kecamatan/distrik di Provinsi Papua juga terpaksa berinisiatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Salah satu permasalahannya adalah ketiadaan proteksi terhadap warga negara dan pemeliharaan kedaulatan wilayah. Kehadiran warga negara asing (warga negara tetangga – *Papua New Guinea/PNG*) yang bermukim secara ilegal di wilayah Indonesia memberikan dimensi persoalan tersendiri bagi distrik-distrik perbatasan. Para imigran gelap tersebut bermukim secara berkelompok dalam jumlah yang besar (hingga ratusan orang) di suatu distrik di wilayah kabupaten perbatasan (ada tiga kabupaten yang melaporkan kasus seperti ini terutama: Kabupaten Jayapura, Kabupaten Keerom, dan Kabupaten Pegunungan Bintang), tanpa mengindahkan kedaulatan RI. Para warga PNG yang tinggal di wilayah RI tersebut umumnya berdalih bahwa diantara penduduk yang tinggal di distrik perbatasan dan warga PNG tersebut terikat hubungan darah seketurunan sejak dahulu kala. Secara *genealogis*, memang tidak ada yang dapat menolak argumen tersebut, karena secara ekologis ruang kehidupan mereka melintas semua kawasan yang tidak mengenal sekat-sekat pengaturan administratif. Secara adat pun, penduduk asli Papua yang berstatus warga negara Indonesia dan warga PNG tetap terikat hubungan adat, seketurunan nenek-moyang dan telah tinggal di kawasan tersebut secara turun-temurun. Bagi kepala distrik, persoalan ini sungguh membuat persoalan yang rumit terutama berkaitan dengan aspek ketenteraman dan ketertiban serta kedaulatan negara. Dengan membiarkan para pendatang dari PNG untuk tinggal di wilayahnya, berarti kepala distrik dapat dianggap membiarkan perusakan rambu-rambu kedaulatan negara. Namun, di sisi lain, para kepala distrik pun tidak dapat berbuat banyak untuk melakukan penindakan keimigrasian karena mereka tidak pula dibekali kewenangan untuk mengatur dan menolak para pendatang ilegal tersebut. Akibatnya, posisi kepala distrik serba salah dalam persoalan kependudukan di wilayahnya.

Permasalahan lain untuk kecamatan di kawasan perbatasan antar negara adalah pelayanan publik yang buruk dan mahal bagi warga di daerah perbatasan menjadi persoalan pelik tersendiri. Salah satu tugas yang semestinya bisa diselesaikan oleh warga di lokasi dekat tempat tinggal mereka adalah penyelesaian surat-surat tanda kependudukan di kantor distrik setempat. Namun, faktanya tidak semudah itu, karena kewenangan pengaturan kependudukan telah ditarik ke kabupaten. Terdapat sebuah cerita menarik adanya seorang warga negara RI yang tinggal di kawasan perbatasan (sangat jauh dari ibukota kabupaten) yang harus mengurus KTP-nya. Karena tempat tinggalnya yang sangat terpencil ia terpaksa mengeluarkan uang berjumlah hingga Rp 2.000.000,- hanya untuk ongkos ojek pergi dan pulang dari ibukota kabupaten saja. Sementara itu, biaya mengurus KTPnya sendiri hanya memakan biaya sejumlah beberapa puluh ribu rupiah saja. Keadaan seperti ini dihadapi oleh kepala distrik setiap hari tanpa bisa berbuat apapun, karena ketiadaan kewenangan dan dukungan prasarana serta sarana. Persoalan ekonomi biaya tinggi dalam pelayanan publik yang ditanggung oleh warga di perbatasan dalam pengurusan administrasi kependudukan semestinya dapat dihindarkan bila dan hanya bila,

distrik diberikan kepercayaan dan kewenangan untuk menyelesaikan semua urusan tersebut di kantor distrik setempat.

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 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 Kalimantan Barat di kawasan perbatasan di Kalimantan Barat 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 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.

2.3. Implikasi Kebijakan

Temuan-temuan kajian lapangan yang dilakukan sebenarnya 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 (Kolopaking, 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". Oleh karenanya, optimalisasi camat dan kelembagaan kecamatan didalam pembangunan daerah sepatutnya dimulai dengan inisiatif pemerintahan daerah, khususnya pemerintahan kabupaten.

III. TIPOLOGI KECAMATAN : REKOMENDASI METODELOGIS

Camat dan kecamatan hakekatnya perlu dioptimalkan dengan diberi pertimbangan pengaturan yang tidak diseragamkan. Didalam konteks pembangunan daerah, kehadiran camat dan kecamatan perlu mempunyai orientasi baru yang jelas dan tidak lepas dari penataan kembali manajemen pembangunan daerah, khususnya di aras kabupaten. Paling tidak, camat dan kecamatan menjadi garda terdepan mengawal pembangunan sektor untuk ekonomi lokal yang menekankan pentingnya sinergi sektor dengan dimensi spasial/wilayah dan pemenuhan kepentingan dari masyarakat. Dengan ini, berarti peranan camat dan kecamatan menjadi bagian tidak terpisahkan dari kinerja pemerintahan kabupaten didalam melakukan percepatan pembangunan daerah. Melalui pemeliharaan beragam modal dan infrastruktur didalam pembangunan, termasuk membuka aksesibilitas modal dan keberpihakannya kepada masyarakat dan desa. Hal ini semua didalam arti, mengutamakan pembangunan daerah untuk menemukan keswadayaan pendanaan pembangunan, sehingga mengajak semua pihak di daerah untuk menemukan sumber pendapatan yang potensial untuk digali dan meningkatkan masuknya arus investasi yang berbasis pada penguatan ekonomi lokal.

Dasar orientasi pembangunan daerah sebagaimana disebut di atas yang diharapkan menjadi asas baru optimalisasi camat dan kecamatan mempunyai tiga instrumen pelaksanaan sebagaimana telah disebutkan. *Pertama*, langkah-langkah yang berkenaan dengan pengembangan kelembagaan. Hal-hal yang perlu ditelaah didalam hal ini, seperti mulai dari persoalan pendelegasian sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, kepastian regulasi pelimpahan kegiatan dari SKPD Teknis ke kecamatan, sampai pada aturan-main ekonomi dan politik. Pengembangan kelembagaan didalam hal ini perlu berkaitan dengan peningkatan kapasitas pemerintahan daerah didalam merespon masalah/ potensi, termasuk didalam melakukan pembinaan dan pelayanan. Selain itu, pengembangan kelembagaan ini termasuk pula didalam kerangka pemberdayaan masyarakat— meningkatkan peran aktif beragam pihak termasuk masyarakat dalam menyampaikan aspirasi untuk perencanaan hingga pembuatan keputusan/kebijakan pembangunan secara menyeluruh, peningkatan kapasitas masyarakat berinovasi dan akses untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang mengembangkan ekonomi lokal. Perluasan akses tersebut juga termasuk ke dalam akses terhadap pelayanan sarana dan prasarana kesehatan, pendidikan, pembuka keterisolasian, dan prasarana ekonomi (pasar, perbankan, koperasi).

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, instrument *kedua* adalah penguatan kemampuan manajemen camat dan kecamatan sebagai manajer wilayah. Hal-hal yang menjadi perhatian didalam hal ini bermuara pada tata manajemen untuk meningkatkan keberhasilan peran dan fungsi camat dan aparatnya menjadi SKPD dengan basis wilayah. Kegiatan yang menjadi perhatian umumnya berkenaan dengan sistem insentif dan pendanaan, perlengkapan personil, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi,

struktur manajerial kecamatan. *Ketiga*, adalah instrumen yang berkaitan dengan mutu sumber manusia. Perhatian didalam hal ini berkaitan dengan ketersediaan personil yang profesional dan berkemampuan teknis. Kegiatan yang berkaitan dengan perhatian bupati untuk melakukan rekrutmen, training, gaji kepada camat dan aparat kecamatan. Selain itu, sampai pada persoalan kemampuan camat membangun iklim kerja yang produktif di kalangan aparat kecamatan.

Tiga bentuk instrumen di atas memperlihatkan pentingnya memahami kecamatan-kecamatan di seluruh tanah air secara **tidak seragam**. Merujuk kembali usulan masyarakat tentang peran dan tugas kecamatan yang diidentifikasi dari lapangan (lihat kembali *Tabel 1*), maka pengembangan kelembagaan kecamatan perlu dilakukan melalui tahapan awal dengan membuat tipologi kecamatan.

3.1. Pengembangan Kelembagaan Kecamatan Berdasarkan Pola Pendelegasian Kewenangan

Kajian di tujuh lokasi menyimpulkan, bahwa ada tiga bentuk kebijakan yang berkaitan dengan pendelegasian sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat yang ada, yaitu: (a) tidak ada pendelegasian kewenangan, (b) tipe pendelegasian sebagian kewenangan secara seragam ke semua kecamatan yang ada di wilayah kabupaten/kota bersangkutan, dan (b) tipe pendelegasian yang sesuai dengan karakteristik kecamatan. Kebijakan tipe pendelegasian yang terakhir tersebut tidak ditemukan di lapangan, tetapi sudah menjadi pemikiran yang diungkapkan di beberapa diskusi dan wawancara yang dilakukan di beberapa daerah, seperti Bali, Kalimantan Barat, Maluku Utara dan Papua.

Tipe pendelegasian yang seragam untuk semua kecamatan seperti telah disebutkan ditemukan di Bali dan Papua. Pola ini diperkirakan banyak dipilih oleh kabupaten-kabupaten. Oleh karena hal ini mudah dirancang sebagai sebuah kebijakan, meskipun belum tentu efektif didalam mengakomodasi kebutuhan pelayanan dari masyarakat. Penggunaan tipe ini cenderung diikuti dengan pemberian anggaran, personil dan logistik yang sama untuk semua kecamatan. Belum lagi, kebijakan yang sudah diputus cenderung lemah dari pemantauan dan evaluasi. Langkah kebijakan yang diputuskan ini kemudian sering dirasakan *counter-productive* karena menyimpan ketidaksesuaian antara kebutuhan dengan kenyataan, sehingga sering tidak dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas kecamatan secara obyektif.

Tipe pendelegasian yang mempertimbangkan keanekaragam adalah gagasan untuk dapat mengembangkan kebijakan pendelegasian sebagian kewenangan dengan melihat karakteristik kecamatan bersangkutan. Adapun faktor-faktor dominan yang mempengaruhinya karakteristik kecamatan dapat merujuk pada indikator persyaratan teknis yang ada di PP 19 tahun 2009 tentang kecamatan. Beberapa faktor, seperti jumlah penduduk, luas wilayah, rentang kendali penyelenggaraan pelayanan pemerintah, aktivitas ekonomi, dan ketersediaan sarana dan prasarana. Atau dapat ditambah pula dengan mempertimbangkan ciri geografis dan ekologis (daratan atau

kepulauan; dataran atau pegunungan; karakteristik wilayah (perkotaan, pedesaan, perkebunan, kehutanan, perindustrian, perdagangan dan jasa).

Dalam kaitan pengembangan kebijakan pendelegasian sebagian kewenangan dengan melihat karakteristik kecamatan inilah pembuatan tipologi kecamatan perlu dilakukan. Pemerintahan kabupaten di dalam hal ini perlu melakukan "pemetaan kecamatan" untuk membuat sebuah tipologi kecamatan yang menjadi dasar pendelegasian kewenangan yang cocok dengan kebutuhan pelayanan masyarakat. Melalui pendelegasian dengan tipe kebijakan ini diperkirakan akan dapat disusun perkiraan bentuk organisasi, kebutuhan anggaran, kebutuhan personil serta kebutuhan logistik dengan lebih tepat sehingga akan mempermudah pengukuran kinerja organisasi kecamatan untuk dinilai secara lebih adil dan transparan.

Beragam teknik pengembangan tipologi sebuah kawasan dapat digunakan untuk menemukan tipe kecamatan di satu kabupaten. Misalnya, teknik yang dikembangkan Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor (Susetyo, 1998), analisis gerombol, atau pengembangan teknik pemetaan sosial dan spasial berbasis komunitas (lihat Kolopaking, 2008).

Setelah dihasilkan tipe kecamatan dengan keragaman tertentu didalam satuan kabupaten, baru kemudian membuat matriks yang menyilangkan dengan sembilan macam kewenangan yang dapat didelegasikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat, sebagaimana disebut di PP 19 Tahun 2008 Pasal 15 Ayat 2, yaitu : (1) kewenangan perijinan, (2) kewenangan rekomendasi, (3) kewenangan koordinasi, (4) kewenangan pembinaan, (5) kewenangan pengawasan, (6) kewenangan fasilitasi, (7) kewenangan penetapan, (8) kewenangan penyelenggaraan dan (9) kewenangan lain yang dilimpahkan. Hal yang perlu dicatat kemudian penyusunan pendelegasian sebagian kewenangan bupati/walikota perlu didialogkan dengan multi-pihak, karena diperkirakan hal tersebut perlu mempunyai beragam pertimbangan. Misal pertimbangan yang pokok, yaitu adanya keinginan politik dari bupati/walikota untuk mendelegasikan kewenangan kepada Camat. Pertimbangan lain, seperti kemauan politik dari pemerintah daerah (Kepala Daerah dan DPRD) untuk mengoptimalkan kinerja kecamatan yang berdaya untuk mendorong pembangunan di lingkup lokalnya. Hal lain, adalah kejelasan peraturan yang mendukung dapatnya pendelegasian kewenangan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah untuk melimpahkan sebagian kewenangan teknis untuk dapat dijalankan oleh kecamatan.

Berkaitan dengan pemilihan sebagian kewenangan dari bupati/walikota yang dapat didelegasikan kepada camat perlu dipikirkan dengan baik dan benar, maka pihak pemerintahan kabupaten perlu melakukan kajian inventarisasi bagian-bagian kewenangan dari dinas dan atau lembaga teknis daerah yang dapat didelegasikan kepada camat. Dua langkah yang dinilai penting dilakukan didalam hal ini, adalah : (1) Mengadakan rapat teknis antara dinas daerah dan lembaga teknis daerah beserta para camat yang dipimpin oleh bupati untuk mencocokkan bagian-bagian kewenangan yang dapat didelegasikan dan yang mampu dilaksanakan oleh camat; (2) Menyiapkan rancangan keputusan Kepala Daerah mengenai pendelegasian sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat untuk dijadikan keputusan.

Rancangan pendelegasian sebagian kewenangan menjadi dasar untuk perubahan Struktur Organisasi Kecamatan. Hal ini senafas dengan pengaturan tentang struktur organisasi kecamatan yang diatur di PP 19 Tahun 2008 didalam Bab V. Seiring dengan perubahan kedudukan, tugas dan fungsi serta kewenangan camat, maka struktur kelembagaan kecamatan akan mengalami perubahan. Langkah ini, perlu senapas dengan pengantar yang diuraikan di muka untuk menata kembali posisi organisasi kecamatan dalam sistem pemerintahan daerah. Menurut PP 19 Tahun 2008 tentang organisasi kecamatan terdiri satu sekretaris, dan paling banyak lima seksi dan sekertariat membawahi paling banyak tiga subagian. Melihat pada peranan camat dan kelembagaan kecamatan didalam kerangka pembangunan daerah, maka kecamatan perlu dikembangkan sebagai unsur SKPD Manajemen Wilayah.

Kecamatan disebut sebagai SKPD karena kecamatan perlu menjalankan pekerjaan-pekerjaan operasional langsung melayani kepentingan pembangunan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Disebut SKPD dengan kompetensi mengelola kewilayahan untuk membedakannya dengan unsur lini teknis berupa dinas yang menjalankan kewenangan teknis bidang tertentu hanya didalam wilayah kerjanya, yang akan lebih efektif apabila wilayah itu telah dibuat tipenya didalam tipologi satuan wilayah kecamatan untuk kabupaten tempat kecamatan itu bernaung.

3.2. Penguatan Kemampuan Manajemen Kecamatan

Langkah penguatan kemampuan manajemen kecamatan sebenarnya sebuah keharusan agar kecamatan dapat mempunyai kinerja yang optimal. Hal ini perlu dilakukan baik oleh kabupaten yang melakukan pendelegasian sebagian kewenangan dari bupati/walikota ke camat. Hal ini menjadi sebuah keharusan untuk pemeritahan kabupaten yang pendelegasian sebagian kewenangan dari bupati/walikota ke camat dengan melihat pertimbangan karakteristik kecamatan. Langkahnya, adalah setelah berhasil merumuskan kebijakan-kebijakan yang didelegasikan adalah melakukan penyusunan ulang organisasi kecamatan mengikuti besaran dan luasan kewenangan yang didelegasikan untuk masing-masing kecamatan. Kemudian, perlu dibuat organisasi dengan orang-orang yang sesuai kebutuhan, apabila perlu dilakukan persiapan melalui pendidikan teknis fungsional sesuai kebutuhan lapangan. Kegiatan lain yang perlu disiapkan adalah pengembangan sistem insentif dan pendanaan, perlengkapan, sehingga perlu disiapkan penghitungan perkiraan anggaran untuk masing-masing kecamatan sesuai dengan beban tugasnya, dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan dan perkiraan kebutuhan logistik untuk masing-masing kecamatan.

Dalam kaitan penguatan kemampuan manajemen kecamatan ini perlu dikembangkan tolok ukur kinerja kecamatan. Dari dasar ini diharapkan camat dapat mengembangkan manajemen dengan kepemimpinan birokratis dengan budaya organisasi dan sistem komunikasi baru. Pengukuran kinerja kecamatan ini sangat tergantung dengan pelimpahan wewenang yang diberikan kabupaten ke kecamatan. Jenis pelimpahan kewenangan dari bupati ke camat akan menentukan tolok ukur kinerja kecamatan. Ada gagasan, pengukuran kinerja ini mempunyai tolok ukur

minimal, yaitu kinerja camat sebagai koordinator pencapaian target pembangunan, terutama pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan). Dengan cara ini, camat sebagai manajer wilayah juga dapat berperan dalam mengevaluasi kinerja UPTD/Cabang Dinas (DP3) Teknis Pendidikan dan Kesehatan. Implikasinya, perencanaan tahunan UPTD/Cabang Dinas penyelenggara dua pelayanan dasar sebagai prioritas pembangunan daerah perlu menjadi bagian tidak terpisahkan dengan perencanaan kecamatan sebagai SKPD Manajemen Wilayah.

Dalam pengukuran tolok ukur kinerja ini perlu peranan kabupaten, khususnya didalam penetapan kebijakan dan target kinerja, menyediakan sumberdaya dan melakukan evaluasi. Sedangkan camat sebagai koordinator wilayah terutama dalam perencanaan pembangunan kecamatan dapat menjadi media untuk melakukan sinergi pencapaian target kinerja sektor, sehingga tahapan perencanaan kecamatan menjadi strategis didalam musrenbang daerah. Hal lain yang bersangkutan dengan pengukuran kinerja ini adalah baseline data yang valid diperbaharui setiap tahunnya sebagai dasar perencanaan. Selain itu, ketersediaan proses evaluasi yang menelaah perhitungan belanja dan pembiayaan (unit *cost*) selama melaksanakan target kinerja. Pencapaian target kinerja kecamatan yang ditetapkan pemerintahan kabupaten dengan sendirinya juga menjadi alat ukur utama dalam menilai kinerja camat didalam mengoptimalkan kelembagaan kecamatan.

3.3. Peningkatan Mutu Sumberdaya Manusia

Penguatan manajemen kelembagaan kecamatan melalui proses sebagaimana digambarkan di atas, pada akhirnya berimplikasi pada pengembangan struktur organisasi kecamatan. Perubahan struktur ini diharapkan menjadi pendorong perubahan kultur dari para aparat kecamatan. Perubahan dari kultur penguasa (dalam konteks penguasa tunggal di wilayah) menjadi kultur pelayan masyarakat. Hal tersebut mengingatkan, bahwa pengembangan kelembagaan kecamatan tidak dapat lepas dari faktor kepemimpinan Camat. Oleh karena itu, pengisian jabatan Camat sedapat mungkin pada masa mendatang dilakukan dengan melalui fit and proper test maupun uji kompetensi dalam jabatan. Untuk kepentingan tersebut, pemerintahlah yang perlu segera menyusun materi uji kompetensi camat yang standarisasi secara nasional. Uji kompetensi jabatan camat ini sebaiknya dilakukan oleh lembaga yang bersifat independen.

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 kegiatan dari tugas umum pemerintahan yang diamanatkan kepadanya.

Pada masa mendatang, camat perlu diberikan kompetensi untuk menguatkan peranan kecamatan sebagai jembatan menerapkan *bridging strategy* didalam mendorong pembangunan daerah. Camat dapat menjadikan kecamatan 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 kata kunci yang penting karena, suasana pemerintahan dalam rejim desentralisme selalu terbawa ke ruang konflik dan ketidaksepahaman 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.

Peran camat sebagai agen pengembang kelembagaan kecamatan untuk 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 menjalankan fungsi koordinasi, fasilitasi, dan bantuan kepada pemerintah kabupaten semata-mata. Namun, perlu juga berperan didalam kerangka pembangunan daerah, khususnya proses pengembangan wilayah kecamatan yang membangunkan masyarakatnya. Prosesnya juga perlu diikuti peran camat untuk ikut melahirkan wirausahawan sosial dari kalangan masyarakatnya sendiri agar lebih berkemampuan yang untuk mendeteksi masalah nan kebutuhan masyarakat serta mencari solusinya khas. Hal yang menunjukkan, bahwa camat masa depan perlu disiapkan sebagai agen perubahan aparat kelembagaan dan siap juga untuk terus melakukan pembelajaran sosial. Sebuah proses yang dapat membuka ruang dialog antara camat dengan bupati, dan dengan masyarakat yang saling memberdayakan. Dalam arti, camat dan kecamatan bukan lagi sebagai bagian dari struktur penopang kekuasaan seperti di masa lalu. Melainkan, lembaga didalam tata pemerintahan daerah yang memberi karir pada aparat pemerintah yang profesional melayani kebutuhan masyarakat.

IV. PENUTUP

Kedudukan kelembagaan kecamatan yang semakin tegas didalam struktur pemerintahan, yang semula didudukkan sebagai kelembagaan didalam kategori “perangkat wilayah” yang berasas dekonsentrasi dirubah menjadi “perangkat daerah” yang berasas desentralisasi, memerlukan langkah mengoptimalkan perannya didalam menyokong pembangunan daerah. Berkenaan dengan hal tersebut, ada beberapa catatan didalam hal ini, yaitu:

- (1) Proses-proses optimalisasi kelembagaan kecamatan untuk mendorong pembangunan daerah tidak lepas dari proses penataan perancangan pembangunan daerah dan penguatan camat sebagai agen perubahan. Kelembagaan kecamatan perlu dikembangkan dengan memberi ruang didalam menampung keragaman yang ada di daerah, khususnya didalam satuan kabupaten.
- (2) Optimalisasi camat dan kecamatan mempunyai tiga instrumen pelaksanaan. *Pertama*, langkah-langkah yang berkenaan dengan pengembangan kelembagaan. Hal-hal yang perlu ditelaah didalam hal ini, seperti mulai dari persoalan pendelegasian sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, kepastian regulasi pelimpahan kegiatan dari SKPD Teknis di kabupaten ke kecamatan, hingga pada aturan-main ekonomi dan politik. *Kedua* adalah penguatan kemampuan manajemen camat dan kecamatan sebagai manajer wilayah. *Ketiga*, adalah instrumen yang berkaitan dengan peningkatan mutu sumber manusia. Tiga bentuk instrumen tersebut memperlihatkan pentingnya memahami kecamatan-kecamatan di seluruh tanah air secara tidak seragam. Untuk itulah, diperlukan rancangan pembuatan tipologi kecamatan.
- (3) Beragam teknik pengembangan tipologi sebuah kawasan dapat digunakan untuk menemukan tipe kecamatan di satu kabupaten. Misalnya, teknik pembentukan tipologi kecamatan yang dikembangkan Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor (Sumardjo, 1998), penggunaan analisis gerombol, atau pengembangan teknik pemetaan sosial dan spasial berbasis komunitas (lihat Kolopaking, 2008).
- (4) Optimalisasi peranan kelembagaan kecamatan didalam kerangka mendorong pembangunan daerah 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 Manajemer 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 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Bish, R. L. And V. Ostrom., 1979. *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered* (5th ed.). Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy.
- Cheema, G. Shabbir, and Rondinelli, D.A. (ed), 1983. *Decentralization and Development : Policy Implementation in Development Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Castells, M., 2001. *The Rise of The Network Society*. Oxford: Oxford Blackwell.
- Etzioni. A. , 1995. *New communitarian thinking. Persons, Virtues, Institutions and Communities*. University Press of Virginia.
- Fukuyama, F. , 2000. *Social Capital and Civil Society*. IMF Working Paper WP/00/74.
- Gundersen, F, 2000. "Between tradition and modernity Local Institution and the management of common property in mountain regions in the Southern Norway in the 1990's". Paper at 8th Biennial Conference of the IASP. In 31 May- 4 Jun. Norway: Institute for Economy and Social Science Norwegian Agricultural University.
- Ostrom, E. 1996. "Incentives, Rules of the Game and Development," In Proceeding of the Annual World Bank Conference on development Economics 1995. Washington: The World Bank.
- Kolopaking, L.M., 2006. *Proses-Proses Pengembangan Kebijakan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokal*. Working Paper PSP3-LPPM-IPB.
-, 2007a. *Peningkatan Kapasitas Dan Penguatan Struktur Kelembagaan Otonomi Desa. Seminar dan Lokakarya Menuju Desa 2030*. Pada 9-10 Mei 2007. Kerjasama PSP3-PKSPL-P4W, LPPM-IPB.
-, 2007b. *Bercermin dan Melacak Pendekatan Pembangunan Pedesaan Indonesia. Makalah Lokakarya Nasional Pembangunan Yang Berawal dari Desa*. Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, pada 27 Agustus 2007
-, 2008. *Proses-proses Kebijakan Menata Kembali Kedudukan dan Peranan Kecamatan*. Project Working Paper Series No.01. ISBN: 978-979-8637-46-9. Kerjasama antara Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3-IPB) dan DRSP-USAID.
- Merilee S. Grindle, 1997, *Getting Good Government, Capacity Building in The Public Sectors of Development Countries*
- Putnam, R.D., 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*. Vol. 6. Jan. 65-78.

Susetyo, Budi. 1990. Tipologi kecamatan dan kabupaten di Propinsi Jawa Barat berdasarkan data Podes 198. Pusat Studi Pembangunan, Lembaga Penelitian Institut Pertanian Bogor, Bogor.