



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
---	-----

BAGIAN I

PENDAHULUAN

Melacak Kecamatan Masa Depan

Oleh: Lala M. Kolopaking dan Arya Hadi Dharmawan

Urgensi Kecamatan: Pertanyaan Penelitian dan Pendekatan Pelacakan

Perubahan rezim pemerintahan di daerah dari sentralisme ke otonomi lokal sejak diberlakukannya Undang-Undang (UU) no. 22/1999 dan revisinya UU no. 32/2004 telah mengakibatkan sejumlah perubahan struktural tata-pemerintahan daerah secara signifikan. Salah satu dampak perubahan itu 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. Dengan pemusatan kekuasaan yang baru di tangan bupati, maka status dan kedudukan camat/kecamatan kini hanyalah sebagai satuan kerja yang posisinya setara dengan dinas-dinas sektoral yang bertugas membantu bupati dalam menjalankan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat sehari-hari. Satu hal yang lebih membuat kecamatan termarginalisasi adalah adanya fakta bahwa, sekalipun sebagai SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), namun kecamatan berbeda dengan dinas sektoral karena kelembagaan ini tidak diberikan

kewenangan dan anggaran (berbasis kinerja) yang berarti untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di wilayahnya.

Perubahan (berupa pengurangan fungsi dan peran) di ranah institusional-struktural yang berlangsung pada organisasi pemerintahan daerah tidaklah selalu seiring sejalan dengan bagaimana masyarakat memandang eksistensi kelembagaan kecamatan. Ekspektasi masyarakat atas fungsi kecamatan dalam pemerintahan, pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan tetap tidak berubah (senantiasa tinggi seolah-olah mengabaikan perubahan yang telah terjadi). Kenyataan ini memberikan posisi yang sulit bagi camat/kecamatan untuk dapat berfungsi optimal dalam pemerintahan dan menjalankan *day-to-day administrative businesses* di wilayahnya. Di satu sisi, kecamatan tidak lagi memiliki kewenangan yang berarti, namun di sisi lain kecamatan harus tetap dapat memuaskan harapan-harapan warga masyarakat yang senantiasa datang padanya. Sebagai contoh, masyarakat tetap berharap bahwa camat/kecamatan (layaknya di masa UU no. 5/1974) agar setiap saat siap untuk diminta berbagai macam sumbangan dana bagi aktivitas kemasyarakatan. Padahal, dana-dana taktis semacam yang tersedia di masa lalu itu, kini tidak tersedia lagi. Sesuai dengan *azas-dekonsentrasi* (ditambah berbagai praktek tata-pemerintahan yang kurang terawasi dengan baik di masa Orde Baru), kecamatan di masa berlakunya UU 5/1974 dapat memiliki cadangan dana yang dapat digunakan untuk kegiatan taktis camat dan jajarannya. Dengan dijalankannya praktek *good-governance* dalam pemerintahan daerah seiring dengan proses sentralisasi kekuasaan *budgeter* di tangan pemerintah kabupaten (seturut UU no. 32/2004), maka tidak ada lagi keleluasan camat/kecamatan untuk bisa bertindak fleksibel di wilayahnya.

Dalam kaitan proses tersebut menarik memperhatikan kecamatan sebagai lembaga yang penting diperhatikan didalam tata pemerintahan Indonesia. Jumlah kecamatan pada Tahun 2004 disebut sudah 5.263 kecamatan, dan melayani 7.123 kelurahan serta 62.806 desa. Jumlah tersebut saat ini mungkin sudah bertambah, karena pada Tahun 2005 saja dicatat jumlah desa sudah menjadi 71.555 desa (BPS, 2007). Selain dilihat dari segi jumlah, kecamatan juga menarik diperhatikan karena kedudukannya yang khas, 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

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

lebih difungsikan sebagai alat birokrasi untuk membantu menjalankan administrasi pemerintahan di daerah.

Hal yang tidak dapat dinafikan adalah kecamatan dan camat pernah berhasil menjadi unit pengorganisasian pembangunan pedesaan. Ketika itu, kedudukan kecamatan di dalam struktur pemerintahan sebagai "perangkat wilayah" yang berasas dekonsentrasi (Undang-Undang/UU Nomor/No.5 Tahun 1974) berhasil memobilisasi masyarakat dan desa untuk digerakkan secara seragam dan terpusat. Peningkatan produksi, perbaikan dan pembangunan prasarana pendidikan dasar, pendirian pos-pos pelayanan kesehatan, sampai pada perbaikan jalan dan penerangan listrik dirasakan di desa-desa. Pertumbuhan ekonomi juga dicapai, jumlah pekerja sektor pertanian di pedesaan yang mendekati 61 persen (Tahun 1957) atau 65 persen (Tahun 1971) mengalami penurunan sampai 44 persen pada Tahun 2002 (Bappenas, 1996, Tim Alumni IPB, 2004). Dengan pendekatan produksi (*production centered development*) telah mendorong pertumbuhan ekonomi yang semula fluktuatif--pernah mencapai 11,3 persen pada 1973 lalu sempat turun menjadi 2,2 persen pada Tahun 1982 dan mulai naik kembali 2,5 persen sejak Tahun 1985 sampai terus meningkat kembali pada periode 80-an sampai Tahun 1995 (Bappenas, 1996). Sayangnya, kemajuan yang dicapai tersebut bergantung pada pendanaan luar negeri dan eksploitasi sumberdaya alam. Oleh karenanya, pertumbuhan ekonomi diikuti oleh sikap ketidakmandirian dan kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan. Bahkan, akibat proses tersebut tidak memberi ruang kepada masyarakat dan desa mengawalinya, korupsi dan penyalahgunaan wewenang menjadikan tidak terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan.

Persoalannya kemudian, desentralisasi pembangunan dengan kebijakan pengembangan otonomi daerah melalui UU No.22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No.32 Tahun 2004, untuk menggeser paradigma manajemen pemerintah terpusat ke pengelolaan pembangunan yang terdesentralisasi agar dekat dengan kondisi masyarakat dan daerah ternyata belum menunjukkan hasil sesuai dengan harapan. Bahkan, ada gejala, pelaksanaan desentralisasi yang dikenai dengan kebijakan otonomi daerah sampai saat ini dirasakan hanya cenderung memindahkan paradigma penyelenggaraan pemerintah terpusat yang semula ada di pusat ke daerah. Prosesnya pun belum memberi tempat pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya mereka yang tinggal di pedesaan. Kebijakan otonomi daerah pembangunan yang telah memberikan kewenangan (politik, keuangan dan pengelolaan sumberdaya alam) kepada daerah, ternyata masih

Bagian I: Pendahuluan

belum memberi imbas secara positif dan produktif pada perbaikan hidup masyarakat. Malahan, dicatat perjalanan pembangunan pada era otonomi daerah masih belum mewujudkan kejelasan arah pengorganisasian antar lembaga untuk melaksanakan pembangunan yang mensejahterakan.

Berkenaan dengan kondisi tersebut, dan kaitannya dengan kedudukan dan peranan kecamatan dan camat menjadi strategis untuk ditelaah. Oleh kerana, kecamatan sebagai institusi dan camat sebagai pejabat yang mengepalainya dirubah kedudukannya di dalam struktur pemerintahan. Kedudukan kecamatan yang tadinya bagian dari "perangkat wilayah" tersebut didudukkan sebagai "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 ini penting dikaji, karena diidentifikasi 5.641 kecamatan pada Tahun 2006, ada sekitar 863 kecamatan (15,3%) masih terkategori "kecamatan miskin"¹. Pertanyaannya kemudian, apa dan bagaimana sebenarnya kinerja kecamatan dan camat didalam kedudukan dan peranan baru tersebut untuk mendorong kesejahteraan, khususnya masyarakat di pedesaan?

Dalam hal ini, camat dan kecamatan menghadapi apa yang disebut sebagai *dilema ambiguitas* di berbagai bidang. Dikatakan ambigu, karena sebagai pemimpin di wilayahnya, camat/kecamatan tidak memiliki kewenangan apapun (yang dilimpahkan oleh bupati) untuk dapat berperan dengan optimal sementara tuntutan kewajiban secara sosial yang harus dijalankannya melebihi kewenangan yang dipunyainya. Bahkan camat/kecamatan sering dianggap sebagai kelembagaan pemerintahan yang bekerja selama 24 jam sehari dalam tujuh hari per minggu selama setahun penuh dalam melayani masyarakat. Mengapa demikian? Dalam ruang-lingkup pekerjaan kemasyarakatan yang harus dijalankan oleh camat, pimpinan kecamatan harus siap menerima laporan dan mengatasi segala persoalan sosial-kemasyarakatan (seperti konflik antar warga, konflik desa, perselisihan pengelolaan sumberdaya alam/lingkungan, dan sebagainya) yang datangnya tidak dapat diduga. Sementara itu, dalam memenuhi tuntutan-tuntutan masyarakat yang makin kompleks dan terus berkembang tersebut, camat sama-sekali tidak dibekali dengan anggaran yang memadai. Berbeda juga dengan berbagai bentuk SKPD lainnya yang memiliki kelengkapan untuk menjalankan kewenangan secara memadai, kecamatan harus menghadapi persoalan terbatasnya ketersediaan

¹ Gambaran ini diperoleh dengan mengkategorikan kecamatan berdasarkan jumlah rumah tangga miskin per desa, dan jumlah desa-desa tertinggal.

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

perangkat/personal serta infrastruktur-pendukung (teknis) yang sangat tidak mencukupi. Pada bagian-bagian selanjutnya, fakta-fakta tentang dilema ambiguitas akan senantiasa mewarnai tulisan-tulisan para penulis buku ini.

Pertanyaannya, akankah posisi yang dilematis itu dipelihara secara terus menerus ke depan sehingga kecamatan tidak dapat bergerak dan berperan maksimal bagi wilayahnya? Langkah apakah yang diperlukan untuk memberdayakan kecamatan agar kelembagaan ini secara institusional memiliki kegunaan bagi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di wilayahnya? Untuk mengetahui sejauhmana dan ke arah mana posisi institusi kecamatan "seharusnya didudukkan" (di-reposisi) dalam tata-pemerintahan ke depan, diperlukan upaya-upaya investigasi saintifik-konstruktif dalam bentuk studi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Terminologi "*reposisi kecamatan*" dalam hal ini dimaksudkan bukan mengembalikan posisi dan fungsi camat dan kecamatan yang sangat kuat *vis a vis* pemerintah desa dan masyarakat sipil sebagaimana dialaminya pada masa UU no. 5/1974. Namun, dimaksudkan mencari peluang posisi yang lebih dalam bingkai tata-pemerintahan yang efektif, efisien, dan bersih (*good governance*) serta demokratis. Dengan kata lain, *konstruksi kelembagaan* seperti apakah yang dikehendaki dalam tata-pemerintahan ke depan? Posisi ideologis yang dianut oleh studi ini adalah bahwa pemaknaan "*rekonstruksi kelembagaan*" kecamatan tidak diarahkan kepada upaya *merekonstruksi kecamatan dalam bingkai rejim kekuasaan (politis) yang otonom* (seperti yang berlangsung pada UU no. 5/1974) melainkan *merekonstruksi peran-peran fungsional kecamatan dalam bingkai penguatan sistem tata-kelola pemerintahan (governance capacity)*.

Bersandar pada maksud di atas, buku ini memaparkan hasil studi yang berupaya melacak kedudukan dan peranan kecamatan tersebut. Studi yang dilakukan bersandar pada pendekatan kualitatif sebagai pendekatan utama. Investigasi lapangan menggunakan metodologi yang bervariasi sejak dari wawancara tidak terstruktur-refleksif (*reflexive inquiry*) kepada para aktor penting yang relevan dengan kecamatan (camat, mantan camat, bupati, pejabat, tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh pengusaha, sampai warga biasa) hingga metodologi *life-history* terhadap tokoh camat yang memiliki sejarah pengalaman dalam pemerintahan cukup panjang sehingga mampu memberikan fakta dan data perbandingan keadaan sebelum dan sesudah rejim otonomi daerah dijalankan. Metodologi wawancara-kelompok dan diskusi-kelompok-terfokus (*focus group discussion*) serta observasi lapangan dilakukan secara *intensif dan ekstensif* meliputi dan mencakup berbagai

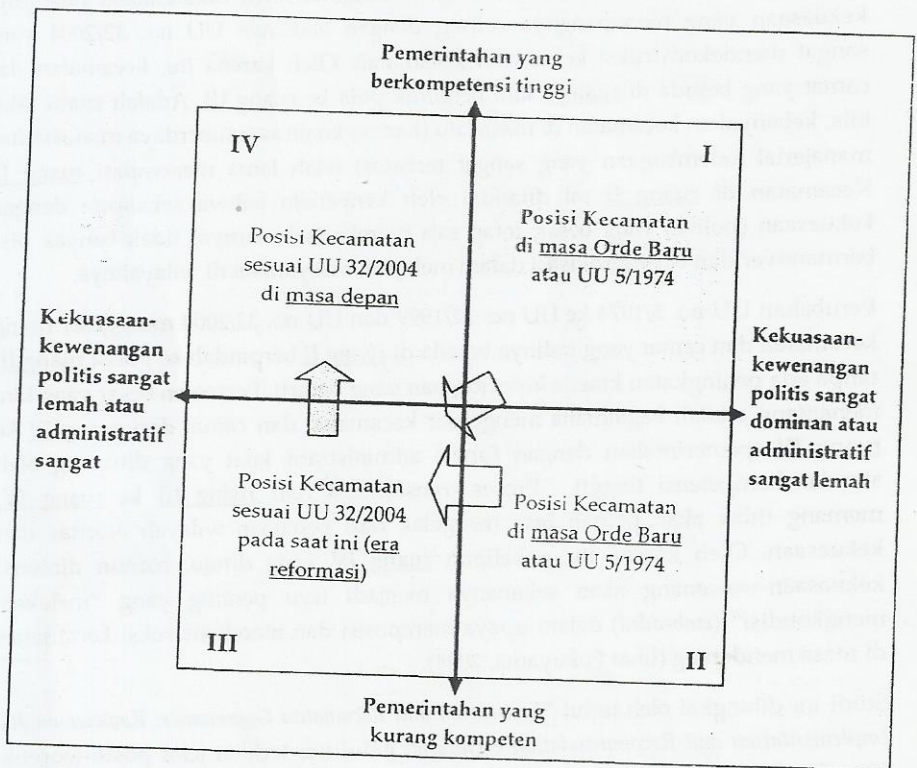
Bagian I: Pendahuluan

kalangan di kawasan yang berbeda-beda di suatu kecamatan-terpilih (kecamatan teladan). Dengan menjalankan strategi ini, maka pemahaman peneliti tentang kecamatan menjadi utuh dan mendalam. Semua hasil investigasi akademik yang diperoleh dicatat dalam "catatan harian peneliti" yang dapat di-recall dan disimak dengan baik, pada saat peneliti menuliskan laporannya. Telaah literatur yang mengandalkan pada ketersediaan data dan informasi sekunder dilakukan untuk menunjang informasi yang telah diperoleh pada studi di lapangan. Studi (lapangan) dilakukan terutama untuk menanggung *pengalaman dan pelajaran faktual* yang terjadi secara khas di berbagai daerah di Indonesia. Pelajaran-pelajaran ini digunakan sebagai bukti yang menyokong premis/tesis yang dibangun dalam studi ini. Studi lapangan terutama dilakukan untuk menginvestigasi fakta-fakta yang berkaitan dengan *konteks lokal tentang kecamatan yang hidup dalam keseharian masyarakat*, terutama sejak *rezim desentralisme (otonomi daerah)* dijalankan selama delapan tahun terakhir. Studi selalu mengacu pada keberadaan tiga Undang-Undang (UU) Pemerintahan Daerah yaitu UU no. 5/1974 di masa Orde Baru, dan UU no. 22/1999 serta UU no. 32/2004 di era reformasi. Sebagaimana diketahui, kedua UU terakhir sangat kental bernapaskan *mainstream dekonstruktivisme* tidak saja terhadap posisi kecamatan, namun juga rezim pemerintahan daerah sesuai UU No. 5/1974, dimana posisi camat (dengan kecamatannya) sebagai "*kepala wilayah dan penguasa tunggal di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan*" direduksi hanya menjadi sekedar "*perangkat daerah kabupaten*" semata-mata.

Pertanyaan penelitian praktikal yang dicoba untuk dibangun dengan demikian adalah: *bila kehadiran kecamatan untuk memainkan fungsi/perannya tetap dibutuhkan oleh masyarakat, maka bagaimanakah institusi ini sepatasnya diposisikan kembali? Persoalan-persoalan kritikal apa sajakah yang sebenarnya melekat dan harus dihadapi/diatasi oleh sistem tata-pemerintahan daerah secara keseluruhan berkenaan dengan pengaturan institusi kecamatan di Indonesia? Jika asumsinya adalah institusi kecamatan tetap dibutuhkan kehadirannya, maka bagaimanakah format tata-pemerintahan harus menempatkan institusi kecamatan ke depan? Pendekatan apakah yang selayaknya digunakan untuk memposisikan institusi kecamatan ke depan? Jika skenario eliminasi institusi kecamatan boleh diabaikan, apakah insitusi kecamatan ke depan memerlukan juga penguatan kekuasaan (power-approach) yang bersumberkan pada rumusan delegasi kewenangan yang diperluas dalam UU pemerintahan daerah yang baru? Ataukah kecamatan membutuhkan hanya sekedar penguatan kapasitas governance (governance approach) daripada penguatan kekuasaan semata-mata? (lihat juga Gambar 1.1).*

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan analisis di atas, digunakan merumuskan arah skenario penguatan kapasitas institusi kecamatan di dalam pengembangan tata-kelola pemerintahan daerah yang baik (*governance approach*). Membentuk skenario tersebut dilakukan juga dengan memberi tempat pada pembahasan kerangka penguatan insitusi kecamatan ke depan dengan penguatan kekuasaan (*power approach*) yang bersumberkan pada rumusan delegasi kewenangan yang diperluas--dengan harapan dapat dimuat di dalam UU pemerintahan daerah yang baru. Bahkan, memberi tempat juga pada pembahasan kemungkinan melakukan eliminasi kedudukan dan peranan kecamatan (Gambar 1.1).



Gambar 1.1. Arah Reposisi dan Rekonstruksi Kelembagaan Kecamatan ke Depan

Dari skema yang ditunjukkan pada Gambar 1.1., sangat jelas terlihat bahwa pendekatan yang digunakan untuk mereposisi dan merekonstruksi kelembagaan

Bagian I: Pendahuluan

kecamatan ke depan adalah penguatan kapasitas ketata-pemerintahan dan bukan pendekatan kekuasaan. Kelembagaan kecamatan ke depan diarahkan untuk menempati ruang IV (pemerintahan yang berkompetensi tinggi dengan kekuasaan administratif dominan) dari posisinya yang sekarang berada di ruang III (institusi yang kurang kompeten dimana kekuasaan administratif dominan).

Meskipun pada masa lalu didapati (sejumlah kecil) kecamatan yang berada di ruang I, namun kompetensi yang tinggi yang dipunyainya sesungguhnya didukung oleh kekuasaan politis yang terlalu kuat dan bukannya profesionalitas-vocationalitas manajerial pemerintahan yang menopangnya. Kecamatan-kecamatan di ruang I masa itu, saat ini kehilangan kompetensinya dikarenakan hilangnya kekuasaan yang menopangnya seiring dengan hadirnya UU no. 32/2004 yang sangat mendekonstruksi kekuasaan kecamatan. Oleh karena itu, kecamatan dan camat yang berada di ruang I kini bergerak pula ke ruang III. Adalah suatu fakta bila, kebanyakan kecamatan di masa lalu (karena kualitas sumberdaya manusia dan manajerial kelembagaan yang sangat terbatas) telah lama menempati ruang II. Kecamatan di ruang II ini ditandai oleh kenyataan bahwa sekalipun dengan kekuasaan (politik) yang besar, tetap saja mereka (sebenarnya) tidak banyak bisa bermanuver dan berimprovisasi dalam melayani masyarakat di wilayahnya.

Perubahan UU no. 5/1974 ke UU no. 22/1999 dan UU no. 32/2004 menggeser ruang kecamatan dan camat yang tadinya berada di ruang II berpindah ke posisi ruang III tanpa ada peningkatan kinerja kelembagaan yang berarti. Persoalan besar yang kini menantang adalah bagaimana menggeser kecamatan dan camat dari ruang III ke ruang IV (pemerintahan dengan fungsi administratif kuat yang ditopang oleh standar kompetensi tinggi). Proses transformasi dari ruang III ke ruang IV, memang tidak akan pernah bisa mengelak dari penataan wilayah otoritas dan kekuasaan. Oleh karena itu, sekalipun ruang IV yang dituju, namun dimensi kekuasaan-wewenang akan selamanya menjadi isu penting yang "melekat-mengkondisi" (*embedded*) dalam upaya mereposisi dan merekonstruksi kecamatan di masa mendatang (lihat Fukuyama, 2004).

Studi ini dibingkai oleh judul "*Institution and Kecamatan Governance: Reviews on Its Implementation and Recommendation*". Dengan judul ini, terlihat jelas posisi-teoretik filosofis utama dari studi ini, yaitu mendekati persoalan kecamatan dari perspektif *governance* (institusionalisme) dan bukan dari perspektif kekuasaan (strukturalisme atau *power approach*). Meski demikian tetap harus diakui bahwa pendekatan ala

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

strukturalisme (pengurangan kekuasaan dan penataan kelembagaan) tetap tidak dapat dihindari seratus persen.

Dalam analisisnya, studi mengambil pendekatan *pembandingan fungsi, peran, kewenangan, dan posisinya* dalam pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan sesuai Undang-Undang pemerintahan daerah yang berlaku (UU no. 5/1974, UU no. 32/1999, UU no. 32/2004). Kajian lapangan dibagi ke dalam dua tahap, yaitu tahap I untuk mendalami isu kritisal tentang institusi kecamatan, telah dilaksanakan selama bulan Agustus-September 2007 di dua kecamatan studi di setiap kabupaten/provinsi terpilih. Sementara studi tahap II dilakukan di lokasi yang sama selama November-Desember 2007 untuk mendalami solusi atas isu kritisal yang diperoleh di studi tahap pertama. Penulisan laporan dan penyempurnaannya dilakukan selama Januari 2008 - April 2008. Dua kecamatan dipilih secara purposif dengan pertimbangan kekhasan persoalan yang dihadapi di setiap kabupaten studi. Di Bali sengaja mengambil dua kecamatan di Kabupaten Bangli dan Karangasem, untuk menggali isu kerjasama antar kawasan di dua kabupaten karena kekhasan yang tidak tergantikan (satu kabupaten mewakili isu tradisionalisme dan yang lain mewakili "kekurangmajuan" kawasan).

Ruang Lingkup Kajian

Tulisan ini akan mengulas serba ringkas dan padat berbagai hal berkenaan dengan isu kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah di Indonesia. Terdapat enam kelompok isu kritisal yang menjadi sorotan utama studi ini, yaitu:

1. *Sengketa sosial* dan ataupun konflik otoritas dan kekuasaan kelembagaan yang berlangsung dan terkait dengan posisi institusi kecamatan dalam pemerintahan lokal serta pengaturan-pengaturan sumberdaya alam.
2. *Kerjasama kelembagaan dan kerjasama antar-desa*, yang dimainkan kecamatan dalam menjalankan ketiga fungsinya yaitu koordinasi dan fasilitasi pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan.
3. *Pengembangan kawasan atau regional development*, termasuk isu pemecahan dan penggabungan wilayah serta kaitannya dengan pengelolaan sumberdaya alam dan adat.
4. *Proses-proses kebijakan pemerintahan, tata-kemasyarakatan dan pembangunan*, termasuk dalam hal ini perebutan wilayah kewenangan mengatur dan mengurus, serta pertarungan aktor penentu kebijakan.

Bagian I: Pendahuluan

5. *Pelempaan publik antara realitas yang dijalankan kecamatan dan harapan masyarakat, termasuk dalam hal ini kajian penilaian masyarakat tentang bentuk masa-depan dari kelembagaan kecamatan.*
6. *Innovasi kecamatan yang mungkin dan dapat dilaksanakan di lapangan dalam koridor peraturan/perundangan yang berlaku.*

Dengan keenam topik di atas, studi mencoba memilah dan mengkategorisasi satu demi satu persoalan yang dihadapi di lapangan, mengidentifikasi akibatnya dan selanjutnya mencari solusi tentang pengaturan institusi kecamatan ke depan. Temuan-temuan ataupun bukti-bukti empirik/faktual yang dihasilkan dari telaah dan analisis atas keenam topik tersebut akan membingkai rumusan tentang *pasal-pasal pengaturan kecamatan* dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang baru (revisi UU no. 32/2004).

Pada bagian-bagian berikut, tulisan akan menyajikan hasil investigasi kecamatan dari enam daerah teladan studi, yaitu dari Kabupaten Aceh Besar Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Kabupaten Tanah Datar Provinsi Sumatera Barat (Sumbar), Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Kabupaten Bangli dan Kabupaten Karangasem Provinsi Bali, dan Kabupaten Sambas Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar). Di setiap kabupaten yang ditelaah, diambil satu atau dua kecamatan sebagai teladan, dimana tim peneliti melakukan investigasi akademik lebih mendalam. Di bagian selanjutnya dari buku ini, akan disajikan paparan studi tematik yang diturunkan dari hasil kajian topik-per-topik atas studi kecamatan di enam kabupaten teladan studi. Tulisan diakhiri dengan pemaparan skenario-skenario transformatif-evolutif atas bentuk kecamatan di Indonesia ke depan serta implikasi kebijakan yang secara praktikal boleh ditempuh