



# KECAMATAN

---

## UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Editor: Dr. Lala M. Kolopaking



PSP3-IPB

KECAMATAN UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Tim Penulis  
Arya Hadi Darmawan  
Dyan Ita Mandyaningsih  
Eva Intan Kumala Putri  
Friedan Tony Hestian  
Lala M. Kolopaking  
Rissa A. Kironing  
Suharno

# KECAMATAN

---

## UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT



PSP3-IPB

*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](mailto:pspipb@indo.net.id), [psp3ipb@yahoo.com](mailto: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

## PENGANTAR EDITOR

Buku ini mengetengahkan 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 termarjinalisasinya 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 sepentasnya 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**

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

**BAGIAN IV:**

**PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN**

<b>Arah dan Skenario Ketata-Pemerintahan Kecamatan Ke Depan</b> Arya Hadi Dharmawan.....	323
---	-----

## Arah dan Skenario Tata-Pemerintahan Kecamatan Ke Depan

Oleh: Arya Hadi Dharmawan

### Latar Belakang

#### *Dilema Ambiguitas dan Kebutuhan Reposisi Kecamatan*

Sejak awal, studi tentang "*Institution and Kecamatan Governance: Reviews on Its Implementation and Recommendation*" (Kelembagaan dan Tata-Pemerintahan Kecamatan: Review Implementasi dan Rekomendasi) dikembangkan dalam rangka untuk menjawab pertanyaan yang sangat krusial tentang: bagaimanakah masa-depan institusi kecamatan dalam rejim otonomi daerah seturut Undang-Undang (UU) no. 32/2004, yang memberikan bobot kewenangan sangat besar kepada bupati? Akankah kecamatan terus dipertahankan kehadirannya dengan segala keterbatasan fungsi yang sangat marjinal padanya? Ataukah, kecamatan harus dihapuskan secara radikal dari nomenklatur kelembagaan pemerintahan daerah (kabupaten), karena alasan inefisiensi birokrasi dan ketiadaan fungsi pembinaan kewilayahan yang harus diperankannya di masa kini dan mendatang? Ataukah, diambil sebuah "jalan-tengah". Alternatif itu adalah "menghapuskan" institusi kecamatan secara bertahap (*transformative-evolutioner*) dalam jangka waktu sangat panjang. Kebutuhan waktu untuk pentahapan perubahan boleh berbeda-beda

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

menurut masing-masing daerah. Perubahan kemudian diarahkan untuk mentransformasikan kecamatan kepada bentuk kelembagaan dengan "nama lain" sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang samasekali lain dengan apa yang diembannya selama ini. Sementara itu, dalam jangka pendek-menengah, kecamatan tetap dikembangkan sesuai kebutuhan lokal, namun secara perlahan bentuk dan fungsinya diproyeksikan kepada perubahan bentuk *transformatif-evolutioner* ke depan? Semua pertanyaan itulah yang hendak dijawab oleh studi yang ringkasannya disajikan pada bagian ini.

Mengapa pertanyaan tentang perubahan institusi kelembagaan muncul ke permukaan? Fakta dan pengalaman dari lapangan yang digali dari studi-kasus dari Kabupaten Aceh Besar (tulisan *Eka Intan Kumala Putri*), Kabupaten Tanah Datar (tulisan *Rilus Kinseng*), Kabupaten Bantul (tulisan *Suharno*), Kabupaten Bangli dan Karangasem (tulisan *Lala M Kolopaking*), Kabupaten Sambas (tulisan *Fredian Tonny*) serta pelajaran tentang ekspektasi terhadap kecamatan di enam kabupaten (tulisan *Yoyoh Indaryanti*) sebagaimana dipaparkan dalam buku ini, menunjukkan bahwa semua kecamatan yang distudi menghadapi sejumlah *persoalan ambigu* dalam memainkan perannya. Oleh karenanya, kecamatan dapat dikatakan terjebak dalam "*dilema ambiguitas*". Beberapa keadaan yang ambigu tersebut dapat dijelaskan secara rinci sebagai berikut:

1. Dalam rumusan legal perundang-undangan, kecamatan disebutkan sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang berfungsi sebagai unsur birokrasi pembantu bupati dalam bidang pelayanan publik (pemerintahan), pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat serta mensinkronkan tugas-tugas yang diemban satuan-satuan kerja yang memiliki fungsi linier (sektoral) di kawasan antar-desa. Namun faktanya di lapangan, kecamatan (camat) juga berfungsi sebagai kelembagaan pembina kewilayahan yang bertugas menjaga keamanan, ketertiban dan pengendalian kependudukan serta kemasyarakatan, dengan jam kerja 24 jam per hari dan 365 hari per tahun. Hal ini dikarenakan, ekspektasi sosiologis masyarakat terhadap fungsi kewilayahan kecamatan sebagaimana ditegaskan pada UU no. 5/1974 di masa lalu, tidak dapat dihapuskan begitu saja hingga kini. Pertanyaannya: apakah bentuk hakiki dari kecamatan itu sebenarnya? Bagaimanakah sepantasnya kelembagaan kecamatan dipandang? Apakah kecamatan berfungsi sebagai lembaga pemerintahan atau lembaga *voluntary* (pengabdian masyarakat) yang tidak memiliki batas-batas kewenangan dan wilayah kerja dengan pasti?

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

2. Sebagai SKPD, kecamatan berkedudukan sejajar dengan dinas-dinas sektoral di kabupaten yang bersangkutan. Namun, faktanya kecamatan tidak memiliki kewenangan (*delegated authority*) dan anggaran yang memadai (berbasis kinerja) sebagaimana haknya didapatkan oleh SKPD non-kecamatan. Dengan ketiadaan kewenangan yang terdelegasi dari bupati dan anggaran yang mencukupi, maka camat/kecamatan tidak dapat berbuat banyak untuk memenuhi tuntutan-tuntutan akan pembangunan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat yang berkembang di masyarakat. Pertanyaannya: Apa yang harus diperbuat oleh camat sebagai "wakil bupati" di wilayahnya (yang melihat sendiri realitas persoalan-persoalan pelik di masyarakat sehari-hari) untuk dapat menolong warganya keluar dari masalah tersebut, sementara dinas sektoral tidak mampu untuk berbuat apapun? Pada kenyataannya, akhirnya camat/kecamatan harus berbuat sesuatu demi kebaikan warga, tetapi tindakannya tersebut tidak didukung dengan legitimasi hukum yang jelas. Melanggar hukumkah camat dalam hal ini?
3. Secara legal perundang-undangan, kedudukan camat di wilayah sub-kabupaten bukanlah institusi penyambung bupati (di atasnya) dengan kepala-desa (di bawahnya). Bahkan tidak ada hubungan hirarkhi pemerintahan apapun antara kecamatan dengan desa menurut UU no. 32/2004. Namun, faktanya setiap persoalan yang terjadi di desa (di wilayah kerja kecamatan) dilaporkan oleh kepala desa ke kecamatan yang bersangkutan, dan menuntut camat bekerja ekstra untuk ikut mencarikan jalan pemecahannya (tanpa legitimasi kewenangan dan dana pendukung). Melanggar hukumkah camat/kecamatan dalam hal ini?
4. Fakta menunjukkan bahwa kecamatan adalah institusi yang memahami benar warga masyarakat dengan segala persoalan yang terjadi di wilayahnya. Namun, kecamatan tidak mendapatkan kepercayaan berupa kewenangan apapun untuk ikut mengatur atau mengizinkan, maupun memberikan keputusan pengaturan ("surat keputusan") tentang warganya. Segala keputusan tentang warga (surat kependudukan, perijinan bangunan, ijin usaha, dan sebagainya) berada di tangan SKPD non-kecamatan. Inilah yang disebutkan bahwa kecamatan dalam pemerintahan berperan tidak lebih sekedar sebagai "institusi rekomendasi".

Situasi-situasi ambiguitas di atas telah mendorong dilakukannya investigasi akademik untuk mengetahui dan mendudukan kembali institusi kecamatan ke

depan. Sebagai bagian studi yang lebih besar tentang "*Institution and Kecamatan Governance: Reviews on Its Implementation and Recommendation*", tulisan ini hendak mengelaborasi secara ringkas-terbatas tentang beberapa hal, yang rumusnya disusun dalam pernyataan/pertanyaan sebagai berikut:

1. Mengingat situasi yang ambigu tersebut, muncul pertanyaan tentang: masih diperlukannya kelembagaan kecamatan untuk hadir dalam tata-pemerintahan daerah kabupaten ke depan?
2. Bila kecamatan masih diperlukan kehadirannya dan posisinya hendak dilepaskan keadaanya dari situasi yang ambigu, maka muncul pertanyaan lanjutan sebagai berikut: dalam bentuk apakah reposisi atau penguatan ketata-pemerintahan kecamatan semestinya dilakukan?
3. Ke depan, seperti apakah kelembagaan kecamatan sepantasnya (secara fungsional) berbentuk?
4. Sekiranya reposisi kecamatan akan ditempuh, maka proses-proses *transformasi-evolutioner* kelembagaan macam apakah yang mungkin ditempuh dan direkomendasikan?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan membingkai analisis dan pembahasan dalam tulisan di bagian ini sekaligus menjadi pengarah gagasan. Secara singkat, tujuan akhir dari penulisan bagian ini adalah mencari bentuk kelembagaan pelaksana pemerintahan di tingkat "wilayah atas-desa" (penambat hubungan antar-desa) yang sesuai dengan kebutuhan lokal tanpa mengurangi kewenangan dan kekuasaan pemerintah daerah kabupaten atau provinsi maupun pusat.

Sejak awal, studi ini berposisi bahwa hingga jangka waktu tertentu dan dengan segala ambiguitas serta kendala (kewenangan, anggaran, infrastruktur dan sumberdaya manusia) yang dihadapinya, institusi kecamatan *harus tetap dipertahankan* keberadaan dan fungsinya dalam sistem pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan fungsi-fungsinya dalam pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan yang belum (tidak) dapat digantikan oleh institusi lain.

Oleh karena itu, alih-alih menghapuskan institusi kecamatan yang telah terjebak dalam *dilema ambiguitas* begitu dalam itu, studi ini justru merekomendasikan sebaliknya, yaitu: *mereposisi dan merekonstruksi institusi ke arah penguatan fungsi-fungsi kecamatan*. Meski demikian, studi tidak menutup kemungkinan opsi penghapusan kecamatan tetapi dengan prasyarat sangat ketat, dilakukan secara bertahap, dan diputuskan melalui pertimbangan yang matang.

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Langkah untuk mereposisi kecamatan diperlukan karena, secara faktual kecamatan berperan (dalam masyarakat) lebih banyak daripada apa yang selama ini tertulis dalam perundang-undangan. Di samping itu, *span of control* bupati sangat terbatas untuk bisa menjangkau setiap titik wilayahnya secara memadai dan seimbang. Bupati tidak mungkin bekerja tanpa bantuan camat terutama di daerah terpencil. Oleh karena itulah beberapa fungsi pemerintahan daerah (pelayanan publik, pembangunan, pemberdayaan masyarakat) bagi desa tetap memerlukan kehadiran camat dan institusi kecamatannya secara totalitas. Fungsi-fungsi administratif dan kewilayahan dimana camat dan kecamatan perlu terus terlibat antara lain terutama dalam hal pelayanan perijinan dan non-perijinan (pembangunan) skala lokal, pembinaan kewilayahan (keamanan dan ketertiban) terutama untuk daerah *rural-rural* (kawasan terisolir, perbatasan dan pulau-pulau terluar), serta pembinaan kemasyarakatan (resolusi konflik, mediasi, dan penataan sumberdaya dalam komunitas).

Di sisi lain, langkah untuk mereposisi kecamatan juga masuk akal, karena ekspektasi masyarakat terhadap kehadiran kecamatan, kualitas birokrasi dan pelayanan publik terus meningkat. Di samping itu ada kenyataan bahwa infrastruktur pemerintahan memang masih dalam keadaan sangat miskin (*poorly equipped*) untuk bisa memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Fakta-fakta tersebut menguatkan posisi bahwa *bahwa penguatan kecamatan adalah langkah yang paling layak dan relevan untuk dilakukan*. Langkah tersebut terutama untuk kecamatan di wilayah *rural-rural*, kawasan pinggiran dimana kecamatan menjadi "stepping stone" penting dalam pengambilan kebijakan pemerintah otonom kabupaten selain sebagai ujung tombak dari mata-rantai alur kebijakan dari pemerintah provinsi dan pusat di atasnya. Satu hal yang harus dicatat dalam hal ini adalah bahwa setiap upaya reposisi (penguatan) kecamatan, 100 persen tujuannya diorientasikan kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Reposisi atau **penguatan kecamatan** bukanlah didedikasikan untuk penguatan kepentingan kekuasaan politik ataupun **rejim penguasa** pemerintah, melainkan untuk rakyat. Inilah mengapa semangat "**kecamatan untuk kesejahteraan rakyat**" menjadi sangat penting untuk selalu ditanamkan dalam "jiwa" dari keseluruhan analisis dan pembahasan dalam tulisan (dan seluruh teks dari buku) ini.

Sejauh menjawab desakan pertanyaan tentang bagaimana arah transformasi kecamatan ke bentuk kelembagaan yang lain, studi ini berposisi bahwa *transformasi-evolutioner* (menghapuskan atau mengubah institusi kecamatan) bisa dijalankan **jika dan hanya jika**: (1) institusi-birokrasi/pemerintahan lain telah siap 100 persen

mengambil alih fungsi-fungsi yang selama ini dijalankan oleh kecamatan; (2) ada sistem *teknologi-informasi* dan sistem *manajemen pemerintahan* kabupaten telah berada pada *level* yang mencukupi dan efisien, sehingga mampu menopang rentang kendali pemerintahan yang begitu luas (secara spasial). Dengan dukungan teknologi informasi yang kuat (untuk menjamin pelayanan publik yang efisien dan efektif), maka organisasi pemerintahan dapat dikendalikan secara lebih sederhana. Teknologi informasi memungkinkan organisasi pemerintahan bisa dipangkas via "*delaying process*" (proses pemotongan mata-rantai) secara tuntas tanpa gangguan yang berarti terhadap kinerja keseluruhan sistem-birokrasi pemerintahan kabupaten. Artinya, proses adaptasi organisasi pemerintahan bisa dilakukan secara menyeluruh dengan cara menyentuh dua dimensi penting sistem pemerintahan yaitu: (1) *sistem manajemen organisasi*; dan (2) *teknologi administrasi pemerintahan*. Bila kedua asumsi yang menjamin berlangsungnya efektivitas dan efisiensi pemerintahan daerah tersebut bisa dipenuhi, maka akan ada alasan yang sangat mencukupi bagi pemerintah daerah kabupaten untuk segera mentransformasikan bentuk kecamatan-kecamatan (dihapuskan atau berubah menjadi nama dan fungsi lain) kearah yang berbeda samasekali dari yang ada pada saat ini. Dalam hal ini sangat penting untuk ditegaskan kembali bahwa, jikalau pun skenario penghapusan kecamatan yang diambil, maka keputusan ini harus tetap diorientasikan dan mengdepankan upaya peningkatan kualitas pelayanan masyarakat atau pembelaan kepada peningkatan derajat kesejahteraan rakyat pedesaan khususnya. Artinya, pengorbanan kecamatan hanya akan dijalankan bila keputusan tersebut secara signifikan akan meningkatkan derajat pelayanan dan kesejahteraan rakyat (masyarakat secara umum).

### Ruang Lingkup Analisis

Tulisan ini adalah paparan singkat yang merangkai dan merangkum seluruh tulisan tematik dan laporan-daerah hasil-hasil penelitian lapangan tim studi "*Institution and Kecamatan Governance: Reviews on Implementation and Recommendation*" oleh Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan – Institut Pertanian Bogor (PSP3-IPB), selama kurun waktu Agustus 2007 – Maret 2008 dengan dukungan dari Democratic Reform Support Program – United States Agency for International Development (DRSP-USAID). Dengan segala keterbatasan waktu, dana, dan sumberdaya yang ada, studi memilih untuk menggunakan metode penelitian *case-studies* pada enam pemerintahan daerah kabupaten (Kabupaten Aceh Besar di NAD, Kabupaten Tanah Datar di Sumatera Barat,

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Kabupaten Bantul di DIY, Kabupaten Bangli dan Karangasem di Bali, serta Kabupaten Sambas di Kalimantan Barat), dengan unit analisis kecamatan.

Studi-kasus difokuskan pada kecamatan di wilayah kabupaten (*rural-rural*), dengan pertimbangan bahwa di kawasan inilah institusi kecamatan menghadapi *dilema dan dinamika* ketata-pemerintahan yang jauh lebih kompleks bila dibandingkan dengan kecamatan di daerah perkotaan (*urban-urban*). Strategi penelitian lebih ditekankan pada sifat pendekatan konstruktivistik dan kualitatif. Dengan pendekatan konstruktif, maka hal terpenting yang hendak diperoleh dari studi ini adalah "pengungkapan makna dibalik fakta". Pendekatan kualitatif melalui *indepth interview* dan diskusi kelompok terfokus akan lebih menjamin tergalinya pandangan subyektif para tineliti yang terkait langsung dengan kecamatan dan dinamika kecamatan (seperti camat, asisten daerah, bupati, kepala desa, tokoh masyarakat, dan sumber informasi lainnya).

Paparan dalam tulisan ini akan dibagi ke dalam beberapa sub-bagian. Setiap sub-bagian menganalisis secara singkat urgensi dan relevansi kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah kabupaten. Secara rinci susunan paparan terbagi ke dalam sub-sub pokok bahasan sebagai berikut:

1. Kebutuhan reposisi dan rekonstruksi kecamatan, membahas tentang mengapa perlu langkah penguatan kecamatan ditengah-tengah upaya mentransformasikan fungsi dan bentuknya ke format yang lain. Pada unsur mana penguatan institusi kecamatan perlu dilakukan? Selain itu, akan dibahas pula dimensi kewenangan tentang "sentralisme bupati dan dilemanya bagi camat dan kecamatan". Seberapa jauhkah "harga politis" yang diterima oleh para pihak-terkait (camat *vis a vis* bupati) akibat adanya penguatan kekuasaan dalam pemerintahan. Analisis dalam bagian ini dibangun dalam atmosfer dialektikal dan konfliktual.
2. Arah pemberdayaan kelembagaan kecamatan. Masih menggunakan analisis konflik, bagian ini membahas arah pemberdayaan kecamatan untuk memperkuat posisinya yang termarjinalisasi oleh sistem pemerintahan daerah dalam rejim otonomi daerah.
3. Skenario reposisi kelembagaan kecamatan, membahas pola-pola dan skenario pengembangan fungsi kelembagaan kecamatan ke depan. Dalam bagian ini, perspektif *evolusionisme-transformatif* akan lebih banyak dipergunakan untuk membahas bentuk institusi kecamatan ke depan.

## Bagian IV: Implikasi Kebijakan

4. Proses evolusi kecamatan, membahas proses-proses evolusi kecamatan menjadi bentuk kelembagaan lain ("non-kecamatan") dengan peran dan fungsi yang sangat berbeda dengan kecamatan di masa lalu.
5. Penutup, mengkhitisarkan secara singkat paparan tentang pengembangan kelembagaan kecamatan.

Butir-butir tersebut di atas akan dikembangkan dalam pembahasan yang ringkas meski tetap memegang teguh prinsip *comprehensiveness* dalam analisisnya.

### Kerangka Konseptual

Dengan menggunakan pendekatan teoritik *evolusi sosial* ala Darwinian (lihat Sanderson, 1999; Sanderson, 2007) tulisan yang merangkum keseluruhan hasil penelitian tim, hendak menggambarkan arah perubahan institusional yang terjadi pada kelembagaan kecamatan dalam kurun waktu amat-sangat panjang. Paparan akan difokuskan pada analisis tentang apa dan bagaimana kekuatan setiap bentuk kelembagaan kecamatan yang mengalami perubahan itu. Dalam hal dimensi waktu yang diperlukan bagi proses perubahan, analisis tidak akan menentukan secara *rigid* berapa tahun panjangnya masa yang diperlukan bagi sebuah kecamatan untuk berubah bentuk. Proses perubahan bentuk institusi kecamatan akan sangat tergantung pada banyak faktor sesuai dengan konteks lokal dan dinamika sosio-politik-ekonomi dan budaya yang terjadi di masing-masing daerah. Diperkirakan, dalam masa yang sangat panjang, kelembagaan kecamatan yang tadinya samasekali tidak mengalami perubahan *wujud fisik* (bentuk, fungsi, wilayah kerja) dan *kultur organisasinya*, secara perlahan akan berubah menjadi sesuatu yang samsekali berbeda dan khas di penghujung akhir perubahan.

Selama perjalanan perubahan kelembagaan, pergeseran-prgeseran bisa menyentuh atau menyangkut beberapa ranah secara sekaligus ataupun selektif, diantaranya: (1) ranah **orientasi organisasi**, dari institusi *pembina-kewilayahan* kepada institusi pelaksana *manajemen-kewilayahan* dan pelaksana *administrasi pelayanan masyarakat* di tingkat lokal; (2) ranah **struktur kewenangan** camat sebagai pemimpin kecamatan dari sekedar "kepala kantor" atau staf pemerintahan kabupaten menjadi pengemban kewenangan lebih luas yang didelegasikan secara linier dari bupati sebagai pemilik otoritas pemerintah daerah; dan (3) ranah **wilayah kerja** kecamatan sebagai organisasi pemerintahan. Dari berbagai analisis atas tulisan para anggota tim peneliti yang paparannya telah disajikan di bagian-bagian sebelumnya pada buku ini, maka dapat diramalkan dua skenario perubahan. Perubahan

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

tersebut intinya berlangsung dalam dua *pathways* yang pertama: (1) penguatan fungsional yang dilakukan dalam jangka pendek-menengah tanpa mengubah bentuk asli kelembagaan kecamatan (sesuai UU no 32/2004); (2) penguatan-penguatan organisasional yang dilakukan secara internal dan ekstra-kecamatan yang diperlukan sebagai pijakan bagi proses transformasi-evolusioner kecamatan ke bentuk lain yang samasekali berbeda dengan aslinya (menurut UU no. 32/2004).

Keseluruhan proses perubahan bentuk dan fungsi kelembagaan tersebut dengan demikian berhimpitan maknanya dengan proses reposisi dan rekonstruksi kecamatan yang dilakukan secara evolusioner-transformatif. Penguatan peranan dan fungsi kelembagaan menjadi pendekatan penting untuk mereposisi dan merekonstruksi kecamatan, sejak institusi ini dirasakan oleh banyak pihak sebagai organisasi pemerintahan daerah yang tidak berdaya dalam pelayanan publik (kecamatan hanya sekedar menjalankan peran sebagai *recommending institution*); tidak fungsional dalam menjalankan roda pemerintahan (tidak efektif dalam melakukan koordinasi, bantuan, dan fasilitasi pembangunan) di wilayah sub-kabupaten; tidak-jelas arah orientasinya (kewilayahan atau administrasi publik); serta tidak jelas wilayah-kerjanya (pemerintahan atau pengabdian masyarakat), atau secara umum mengalami dilema ambiguitas sebagaimana telah disebutkan di muka. Melalui upaya penguatan kelembagaan inilah, maka ke depan diharapkan kecamatan akan menjadi institusi yang lebih tajam/fokus dalam menampilkan perannya di pemerintahan maupun masyarakat.

Perlu ditegaskan sekali lagi, bahwa penguatan kelembagaan sebagaimana butir-butirnya disimpulkan oleh tim studi ini, dimaknai bukan pada dimensi penguatan kekuasaan. Namun, pengertiannya dimaknai lebih pada sisi fungsionalnya. Dengan demikian, penguatan diartikan bahwa kecamatan tetap diperlukan kehadirannya ke depan sebagai kelembagaan pemerintahan yang mengemban, paling tidak pada empat fungsinya yang lama, namun dengan fokus yang lebih jelas. Fungsi-fungsi tersebut, adalah:

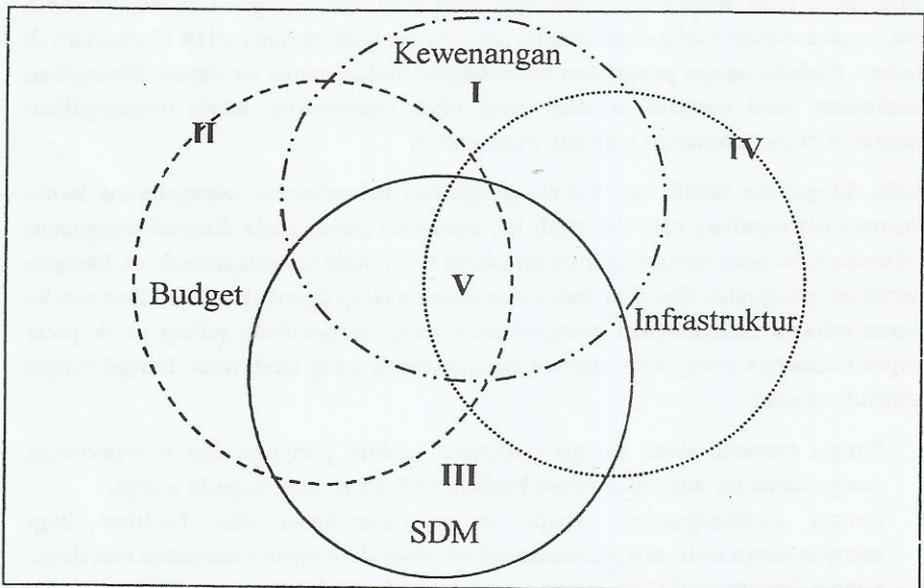
1. Fungsi pemerintahan, berupa pelayanan publik perijinan dan non-perijinan yang selama ini dijalankannya/diberikan oleh kecamatan kepada warga.
2. Fungsi pembangunan, berupa simpul koordinasi dan fasilitasi bagi beroperasinya unit-unit pelaksana teknis dinas di wilayah kecamatan dan desa.
3. Fungsi kemasyarakatan, berupa operasionalisasi kecamatan sebagai "pusat pengaduan" dan penyelesaian persoalan-persoalan sosial-kemasyarakatan kewargaan atas berbagai macam masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

4. Fungsi pemberdayaan masyarakat, berupa stimulasi kecamatan pada kegiatan keswadayaan warga di wilayahnya.

Sekali lagi, penguatan kelembagaan kecamatan dalam hal ini dimaknai sebagai upaya memperkuat dan mendorong kecamatan untuk makin memfokuskan diri pada fungsi-fungsi tersebut. Sementara itu, upaya untuk tetap memelihara prasyarat menuju *spesialisasi kecamatan* pada fungsinya yang khas terus dilakukan demi mengantisipasi perubahan-perubahan ke depan.

Disamping itu, studi juga menganggap penting untuk senantiasa memperhatikan prasyarat-kecukupan (*necessary condition*) kecamatan agar tetap berfungsi. Ada empat prasyarat-kecukupan tersebut yaitu: (1) kewenangan yang *legitimate*; (2) pendanaan (*budget*) yang cukup untuk menopang kewenangan; (3) infrastruktur atau perlengkapan dan teknologi yang memadai untuk menopang jalannya kewenangan; dan (4) sumberdaya manusia (SDM) yang berkapasitas memadai untuk mengelola kewenangan. Keempat prasyarat kecukupan tersebut digambarkan oleh Gambar 15.1.



Gambar 15.1. Prasyarat Kecukupan Kelembagaan Kecamatan dalam Menjalankan Fungsinya

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Olah-kewenangan dan olah-kekuasaan (*authority and power exercise*) yang dijalankan kecamatan dalam mengoperasionalkan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, mendukung pembangunan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat berada di Ruang-V (Gambar 15.1). Ruang itu adalah ruang pertemuan keempat elemen *necessary-conditions* yang menopang institusi kecamatan. Luas atau sempitnya *space* yang ada di ruang-V merefleksikan besar dan kecilnya kapasitas kecamatan dalam menjalankan keempat fungsi yang diembannya. Oleh karena itu, upaya *penguatan institusi kecamatan*, dalam hal ini adalah mengusahakan perluasan *space* di ruang-V, sedemikian rupa sehingga kecamatan memiliki kapasitas yang lebih besar untuk berperan dalam pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat.

Persoalan yang dihadapi oleh kebanyakan institusi kecamatan di Indonesia atau paling tidak di lokasi studi di enam kabupaten (lima provinsi), adalah sempitnya ruang-V yang dipunyai oleh kecamatan. Faktor penyebab sempitnya ruang gerak kecamatan tersebut, selain kewenangan (*delegated authority*) yang diperoleh dari Bupati juga karena *budget*, SDM, dan infrastruktur yang tidak mendukung. Artinya, penguatan institusi kecamatan melalui pendekatan pemberian kewenangan hanyalah sekedar stimulan awal untuk penguatan kecamatan lebih lanjut. Tanpa dukungan pendanaan, SDM, infrastruktur yang mencukupi, maka upaya penguatan kecamatan melalui pelimpahan kewenangan akan sia-sia.

## **Kebutuhan Reposisi dan Rekonstruksi Kecamatan**

### *Realitas dan Arah Reposisi Kecamatan*

Mengapa langkah reposisi dan rekonstruksi kecamatan (untuk menunjukkan makna lebih luas dari sekedar penguatan kecamatan kelembagaan) perlu dilakukan? Belajar dari pengalaman yang ditarik dari studi lapangan di enam kabupaten, diperoleh kesimpulan umum bahwa kehadiran kecamatan tetap didambakan masyarakat. Ekspektasi masyarakat itu tidaklah berlebihan. Sekalipun kecamatan saat ini boleh dikatakan pada posisi tidak memiliki kewenangan apapun, namun keberadaannya tetap diharapkan. Terutama menyangkut fungsinya sebagai “pengayom masyarakat” dan mendekatkan negara dengan warganya. Segala persoalan pembangunan yang seringkali diadakan oleh masyarakat kepada pemerintah, mendapatkan “alamat terdekatnya” di lembaga kecamatan. Dengan posisi demikian, kecamatan tidak ubahnya seperti lembaga *ombudsman*.

## Bagian IV: Implikasi Kebijakan

Reposisi kecamatan yang diusulkan pada tulisan ini bermakna penguatan kecamatan dan pemberdayaan kecamatan sebagai lembaga pemerintahan yang menyambungkan berbagai macam kepentingan baik secara vertikal maupun secara horisontal. Untuk selanjutnya, *reposisi kecamatan* disebutkan/dimaknai sebagai *penguatan kecamatan*. Bila penguatan kecamatan adalah sesuatu yang layak dan masuk akal untuk dilakukan, maka penguatan dapat ditempuh dalam beberapa skenario. Dari dimensi waktu, terdapat dua skenario waktu untuk penguatan kecamatan, yaitu jangka pendek-menengah dan jangka panjang. Untuk *jangka pendek-menengah* perlu disusun rumusan atau strategi merekonstruksi dan mereposisi institusi kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah di Indonesia, selaras dengan bentuknya yang ada saat ini. Berfokus pada empat prasyarat kecukupan, maka arah penguatan ditempuh melalui perluasan ruang gerak kewenangan, pendanaan, SDM, dan infrastruktur. Dalam jangka panjang, penguatan kecamatan ditempuh dengan cara menyiapkan kelembagaan kecamatan sedemikian sehingga bentuk dan fungsinya cocok untuk melakukan "lepas-landas" ke bentuk kecamatan yang lain.

Secara filosofis, makna *reposisi* dan *rekonstruksi* dalam hal ini adalah meletakkan kembali dan memberikan makna keberfungsian institusi kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah sesuai dengan semangat demokrasi dan otonomi lokal namun keberfungsian itu disesuaikan dengan kebutuhan yang secara *existing* berkembang dalam masyarakat. Dalam jangka pendek-menengah, reposisi dan rekonstruksi tersebut tidak dimaknai sebagai "mengubah atau membongkar struktur kekuasaan dan kewenangan" yang ada, namun lebih bermakna pada *penajaman, pembobotan dan reorientasi* mekanisme kerja dan kinerja kelembagaan kecamatan dalam pemerintahan daerah. Hal ini berarti bahwa reposisi bukanlah dipahami sebagai upaya mengembalikan posisi institusi kecamatan kepada fungsi dan peranannya seperti yang dipunyainya semula, yaitu "sebagai penguasa tunggal di suatu wilayah" (sebagaimana ditegaskan oleh UU no 5/1974).

Dalam jangka pendek-menengah, upaya reposisi juga tidak/belum dimaknai sebagai transformasi posisi ke suatu bentuk kelembagaan baru, melainkan sekedar memikirkan kembali apa-apa yang diperlukan oleh kecamatan untuk dipertajam dalam rejim pemerintahan daerah/kabupaten yang selaras dengan undang-undang pemerintahan daerah yang ada. Artinya, reposisi dan rekonstruksi dalam hal ini lebih dipahami sebagai proses "*adaptasi posisi dan peran kelembagaan*" kecamatan lebih lanjut pada konstelasi politik, kekuasaan dan kewenangan antar-aktor dalam sistem pemerintahan daerah yang dibina dalam suasana desentralisme yang ada.

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Bentuk adaptif kecamatan itulah yang akhirnya akan mengantarkan kecamatan pada bentuk transformatif akhir.

Studi ini berposisi bahwa semangat demokratisme dan otonomi lokal tetap harus dipelihara dalam era desentralisme. Sementara itu, rejim sentralisme yang (secara kesejarahan terbukti) telah membawa beberapa pengalaman tidak mengenakan bagi praktek politik pemerintahan, pembangunan daerah, dan kehidupan sosio-kemasyarakatan, terutama dalam hal terhambatnya prakarsa lokal, keberdayaan lokal, dan kemandirian pembangunan, sepantasnya tidak dianut kembali. Artinya, *apapun bentuk sentralisme dan dalam tataran apapun rejim sentralisme bekerja, seyogianya (atau minimal untuk masa sekarang) perlu dikoreksi*. Penguatan kecamatan pun semestinya tidak menganut paham resentralisasi kekuasaan “wilayah pinggiran (camat)” *vis a vis* bupati. Dalam jangka pendek-menengah yang diperlukan adalah penajaman fungsi dan peran dalam empat fungsi kelembagaan, yaitu: pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat, dengan menyelaraskannya pada 4 (empat) elemen prasyarat kecukupan bagi keberfungsian kecamatan yang lebih optimal. Dalam jangka sangat panjang, kelembagaan kecamatan bertransformasi bentuk organisasi, fungsi dan perannya menjadi “sesuatu yang berbeda” dengan kecamatan saat ini.

Di atas semua itu, penguatan kecamatan dan transformasi kelembagaan kecamatan sepenuhnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penguatan kecamatan hanyalah *mekanisme instrumental* untuk peningkatan kesejahteraan publik yang dilayaninya. Artinya, tujuan akhir penguatan dan transformasi kelembagaan kecamatan adalah peningkatan kesejahteraan sosial *via mendekatkan pelayanan kepada masyarakat*. Reformasi kelembagaan, hanyalah *jalan-antara* menuju tujuan yang lebih hakiki dalam alam demokrasi, yaitu kesejahteraan umum.

### ***Reposisi Kecamatan: Kondisi Ideal dan Faktual***

Sebagaimana disebutkan dimuka terdapat empat unsur penting penunjang (*necessary conditions*) kinerja kecamatan, yaitu: kewenangan (delegatif), pendanaan, infrastruktur dan (kapasitas) sumberdaya manusia. Ketidaktersediaan salah satu dari keempat unsur tersebut akan membuat kepincangan kinerja birokrasi maupun fungsi kecamatan. Berikut akan dibahas secara berurut kondisi ideal dan kondisi faktual dari keempat unsur tersebut di lapangan (hasil studi).

Pertama adalah analisis di wilayah kewenangan (delegatif) yang dimiliki kecamatan. Secara normatif-ideal, Undang Undang no. 32/2004 telah memberikan

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

peluang adanya pendelegasian kewenangan dari Bupati ke kecamatan untuk urusan-urusan tertentu (pasal 126 ayat 2). Pelimpahan kewenangan tersebut selanjutnya akan memberikan ruang-gerak yang lebih leluasa bagi camat dan kecamatan untuk mengoperasionalkan fungsi-fungsi yang harus diperrkannya. Namun, studi di lima kabupaten menemukan bahwa operasionalisasi pasal 126 ayat 2 dalam undang-undang tersebut belum sepenuhnya dijalankan. Jikalau ada pelimpahan kewenangan, maka pendelegasian kewenangan itu tidak disertai dukungan anggaran, SDM dan prasarana yang mencukupi, sehingga kelembagaan inipun akhirnya tidak berfungsi sesuai harapan. Secara ringkas beberapa situasi tersebut di bawah ini adalah yang dihadapi oleh camat di "wilayah kewenangan", yaitu:

- Kewenangan tetap berada di tangan bupati dan didistribusikan secara proporsional kepada dinas-dinas teknis sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pendukung/kelengkapan organisasi pemerintahan bupati. Camat atau kecamatan tidak dapat berbuat banyak untuk melakukan fungsinya, sekalipun di wilayahnya ditemukan kekosongan intervensi dari dinas teknis, karena kewenangan tersebut tidak melimpah kepadanya.
- Tidak ada *political will* ataupun sekedar *goodwill* dari Bupati untuk mengalihkan sebagian kewenangan dinas yang tidak efektif kepada camat/kecamatan. Terdapat beragam alasan mengapa *delegated authority* ini tidak melimpah kepada camat. Alasan-alasan tersebut merentang dari alasan politis-praktis hingga alasan teknis seperti kelegawaan dinas dalam membagikan tugasnya ke kecamatan.
- Kalaupun ada kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan (sebagaimana dijumpai pada studi kasus di Kabupaten Sambas dimana seratusan kewenangan telah dilimpahkan ke camat), namun manakala pendanaan tidak menyertainya, maka ruang keberfungsian kecamatan pun tidak dapat ditingkatkan.

Kedua adalah analisis di wilayah *budgeting* atau pendanaan bagi operasionalisasi fungsi-fungsi kecamatan. Selama ini penganggaran pendanaan bagi SKPD berpedoman pada peraturan pemerintah yang memperbolehkan penyusunan anggaran berbasis kinerja. Namun, khusus bagi kecamatan rejim yang dipakai adalah *plafonisasi* atau *anggaran dalam jumlah yang tetap* sepanjang tahun betapapun ada kebutuhan berkembang yang seharusnya dipenuhi. Artinya, sekalipun di wilayahnya ditemukan ada kebutuhan pembangunan yang mendesak untuk segera

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

dipenuhi, namun karena ketiadaan kewenangan, maka kecamatan tidak berhak untuk mengajukan pendanaan bagi pemenuhan kebutuhan tersebut (sekalipun permasalahan itu berada di depan mata). Dari perspektif pendanaan pembangunan, kecamatan dihadapkan pada posisi yang serba sulit. Di satu sisi, segala persoalan secara kasat mata dihadapi oleh camat/kecamatan secara nyata, namun di sisi lain, secara legal kecamatan tidak memiliki kuasa untuk mengakses dana. Artinya, kecamatan tidak mampu mengubah keadaan tersebut karena tidak ada alokasi anggaran yang sah sehingga yang dilakukan adalah membiarkan persoalan berjalan tanpa penanganan. Senada dengan masalah ini, ditemukan di kabupaten Sambas, Bangli dan Karangasem. Di kabupaten-kabupaten tersebut ditemukan pendelegasian kewenangan dalam jumlah yang sangat substansial dari bupati kepada camat, namun pelimpahan kewenangan itu tanpa diikuti oleh pendanaan samasekali. Sebagai akibatnya, fungsi-fungsi camat pun tidak dapat dioperasionalkan dengan baik, dan persoalan tetap tidak tertangani dan terus berada di depan mata. Dengan demikian tampak bahwa, (ketiadaan) akses dan kontrol camat kepada sumber pendanaan yang sah menjadi titik sangat krusial kedua bagi camat/kecamatan untuk menangani persoalan di wilayahnya disamping soal pelimpahan kewenangan.

**Ketiga** adalah analisis infrastruktur penopang keberfungsian kecamatan. Sebuah kelembagaan pemerintahan yang efektif dan efisien selayaknya didukung oleh adanya infrastruktur berupa peralatan atau teknologi yang memadai. Dalam hal dukungan teknologi, institusi kecamatan berada dalam keadaan sangat memprihatinkan. Hal ini, disebabkan rentetan dari ketiadaan kewenangan yang dimiliki oleh kecamatan. Namun, sebenarnya selain UU no. 32/2004 tentang pemerintahan daerah patut juga diperhatikan UU no 26/2007 tentang tata-ruang spasial dan UU no. 5/2004 perencanaan pembangunan daerah, disana sangat jelas tampak betapa peran penting kecamatan sebagai elemen perencanaan wilayah-spasial. Dijelaskan dalam UU no. 26/2007 bahwa kecamatan secara idealnya memiliki kemampuan untuk menyusun rencana detail tata-ruang. Ruh filosofis yang dibangun dalam UU tata-ruang tersebut adalah desentralisme sistem perencana wilayah-spasial, dimana desa atau wilayah pedesaan menjadi pusat bermulanya semua perencanaan wilayah. Dengan tuntutan seperti ini, maka perencanaan "antar-desa" yang dikoordinasikan oleh camat/kecamatan menjadi titik sangat menentukan bagi perencanaan wilayah regional. Dengan tuntutan peran kecamatan yang senantiasa berkembang dari hari demi hari, maka penguatan kelengkapan fisik-teknologi kecamatan menjadi kebutuhan mendesak yang harus

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

dipenuhi. Persoalannya, lagi-lagi pada ketiadaan akses pada pendanaan yang menyebabkan pemenuhan kebutuhan akan perlengkapan kelembagaan tidak dapat dicapai.

Keempat adalah analisis di wilayah sumberdaya manusia. Persoalan SDM yang dihadapi oleh kecamatan cukup rumit. Kerumitan itu disebabkan persoalan SDM bukan hanya sekedar menyangkut tingkat pendidikan yang kurang mencukupi kebutuhan yang berkembang serta *skill* atau *ability* para aparatnya yang tidak memenuhi perkembangan. Namun, persoalan SDM lebih jauh daripada semua itu, seperti:

- Kekosongan kemampuan kewirausahaan sosial atau *social entrepreneurship* yang selayaknya dimiliki oleh camat sebagai pejabat publik dengan fungsi kemasyarakatan yang melekat erat padanya. Kemampuan ini selayaknya bisa ditunjukkan oleh camat pada saat kecamatan menghadapi persoalan-persoalan kritis seperti konflik sosial yang kronis, atau persoalan kemiskinan maupun kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan. Camat dan kecamatan ke depan dituntut untuk mampu mengimplementasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, partisipatif dan mengembangkan "aksi komunikatif" daripada sekedar memosisikan dirinya sebagai "corong" atau alat pengaman kebijakan pemerintah.
- Diperlukan *standar moralitas* yang minimal yang dapat menjamin *good-governance practices* di tingkat kecamatan. Kebanyakan keluhan warga masyarakat yang selama ini dilayani oleh kecamatan, seringkali berputar-putar pada isu intransparansi dan akuntabilitas yang rendah atas dana pungutan yang ditarik oleh kecamatan pada saat warga mengurus segala macam urusan ke kecamatan. Dari hal ini, pertanyaan yang harus dijawab dalam penguatan kecamatan adalah: bagaimana mengembangkan mekanisme yang bisa menjamin standar pelayanan minimal kecamatan seraya tetap memenuhi kebutuhan warga akan pelayanan publik (kecepatan, ketepatan, dan pelayanan yang terjangkau secara ekonomi). Artinya, SDM kecamatan ke depan sepantasnya responsif dan memenuhi kualifikasi atas tuntutan tata-pemerintahan yang baik.
- Sistem perencanaan SDM yang baik dan disesuaikan dengan kebutuhan yang berkembang, merupakan tuntutan berikutnya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten. Kecamatan yang berkembang adalah kelembagaan yang diisi oleh aparat dengan SDM yang terencana dengan baik.

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Faktanya, selama ini kelembagaan kecamatan digunakan sekedar sebagai *stepping-stone* bagi pejabat publik yang hendak berkarir lebih lanjut di biro kesekretariatan pemerintah daerah.

Dari analisis atas keempat isyu penting prasyarat kecukupan kelembagaan kecamatan dalam pemerintahan daerah, maka dapat dipetakan kondisi ideal dan faktual kecamatan sebagaimana tampak pada Tabel 15.1. Dalam matriks tersebut terlihat betapa sesungguhnya diskrepansi (kemelencengan) antara kondisi ideal dan faktual yang dihadapi camat/kecamatan dalam menjaga keberfungsian kelembagaannya, sangatlah lebar dan sekaligus rumit.

Dari analisis silang atas empat unsur prasyarat kecukupan pada fungsi-fungsi kelembagaan kecamatan, disimpulkan bahwa penguatan kecamatan pada jangka pendek-menengah ataupun jangka panjang, tidaklah mudah dilakukan. Ditemukan sejumlah persoalan yang menghadang yang harus diuraikan satu persatu.

### *Dilema Penguatan Kecamatan di Daerah*

Pada bagian berikut ini akan ditinjau sekilas tentang konsekuensi-konsekuensi sosio-politis atas penguatan kewenangan kecamatan pada konstelasi kekuasaan pemerintah di daerah. Sebagaimana diketahui, dengan titik berat otonomi daerah yang diletakkan di tingkat kabupaten (UU no 32/2004) pada saat ini, sangat terasa bahwa semangat sentralisme telah "*berpindah tempat*". Perpindahan itu adalah dari tataran pusat kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) di Jakarta ke daerah-daerah kabupaten di seluruh Indonesia. Artinya, pemerintah daerah tingkat II atau pemerintah kabupaten (dan kota), mendapatkan kesempatan amat-sangat besar dalam mengimplementasikan *pemusatan kekuasaan dan kewenangan* yang diperoleh dari pusat kekuasaan (Jakarta) di aras kabupaten/kota. Artinya semua pengaturan dan pengurusan pembangunan, pembinaan sosio-kemasyarakatan, dan pemerintahan secara umum umum tersentralisasi di kabupaten yang dimainkan oleh dua aktor pemerintahan yaitu bupati dan lembaga perwakilan rakyat daerah.

Kenyataan ini tidak dapat dipungkiri telah menghasilkan dampak "kekecewaan politis administratif" dari banyak kalangan aktor birokrasi dibawah subordinasi bupati. Rasa kekecewaan tersebut diekspresikan terutama oleh para camat yang saat ini mengalami *pelumpuhan kekuasaan dan kewenangan secara sistematis* sebagai akibat pergeseran status dan kedudukannya. Pergeseran tersebut adalah dari statusnya sebagai kepala wilayah yang *menguasai publik* di daerahnya, kepada

## Bagian IV: Implikasi Kebijakan

status sekedar aparat/fungsionaris sebuah SKPD yang menguasai wilayah administratif di aras kecamatan semata. Sebagai "pejabat publik" dalam arti pejabat yang masih diakui eksistensinya dalam pengaturan dan pembinaan masyarakat (publik), camat mengalami kekecewaan yang luar biasa sebagaimana kekecewaan yang dialami oleh para bupati di masa lalu (UU no. 5/1974), manakala kekuasaan pengaturan pembangunan dan kemasyarakatan masih terpusat di Jakarta.

Tabel 15.1. Perbandingan Kondisi Ideal dan Faktual Kecamatan dalam Melaksanakan Fungsinya

Fungsi-Fungsi atau Urusan yang dijalankan Kecamatan	Kewenangan (delegatif) untuk menjalankan fungsi-fungsi kecamatan		Budget untuk menjalankan fungsi-fungsi kecamatan		Fasilitas <u>Infrastruktur</u> fisik penopang fungsi-fungsi kecamatan	
	Ideal-normatif	Fakta di kecamatan	Ideal-normatif	Fakta di kecamatan	Ideal-normatif	Fakta di kecamatan
<u>Pemerintahan</u> (pelayanan publik)	Ada dan sangat jelas	Tidak jelas	Berbasis kinerja	Sistem <i>plafond</i>	Disediakan negara	Camat acapkali mengeluarkan biaya sendiri
<u>Pembangunan</u>	Koordinasi dan fasilitasi	Tidak efektif karena tidak ada otocritas	Bisa dilakukan bila ada kewenangan yang didelegasikan	Tidak ada	Tersedia memadai di kecamatan	Sangat terbatas
<u>Kemasyarakatan</u> (missal: resolusi konflik)	Ada tanggung jawab sosial, tapi tidak terlalu berat	Tanggung jawab lebih besar dari tuntutan	Ada dari negara	Seringkali ditanggung oleh pribadi camat	Tersedia memadai untuk menopang gerak camat	Sangat tidak memadai
<u>Pembudayaan Masyarakat</u>	Camat sebagai pembina	Camat tidak memiliki acuan kerja yang jelas	Ada	Seringkali ditanggung oleh pribadi camat	Tersedia memadai	Camat berimprovisasi

Catatan: Apa-apa yang disampaikan di dalam matriks ini adalah penggambaran secara umum. Pada studi spesifik, hasilnya bisa beragam sesuai kekhasan lokal masing-masing kecamatan.

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Dengan kata lain, rejim desentralisme telah mengalihkan sentralisme dari pusat kekuasaan (Jakarta) ke kabupaten/kota. Sentralisasi pemerintahan, pembinaan sosio-kemasyarakatan dan pembangunan di tingkat kabupaten/kota selanjutnya menelan **biaya politis lokal** berupa "kekecewaan-politis" yang mendalam para camat sejak mereka menghadapi "sindroma macan ompong" di hadapan publiknya. Pelajaran dari kecamatan-kecamatan di enam kabupaten yang diteliti oleh penelitian ini menunjukkan bahwa pelumpuhan kekuasaan dan kewenangan tersebut memosisikan camat dan kecamatan pada posisi yang dilematis. Pada satu sisi, kewenangan-kewenangannya (sebagaimana fungsinya sebagai alat dekonsentrasi pada masa UU no. 5/1974) kini telah tidak ada lagi. Namun, di sisi lain, anggapan dan ekspektasi peran camat (*expected roles*) dari masyarakat (publik) atas jabatannya sebagai pengatur/pembina wilayah serta pembina masyarakat lokal tetaplah setinggi seperti di masa lalu (masa manakala UU no. 5/1974 diberlakukan). Persoalan muncul saat ini (era UU no. 32/2004) manakala pemenuhan ekspektasi-ekspektasi yang tinggi dari masyarakat tersebut ternyata membutuhkan biaya/dana yang tidak sedikit untuk mengoperasionalisikannya di lapangan. Kebutuhan dana operasional itu kini tidak dapat lagi dipenuhi oleh instansi kecamatan karena semua *kendali aktivitas/dana pembinaan kemasyarakatan dan pembangunan telah berada (disentralisasi) dibawah kendali bupati* (pemerintah kabupaten).

Secara faktual, kewenangan yang dimiliki oleh camat dan kecamatan pada saat ini (masa diberlakukannya UU no. 32/2004) amat sangat terbatas (untuk tidak mengatakan "tidak ada"). Kewenangan yang didelegasikan ke camat/kecamatan hanya memberikan "ruang bermain" sangat sempit sehingga membatasi camat untuk dapat berperan maksimal bagi publiknya.

Kewenangan-kewenangan (yang didelegasikan oleh bupati itu), meski ditemukan beragam jenisnya di enam kabupaten studi, tetapi sangat jelas mengindikasikan bahwa **otoritas camat** hanya dibatasi pada kisaran **fungsi-fungsi pelayanan publik skala lokal-kecil yang sangat marjinal** dan secara politis lokal amat-sangat tidak prestisius. Kewibawaan camat pada masa diberlakukannya UU no. 32/2004 saat ini, hanyalah ditopang oleh kewenangannya untuk membuat rekomendasi kependudukan (semisal: surat keterangan miskin, surat keterangan untuk memperoleh ijin gangguan, rekomendasi untuk ijin mendirikan bangunan, dan sejenisnya) ke kabupaten, serta pembuatan KTP (kartu tanda penduduk), surat cuti dan distribusi gaji bagi pegawai kecamatan. Keadaan ini sungguh amat-sangat berbeda dengan apa yang terjadi pada masa diberlakukannya UU no. 5/1974. Di masa lalu, camat tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi pelayanan yang sangat

terbatas tersebut, namun juga berfungsi mengendalikan proyek-proyek sektoral (dekonsentrasi) yang secara finansial sangat remunerative. Dengan mekanisme ini, system kewenangan dan anggaran mampu memotivasi kinerja camat dan kecamatan untuk bekerja maksimal secara keseluruhan di masa lalu.

Sebenarnya, di lapangan terdapat berbagai peluang-legal bagi camat dan kecamatan untuk berfungsi dan berperan lebih besar daripada sekedar menjalankan otoritas delegatif pelayanan yang sangat marjinal tersebut. Peluang itu ditegaskan dalam undang-undang yaitu pasal 126 ayat 2 UU no. 32/2004 tentang pelimpahan sebagian wewenang dari bupati ke camat/kecamatan. Namun, fakta menunjukkan bahwa semua kecamatan studi tetaplah berada pada gambaran yang memprihatinkan sebagaimana deskripsinya dipaparkan di atas. Salah satu kendala yang "menghadang" camat dan kecamatan untuk bisa berperan lebih luas *via* penggunaan pasal 126 ayat 2 UU no 32/2004, adalah ketiadaan *goodwill secara politis* dari bupati. Hal ini adalah akibat adanya "kekhawatiran politis" akan hilangnya sebagian kekuasaan bupati (di mata publik) bila kewenangannya melimpah ke camat. Secara politis, kehilangan kekuasaan ini berpotensi mengancam posisi **politis bupati** manakala kewibawaan dan kharisma politis telah bergeser ke kecamatan sebagai akibat pelimpahan kewenangan yang berlebihan. Oleh karena itu, *political will* untuk merealisasikan pasal 126 ayat 2 UU no. 32/2004, dimanapun studi ini dilakukan hampir pasti tidak akan pernah dijumpai. Kalaupun ada sejumlah pelimpahan kewenangan seperti yang didapati di Kabupaten Sambas, namun faktanya pelimpahan tersebut tidak disertai *budget* yang mencukupi. Sehingga wajar bila dikatakan bahwa pelimpahan kewenangan tersebut hanyalah "pepesan kosong" atau "cek kosong" bagi camat.

Secara sosiologis, penguatan kewenangan akan selalu berdampak pada penguatan kekuasaan, karenanya setiap upaya pendelegasian kewenangan sekecil apapun akan menghasilkan **insentif politik yang besar** bagi camat dan sebaliknya, tindakan tersebut jelas **disinsentif secara politis bagi bupati** yang masih menjalankan pemerintahan di daerahnya. Perlu dicatat disini bahwa baik bupati maupun camat sekalipun berbeda fungsi dan peranan secara tata-aturan perundangan yang berlaku, namun dalam pandangan publik mereka adalah figur-figur publik yang memiliki kharisma politik yang boleh setara. Sekali saja camat memperoleh kesempatan untuk memperkuat posisi politisnya *via* pelimpahan kewenangan, maka bupati akan segera kehilangan kekuasaan politisnya di depan publik. Dengan batasan-batasan struktural dan sosio-psikologikal yang sangat ketat

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

seperti itu, maka segala macam bentuk inovasi kecamatan yang diharapkan muncul di permukaan, sama sekali tidak akan pernah muncul apalagi berkembang.

### **Skenario Reposisi untuk Transformasi Kecamatan**

#### *Asumsi-Asumsi Dasar*

Pemberdayaan atau penguatan kelembagaan kecamatan harus dapat menjawab dan dikembangkan sesuai persoalan-persoalan yang dihadapi oleh kelembagaan tersebut tanpa memberikan biaya/dampak eksternalitas berupa resiko yang besar terhadap keseluruhan sistem pemerintahan di daerah. Seperti diketahui bersama, kemunduran fungsi dan peran institusi kecamatan dalam pemerintahan daerah di masa berlakunya UU no. 32/2004 adalah karena adanya sejumlah faktor struktural. Faktor-faktor itu adalah:

1. Penguatan rejim sentralisme di aras pemerintah daerah tingkat II berlangsung terlalu kuat, sehingga memarjinalisasi posisi kecamatan. Dalam pelayanan publik sekalipun, kecamatan hanya sekedar menjadi institusi satelit kabupaten yang tidak dapat berbuat banyak bagi warga lokal;
2. Ketiadaan *political will* bupati, untuk menjalankan amanat pelimpahan wewenang (untuk memerintah) dari kabupaten ke kecamatan berlangsung meluas dimana-mana. Seandainya pun ada pelimpahan wewenang, maka apa-apa yang dilimpahkan ke kecamatan sebenarnya adalah tugas-tugas konvensional yang memang selama ini telah dilakukan oleh kecamatan. Di beberapa kabupaten pelimpahan wewenang hanya mengandalkan instrumen peraturan bupati (Perbup), yang samasekali tidak memiliki kekuatan hukum yang kokoh sebagaimana Peraturan Daerah. Ketiadaan niat-baik politis ini disebabkan oleh "faktor-politis" yang tidak menguntungkan (disinsentif) bagi bupati seandainya ia terlalu "murah-hati" melimpahkan sejumlah wewenangnya ke kecamatan;
3. Adanya kekosongan peran-fungsional yang "lebih otonom" pada kelembagaan kecamatan dalam hal eksekusi pembangunan. Hal ini terjadi karena "otonomisasi pengendalian" aktivitas-aktivitas teknis-pembangunan serta penatakelolaan keuangannya telah diberikan (didelegasikan sepenuhnya) kepada dinas-dinas sektoral oleh Bupati. Keadaan seperti ini jelas tak terjadi di masa lalu, manakala kecamatan berkedudukan sebagai alat dekonsentrasi. Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia memberikan pelajaran betapa pada

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

masa lalu (masa UU no 5/1974) kewenangan pembangunan atau penyelenggaraan aktivitas-aktivitas dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat lengkap dengan pengelolaan keuangannya, berada di kecamatan. Masa itu telah tiada lagi seja diberlakukannya UU. No 22/1999 dan UU no. 32/2004 dimana kecamatan sekedar berstatus sebagai SKPD yang tunduk kepada pemerintah kabupaten.

Beberapa kendala-struktural di atas secara drastis membatasi “gerak” kecamatan hingga benar-benar marjinal dan dapat dikatakan sebagai “lumpuh” pada saat ini.

Namun, sebenarnya masih tersisa satu peran potensial yang bisa dimainkan oleh kecamatan saat ini dan di masa mendatang. Peran itu adalah sebagai *intermediary-role* (kelembagaan penengah) antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten serta peranan-penengah antara desa satu dengan desa lainnya di wilayah sehamparan (kecamatan yang bersangkutan). Sebagai institusi-perantara hubungan pemerintah desa dan kabupaten, camat dan kecamatan diharapkan mampu menyambungkan **komunikasi vertikal** antara dua entitas pemerintahan di dua aras yang berbeda. Sebagai kelembagaan penengah antar-desa, maka kecamatan bisa berperan layaknya “dirigen” pada sebuah orkestra-pemerintahan yang bertugas mengharmonisasikan kerjasama **fungsional-horisontal** antara satu dan lain desa sehamparan.

Fungsi intermediasi horisontal ini sangat diperlukan, utamanya agar diantara mereka (desa-desa) tidak terjadi saling tabrakan dalam hal pengembangan kawasan. Kecamatan berperan sangat penting dalam mengembangkan infrastruktur jejaringan dan pertukaran antar pihak (desa-desa atau desa-kecamatan-kabupaten) agar kerjasama menjadi operasional. Kerjasama menjadi katakunci yang penting dalam hal ini karena suasana pemerintahan dalam rejim desentralisme selalu terbawa ke **ruang konflik** dan **ketidaksepahaman** yang berpotensi memanas dan disintegratif.

Semangat **otonomi desa** (yang juga diamanatkan oleh UU no. 32/2004 dan Peraturan Pemerintah no 72/2005 tentang Desa), hingga taraf tertentu telah mendorong desa-desa untuk mengembangkan sendiri-sendiri pola pengembang kawasan dan pengaturan pemerintahan desanya, melalui instrumen peraturan desa (**Perdes**). Pengalaman-pengalaman lapangan yang disimak oleh studi ini menghasilkan pelajaran yang sangat berharga bahwa keleluasaan (yang dipunyai oleh setiap pemerintah desa untuk menghasilkan perdes) itu, dapat membuka kemungkinan **ruang-ruang konflik baru** manakala perdes tersebut

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

diimplementasikan. Pemicunya jelas, perdes-perdes dan pengaturan-pengaturan lokal seringkali disusun dengan wawasan dan kepentingan desa-sentris (*inward looking perspective*) yang menegasikan (tidak mepedulikan) kepentingan desa tetangga sekawasan-sehamparan.

Proses-proses mediasi dan antisipasi konflik antar-desa seperti disebutkan di atas adalah “wilayah bermain” kecamatan dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang sesungguhnya dapat diperankan lebih baik ke depan. Dalam pengorganisasian kewilayahan-spasial lokal, konsekuensi-konsekuensi konfliktual seperti itu perlu dikelola hingga pada taraf yang minimal (tidak membahayakan) terhadap resiko perpecahan. Pada dasarnya, harus disadari bahwa setiap pertumbuhan desa memang akan memakan “biaya sosial-eksternal” berupa desakan-desakan konfliktual yang harus ditanggung oleh desa lain yang letaknya sehamparan-sekawasan. Tantangan bagi institusi kecamatan dalam hal ini adalah, bagaimana memainkan peran untuk mengendalikan pertumbuhan kawasan desa (yang sering tidak terkendali itu) sedemikian rupa, sehingga sindroma konflik antar desa bertetangga (saling mengokupasi dan mengkooptasi) tidak terjadi. Artinya, peran kecamatan dalam hal ini menjadi sangat penting sebagai **organisasi pengendali jejaringan kerjasama** antar-desa yang fungsi utamanya adalah memelihara harmonisasi pengaturan di aras desa.

Dengan sederet asumsi pembatas dan adanya potensi yang demikian besar itu, maka jika kecamatan diharapkan untuk tetap eksis (tidak dihapuskan) dan justru dituntut untuk berperan/berfungsi lebih besar daripada apa yang berlangsung saat ini, maka beberapa langkah di bawah ini harus ditempuh secara sekaligus, yaitu:

1. Tindakan di jalur *strukturalisme-fungsional* harus ditempuh. Langkahnya adalah berupa penyusunan dan realisasi peraturan pemerintah (PP) maupun Peraturan Menteri (Permen) di bawahnya yang berkaitan/mengatur peran-peran kecamatan secara segera. PP/Permen tersebut berisi penegasan-penegasan tentang dimanakah “ruang bermain” kecamatan dalam pemerintahan daerah yang sesungguhnya. Dengan PP/Permen ini, maka amanat pasal 126 ayat 2 UU no. 32/2004 tentang pelimpahan kewenangan dari bupati kepada camat/kecamatan bisa dioperasionalisasikan secara nyata. Dengan demikian *political will* pelimpahan kewenangan dapat diwujudkan melalui instrumen legal.
2. Paralel dengan upaya perwujudan berbagai PP/Permen tentang kecamatan, diperlukan juga upaya untuk mendefinisikan secara baik dan jelas tentang

- kategori "ruang bermain" bagi setiap kecamatan dalam pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Tidaklah bijaksana memberikan "ruang bermain" dengan bobot yang sama dan rata kepada setiap kecamatan, sementara fakta menunjukkan bahwa jenis persoalan, dimensi permasalahan, luas wilayah, serta jumlah penduduk yang diurus oleh satu dan lain kecamatan berbeda-beda.
3. Dari jalur *governance*, dilakukan penguatan kelembagaan dan sumberdaya manusia (SDM) di aras kecamatan yang dilakukan secara sistematis, yang arahnya adalah perbesaran kapasitas kelembagaan agar mampu "menangkap permasalahan dan mencari solusi" segera di tingkat lokal. Dengan demikian, kecamatan akan bergerak dinamis dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Gairah kerja kecamatan sebagai SKPD bisa dirangsang melalui pendelegasian urusan (kegiatan) yang sesuai dengan kebutuhan lokal (khas lokal). Oleh karenanya, kecamatan sepatasnya diberikan peluang untuk menyusun usulan-usulan kegiatan-teknis yang rasional dan berkonsekuensi pada pendanaan berbasis kinerja seperti yang dilakukan oleh SKPD lainnya (lihat PP no. 58/2005 tentang keuangan daerah khususnya pasal 36 tentang penyusunan anggaran berbasis kinerja bagi SKPD). Pengajuan kegiatan haruslah khas lokal (*strictly distinct*) yang berada diluar jangkauan penanganan oleh instansi teknis-sektoral. Studi ini membuktikan terdapat banyak permasalahan di aras kecamatan yang harus dipecahkan segera, sementara pemerintah kabupaten (atau bahkan pusat) tidak mampu menanganinya. Dari dimensi ketata-pemerintahan (*governance*), ketidakmampuan pemerintah kabupaten untuk merespons dan bertindak secara segera terhadap setiap masalah (yang dihadapi warga) adalah bahwa permasalahan-permasalahan tersebut seringkali berada di luar jangkauan tugas pokok dan fungsi dinas sektoral (pengemban otoritas yang didelegasikan oleh bupati). Sebagai misal: resolusi konflik sumberdaya alam, perencanaan pemanfaatan sumberdaya alam di aras desa dan masyarakat, manajemen krisis bencana alam, fungsi *ombudsman* (saluran informasi) atas segala keluhan dari desa yang harus disampaikan ke kabupaten, pengawasan pemanfaatan sumberdaya alam, lalu-lintas manusia di daerah perbatasan antar negara, dan sebagai ternyata "seringkali gagal" dijalankan oleh dinas sektoral. Dengan demikian, keberfungsian sosial-kelembagaan institusi kecamatan akan meningkat manakala institusi ini mampu (mensubstitusi peranan dinas sektoral dalam) menangani persoalan

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

khas lokal dan menyelesaikannya dengan baik (dan sah) bagi warga dan daerah secara keseluruhan.

4. Penguatan kelembagaan dan SDM kecamatan harus dimaknai sebagai proses investasi kepemimpinan lokal dalam jangka panjang. Dengan perspektif investasi SDM, camat dan stafnya ke depan tidak sekedar hanya diharapkan mampu menjalankan fungsi koordinasi, fasilitasi, dan bantuan kepada pemerintah kabupaten semata-mata. Namun, lebih dari itu, dalam disain perencanaan SDM kecamatan, camat (didukung para stafnya) seharusnya lebih diarahkan untuk menjadi "*social-entrepreneur*" yang mampu mendeteksi secara dini setiap kebutuhan/masalah (yang berkembang dan berpotensi berkembang) serta mencari solusi khas lokal atas kebutuhan/masalah tersebut diwilayahnya. Dengan cara ini, maka camat tidak akan lagi menghadapi sindroma "macan ompong" yang tidak dapat berbuat banyak di depan publiknya.
5. Paralel dengan semua hal di atas, harus dilakukan pendekatan di jalur sosial-psikologikal yaitu mendidik masyarakat agar mengetahui benar-benar bahwa rejim pemerintahan daerah telah berubah tidak sebagaimana yang terjadi di masa UU No. 5/1974 yang lalu dimana camat adalah penguasa tunggal kecamatan. Pembangunan kesepahaman antara bupati dan masyarakat melalui sosialisasi tanpa-henti, juga dilakukan untuk memberi pemahaman bahwa kecamatan bukanlah struktur penopang kekuasaan politis seperti di masa lalu. Melainkan, kecamatan adalah struktur pengembangan karir aparat pemerintah yang profesional. Hanya dengan demikian, maka inovasi-innovasi kelembagaan akan terangsang untuk dilakukan oleh camat dan stafnya.

Dengan demikian, mazhab yang dipakai untuk mereposisi kecamatan (sekali lagi ditegaskan) tidak menitikberatkan pada perspektif kekuasaan, melainkan pada perspektif fungsionalisme organisasi atau kapasitas *governance*-nya. Dengan perspektif ini maka pendekatan penguatan kecamatan bisa lebih sesuai dengan tuntutan rejim *desentralisme-devolutionisme* yang diletakkan di tingkat pemerintah kabupaten.

### ***Skenario Reposisi Kelembagaan Kecamatan: Implikasi Kebijakan***

Penguatan kelembagaan kecamatan akan difokuskan pada empat ruang tugas pokok dan fungsi (tupoksi) kelembagaan kecamatan, yaitu: (1) pembangunan atau tepatnya perencanaan/ pengendalian pembangunan, (2) pemerintahan (administrasi kewilayah dan pelayanan publik), dan (3) kemasyarakatan atau pelayanan masyarakat; serta (4) pemberdayaan masyarakat. Fungsi pemberdayaan

masyarakat, pengurusannya agak spesifik dibandingkan yang lainnya karena fungsi tersebut menyangkut upaya penghimpunan, fasilitasi, dan pengembangan sosial-kemasyarakatan dan kawasan. Dengan demikian, penguatan kelembagaan kecamatan dalam jangka pendek dan menengah tidak akan mengubah “wujud fisik dan ruh” kelembagaan kecamatan yang telah ada sejak rejim desentralisasi diberlakukan.

Meski demikian, juga perlu dipertimbangkan tentang sejauh mana pelaksanaan penguatan kecamatan atas keempat fungsi itu layak dijalankan di lapangan. Hal ini disebabkan karena, setiap pendekatan penguatan kelembagaan, akan selalu berkonsekuensi pada **sejumlah resiko** yang harus ditanggung oleh keseluruhan organ dalam sistem pemerintahan kabupaten (tidak hanya kecamatan semata-mata). Analisis juga kelak melihat bagaimana bentuk *exit-strategy* yang harus ditempuh agar hasil penguatan kecamatan dapat menghasilkan bentuk kecamatan yang adaptif bagi kebutuhan transformasi kecamatan ke depan.

Terdapat lima pola atau skenario penguatan kelembagaan kecamatan yang diusulkan oleh studi ini. Berdasarkan studi lapangan, diperoleh pola-pola sebagai berikut: (1) pola piramida terbalik; (2) pola piramida setangkup; (3) pola sapulidi yang terikat; (4) pola sapulidi tak terikat; dan (5) pola pusat pelayanan masyarakat.

### ***Pola Piramida Terbalik***

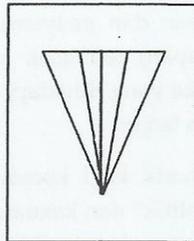
Pola ini sebenarnya “*setali tiga uang*” dengan apa yang terjadi pada kelembagaan kecamatan di masa berlakunya UU no. 5/1974. Dalam hal ini, kecamatan menjadi “ujung-tombak” implementasi pemerintahan, pembangunan (dekonsentrasi), dan pelayanan masyarakat yang mandatnya diperoleh secara langsung dari pemerintah pusat. Camat kembali menjadi “penguasa tunggal kewilayahan” dan menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi yang secara finansial “sangat memberdayakan” camat dan para stafnya.

Bila pola ini menjadi pilihan, maka “piramida terbalik” di masa kini agak berbeda statusnya. Dalam era UU no. 32/2004, mandat kewenangan kepada camat tersebut datangnya tidak lagi dari pusat, melainkan dari bupati setempat. Dengan demikian tugas-tugas dekonsentrasi tidak ada lagi. Studi mengungkapkan bahwa, para camat *memendam keinginan sangat mendalam untuk bisa memperoleh kesempatan menikmati pola ini* kembali, sejak kehilangannya pada masa era reformasi bergulir (UU no. 22/1999). Pertanyaannya, mungkinkah pola ini dapat diterapkan ditengah-tengah kekhawatiran bupati akan kehilangan pamor politiknya di daerah?

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Apapun, agar pola ini bisa operasional, maka diperlukan asumsi “*pemusatan kewenangan pembangunan, pemerintahan dan pelayanan masyarakat*” secara penuh di tingkat kecamatan. Pola ini mungkin “cocok” untuk diterapkan bagi kecamatan yang letaknya terisolasi secara spasial, di pulau-pulau terluar, kawasan terpencil, kawasan perbatasan antar negara, dan tempat lain yang jauh dari jangkauan kabupaten. Hasil kajian dari daerah perbatasan (Kabupaten Sambas Kalimantan Barat) yang sangat jauh letaknya dari ibukota kabupaten, mengkonfirmasi adanya kebutuhan untuk bisa diterapkannya pola ini di kawasan tersebut.

Hasil kajian di kawasan terpencil, terdapat fakta kuat yang menunjukkan bahwa pemerintahan kabupaten tidak mampu memainkan peran-peran pemerintahan, pembangunan, pelayanan masyarakat, dan pemberdayaan secara efektif. Dengan pola ini, pemerintah daerah diharapkan mampu mengefektifkan kehadirannya di kawasan terpencil melalui upaya meng-*enforce* dinas teknis sektoral untuk dapat mendelegasikan kewenangan dan urusan pelaksanaannya kepada camat secara penuh. Untuk selanjutnya, tugas tersebut dapat dijalankan “secara leluasa” oleh camat bersama stafnya di wilayah kecamatan yang bersangkutan, lihat Gambar 15.2.



**Gambar 15.2.** Pola Penguatan Kecamatan Bermodelkan *Piramida Terbalik*

Pola penguatan kecamatan bermodelkan “piramida terbalik” menghendaki sejumlah asumsi agar dapat dijalankan secara operasional, yaitu: (1) sebagai konsekuensi dan konsistensi prinsip otonomi pemerintahan di aras kabupaten, maka kekuasaan *executing* tertinggi tetap berada di bupati (tingkat kabupaten) dan camat hanyalah menerima *delegated authority* untuk menjalankan tugas; (2) bila pola ini cocok untuk diterapkan di kawasan terpencil, maka pola ini sangat tidak cocok untuk diimplementasikan di wilayah kecamatan *urban*, *sub-urban* atau kawasan yang secara spasial mudah/berada di dalam jangkauan pemerintahan kabupaten. Mengapa? Karena, di kawasan kota dan dekat-kota, semua aktivitas telah bisa

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

dijalankan oleh SKPD yang sangat jelas tugas pokok dan fungsinya; (3) terdapat pemusatan kekuasaan yang signifikan di tingkat kecamatan, yang berpotensi memperkuat posisi politis pak camat tetapi dalam waktu yang sama menggerus kewibawaan bupati; (4) karena camat berada diujung paling bawah struktur kekuasaan dan pemerintahan yang berfungsi penting dalam implementasi aktivitas sektoral, serta memiliki *scope of work* lebih luas daripada sekedar *alter ego* bupati, maka camat dan kecamatan haruslah berkapasitas dan benar-benar berdaya.

Dalam pola "piramida terbalik" ini, kecamatan menjadi *semacam pemerintahan tunggal* yang mandiri dan "otonom" di bawah pemerintah kabupaten. Sementara itu, dalam menjalankan fungsi pembangunan, kecamatan memiliki aparat teknis yang bekerja di tingkat kecamatan. Semua fungsi dan aktivitas pembangunan, pelayanan, dan pemerintahan dilakukan secara "sentralistik" dan dikendalikan dari kecamatan. Dengan arti lain, camat tidak saja menjadi *alter-ego* Bupati, melainkan memainkan peran layaknya seperti "bupati kecil" di wilayahnya.

Terdapat beberapa *resiko politik yang cukup substansial dan signifikan* dengan pola ini. Resiko itu berupa penguatan dan penggerusan kekuasaan/kewenangan, yang sulit untuk dihindari. Penguatan dan penggerusan kekuasaan itu adalah: (1) penguatan kekuasaan dan pelebaran rentang kewenangan di tingkat camat/kecamatan, (2) pengurangan/penggerusan kekuasaan dan penyempitan rentang kewenangan di tingkat pemerintah kabupaten (bupati) termasuk juga pada SKPD/dinas teknis sektoral. Untuk melihat problematika yang dihadapi oleh pola ini, maka **matriks 1** (pada lampiran) dapat ditelaah lebih lanjut.

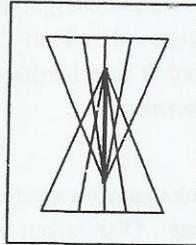
Secara politis pola ini sangat menarik bagi kecamatan, tidak saja karena pola tersebut akan menaikkan "pamor politik" dan kekuasaan riil camat, melainkan juga secara finansial akan sangat menguntungkan bagi kecamatan. Bila semua kegiatan pembangunan dieksekusi di tingkat kecamatan, maka camat memiliki otoritas pengelolaan keuangan yang cukup leluasa dan kuat. Sementara itu, dalam hal pelayanan publik, camat/kecamatan dapat dengan leluasa pula mengembangkan pola pelayanan sesuai kebutuhan lokal. Secara singkat, dengan pola piramida terbalik ini, semua urusan kabupaten dapat diselesaikan di aras kecamatan. Dengan demikian, institusi camat/kecamatan bermain sekaligus di tiga fungsi yang menguat yaitu *pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta pemberdayaan masyarakat khususnya di kawasan terpencil* menggantikan institusi pemerintahan kabupaten dan dinas sektoral (SKPD). Oleh karena, derajat resiko politis yang sangat tinggi (berupa konflik kekuasaan), maka untuk mereduksi

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

kemungkinan terburuk diperlukan pengaturan lebih lanjut terhadap operasionalisasi keempat fungsi di lapangan. Karenanya, diperlukan penyusunan sebuah peraturan daerah yang benar-benar seksama dan jelas agar pembagian/pendelegasian kewenangan pemerintah kabupaten kepada camat/kecamatan tidak berujung pada konflik kelembagaan yang kompleks di daerah.

### *Pola Piramida Setangkup*

Pola "piramida setangkup" adalah kelanjutan dan modifikasi dari pola "piramida terbalik". Pola ini dicerminkan oleh adanya dua piramida yaitu "tegak" dan "terbalik" yang saling bersentuhan di ujungnya. Jika, pada pola "piramida terbalik", posisi camat/kecamatan adalah ujung-tombak pemerintah kabupaten, sehingga lebih banyak mengemban kepentingan "supra-desa", maka dalam "piramida yang tidak terbalik (tegak)", peranan camat adalah sebaliknya. Pada "piramida yang tidak-terbalik (tegak)", posisi camat/kecamatan adalah ujung-tombak atau penyambung kepentingan desa yang berada di wilayah administratifnya *vis a vis* pemerintah kabupaten (bupati). Titik persinggungan antara "piramida terbalik" dan "piramida tegak" adalah ruang dimana camat atau kecamatan berada dan bisa melakukan *political interplay* di kedua ruang yang ada (lihat Gambar 15.3).



Gambar 15.3. Pola Penguatan Kecamatan bermodelkan *Piramida Setangkup*

Dengan gambar ini, maka camat berada di dua pihak yang "seolah-olah" selama ini seringkali tidak dapat disatukan kepentingannya, yaitu: birokrasi/pemerintah dan warga-masyarakat (desa).

Pola penguatan bermodelkan "piramida setangkup" ini dikembangkan untuk menyikapi realitas tentang adanya beberapa "kekosongan" pada aras lokalitas yang masih perlu diisi. Kekosongan yang *pertama* yang juga ditemukan di enam

## Bagian IV: Implikasi Kebijakan

kabupaten studi adalah, tiadanya agensi yang dapat memfasilitasi *kerjasama* antar *desa sekawasan*. Padahal diketahui bahwa dengan menafikan eksistensi desa tetangganya, maka sebuah desa tidak akan dapat berkembang dengan baik. Dalam kehidupan berkultur pertanian serta berbasis sumberdaya alam, bukti-bukti tentang saling ketergantungan (misal dalam hal irigasi dan pengelolaan sumberdaya air) antar-desa telah jamak diketahui pentingnya *jejaring kerjasama antar kawasan*, dimana kecamatan ambil peranan penting disana.

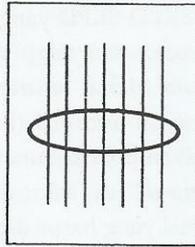
Kekosongan *kedua*, terutama ditemukan di daerah studi yang bermasalah dengan rawan-krisis seperti Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Terdapat keinginan bahwa kecamatan juga menjadi pusat penanganan krisis yang bisa selalu siap untuk dihubungi oleh warga desa bilamana diperlukan. Sebagai pusat krisis, posisi kecamatan dianggap cocok untuk melakukan *proses-proses liaison* dengan otoritas supra-desa atas nama warga desa.

Selain itu asumsi kekosongan yang *ketiga* utamanya ditemukan di Sumatera Barat, Bali dan DIY. Terdapat kekosongan pengetahuan (konteks lokal) yang dialami oleh pemerintah kabupaten dalam melakukan perencanaan wilayah. Ruang camat yang berada di tempat itulah yang menjadi sangat strategis sebagai basis perencanaan wilayah yang menghimpun kepentingan desa secara partisipatif.

Kekosongan *keempat*, kecamatan semestinya bisa menjadi lembaga perantara pemerintah kabupaten dan desa yang secara terus-menerus memerankan fungsi *quality assurance* baik terhadap proses pembangunan maupun sekedar pembinaan aparat desa dan kecamatan. Dengan demikian camat boleh berperan sebagai penghubung pihak-pihak yang hendak memberdayakan dan menciptakan praktek pemerintahan yang bersih (*good governance*).

### *Pola Sapu Lidi yang Terikat*

Skenario pertama penguatan kelembagaan kecamatan secara sederhana diibaratkan melalui pola "sapu lidi yang terikat". Diandaikan bahwa "sapu lidi yang terikat" ini, pada setiap satuan batang lidinya diharapkan mampu memelihara dan menjalankan fungsi tunggal masing-masing kelenbagaan. Namun, pada waktu yang bersamaan ia juga diharapkan mampu menopang satuan lidi yang lain (secara bahu-membahu) untuk menjalankan fungsi, yang hanya bisa dijalankan jika setiap lidi berada dalam kondisi bersama-sama (kolektif dalam ikatan koordinatif) lihat Gambar 15.4.



Gambar 15.4. Pola Penguatan Kecamatan Bermodelkan *Sapu Lidi Terikat*

Dalam pola hubungan seperti ini, pemerintahan daerah kabupaten di wilayah lokal dipandang sebagai satu-kesatuan "sapu lidi yang terikat" itu. Setiap satu satuan lidi yang terhimpun dalam sapu lidi tersebut merepresentasikan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) atau dinas sektoral yang memiliki wilayah kerja hingga ke kecamatan. Agar setiap batangan lidi dapat berfungsi dengan efektif, maka harus ada unsur pengikat yang menyatukan secara erat kesemua satuan batang lidi (SKPD) di daerah. Fungsi pengikatan inilah yang diperankan oleh kelembagaan kecamatan.

Gagasan utama pada pola ini adalah bahwa setiap dinas sektoral kabupaten dianggap sebagai pemegang hak, tanggungjawab dan kewenangan teknis untuk melakukan segala kegiatan pembangunan di seluruh wilayah kabupaten yang bersangkutan (termasuk di wilayah kecamatan). Meskipun demikian perlu kiranya dicatat, bahwa "pemilik tunggal otoritas dan kekuasaan dalam hal pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat" di kabupaten, tetap berada di pundak pemerintah eksekutif kabupaten (Bupati). Setiap SKPD (termasuk kecamatan) adalah "sekedar" pelaksana fungsi yang didelegasikan kepada setiap SKPD. Dalam pelaksanaannya, setiap dinas melakukan aktivitas teknis dan pengelolaan keuangan di wilayah desa/kecamatan meski secara "mandiri dan otonom", namun bertindak atas nama bupati yang memberikan kewenangan kepada mereka.

Dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring-evaluasi kegiatan/aktivitas pembangunan setiap dinas, perlu melibatkan unsur SKPD lain (termasuk kecamatan) secara proporsional. Aliran aktivitas yang datang dari kabupaten ke desa-desa/kecamatan yang dilakukan oleh setiap SKPD diibaratkan seperti layaknya alur batang lidi yang secara agregat kemudian menyusun sebuah kesatuan "sapu lidi yang terikat".

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

Latar belakang pemunculan gagasan ini adalah bahwa, camat tetap memiliki “kekuatan” yang bisa menyatukan SKPD-SKPD yang memiliki aktivitas di wilayah kecamatan, karena kelembagaan kecamatan tetap dipandang sebagai “penguasa wilayah” yang keberadaannya masih diakui terutama oleh kesatuan masyarakat lokal formal (pemerintah desa) maupun informal (komunitas adat). Bentuk “sapu lidi yang terikat” ini merepresentasikan pola kecamatan yang dijalankan hampir di sebagian besar kawasan “*rural-rural*” di seluruh pelosok Indonesia. Dalam menjalankan pola ini, sejumlah asumsi yang harus dipertimbangkan adalah:

1. Penguasa utama pemerintahan eksekutif tertinggi di aras kabupaten adalah bupati dimana kelembagaan inilah yang memiliki sekaligus menguasai semua otoritas dan kewenangan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di level pemerintahan otonom kabupaten. Dengan kata lain, setiap SKPD (termasuk kecamatan) hanyalah “kepanjangan tangan” atau “pelaksana tugas bupati” yang tidak memiliki kewenangan apapun selain otoritas khas yang didelegasikan kepadanya. Dengan demikian tidak ada relasi kepentingan yang lain antara “bupati-SKPD” kecuali relasi kerja fungsional. Dengan demikian, “konstelasi politik” yang memandang serta menempatkan bupati dan kecamatan seolah berada pada dua posisi yang saling berseberangan, tidaklah relevan.
2. Hak, tanggung jawab, kewajiban dan kewenangan untuk memutuskan setiap aktivitas teknis-sektoral (misal: pertanian, kesehatan, pendidikan, prasarana) serta penatalaksanaan keuangannya, sebenarnya tetap berada di tangan Bupati, namun secara teknis didelegasikan ke dinas-dinas sektoral kabupaten.
3. Dalam pola “sapu lidi terikat”, sepantasnya ketika setiap aktivitas masing-masing SKPD “memasuki” wilayah kecamatan, maka camat boleh mengetahuinya. Hal ini berkenaan dengan pentingnya memelihara keteraturan ritme dan harmonisasi kerja setiap program yang dibawakan oleh masing-masing SKPD. Harmonisasi fungsional tersebut dioptimalkan melalui fungsi koordinasi. Fungsi koordinasi yang dimainkan oleh camat menjadi penting dalam hal ini, agar efektivitas kerja SKPD dan dampak dari kinerja SKPD bagi masyarakat luas membesar (lihat **matriks** pada lampiran 5).
4. Sekalipun camat/kecamatan adalah institusi yang berkedudukan setara/sejajar dengan dinas-dinas sektoral (SKPD) lain, namun sesungguhnya camat/kecamatan tetap memiliki “nilai-plus dimata masyarakat lokal”, yang menyebabkan peranannya sangat penting sebagai lembaga pengikat SKPD-

## Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

SKPD lain. Sejarah-sosiologis telah memberikan bukti yang sangat kuat tentang "kewibawaan kewilayahan" yang dimiliki oleh camatselama masa orde baru. Kewibawaan tersebut dikenal sangat efektif untuk menggerakkan dan memobilisasi "energi sosial" yang secara potensial berada di desa-desa atau wilayah lokal. Energi sosial tersebut diperlukan dalam pembangunan dan penyelesaian masalah-masalah sosial-kemasyarakatan yang khas lokal. Sumber kewibawaan camat adalah status sosialnya sebagai figur "pemimpin wilayah" yang menguasai massa dan kelembagaan adat lokal. Camat juga dikenal telah memerankan *alter-ego* bupati di wilayah lokal secara efektif. Peranan inilah yang membuat camat/kecamatan berbeda dengan status-sosial-administratif SKPD (dinas sektoral) apapun di kabupaten yang bersangkutan. Kewibawaan sosial informal semacam ini sekalipun tidak diakui secara formal, namun mendapatkan pengesahan/legitimasi sosial yang sangat luas di berbagai daerah.

5. Terdapat tuntutan terhadap camat untuk tetap memikul kewajiban dan tanggung jawab serta melakukan fungsi pemerintahan "yang tidak terdefiniskan" (*Vrijbestuur* atau "tampung tantra") pada tugas pokok dan fungsi SKPD apapun. Aktivitas yang bersifat *Vrijbestuur* itu dapat dilakukan (diambil alih) secara sah oleh camat sepanjang memenuhi kriteria: (a) demi kepentingan umum, (b) negara tidak dirugikan, (c) tidak menguntungkan diri sendiri, (d) situasi dalam keadaan *vacuum* (kekosongan fungsional). Hak untuk mengemban tugas-tugas yang tak terdefinisi pada tugas pokok dan fungsi SKPD lain ini sesuai dengan prinsip *discretionary power* yang bisa diimplementasikan karena "masih melekat pada camat" hingga saat ini.
6. Dalam konstelasi kekuasaan di daerah, camat yang memiliki kekuasaan informal di daerah tetap harus dibatasi *ruang gerak kekuasaan pemerintahannya*. Hal ini dilakukan agar "sindroma penguasa tunggal" di wilayah kecamatan bisa dihindari. Bagaimanapun kecamatan hanyalah SKPD yang menjadi lengan administratif Bupati. Juga, dalam era desentralisme, pengagungan kekuasaan wilayah bisa memicu dampak lain yang lebih luas dan tidak dikehendaki. Dampak itu adalah semangat untuk melakukan pemekaran wilayah, yang akhirnya berujung pada pemekaran daerah kabupaten. Pemekaran wilayah, karena kepentingan segelintir kelompok dan bukan keseluruhan warga masyarakat, sepatasnya dihindari karena akan terus-menerus menghamburkan *sumberdaya, dana dan energi politik lokal* serta menafikan

## Bagian IV: Implikasi Kebijakan

pembangunan yang lebih dibutuhkan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat luas.

Pola “sapu lidi yang terikat” akan berfungsi dengan baik bila camat dan kecamatan diberikan deskripsi tugas dan fungsi yang jelas dalam menjalankan perannya sebagai “pengikat aktivitas pembangunan” di wilayahnya. *Apa-apa sajakah peran yang diberikan kepada kecamatan tentunya harus disesuaikan dengan kondisi lokal dan disesuaikan dengan tipologi kecamatan.* Selanjutnya, agar efektif, operasionalisasi fungsi camat dalam “mengikat” (baca: mengkoordinasikan) keseluruhan fungsi SKPD lain sepantasnya *dikukuhkan dengan peraturan kepala daerah* (seperti: peraturan bupati/Perbup, atau surat keputusan bupati).

### *Pola Sapu Lidi Tak Terikat*

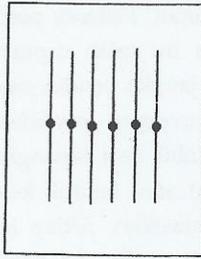
Pola ini adalah kelanjutan dari pola “sapu lidi terikat”, dan tidak lain adalah upaya *focussing* terhadap fungsi kecamatan dari empat bentuk yang utama (pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan publik) menjadi satu saja, yaitu: pelayanan publik. Artinya, empat fungsi yang lain sengaja dihilangkan dari tugas pokok dan fungsi camat/kecamatan.

Pola “sapu lidi tak terikat” saat ini sangat cocok untuk dijalankan di kecamatan yang berada di wilayah *sub-urban* dan *urban* atau perkotaan. Mengapa? Karena di wilayah tersebut secara spasial sangat mudah dijangkau oleh pemerintahan kabupaten. Dalam keadaan tertentu, dimungkinkan lokasi kecamatan yang jauh jaraknya secara spasial, namun karena tetap aksesibel, dapat menerapkan pola ini secara efektif. Dalam kondisi seperti ini, kecamatan sebagaimana juga yang dilakukan oleh SKPD lainnya hanya menjalankan (berkonsentrasi) pada satu fungsi saja yang benar-benar khas, yang dalam hal ini adalah pelayanan masyarakat (lihat Gambar 15.5).

Ketiga fungsi yang lain diserahkan kembali kepada pemerintah kabupaten (bupati). Bupati akan mengembalikan urusan-urusan pemerintahan (hal-hal yang berhubungan dengan kekuasaan memerintah) kepada bupati, sementara itu kepada SKPD atau dinas teknis sektoral dikembalikan urusan-urusan pembangunan yang sangat teknikal sifatnya.

Dengan fungsi yang sangat fokus, maka kecamatan menjadi unit administrasi pelayanan, layaknya instansi lain pelayanan yang sama sekali tidak memiliki ruang kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, menjalankan, dan memonitor-mengevaluasi sebuah kebijakan apapun.

## Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat



Gambar 15.5. Pola Penguatan Kecamatan Bermodelkan “Sapu Lidi Tak Terikat”

Agar fungsi pelayanan masyarakat yang dijalankan oleh institusi kecamatan berjalan efektif, maka nama kecamatan yang membawa kesan “kewilayahan” perlu diganti dengan nama yang sesuai dengan fungsinya. Oleh karena itu, jika pola ini yang dipakai, maka nama kecamatan sepantasnya dihapuskan dari nomenklatur pemerintahan daerah dan revisi UU no. 32/2004 dan digantikan dengan nama lain. Nama kecamatan bisa berubah nama menjadi “pusat pelayanan masyarakat” (Pusyanmas) atau nama lain yang tidak membawa label kewilayahan. Pada saat inilah, sesungguhnya nama (wujud dan ruh) kelembagaan kecamatan hilang dari nomenklatur pemerintahan daerah, meski fungsi-fungsi yang diembannya tetap eksis.

### Proses Evolusi Kelembagaan Kecamatan

#### *Pertimbangan Dasar*

Proses penguatan kelembagaan kecamatan dapat ditempuh melalui beberapa pola seperti yang ditawarkan di atas. Meski demikian, pemilihan pola penguatan kecamatan sepantasnya dilakukan dengan pertimbangan masak, bijaksana dan melihat kenyataan pada konteks lokal serta akar sejarah perkembangan wilayah.

Dapat dinyatakan bahwa: (1) pola penguatan dilakukan dengan menganut prinsip *local-specific* atau dikembangkan sesuai dengan kebutuhan lokal; (2) penguatan mengikuti proses pentahapan, dari satu fase ke fase lainnya; (3) pola penguatan atau pengembangan kecamatan yang dipilih oleh pemerintah kabupaten diberlakukan secara tidak serupa atau khas, (4) proses penguatan kecamatan mengacu pada *time-frame* dan penyesuaian seturut kebutuhan, kondisi lokal, dan sesuai perkembangan sosio-budaya dan politis masyarakat dimana kecamatan berada.

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

Sebagaimana dikemukakan di bagian awal, bahwa terdapat dua *pathways* (jalur) penguatan kelembagaan kecamatan. *Pathway* pertama adalah menguatkan fungsifungsinya seperti yang selama ini telah dipraktekkan sesuai UU no. 32/2004. Penguatan itu dilakukan dalam jangka pendek-menengah dengan cara membenahi keempat elemen penopang (*necessary conditions*) keberfungsian kelembagaan kecamatan. Pelajaran yang diambil dari lapangan menunjukkan bahwa terdapat berbagai macam pola (skenario) atau bentuk kelembagaan kecamatan yang bisa dikembangkan dan diimplementasikan. Setiap bentuk atau pola pengembangan kecamatan benar-benar disesuaikan dengan karakteristik lokal, agar kompatibel (menjawab) kebutuhan dan permasalahan lokal. Setelah itu, ditempuh *pathway* kedua, yaitu ekspektasi untuk jangka panjang atau jangka amat-panjang.

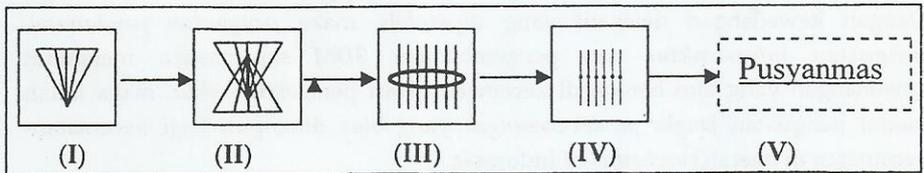
Pada *pathway* kedua ini, kecamatan disiapkan untuk bertransformasi menjadi bentuknya yang lain. Namun, harus dicatat bahwa prasyarat untuk ke arah bentuk transformasi itu adalah dicapainya dua hal, yakni: (1) *sistem manajemen birokrasi pemerintahan daerah yang efektif dan efisien* serta telah siap mengantisipasi hilangnya kecamatan dari nomenklatur kelembagaan pemerintahan daerah; (2) *teknologi informasi bekerja sangat efisien dan efektif* untuk mendukung pemerintahan dan pelayanan publik.

Selain itu, proses transformasi kecamatan ke bentuk yang lain (selain-kecamatan) sepantasnya dilakukan dengan ukuran-ukuran yang masuk akal. Dengan menggunakan perangkat pemetaan kesiapan dinas non-kecamatan, kesesuaian wilayah/kawasan, kondisi kependudukan, perekonomian, topografi dan tata-ruang, sosio-budaya dan politik serta *assessment* terhadap empat *necessary condition* kecamatan, maka dapat ditentukan paling tidak **tiga peta** (*profiling*), yaitu: (1) *profil atau peta kesiapan wilayah*; (2) *peta atau profil kelembagaan non-kecamatan yang kelak mengambil-alih fungsi yang dijalankan selama ini oleh kecamatan*; dan (3) *peta kinerja setiap kelembagaan kecamatan di suatu kabupaten*. Berdasarkan ketiga informasi tersebut disusunlah tipologi kecamatan yang perlu bagi perubahan kelembagaan. Tipologi kecamatan menginformasikan sejauhmana sebuah kecamatan siap untuk berubah atau bertransformasi menjadi kelembagaan non-kecamatan (baca: sebagai pusat pelayanan masyarakat atau pusyanmas). Di satu kabupaten yang sama, sangat mungkin dikembangkan beberapa pola penguatan sekaligus, untuk akhirnya perubahan kelembagaan secara transformatif dapat dilakukan dengan tuntas.

## Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

### Perubahan Evolusioner: Prasyarat dan Proses

Secara sekematis, maka pilihan atas model/bentuk/pola kecamatan yang hendak dikembangkan di daerah masing-masing bisa diambil dari salah satu bentuk kecamatan yang berproses secara evolusioner. Perubahan evolusioner bentuk kecamatan, dimaknai bahwa setiap kecamatan berkembang secara khas sepanjang waktu. Proses perkembangan kelembagaan sepanjang waktu itu, pada akhirnya akan mencapai titik dimana perkembangannya menemukan bentuk yang paling siap untuk transformasi ke bentuk lain selain kecamatan, yaitu bentuk non-kecamatan atau Pusanmas (lihat Gambar 15.6. di bawah ini). Proses evolusi tersebut dapat dimulai dari bentuk kecamatan yang paling "primitif" yaitu pola piramida terbalik dan diakhiri oleh terbentuknya kelembagaan pengganti kecamatan atau non-kecamatan (pusyanmas).



Gambar 15.6. Pola Penguatan Kecamatan Berperspektif Evolusionisme

Pola *piramida terbalik* (pola I) pada Gambar-15.6. tetap dikehendaki untuk dikembangkan dan bahkan diperkuat terutama untuk kawasan-kawasan terpencil seperti di Papua dan pedalaman Kalimantan serta pulau-pulau terluar Indonesia. Namun, pola I ini sebenarnya tidak menarik bagi kebanyakan "penguasa daerah" (bupati). Sebaliknya, bagi kebanyakan camat, pola I adalah yang paling dikehendaki. Karena polanya yang samadengan pola pada masa UU no. 5/1974 diberlakukan (*negara-sentrisme*), tentu pola I ini tidaklah menarik bagi para penganut ide desentralisme (karena pola I ini akan cenderung membentuk "bupati-bupati kecil" di setiap kecamatan).

Pola *piramida setangkup* (pada Gambar 15.6.) atau **pola II** adalah alternatif yang menarik dari pola *piramida terbalik* yang terkesan sentralistik. Dalam pola piramida setangkup, camat/kecamatan berfungsi ganda sebagai *interplaying zone/actor* atau *intermediary institution* yang menghubungkan masyarakat di lapisan bawah birokrasi dan pemerintah atau organisasi birokrasi di atasnya. Pola II ini sedikit lebih demokratis dibandingkan pola pertama. Sama halnya dengan pola *piramida*

terbalik, maka pola *piramida setangkup* cocok untuk diberlakukan di daerah-daerah yang terisolasi dan yang jauh dari pusat pemerintahan. Pola I dan II tersebutlah yang kelak akhirnya digeser menjadi pola III pada era diberlakukannya otonomi daerah (sejak UU no 22/99 hingga UU no. 32/2004), dimana bupati memegang kekuasaan dan kendali penuh atas pemerintahan di daerahnya dan kecamatan *dilumpuhkan* fungsi dan peranannya menjadi sekedar SKPD.

Di sebagian besar kecamatan "*rural-rural*" di seluruh pelosok Indonesia saat ini (sesuai UU no. 32/2004), kecamatan memerlukan pola penguatan dengan basis *sapuli lidi terikat* (pola III) atau paling tidak *piramida setangkup* (pola II). Hal ini dirasakan lebih realistis, karena pada kenyataannya kecamatan masih berperan sebagai "tali pengikat (*koordinator* serta *fasilitator*)" dari semua unit pelaksana teknis daerah atau SKPD yang masuk ke wilayah kecamatan. Berpijak pada **pola III**, penguatan kecamatan didekati melalui *pendelegasian kewenangan* sebagai *entry-point*-nya. Dengan kewenangan delegatif yang diperoleh, maka *penguatan pendanaan*, penguatan *infrastruktur* dan pengembangan *SDM* sepantasnya mengikuti kewenangan yang kini berada di kecamatan. Dari perspektif waktu, maka inilah model penguatan *jangka pendek-menengah* yang bisa ditempuh bagi kecamatan-kecamatan di daerah *rural-rural* di Indonesia.

Pada jangka sangat panjang, ditempuh penguatan yang berperspektif agak luas. Dengan memegang asumsi dicapainya dua macam kesiapan (penguatan pada kelembagaan ekstra-kecamatan), yaitu *birokrasi-organisasional* dan *teknologikal* dalam struktur pemerintahan daerah, maka bentuk kelembagaan kecamatan boleh mulai ditransformasikan ke **pola IV**. Pada pola *sapuli lidi tak terikat* ini, setiap dinas teknis telah siap berfungsi maksimal (dengan dukungan teknologi yang kuat) untuk masuk ke desa-desa atau kecamatan, tanpa "bantuan" dari kelembagaan kecamatan. Selanjutnya, layaknya SKPD lain, kecamatan hanya berkonsentrasi pada satu atau dua tugas pokok dan fungsinya secara *distinct*. Fungsi pembinaan kewilayahan yang selama ini dijalankan oleh kecamatan (meski tanpa kewenangan) dapat dieliminir secara substansial, sehingga kekuasaannya terhadap pengaturan wilayah menjadi sangat minimal. Dengan menghapuskan fungsi kewilayahan secara teoretikal dan faktual, maka konsentrasi fungsi kecamatan kini hanya terfokus pada pelayanan publik semata-mata. Pada pola IV inilah, kelembagaan kecamatan telah siap bertransformasi menjadi kelembagaan non-kecamatan atau menjadi PUSYANMAS dimana tugas pokok dan fungsinya adalah pelayanan publik atau mengurus perijinan dan non-perijinan terkait dengan urusan administrasi kewarganegaraan (**pola V**).

## *Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat*

Perlu sekali lagi ditegaskan bahwa proses evolusi kelembagaan kecamatan ditempuh melalui cara yang berbeda-beda antar daerah. Selain itu, proses penguatan tersebut perlu memperhatikan kondisi keseluruhan dari empat prasyarat-perlu (*necessary condition*) yang melekat pada kelembagaan kecamatan. Artinya, kecamatan yang kuat adalah kecamatan yang telah mendapatkan *delegated authorities* secara mencukupi, dukungan dana (sebagai akibat dari delegasi kewenangan) yang memadai, infrastruktur yang memadai, dan SDM dengan pola pendidikan yang memadai.

Proses penguatan kecamatan bisa bergeser mengambil satu pola atau bentuk ke pola/bentuk yang lain sepanjang waktu, karena senantiasa menyesuaikan keadaan internal dan eksternal kecamatan yang terus berubah. Perubahan evolusioner kecamatan dari satu ke lain bentuk akan sangat ditentukan oleh banyak faktor. Selain faktor internal kecamatan, proses evolusi juga ditentukan oleh kesiapan kelembagaan eksternal kecamatan serta profil wilayah. Selain itu, proses transformasi kelembagaan *jika dan hanya jika* bisa dilangsungkan bila keseluruhan tata-pemerintahan kabupaten telah dalam keadaan siap baik secara manajemen-organisasional maupun teknologikal.

### **Penutup**

Perlu diingat bahwa pola apapun yang dipilih untuk pengembangan dan penguatan institusi kecamatan, pastilah ada sejumlah "harga dan resiko" sosial-politik, sosio-kemasyarakatan yang harus ditanggung. Oleh karenanya, diperlukan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan disesuaikan dengan kebutuhan, kekhasan lokal, kesejarahan, serta kecerdasan sosio-politik lokal agar harga/resiko yang harus dibayarkan atas pilihan terhadap suatu pola/model tidak terlalu mahal harganya.

Dari rangkaian analisis di atas disimpulkan beberapa butir-butir penting untuk dicatat, bahwa:

1. Menjawab pertanyaan tentang masihkah kelembagaan kecamatan diperlukan? Maka jawabannya adalah: kecamatan masih diperlukan untuk hadir dalam pemerintahan bahkan posisinya perlu diperkuat terutama kecamatan untuk daerah-daerah (*rural-rural*), dimana biasanya rentang kendali pemerintah kabupaten (bupati) terlalu panjang.

#### Bagian IV: Implikasi Kebijakan

2. Menjawab pertanyaan, tentang dalam bentuk apakah penguatan ketata-pemerintahan kecamatan semestinya dilakukan? Jawabannya adalah sangat tergantung perspektif *waktu* yang diambil. Terdapat pendekatan jangka pendek-menengah dan jangka amat panjang. Penguatan kelembagaan kecamatan dapat mengambil salah satu dari pola yang ditawarkan secara evolusioner, yaitu: pola piramida terbalik, piramida setangkup, sapulidi terikat, sapulidi tak terikat, dan pusanmas. Pola pusanmas dapat dijalankan, bila dipenuhi sejumlah *asumsi dasar* penguatan yang telah dicapai di luar kecamatan, yaitu: adanya kesiapan organisasi eksternal pemerintahan kecamatan dan teknologi yang efektif serta efisien. Secara internal, kecamatan telah melalui perjalanan penguatan yang memadai yang menyentuh 4 (empat) unsur prasyarat kecukupan yang melingkupinya. Hal-hal itu belum cukup, karena dalam waktu bersamaan, semua kecamatan harus dilakukan assessment dan ditipologikan. Proses pemetaan atau profiling akan menjadi prasyarat dalam menentukan suatu kecamatan harus berada pada pola mana.
3. Menjawab pertanyaan tentang bagaimanakah bentuk (fungsional) kelembagaan kecamatan ke depan dan pola transformasi kelembagaan macam apakah yang mungkin dijalankan untuk mengawal proses transformasi tersebut? Maka jawabannya, pada pola yang "sangat transformatif-modern", maka kecamatan akan berbentuk pusanmas yang berkonsentrasi hanya pada satu tugas pokok dan fungsi saja.

Demikianlah, pada akhirnya harus ditegaskan bahwa proses penguatan kecamatan haruslah khas sesuai dengan kondisi lokal. Proses dan bentuk penguatan kecamatan tidak dapat digeneralisasikan (untuk semua daerah) secara seragam. Oleh karena itu, ketersediaan peta/tipologi kecamatan menjadi prasyarat yang sangat penting agar proses transformasi kecamatan dapat dilakukan dengan baik ke depan. Terakhir, kearah mana proses transformasi kecamatan akan berjalan sesungguhnya akan sangat tergantung kepada *goodwill* dan *political-will* bupati, sebab kelembagaan kecamatan berada sepenuhnya di **ruang-kekuasaan bupati** dan bukan lagi berada di ruang kekuasaan pemerintah pusat seperti di masa lalu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonymous. 1977. *Masters of Sociological Thought. Ideas in Historical and Social Context (Second Ed)*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Aspek lokasi Dalam Analisis Ekonomi Wilayah*. Tidak Dipublikasikan. Institut Pertanian Bogor (IPB). Bogor.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Kecamatan Sebagai Arena Pelayanan Publik (Studi Kasus 14 Kecamatan di Indonesia)*. Seri Kajian Kecamatan di Indonesia. Laporan Penelitian Didanai oleh Ford Foundation. Universitas Gajahmada. Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_. Organisation for Economic Co-operation and Development Statistical Office of The European Communities. *The Measurement of Scientific and Technological Activities. Oslo Manual*, Guidelines For Collecting And Interpreting Innovation Data. Third edition, A joint publication of OECD and Eurostat, 2005
- \_\_\_\_\_. 2006. Undang Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Tidak Dipublikasikan.
- \_\_\_\_\_. 2006. Undang Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Tidak Dipublikasikan.
- \_\_\_\_\_. 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
- \_\_\_\_\_. 2007. *Menuju Pemberdayaan Mukim dan Penguatan Kecamatan (Studi Kasus Di Kabupaten Aceh Besar Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam)*. Tidak Dipublikasikan
- \_\_\_\_\_. 2007. Draft Peraturan Bupati Aceh Besar Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Urusan Pemerintahan Kepada Camat. Tahun 2007.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Evolutionism and Its Critics: Deconstructing and Reconstructing an Evolutionary Interpretation of Human Society*. Paradigm Publishers.

- \_\_\_\_\_. 2007. Butir Pikiran Tentang Reformasi Kecamatan. Tidak dipublikasikan.
- \_\_\_\_\_. The Centre for Public Service Innovation (CPSI), the Minister for Public Service and Administration, South Africa. 2003. <http://www.cpsi.co.za/cpsi1/home.jsp>
- \_\_\_\_\_. WIKIPIDIA, a free Encyclopedia // en.wikipedia.org/wiki/innovation, 03 March, 2008.
- Alm, James and Roy Bahl. 1999. *Decentralization in Indonesia: Prospects and Problems*. Department of Economics, School of Policy Studies.
- Badan Pusat Statistik. 2006. Kabupaten Aceh Besar dalam Angka Tahun 2005.
- \_\_\_\_\_. 2006. Kecamatan Dlingo dalam Angka Tahun 2005.
- \_\_\_\_\_. 2006. Kecamatan Banguntapan dalam Angka Tahun 2005.
- \_\_\_\_\_. 2007. Bangii dalam Angka 2006.
- \_\_\_\_\_. 2007. Karangasem dalam Angka 2006.
- Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Pemerintahan Kota Yogyakarta dan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada, 2006. *Laporan Akhir. Pengkajian Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan di Pemerintahan Kota Yogyakarta*.
- Bardhan, P and Mookherje, D. 2005. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. The MIT Press. Cambridge and London.
- Barron, Patrick, Claire Q. Smith and Michael Woolcock, 2004. *Understanding Local Level Conflict in Developing Countries. Theory, Evidence and Implications from Indonesia. Social Development Papers. Conflict Prevention and Reconstruction*. Paper No. 19/December 2004. The World Bank.
- Bertrand, Alvin L., 1967. *Basic Sociology: An Introduction to Theory and Method*. Appleton-Century-Crofts. Division of Meredith Publishing Company, New York.
- Bish, R. L. And V. Ostrom., 1979. *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered* (5th ed.). Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy.

- Broom, Leonard and Philip Selznick, 1975. *Essentials of Sociology*. Harper & Row, Publishers. New York, Evanston, San Fransisco, London.
- Castells, M., 2001. *The Rise of The Network Society*. Oxford: Oxford Blackwell.
- Chalid, Pheni., 2005. *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik. Kemitraan*.
- Charon, Joel M., 2001. *Ten Questions. A Sociological Perspective*. Wadsworth.
- Cheema, G. Shabbir, and Rondinelli, D.A. (ed), 1983. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Development Countries*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Coser, Lewis A., 1956. *The Functions of Social Conflict*. The Free Press.
- Dahrendorf, Ralf, 1963. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Daniel Treisman, *Decentralization and The Quality of Government*. Department of Political Science University of California, Los Angeles, December 2000.
- Dove, Michael R (ed). 1985. *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Etzioni. A. , 1995. *New communitarian thinking. Persons, Virtues, Institutions and Communities*. University Press of Virginia.
- Fisher, Simon, dkk., 2000. *Mengelola Konflik. Ketrampilan dan Strategi Untuk Bertindak* (Alih bahasa oleh Kartikasari, SN, dkk). Zed Books, The British Council.
- Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press. New York.
- \_\_\_\_\_, 2000. *Social Capital and Civil Society. IMF Working Paper WP/00/74*.
- Goffman, Erving, 1959. *The Presentation of Self in Everyday Life*. Anchor Books, Doubleday. New York, London, Toronto, Sydney, Auckland.
- Goss, S. 2001. *Making Local Governance Work*. Palgrave. Basingstoke Hampshire and New York.
- 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.

- Haeruman, M. 2006. Pembaharuan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokalitas dan Kemitraan. Makalah dipresentasikan pada Seminar Studi-Aksi "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan", diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*. Bandung, 20 April 2006.
- Hanafiah, M. 2006. Tata-Kelola Pemerintahan Gampong Berbasis Lokalitas Kemitraan. Makalah disampaikan pada Seminar Studi-Aksi "Pembaruan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan", diselenggarakan oleh PSP3IPB dan *Partnership for Governance Reform in Indonesia*. Banda Aceh, 25 Maret 2006.
- Hanafiah, T. 1996. Peran Mukim di Aceh. Makalah seminar yang dipresentasikan di Pemda Aceh.
- Hanafiah. 1989. Aspek Lokasi Dalam Analisis Ekonomi Wilayah. Tidak Dipublikasikan. Institut Pertanian Bogor (IPB). Bogor.
- Hartley, Jean. 2006. *Institute of Governance and Public Management*. Warwick Business School, Department of Communities and Local Governance, London
- Hofman, B and Kaiser, K. 2005. 'Decentralization, Democratic Transition, and Local Governance in Indonesia' dalam Bardhan, P and Mookherje, D. (eds.) 2005. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. The MIT Press. Cambridge and London.
- Huesken, F. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Gramedia. Jakarta
- Kabul, Imam. 2007. Dissertasi *Kedudukan, Kewenangan dan Pertanggungjawaban Camat dalam Struktur Pemerintahan Daerah*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya. Yogyakarta.
- Kamaruddin, A. 2007. Penguatan Kecamatan Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh: Sebagai Pembanding terhadap Hasil Penelitian PSP3IPB. Paper yang dipresentasikan dalam Workshop Akhir di Universitas Syiahkuala, Banda Aceh, pada tanggal 6 Desember 2007.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, No. 158 Tahun 2004, tentang Pedoman Organisasi Kecamatan.

- Kertapradja, E. Koswara, 2007. *Peranan dan Kedudukan Kecamatan Dalam Sistem Pemerintahan Negara Kesatauan Republik Indonesia*. Makalah disampaikan sebagai bahan diskusi pada forum DRSP tanggal 5 November 2007.
- Kinseng, Rilus A., 2008. *Kecamatan di Era Otonomi Daerah: Status dan Wewenang serta Konflik Sosial*. Working Paper PSP3-LPPM, IPB, Bogor.
- Kolopaking, L.M., 2006. *Proses-Proses Pengembangan Kebijakan Tata-Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokal*. Working Paper PSP3-LPPM-IPB, Bogor.
- Kriesberg, Louis, 2003. *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Lanham, Boulder, New York, Oxford.
- Lay, C. 2002. *Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi dan Intermediary*. Fisipol UGM dan Ford Foundation. Yogyakarta.
- Lay, Cornelis, dkk. 2002. *Potensi Kecamatan Sebagai Arena Kekuatan Intermediary (Studi Kasus 14 Kecamatan di Indonesia)*. Seri Kajian Kecamatan di Indonesia. Laporan Penelitian Di danai oleh Ford Foundation. Universitas Gajahmada. Yogyakarta.
- Li, Tania Muray. 2002. *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Marshall, Catherine and Gretchen B. Rossman, 1989. *Designing Qualitative Research*. Sage Publication.
- Muhammad Fadel, *Pembangunan Daerah Fokus Pada Keunggulan Daerah*. Diarsipkan di bawah: [Konsep tentang Pembangunan Pemda. http://irf4n.wordpress.com/2006/18 Mei 2006](http://irf4n.wordpress.com/2006/18%20Mei%202006)
- Nordholt, Nico Schulte., 1987. *Ojo Dumeh. Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan Pedesaan*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Oka, Ida Nyoman. 1997. 'Integrated Crop Pest Management with Farmer Participation in Indonesia' in Krishna, A; Uphoff, Norman; dan Esmari, J. Milton (ed). 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. Kumarian Press, Connecticut-USA.
- 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.

- Porter Michael, *Competitive Advantage of the Nations*, Publisher: Free Press. June 1, 1998.
- Putnam, R.D., 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*. Vol. 6. Jan. 65-78.
- Putri, Eka Intan. 2008. *Refungsionalisasi Kecamatan Dalam Perencanaan Pembangunan Wilayah Spasial*. Project Working Paper Series No.04. ISBN: 978-979-8637-49-0. Kerjasama antara Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3-IPB) dan DRSP-USAID.
- Ritzer, George, 1988. *Contemporary Sociological Theory*. Second Edition. Alfred A. Knopf, New York.
- Said M Mas'ud. 2004. *Undang-Undang Otonomi Baru dan Peran Strategis Kecamatan*, Kompas, Senin, 20 Desember 2004
- Sajogyo. 1982. *Modernization Without Development*. The Journal of Social Studies. Bacca, Bangladesh.
- Sanderson, S. K. 1999. *Social Transformations: A General Theory of Historical Development*. (expanded edition). Rowman & Littlefield. Lanham and New York.
- Sari, Yulia Indrawati dan Tatang Suheri, 2004. *Participation and Poverty: What is Participation Meant? Case Study of Kecamatan Development Program in Desa Pamanukan Sebrang*. Working Paper Akatiga 17.
- Simmel, Georg, 1966. *Conflict* (translated by Kurt H. Wolff). The Web of Group-Affiliations (translated by Reinhard Bendix). The Free Press, New York.
- Slapendel, Carol (1996). *Perspective on Innovation in Organizations*. Organization Studies Vol. 17 No. 1. pp 107 – 129
- Suhandoyo, dkk. 2000. *Pengembangan Wilayah Perdesaan dan Kawasan Tertentu: Sebuah Kajian Eksploratif*. Penerbit: Direktorat Kebijakan Teknologi untuk Pengembangan Wilayah. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi. Jakarta.
- Surat Keputusan (SK) Bupati Sambas No. 114 Tahun 2002 tentang Pendelegasian Sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat.
- Syafa'at, R. 2002. 'Kelembagaan Pemerintahan Desa: Tinjauan Historis Sosial Budaya Keberadaan Masyarakat Adat dalam Konteks Desentralisasi Desa' dalam Maryunani dan Ludigdo, U. (eds.). 2002. *Desentralisasi dan*

*Tata Pemerintahan Desa: Monitoring dan Evaluasi Berpartisipasi*. Lembaga Penelitian Ekonomi dan Pengabdian Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. Malang.

- Taylor, Mark Zachary. 2007. *Political Decentralization and Technological Innovation: Testing the Innovative Advantages of Decentralized States*.(Author abstract), Oxford University Press, Immediate Online Access, 01-MAY-07. <http://goliath.ecnext.com>.
- Toeah, H. Datoek. Tambo Alam Minangkabau. CV Pustaka Indonesia, Bukit Tinggi.
- Tripuro, R.W. dan Supardal. 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" dan APMD Press Yogyakarta.
- Tripuro. R. W. 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD dan APMD Press. Yogyakarta.
- Turner, Jonathan H., 1998. *The Structure of Sociological Theory (Fifth Ed)*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California.
- Undang Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004. tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.
- Wallace, Ruth A. and Alison Wolf, 1999. *Contemporary Sociological Theory*. Expanding the Classical Tradition (Fifth Ed). Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey.
- Wasistiono, Sadu. *Perubahan Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*. dalam Artikel Pamong Praja, Org. Edisi 25 s/d 02 Maret 2008. [http://www.pamongpraja.org/prof\\_sadu.htm](http://www.pamongpraja.org/prof_sadu.htm)
- Wasistiono, Sadu. *Optimalisasi Peran dan Fungsi Kecamatan dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan kepada Masyarakat*. dalam situs Pemerintah Daerah Kabupaten Situbondo, Edisi 11 Februari 2007. <http://situbondo.go.id/pemda/index2.php?>
- Wasistiono, Sadu. tanpa tahun. *Pokok-pokok Pikiran untuk Penyempurnaan Pengaturan Tentang Kecamatan*.
- Yunus, H.S. 2005. *Manajemen Kota: Perspektif Spasial*. Penerbit: Pustaka Pelajar.Yogyakarta.