



KECAMATAN

UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Editor: Dr. Lala M. Kolopaking



PSP3-IPB

KEMAMATAN UNTUK KESAJAHTERAAN RAKYAT

KECAMATAN

Untuk Kesejahteraan Rakyat

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat
KECAMATAN UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT

Tim Penulis:

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

Editor:

Lala M. Kolopaking

Layout dan Desain Sampul:

Mohammad Iqbal Banna

Diterbitkan pertama kali, September 2008

Oleh

Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan – LPPM IPB

Kampus IPB Baranangsiang

Gedung Utama, Bagian Selatan Lt Dasar

Jl. Raya Pajajaran Bogor 16151

Telp. 62-251-8328105/8345724

Fax: 62-251-8344113

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

Hak Cipta dilindungi oleh undang undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
Isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

ISBN: 978-979-8637-53-7

Kecamatan Untuk Kesejahteraan Rakyat

PENGANTAR EDITOR

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

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

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

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

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

DAFTAR ISI

BAGIAN I: PENDAHULUAN

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

BAGIAN II: PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN

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

**BAGIAN III:
ANATOMI TEMATIK KELEMBAGAAN
KECAMATAN**

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

**BAGIAN IV:
PEMBELAJARAN DARI LAPANGAN**

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



Implementasi Kecamatan di Kawasan Perbatasan: Teladan dari Kabupaten Sambas Provinsi Kalimantan Barat

Fredian Tonny Nasdian

Latar Belakang

Posisi geografis wilayah Kabupaten Sambas cukup strategis. Wilayah kabupaten ini berdekatan dengan Kawasan Pulau Natuna dan berbatasan langsung dengan Negara Bagian Sarawak Malaysia Timur. Kedua kawasan tersebut merupakan tujuan potensial pemasaran komoditas dan produk Kabupaten Sambas. Oleh karena itu, perlu memantapkan keterkaitan eksternal dan struktur internal untuk meningkatkan efek pengganda (*multiplier effect*).

Dibandingkan dengan kabupaten lainnya di Provinsi Kalimantan Barat, luas wilayah Kabupaten Sambas relatif tidak luas (4,25% dari luas wilayah Kalimantan Barat 146.807 km²). Akan tetapi masih relatif luas lahan yang belum dimanfaatkan secara optimal. Sehubungan dengan itu perlu diciptakan iklim yang kondusif untuk mendorong investasi dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan lahan baik di sektor pertanian maupun sektor pariwisata.

Penduduk Kabupaten Sambas sebanyak 483.646 orang (tahun 2006). Laju pertumbuhan penduduk kabupaten ini relatif rendah (1,55%) dibandingkan dengan rata-rata laju pertumbuhan penduduk Provinsi Kalimantan Barat.

Distribusi penduduk cenderung tidak merata. Penduduk lebih terkonsentrasi di bagian barat wilayah kabupaten terutama di Koridor Selakau-Sambas dan pesisir sungai-sungai besar. Sebagian besar penduduk masih berpendidikan dasar. Jenis pekerjaan masih relatif terbatas. Upah yang diterima oleh tenaga kerja dari luar (bukan masyarakat setempat) hanya sebagian kecil dibelanjakan di wilayah kabupaten ini. Oleh karena itu, kondisi ini tidak mendukung upaya meningkatkan *multiplier effect*.

Wilayah Kabupaten Sambas terbelah menjadi tiga sub-wilayah yang relatif lemah interaksi diantara ketiga sub-wilayah tersebut karena keberadaan empat sungai besar (Sungai Sambas Besar, Bantan, Sambas, dan Kumba) belum didukung dengan sarana dan prasarana transportasi yang memadai. Oleh karena itu, diperlukan suatu struktur penataan ruang dan jaringan transportasi yang efektif, efisien, dan mantap untuk meningkatkan interaksi diantara ketiga sub-wilayah tersebut.

Kondisi tersebut di atas berdampak kepada pengembangan wilayah di Kabupaten Sambas. Sampai sekarang masih terdapat kecamatan yang masih relatif terisolir, yakni kecamatan-kecamatan yang letaknya di daerah perbatasan dengan Negara Bagian Sarawak Malaysia. Sejumlah komunitas desa di kecamatan-kecamatan wilayah perbatasan tersebut secara sosial, ekonomi, dan politik perlu mendapatkan perhatian dan prioritas pembangunan yang ditetapkan sebagai kawasan tertentu perbatasan Kalimantan Barat.

Meskipun demikian, secara makro, laju pertumbuhan PDRB Kabupaten Sambas setelah periode reformasi meningkat dan mencapai 5,77%, relatif tinggi dibandingkan PDRB Provinsi Kalimantan Barat pada periode yang sama (1,19%). Sektor yang berperan cukup penting dalam perekonomian wilayah Kabupaten Sambas adalah sektor pertanian, dengan unggulan terdapat pada Subsektor Tanaman Bahan Makanan. Dengan demikian pertumbuhan perekonomian di Kabupaten Sambas cenderung meningkat. Hal ini mengindikasikan bahwa pertumbuhan ekonomi di kabupaten ini prospektif, apalagi jika didukung ketersediaan sarana dan prasarana penunjang yang memadai dan diikuti oleh peningkatan kualitas pelayanan publik.

Studi di Kabupaten Sambas dilakukan di Kecamatan Selakau (berbatasan dengan Kota Singkawang sebagai wilayah *urban*) dan Kecamatan Paloh (berbatasan dengan Malaysia Timur sebagai wilayah yang terisolir).

Pemilihan dua kecamatan tersebut berdasarkan hasil diskusi dengan Bupati Kabupaten Sambas dan Asisten Bidang Pemerintahan.

Isu Kritis Kecamatan

Berdasarkan hasil studi kasus di Kecamatan Selakau dan Paloh Kabupaten Sambas dipaparkan tiga kategori isu kritis: pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan yang relevan dengan institusi sektoral, hubungan dengan lokalitas (desa), termasuk peran-peran untuk menjamin *quality assurance of good rural governance*, serta hubungan dengan berbagai *stakeholder* lain (*private sector* dan *participatory sector*) dalam tata pemerintahan lokal (kabupaten).

Pada aspek pemerintahan, meskipun pada saat sekarang peraturan perundangan dan kebijakan telah menetapkan bahwa tokoh camat bukan sebagai kepala wilayah tetapi sebagai aparat bupati/walikota di kecamatan, namun masyarakat di kecamatan kasus Selakau (urban) dan Paloh (terisolir) tetap berpandangan bahwa tokoh camat sebagai kepala wilayah. Mereka tetap berpandangan bahwa masalah pemerintahan yang tidak dapat diselesaikan pada aras komunitas desa harus dapat diselesaikan oleh tokoh camat. Kasus yang khas di kecamatan wilayah perbatasan, berbagai permasalahan di perbatasan umumnya terkait dengan berbagai urusan yang tidak didesentralisasikan kepada pemerintah kabupaten/kota, misalnya keimigrasian dan pertahanan keamanan. Akan tetapi, dalam berbagai hal kasus-kasus tersebut harus secepatnya diselesaikan oleh aparat pemerintahan terbawah. Kasus di wilayah perbatasan, kepala desa tidak mampu menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, dan kasus di kecamatan perbatasan dengan peran yang masih diakui oleh masyarakat dan pimpinan lainnya, sebagai Muspika, dengan kemampuan koordinatifnya seorang tokoh masyarakat dalam kerangka pimpinan kolektif tersebut dituntut untuk mampu menyelesaikan permasalahan tersebut (Boks 7.1). Akan tetapi kendala yang dirasakan oleh seorang tokoh camat adalah secara institusional, kelembagaan kecamatan tidak memiliki anggaran atau keuangan untuk pendanaan penyelesaian masalah-masalah tersebut.

Dalam aspek pelayanan kemasyarakatan, baik di Kecamatan Selakau (dekat perkotaan) maupun Kecamatan Paloh (wilayah perbatasan), pelayanan kepada masyarakat masih terbatas berbentuk pelayanan langsung pembuatan KTP/KK, akta kelahiran, UU gangguan, dan rekomendasi

perizinan usaha yang izinnya dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten. Belum terdapat inovasi dalam pelayanan publik (tunduk & patuh pada peraturan perundangan dan pelimpahan wewenang dari bupati). Masyarakat di kedua kecamatan kasus tersebut sangat mengharapkan bentuk pelayanan publik yang lebih luas, serta mendekatkan kecamatan sebagai kelembagaan pelayanan kepada masyarakatnya.

Boks 7.1 Pandangan Aparatur Pemerintahan Desa di Daerah Perbatasan

Betul, saya yang tahu persis pemerintah hubungan desa saya dengan Malaysia. Sebelum ini hubungan masyarakat saya dengan warga Malaysia itu harmonis. Cuma kasus perbatasan dengan Malaysia memang sekarang bermasalah. Kalau betul-betul antar batas dua negara itu sangat rawan sekali, patok baru sekarang kita bicarakan. kemudian hasil pengamatan dan penelitian selama saya menjadi kepala desa patok-patok hanya dibuat sangat sederhana, itu batas negara, sebagai contoh batas desa saya dengan Desa Temajo itu cukup besar dan sangat dipelihara dengan baik, tapi batas negara hanya dibuat dengan patok yang kecil, untuk mencarinya saja susah, kemudian mungkin pada zaman dulu desa itu punya batas, tetapi pada saat itu rebutan kerjasama di bidang ekonomi, mungkin disitu per kayuan, dulu ada HPH, kemudian kita anggap mungkin punya kepentingan, namun kami selaku pihak aparat desa khawatir sekali karena patok-patok pembatas antar negara itu bisa dan sudah berpindah posisi. Tetapi kalau kami lihat secara langsung wajar soalnya patok itu diameternya 2 cm dan ketinggiannya 20 cm dari permukaan tanah, perlu kami harapkan kepada elemen-elemen pemerintah Indonesia, tolong bahwa batas itu sangat berharga sekali.

Dalam aspek pembangunan, di Kecamatan Paloh (wilayah perbatasan) yang relatif sering terjadi adalah konflik pengelolaan SDA, khususnya sumberdaya hutan terkait dengan daerah perbatasan yang menyebabkan terjadinya *illegal logging* masuk ke wilayah negara tetangga Sarawak Malaysia. Sedangkan di Kecamatan Selakau (daerah dekat perkotaan), pernah terjadi konflik SDA tetapi masih terbatas dalam wilayah kecamatan dan kabupaten. Konflik yang terjadi bersumber pada ketidakjelasan batas-batas dan hak-hak penguasaan SDA, khususnya lahan. Konflik seperti ini di Kabupaten Sambas berpuncak pada konflik horisontal antara penduduk lokal dengan warga pendatang dari etnis Madura (Boks 7. 2).

Boks 7.2 Pandangan Masyarakat terhadap Konflik Sumberdaya

Kalau konflik dalam penebangan hutan, yang jelas terlibat selain masyarakat pertama dari pihak kehutanan kemudian polisi. Memang dari segi peraturan masyarakat yang disalahkan, memang mengambil kayu itu salah karena tanpa izin, kemudian dengan potensi yang cukup banyak baik itu pantai yang panjang dan luas, wilayah alamnya cukup mendukung masyarakat kita sebenarnya penyayang lingkungan malahan penyayang hutan sebetulnya, kami harapkan kepada orang-orang ataupun pemerintah kalau benar-benar sayang dengan hutan cobalah dikelola potensi yang ada untuk kepentingan masyarakat yang berbatasan dengan hutan. Satu-satunya mata pencaharian mereka selain nelayan, dan pertanian ada juga yang bekerja di hutan tersebut. Pernah ada HPH, mungkin sudah habis kayunya, habis perizinannya, kami mohon sisa-sisa HPH itu dikelola dengan baik apakah di bidang pertanian, perkebunan untuk lebih ke pendapatan daerah.

Selain itu adapula konflik antar nelayan yang sering terjadi, tapi bukan nelayan tradisional, ini yang sering terjadi konflik antara nelayan asing, atau nelayan tradisional dengan nelayan modern, sekarang kan kalau di pesisir nelayan tradisional yang masih menggunakan alat tangkap yang sederhana, sampan, pakai dayung, dan jaringnya-pun jaring pesisir, tapi yang mencuri ikan di laut Paloh ini, yang peralatannya modern itu yang sering terjadi konflik dari Thailand juga bisa, dari Singkawang juga bisa ada *trawl*/dari Pemangkat itu mencuri ikan di perairan Paloh, kemudian mereka itu menangkap ikan bukan di jalur-jalur yang telah ditentukan malah di pesisir pantai yang tempatnya nelayan tradisional mencari ikan, malah hampir setiap tahun itu terjadi konflik, cuma di pihak pemerintah sudah berupaya untuk mencari solusi, (pemerintah, kecamatan, desa, malah ditingkat kabupaten, polisi) nelayan tradisional adalah masyarakat awam, kemudian nelayan modern itu ada cukong-cukong ada yang punya modal besar sehingga ditangkap sekalipun mereka buat lagi tidak jera, sampai terjadi pembakaran kapalnya itupun tidak jera, pembakaran kapal tahun 1983 lokasi di Paloh. Maunya yang sebenarnya nelayan tradisional yang sejenis trol tidak beroperasi di laut Paloh, sedangkan mereka itu modelnya mencuri/maling, sampai saat ini penyelesaian konflik belum ada kejelasan, karena yang mencuri masih jalan terus musim sekarang belum ada konflik, nanti kalau musim sekitar Juli sudah mulai, mungkin sekarang di pihak polisi sudah ada semacam sarana patroli, sehingga kejadian-kejadian sekarang agak berkurang, konflik di kecamatan beragam seperti batas tanah kan konflik kecil sehingga cukup di desa bisa diselesaikan, konflik nelayan sampai di kabupaten kadang-kadang demo terus antara nelayan tradisional dan nelayan modern, dengan kesigapan pemerintah baik itu dinas perikanan, aparat pemerintah, polisi air dengan sarana yang memadai itu bisa teratasi. Cuma sekarang pemerintah belum menyediakan prasarana yang cukup canggih, sedangkan kapal-kapal asing yang mencuri ikan di

Paloh mungkin mesinnya saja beribu PK. Celaknya kadang-kadang ada backing, makanya tidak teratasi - kabur, tapi kalau penanganannya serius oleh pemerintah saya yakin itu akan aman.

Dalam konflik nelayan ada beberapa hal sangat konkrit sanga krusial artinya tentang batas wilayah penangkapan (zonase), tentang kebijakan dan peraturan pemerintah contohnya tentang Keppres Nomor 39/1990 sampai sekarang masih belum dicabut persoalannya masyarakat yang berada di wilayah zona penangkapan contoh di daerah Jawa pada umumnya masih di wilayah kecamatan Pemangkat dan Selakau masyarakat disana berasumsi Keppres 39 itu adalah yang berbunyi *trawl* itu dilarang sampai sekarang Keppres itu belum dicabut. Peran camat sangat penting artinya komunikasi-komunikasi yang harus dibangun oleh pihak desa, kelompok kecamatan berperan penting, dan peran hukum untuk menangani konflik nelayan ini sangat luar bisa juga, memang pada saat terjadi konflik nelayan tradisional birokrasi itu langsung ke kecamatan dan pihak kepolisian, artinya desa itu hanya sebatas mengkomunikasikan masyarakat dan mengumpulkan langsung dibawa ke kepolisian dan pihak kecamatan. Harapan kita memang batas wilayah itu memang harus diatur dalam Perda jangan sampai nanti ada kesan ini wilayah kami, sekarang Kabupaten Sambas banyak diunggulkan di satu daerah mungkin di daerah lain tidak ada. Contoh kasus konflik nelayan di Pemangkat dan Selakau ini pada saat-saat bulan tertentu itu memang ikan dan udang di daerah sana itu banyak.

Di samping itu, warga masyarakat dan aparatur pemerintahan kecamatan saat sekarang merasakan ketidakmampuan camat dan kelembagaan kecamatan mengelola secara sinergis perencanaan dan kebijakan pembangunan (pedesaan). Sekarang di kedua kecamatan kasus tersebut terdapat tiga jalur perencanaan pembangunan: Musrenbang; UPTD di kecamatan; dan PPK. Masyarakat dan aparat pemerintahan menilai bahwa hal tersebut menyebabkan program-program pembangunan di komunitas pedesaan berlangsung dengan tidak efisien dan tidak efektif serta menimbulkan kegiatan pembangunan yang tumpang tindih dan tidak ada koordinasi pembangunan yang baik karena masing-masing berlangsung sesuai dengan jalurnya. Padahal menurut warga masyarakat dan aparatur pemerintah model perencanaan pembangunan PPK adalah yang terbaik dan dapat dipilih menjadi satu alternatif perencanaan pembangunan, dimana peran kecamatan memang masih diperlukan selain berperan dalam fungsi pelayanan (Boks 7.3).

Boks 7.3 Kecamatan dan Perencanaan Pembangunan

Sejauh ini yang kami ketahui dari perubahan UU Nomor 5/1974 dan Tahun 1979, ke UU Nomor 22/1999, dan UU Nomor 32/2004, peran camat semakin sedikit di kecamatan, asumsi dari masyarakat dan instansi di kecamatan nampaknya UU yang berbicara tentang camat adalah perangkat daerah masih belum diterima, masih dianggap seperti yang dulu jadi dianggap kepala wilayah, secara kenyataan sehingga memang dalam proses pembuatan perencanaan pembangunan dimana di kecamatan banyaknya aturan yang mengatur PPK polanya begini, Musrenbang polanya begini, kita mengharapkan adalah *bottom up, top down* bisa juga terjadi, kalau dari PPK memang dari bawah ke atas, dari Musrenbang sama juga, kadang-kadang di Paloh ini ada yang masuk dari atas ke bawah yang kita tidak tahu, itu tidak dimungkiri pasti ada, contoh kemarin baru saja kita ngambil tindakan tegas pembangunan poliklinik hewan di tanah hitam lapor tidak ada, dalam Musrenbang juga tidak ada setelah kita buka dokumen beberapa tahun yang lalu tidak pernah ada usulan, silahkan minggir ke tempat semula itu tidak sesuai dengan aspirasi. Yang mana segala usulan oleh PPK tetap berhasil sebab dananya sudah diplot namun dalam kegiatan yang melalui dalam Musrenbang, kadang-kadang itu 20% alhamdulillah kecil, di atasnya kadang-kadang ngambang, itu permasalahan kita di desa ikut Musrenbang di tingkat desa, hasilnya lebih cenderung ikut di PPK. Dana untuk musrenbang adalah dana APBD yang nanti di kabupaten terbagi-bagi ada skala prioritas dan skala macam-macam. Begitu juga di kecamatan setelah adanya penjarangan aspirasi dari bawah di tingkat dusun/desa Musrenbang dibawa ke kecamatan, dan dibawa ke Kabupaten Rakorbang, kadang-kadang yang skala prioritas kita setelah di kabupaten ini muncul adanya konspirasi politik di sana.

Akibatnya, posisi camat dan kelembagaan kecamatan gamang menghadapi desa dan kabupaten dalam proses pembangunan. Tidak jelas kedudukan camat dalam melakukan fungsi koordinasi pembangunan yang masih sektoral dan camat tidak mampu membangun kerjasama antar desa dalam pembangunan wilayah (Tabel 7.1).

Tabel 7.1 Matrik Isu-isu Kritis Kecamatan di Dua Kecamatan Kasus Kabupaten Sambas Provinsi Kalimantan Barat

No	Isu-Isu Kritis	Kecamatan Selakau (Wilayah Perkotaan)	Kecamatan Paloh (Wilayah Perbatasan)
1	Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perbedaan persepsi antara peran camat menurut peraturan perundangan dan masyarakat ▪ Wewenang Camat yang dilimpahkan oleh Bupati tidak disertai tanggung jawab dan pengelolaan keuangan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Camat tidak mampu dan tidak memiliki kewenangan dalam masalah perbatasan
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wewenang dan peran Camat dapat diberikan kepada desa atau kelurahan (desa & kelurahan perlu dipersiapkan) 	
2	Pelayanan Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pelayanan langsung pembuatan KTP/KK, akta kelahiran, undang-undang gangguan, dan rekomendasi perizinan usaha yang izinnnya dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak terdapat inovasi dalam pelayanan publik (tunduk & patuh pada peraturan perundangan dan pelimpahan wewenang dari Bupati)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konflik pengelolaan SDA terbatas dalam wilayah kecamatan dan kabupaten 	
3	Pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konflik pengelolaan SDA terkait dengan daerah perbatasan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konflik pengelolaan SDA terkait dengan daerah perbatasan
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ketidakmampuan Camat dan kelembagaan kecamatan mengelola secara sinergis perencanaan pembangunan dan kebijakan pembangunan 	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posisi Camat dan kelembagaan kecamatan "gamang" menghadapi desa dan kabupaten dalam proses pembangunan 	
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tidak jelas kedudukan Camat dalam melakukan fungsi koordinasi pembangunan yang masih sektoral dan Camat tidak mampu membangun kerjasama antar desa dalam pembangunan wilayah. 	

Peran Camat dan Kelembagaan Kecamatan: Suatu Analisis

Dalam menganalisis peran camat dan kelembagaan kecamatan di Kabupaten Sambas, tentu berdasarkan studi kasus di dua kecamatan: Selakau (daerah perkotaan) dan Paloh (daerah perbatasan), dapat ditelaah dari dua perspektif. Pertama, dapat dipandang dalam konteks rencana pembangunan makro Kabupaten Sambas. Selanjutnya, kedua, dapat ditelaah sampai sejauh mana peran kecamatan dalam konteks tata

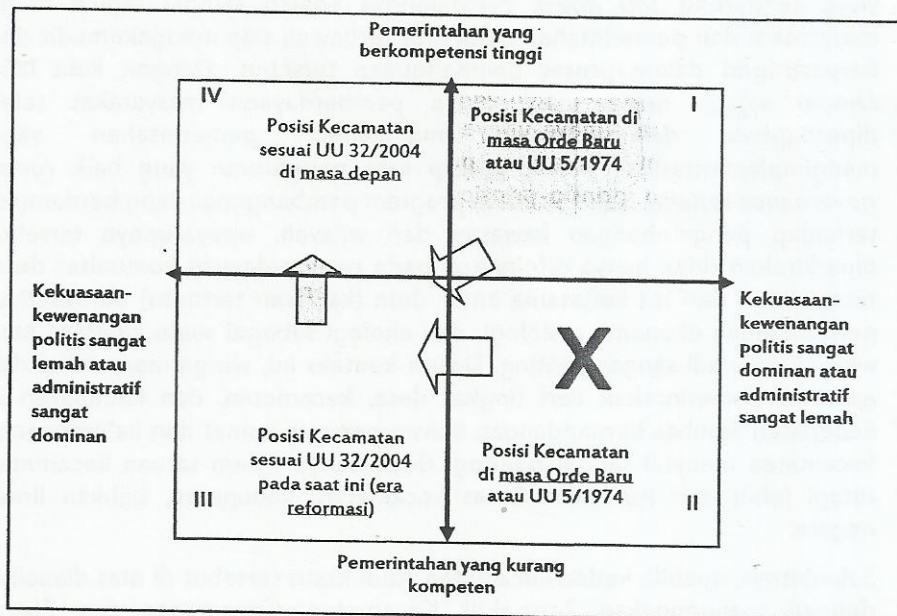
pengaturan yang baik (*good governance*) dan proses pembangunan yang menekankan kepada pemberdayaan masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.

Lima program pembangunan tersebut di atas merupakan pembangunan yang cenderung *top down*. Persoalannya adalah sampai sejauh mana masyarakat dan pemerintahan pada aras terbawah siap mengakomodir dan berpartisipasi dalam proses pembangunan tersebut. Dengan kata lain, sampai sejauh mana upaya-upaya pemberdayaan masyarakat telah dipersiapkan dalam suatu manajemen pemerintahan yang mengimplementasikan prinsip-prinsip tata pengaturan yang baik (*good governance system*). Sebagai suatu program pembangunan yang berdampak terhadap pengembangan kawasan dan wilayah, upaya-upaya tersebut diperkirakan tidak hanya difokuskan pada pemberdayaan komunitas desa, tetapi lebih dari itu kerjasama antar desa (kawasan tertentu) berdasarkan pertimbangan ekonomi, sosiologi, dan ekologi sebagai suatu kawasan atau wilayah menjadi sangat penting. Dalam konteks ini, warga masyarakat dan aparatur pemerintahan dari tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten di kabupaten Sambas berpandangan bahwa peranan camat dan kelembagaan kecamatan menjadi sangat penting, tidak hanya dalam satuan kecamatan tetapi lebih dari itu, yakni lintas kecamatan, kabupaten, bahkan lintas negara.

Selanjutnya, apabila kedua kecamatan studi kasus tersebut di atas dianalisis dengan menggunakan Perspektif Kecamatan *Governance* dan Proses Pemberdayaan melalui upaya pelayanan kemsyarakatan dan pembangunan, maka kedua kecamatan tersebut masih berada pada posisi tipologi-2 (kuadran-2) (Gambar 7.1).

Artinya, dari perspektif manajemen pemerintahan kecamatan telah ada upaya-upaya untuk mengimplementasikan tata pengaturan yang baik pada aras pemerintahan dan kelembagaan kecamatan. Akan tetapi dalam perspektif mengimplementasikan upaya-upaya pemberdayaan melalui pelayanan kemsyarakatan dan pembangunan di kedua kecamatan kasus masih relatif rendah. Oleh karena itu, tanpa upaya yang serius, terutama dalam kerangka membangun kerjasama antar komunitas desa baik dengan pertimbangan ekonomi, sosiologi, dan ekologi sangat diperlukan peranan kecamatan yang kuat, baik untuk pelayanan dan pembangunan. Fokus peningkatan dan penguatan peran kecamatan tersebut diarahkan untuk

memberdayakan komunitas desa dan meningkatkan kapasitas SDM dan kelembagaan masyarakat pedesaan.



Gambar 7.1 Posisi Dua Kecamatan Studi Kasus di Kabupaten Sambas Berdasarkan Tipologi (Kuadran) "Kecamatan *Governance* Pemberdayaan Masyarakat"

Berdasarkan pandangan dari berbagai *stakeholders* di Kabupaten Sambas diperlukan suatu upaya untuk memilih camat yang memiliki kepemimpinan yang kuat. Masyarakat menilai tokoh camat perlu memiliki kemampuan *leadership* dan manajerial yang sangat baik. Banyak permasalahan sosial dan pembangunan di kecamatan yang dapat diselesaikan dengan baik oleh para camat apabila diberikan kewenangan yang jelas dalam rangka mempersambungkan kekuatan-kekuatan komunitas desa dan kebijakan pemerintah kabupaten.

Diperlukan strategi pengembangan kelembagaan kecamatan. Untuk itu dipandang perlu payung hukum yang memadai serta eselonisasi di

kelembagaan kecamatan perlu diperkuat. Di Kabupaten Sambas, payung hukum tersebut merujuk kepada Keputusan Bupati Sambas Nomor 114/2002 tentang Pendelegasian Sebagian Wewenang Bupati kepada Camat di Kabupaten Sambas. Terdapat 106 wewenang bupati yang dilimpahkan kepada camat dan cenderung bersifat sektoral.

Bupati dan pemerintahan kabupaten yang selama ini telah memberikan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab kepada kecamatan-kecamatan secara tidak penuh (SK Bupati Nomor 114/2002) karena tidak disertai oleh tanggung jawab sampai kepada pengelolaan keuangan kegiatan pembangunan telah berdampak kepada lambatnya kinerja kecamatan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada, terutama di wilayah perbatasan. Pelimpahan wewenang serta tanggung jawab secara penuh dapat meningkatkan sensitifitas kecamatan dalam memecahkan berbagai permasalahan dan pelaksanaan pembangunan.

Pengelolaan sumberdaya di kecamatan terbentur pada kuantitas dan kualitas sumberdaya yang belum memadai. Secara institusional camat memerlukan wewenang yang kuat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sampai sejauh ini wewenang belum didukung prasarana dan sarana yang memadai, khususnya di kecamatan-kecamatan daerah perbatasan (Indonesia-Malaysia).

Mengembangkan partisipasi masyarakat di wilayah kecamatan-kecamatan di daerah perbatasan tidak cukup hanya merujuk kepada kebijakan dan peraturan perundangan yang berlaku. Lebih dari pada itu diperlukan pelimpahan wewenang yang khas kepada camat dalam kepemimpinannya. Perlu dipertimbangkan beberapa urusan yang selama ini ditetapkan sebagai urusan pusat dilimpahkan kepada camat sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan pusat di wilayahnya (perbatasan). Dalam konteks ini, realitas di lapangan menunjukkan bahwa camat dan kecamatan dapat dilibatkan secara penuh dan aktif dalam setiap program pembangunan yang tidak hanya menangani permasalahan yang mungkin akan timbul, tetapi juga tanggung jawab penuh terhadap keseluruhan rangkaian suatu program kerja. Hal tersebut dimaksudkan untuk meminimalisir permasalahan yang akan muncul akibat tidak sinkronnya antara kebutuhan mendesak masyarakat dengan program pembangunan oleh pemerintah pada aras yang lebih tinggi.

Dalam aktivitas pembangunan masih dirasakan ketidakmampuan kelembagaan kecamatan mengelola secara sinergis perencanaan dan

kebijakan pembangunan yang selama ini berlangsung pada tiga jalur: (1) Jalur Dinas Sektoral (*top down*) dengan sumber pendanaan APBD; (2) Musrenbang dari tingkat kecamatan ke kabupaten dengan sumber pendanaan APBD; dan (3) Jalur PPK dengan *block grant* (partisipatif dan lebih berhasil). Sampai sejauh ini kelembagaan kecamatan berperan sebagai fasilitator. Perencanaan model PPK tidak dapat sepenuhnya diadopsi dalam perencanaan kecamatan karena penetapan anggaran dilakukan melalui keputusan politis di DPRD kabupaten yang berbeda dengan *block grant* dalam model PPK. Realitasnya, camat dan kecamatan tidak dapat berbuat banyak dalam hal perencanaan dan implementasi pembangunan tersebut.

Rancangan ke depan, kelembagaan kecamatan perlu diperkuat dengan didukung oleh peraturan perundangan yang kuat, yang cenderung memperkuat kelembagaan kecamatan. Meskipun demikian apabila kelembagaan kecamatan akan dihapuskan tidak menjadi masalah, yang penting memperkuat kelembagaan di bawah kecamatan untuk menggantikan peranan kecamatan.

Dalam hal pelayanan publik, di dua kasus kecamatan tersebut, yang dilakukan lebih banyak memberikan pelayanan langsung pembuatan KTP/KK, akta kelahiran, UU gangguan, dan rekomendasi perizinan usaha yang izinnya dikeluarkan oleh Pemkab. Tidak ditemukan adanya bentuk-bentuk pelayanan publik di tingkat kecamatan yang dapat dikategorikan sebagai inovasi. Sampai sejauh ini, kelembagaan kecamatan tunduk dan patuh kepada peraturan perundangan yang berlaku. Meskipun demikian, aspirasi masyarakat dan aparatur lebih mengarah kepada diperlukannya *one stop services* di tingkat kecamatan. Realitas yang terjadi sampai sejauh ini adalah masyarakat sangat berharap bahwa kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan dapat bekerja secara maksimal dengan jadwal yang telah ditentukan. Peran aktif aparatur kecamatan sangat diharapkan secara cepat untuk merespons dinamika sosial yang selalu berkembang di masyarakat. Akan tetapi, kenyataannya aparatur kecamatan di daerah perbatasan dihadapkan kepada sarana dan prasarana yang minim dan pada umumnya hanya dapat digunakan untuk melaksanakan rutinitas pelayanan di bidang administrasi pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu, aparatur kecamatan tidak mampu memberikan secara optimal pelayanan kepada publik yang menginginkan kecepatan dan ketepatan pelayanan.

Bagi masyarakat, peran kelembagaan kecamatan masih diperlukan bahkan meskipun peraturan perundangan peran camat dibatasi tetapi interpretasi

masyarakat tetap bahwa camat adalah penguasa wilayah (Boks 7.4). Memperkuat kelembagaan kecamatan diperlukan melalui penyediaan payung hukum yang kuat dan mensinergikan perencanaan dan kebijakan pembangunan yang sampai sejauh ini masih bersifat parsial dan sektoral. Lebih dari itu, realitas di lapangan menunjukkan bahwa peranan kecamatan sangat diperlukan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat, yang bersumber pada pertentangan antar etnis, perebutaan sumberdaya, perbedaan persepsi tentang hak-hak penguasaan sumberdaya, ketidakjelasan batas-batas pemilikan lahan secara personal maupun batas-batas administratif, dan permainan oknum aparat terutama di daerah perbatasan dalam hal *illegal logging*.

Meskipun demikian dalam berbagai diskusi dan wawancara di tingkat kecamatan dan kabupaten, dirasakan bahwa kelembagaan kecamatan tidak mampu menghadapi mekanisme dan prosedur pembangunan yang datang dari atas yang cenderung *ad hoc*; kebijakan yang datang dari atas cenderung melaksanakan mobilisasi bukan partisipasi dan pelembagaan; aktivitas kelembagaan kecamatan masih bergantung kepada bantuan teknis dari konsultan; dan ketidakberdayaan kelembagaan kecamatan menghadapi keterpaduan program pembangunan sejenis yang masih lemah baik dari segi dana, waktu, dan mekanisme pengelolaan. Oleh karena itu, untuk memperkuat kelembagaan kecamatan, diperlukan suatu kebijakan yang mampu mensinergikan sistem pembangunan partisipatif (contoh kasus PPK) dalam manajemen pembangunan daerah.

Diperlukan suatu kebijakan untuk mendukung lancarnya proses pembangunan, khususnya di daerah perbatasan, dengan komitmen dan kerjasama yang baik dalam memainkan peranan masing-masing antara kabupaten sebagai fasilitator dan kecamatan sebagai pengelola program/kegiatan, serta masyarakat sebagai kontrol sosial agar mampu memberikan stimulus positif bagi kemajuan daerah. Pihak kecamatan di daerah studi ini mengusulkan agar kewenangan dalam pelimpahan perencanaan dan pengelolaan keuangan diarahkan kepada: (1) Memberikan pengelolaan suatu program kepada kecamatan dengan melihat nilai suatu program. Diperlukan pembatasan yang jelas tentang limit nilai program tersebut, apakah dikelola oleh kabupaten, dikelola kecamatan, dikelola desa, atau sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat; (2) Memberikan pengelolaan suatu program kepada kecamatan dengan mempertimbangkan tinggi rendahnya keteknisan pekerjaan; dan (3) Program-program yang

langsung untuk mendukung proses pemberdayaan masyarakat dan bersifat massal secara langsung dikelola oleh kecamatan.

Boks 7.4 Kecamatan: Perlu atau Tidak

Saya menanggapi antara Musrenbang dan PPK, kalau kita lihat kejadiannya tidak kurang tidak lebih tapi rangkaian kegiatannya itu sama, saya akatakan bahwa PPK itu mengadopsi kegiatan musrenbang karena ada musyawarah antar dusun, dan musyawarah antar desa. Sekarang Selakau ingin membangun gedung serbaguna mampukah PPK membangun. Jadi untuk yang kecil-kecil sekedar untuk mengatasi pemberdayaan yang sifatnya instan itu PPK boleh lah, tapi untuk digunakan seperti untuk menyerap tenaga kerja sesaat, untuk menyerap tenaga penganggur tidak kentara, kalau bicara soal kepentingan tidak juga kalah antara bangunan yang direncanakan Musrenbang direncanakan juga oleh PPK karena sumbernya sama PPK juga menggunakan dana pemerintah lewat PAP besar juga, untuk operasionalnya non-fisik artinya tidak dimanfaatkan oleh masyarakat itu besar juga dan PPK juga tidak bisa melepaskan diri dari pihak kecamatan. Sekarang dari pihak pemerintah sudah mulai dengan adanya ADD, yang pertanggung-jawabannya sendiri, dan merencanakan sendiri. Jadi tentang pertanyaan, kecamatan perlu atau tidak, kalau hilang maka lembaga non pemerintah yang bergerak ke masyarakat. Akan tetapi untuk Kabupaten Sambas dengan kondisi SDM, SDA, serta kultur, mungkin sampai kapanpun belum bisa, karena itu menyangkut pelayanan, harus ada jenjang-jenjangnya, bahkan kecamatan harus diperkuat.

Dengan demikian, berbagai *stakeholders* di aras kecamatan di daerah studi menyatakan, sarana dan prasarana yang minim di kecamatan khususnya di daerah perbatasan dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat menyebabkan terganggunya seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan kecamatan yang tidak diberikan secara penuh (apalagi sejauh ini camat hanya sebagai pelaksana tugas bupati) menyebabkan lambannya proses suatu penyelesaian masalah di aras masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan peranan camat dan kelembagaan kecamatan untuk mempercepat penyelesaian permasalahan, proses pembangunan, dan merespons aspirasi masyarakat. Sensitifitas aparaturnya kecamatan yang lebih tinggi terhadap kebutuhan masyarakat dapat menjamin terlaksananya program-program pembangunan dan pelayanan secara tepat waktu dan sasaran. Pembagian

fungsi dan peranan yang jelas antara masing-masing pihak: kabupaten; kecamatan; dan desa dapat meningkatkan produktivitas kerja kelembagaan kecamatan.

Penutup

Penguatan kewenangan dan peranan camat dan kelembagaan kecamatan adalah untuk memberdayakan masyarakat dan desa. Oleh karena itu, diperlukan keberpihakan yang khas dengan berlandaskan pada tipologi kecamatan, seperti kasus di Kabupaten Sambas kecamatan-kecamatan di wilayah perbatasan memiliki kekhasan dibandingkan di perkotaan.

Perlu memberikan kewenangan dan peranan camat dan kelembagaan camat dalam hal mempersambungkan perencanaan pembangunan partisipatif berbasis desa dengan kebijakan pembangunan dari pemerintahan atas kecamatan dan mengkoordinasikan peran kelembagaan pemerintahan lainnya di aras kecamatan serta implikasinya untuk pengelolaan pendanaan.

Ketidakpastian hukum pengembangan kelembagaan kecamatan yang juga memasukkan komponen tanggung jawab pengelolaan keuangan, seperti di Kabupaten Sambas sebanyak 106 wewenang bupati telah didelegasikan kepada camat, namun pengelolaan keuangan tetap berada di bupati. Akibatnya, proses pendelegasian kewenangan tersebut berjalan sangat lambat. Solusi yang diperlukan adalah pasal-pasal yang menyinggung sampai sejauh mana batas-batas pengelolaan keuangan diperbolehkan untuk dilakukan oleh kecamatan.

Ketiadaan kewenangan pengaturan penanganan masalah sosial - kemasyarakatan yang muncul akibat aktivitas sosial ekonomi di kawasan perbatasan (*international transboundary*). Seperti, penyelundupan produk kehutanan, *trafficking*, TKW/TKI atau migrasi internasional. Akibatnya, persoalan terjadi di depan mata camat/aparat kecamatan, tanpa ada daya dari pihak kecamatan untuk menangani masalah tersebut. Solusi yang diperlukan adalah pasal-pasal tentang pengaturan kewenangan kecamatan (yang lebih luas) untuk kawasan di daerah perbatasan antar negara.

Ketiadaan daya untuk menghentikan pengrusakan SDA hutan (*illegal logging*) di kawasan perbatasan, karena ketiadaan dana dan kewenangan, sementara penyelesaian yang mengandalkan/berharap pada instansi sektoral tidak mungkin karena keterbatasan dana serta jarak yang jauh. Hal

ini berakibat pada kehancuran lingkungan berlanjut di depan mata camat, bahkan ada kemungkinan oknum aparat ikut bermain juga. Solusi yang diperlukan adalah pasal tentang kewenangan yang diberikan kepada camat di perbatasan untuk menangani masalah/dampak kerusakan lingkungan.

Sarana dan prasarana yang minim di kecamatan khususnya di daerah perbatasan dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat menyebabkan terganggunya seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan kecamatan yang tidak diberikan secara penuh (apalagi sejauh ini camat hanya sebagai pelaksana tugas bupati) menyebabkan lambannya proses suatu penyelesaian masalah di aras masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan peranan camat dan kelembagaan kecamatan untuk mempercepat penyelesaian permasalahan, proses pembangunan, dan merspons aspirasi masyarakat. Peran kelembagaan kecamatan masih diperlukan bahkan meskipun peraturan perundangan peran camat dibatasi tetapi interpretasi masyarakat tetap bahwa camat adalah penguasa wilayah. Memperkuat kelembagaan kecamatan diperlukan melalui penyediaan payung hukum yang kuat dan mensinerjikan perencanaan dan kebijakan pembangunan yang sampai sejauh ini masih bersifat parsial dan sektoral. Lebih dari itu, realitas di lapangan menunjukkan bahwa peranan kecamatan sangat diperlukan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat, yang bersumber pada pertentangan antar etnis, perebutaan sumberdaya, perbedaan persepsi tentang hak-hak penguasaan sumberdaya, ketidakjelasan batas-batas pemilikan lahan secara personal maupun batas-batas administratif, dan permainan oknum aparat terutama di daerah perbatasan dalam hal *illegal logging*.

Kewenangan dan peranan camat dan kelembagaan kecamatan adalah untuk pemberdayaan masyarakat dan desa. Perlu dipertimbangkan tipologi kecamatan, seperti kasus di Kabupaten Sambas kecamatan-kecamatan di wilayah perbatasan memiliki kekhasan dibandingkan di perkotaan. Kelembagaan kecamatan di perkotaan dapat dihapuskan dengan memperkuat peranan kelembagaan kelurahan dan desa dalam pelayanan publik. Akan tetapi, kecamatan di wilayah perdesaan dan perbatasan perlu ditingkatkan kewenangan dan peranannya dalam hal pelayanan publik dan urusan-urusan yang menyangkut daerah perbatasan (sentralisasi), seperti lintas batas, koordinasi pertahanan & keamanan.

Perlu memberikan kewenangan dan peranan camat dan kelembagaan camat dalam hal mempersambungkan perencanaan pembangunan partisipatif berbasis desa dengan kebijakan pembangunan dari pemerintahan atas kecamatan dan mengkoordinasikan peran kelembagaan pemerintahan lainnya di aras kecamatan serta implikasinya untuk pengelolaan pendanaan. Pernyataan eksplisit dalam peraturan perundangan bahwa camat tidak sekedar mendapatkan pelimpahan wewenang dari bupati tetapi lebih tegas camat memperoleh wewenang dari Pemkab. Kedudukan camat dikembalikan sebagai penguasa wilayah di wilayah kerjanya yang berbeda dengan penguasa wilayah yang dimaksud seperti dalam UU Nomor 5/1974. Artinya camat bukan wakil pemerintah pusat. Camat mendapatkan pendanaan dari Pemkab dalam melaksanakan aktivitas administrasi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.