

13

Kelembagaan dan Tata-Pemerintahan Kecamatan : Review Implementasi dan Rekomendasi

Project Working Paper Series No. 02

POSISI KECAMATAN :
Suatu Analisis dari Perspektif Kelembagaan

Penulis:
Fredian Tonny Nasdian



I.B.b.1.a.3.a.2.8 n = 10

**KELEMBAGAAN DAN TATA-PEMERINTAHAN KECAMATAN:
Review Implementasi dan Rekomendasi**

Project Working Paper Series No. 02

**POSISI KECAMATAN :
Suatu Analisis dari Perspektif Kelembagaan**

Penulis:

Fredian Tonny Nasdian

**Kerjasama
Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan
Lembaga Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat
Institut Pertanian Bogor**

dengan

**Democratic Reform Support Program
United States Agency for International Development**

2008

POSISI KECAMATAN :
Suatu Analisis dari Perspektif Kelembagaan

Penulis:

Fredian Tonny Nasdian

Layout dan Design Sampul:

Dyah Ita Mardiyarningsih dan Husain Ass'adi

Diterbitkan pertama kali, Maret 2008

Oleh

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan
Lembaga Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat
Institut Pertanian Bogor**

Bekerjasama dengan

**Democratic Reform Support Program
United States Agency for International Development**

Kampus IPB Baranangsiang
Gedung Utama, Bagian Selatan, Lt. Dasar
Jl. Raya Pajajaran, Bogor 16151
Telp. 62-251-345 724; Fax. 62-251-344 113
Email: pspipb@indo.net.id; psp3ipb@yahoo.com
Website: www.psp3ipb.or.id

ISBN: 978-979-8637-47-6

KATA PENGANTAR

Perubahan sistem tata pemerintahan daerah dari *rejim sentralisme* ke *rejim otonomi daerah* yang dikukuhkan oleh Undang Undang (UU) no. 22/1999 dan koreksinya melalui UU no. 32/2004, telah memberikan konsekuensi sangat luas dan mendalam pada sistem tata pemerintah daerah di Indonesia. Perubahan tersebut dapat dilihat dengan jelas dari bergesernya *status* dan *kedudukan* suatu kelembagaan dalam keseluruhan formasi tata-pemerintahan daerah. Perubahan pada tataran status dan kedudukan suatu kelembagaan membawa konsekuensi perubahan lebih lanjut pada luasnya *batas-batas kekuasaan* dan *kewenangan* suatu kelembagaan dalam proses-proses pengaturan dan pengurusan kebijakan publik. Perubahan juga tampak pada pergeseran peran instansi pemerintahan dalam menjalankan fungsi organisasional dalam pemerintahan, pelayanan publik dan pembinaan tata kehidupan socio-kemasyarakatan.

Dengan berubahnya rejim tata-pemerintahan daerah dari sentralisme ke desentralisme, telah mengakibatkan perubahan yang sangat dramatis status institusi kecamatan dalam organisasi pemerintahan kabupaten/kota. Statusnya berubah dari institusi/alat dekonsentrasi yang mewakili pemerintah pusat di daerah (semasa UU no. 5/1974) menjadi sekedar satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang tidak lebih hanya menjalankan fungsi administrasi perkantoran wilayah semata-mata. Meski ruang-ruang peraturan perundangan yang ada, telah mengamanatkan adanya perintah pendelegasian wewenang dari bupati ke camat, namun tetap saja *political will* dari bupati untuk melimpahkan kewenangannya ke kecamatan tidak/sulit diharapkan. Degradasi kewenangan dan kekuasaan yang berlangsung secara sistematis ini menyebabkan camat dan kecamatan merasa “lumpuh” dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan sehari-hari. Perasaan “tidak berdaya” itu sangat beralasan menghinggapi camat, karena pada saat yang bersamaan ekspektasi masyarakat terhadap camat dan kecamatan tetaplah tinggi, tidak ubahnya seperti apa yang terjadi pada masa berlakunya UU no. 5/1974.

Pokok perdebatan mengenai institusi kecamatan yang dikaji di oleh studi ini, sesungguhnya berkaitan dengan tinjauan atas menguatnya dua arus pemikiran dalam memandang kecamatan. Arus *pemikiran pertama* mengatakan bahwa dengan situasi-kondisi yang seperti dikemukakan di atas, maka institusi kecamatan sebaiknya dihapuskan dan peranannya (jikalauupun masih ada) diserahkan ke desa atau kelurahan di bawahnya. Atau, semua kewenangannya memang harus dikembalikan ke bupati. Arus *pemikiran kedua* mengatakan bahwa bagaimanapun juga institusi kecamatan tetap dibutuhkan kehadirannya dalam tata-pemerintahan daerah. Kebutuhan akan kehadiran institusi kecamatan sangat dirasakan terutama di kawasan perbatasan, daerah terpencil, pulau-pulau terluar, dan kawasan yang sangat luas secara geografi spasial dimana instansi-instansi sektoral belum mampu secara fisik hadir serta menjangkau warga yang seharusnya dilayaninya. Berdasarkan pembuktian di lapangan, para peneliti atau penulis working paper sesuai dengan tema kajian masing-masing memberikan gambaran mengenai kondisi kecamatan saat ini dan bagaimana harapan terhadap kelembagaan kecamatan ke depan.

Working Paper (WP) No. 02 dengan judul **Posisi Kecamatan: Suatu Analisis dari Perspektif Kelembagaan** adalah salah satu bagian dari laporan studi **Kelembagaan dan Tata-Pemerintahan Kecamatan: Review Implementasi dan Rekomendasi** yang didukung oleh DRSP-USAID. WP ini hendak menggambarkan situasi, kondisi dan keberfungsian kecamatan dari perspektif kelembagaan. Penulis bersyukur atas selesainya penyusunan WP ini dan berharap kiranya akan adanya kritik dan saran yang membangun demi perbaikan tulisan ini di masa mendatang.

Bogor, Maret 2008

Penulis

DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR	v
I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Tujuan Studi	2
1.3. Pendekatan Teoritis	3
1.4. Metode Studi	5
II KELEMBAGAAN KECAMATAN: PERUBAHAN DAN PILAR-PILAR PENOPANG	7
2.1. Kelembagaan Kecamatan pada Masa Orde Baru .	7
2.2. Kelembagaan Kecamatan di Era Reformasi	10
2.3. Ikhtisar	16
III BENTUK KELEMBAGAAN KECAMATAN: SISTEM ORGANISASI DAN KONTROL TERHADAP SUMBERDAYA	19
3.1. Kecamatan sebagai Organisasi dan Kontrol terhadap Sumberdaya	19
3.2. Arah Bentuk Kelembagaan Kecamatan	24
IV KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN	26
4.1. Kesimpulan	26
4.2. Implikasi Kebijakan	26
DAFTAR PUSTAKA	28

DAFTAR TABEL

<i>Nomor</i>		<i>Halaman</i>
1	Tiga Pilar "Penopang" Kelembagaan	4
2	Lokasi Studi menurut Provinsi, Kabupaten , dan Kecamatan Kasus	5
3	Matriks Peran Kelembagaan Kecamatan sebagai Sistem Organisasi dan Kontrol terhadap Sumberdaya dalam Era Reformasi	23

DAFTAR GAMBAR

<i>Nomor</i>		<i>Halaman</i>
1	Posisi Kecamatan secara Hierarkhis dalam Kerangka Sentralistik	10
2	Posisi Kecamatan dalam Kerangka Desentralisasi	11
3	Perubahan Kelembagaan Kecamatan dan Pilar Kelembagaan	18

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perubahan sistem pemerintahan dari paradigma yang berorientasi pada sentralisasi ke desentralisasi, yang dikukuhkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan konsekuensi sangat luas dan mendalam pada sistem tata-pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan tersebut dapat dilihat dari bergesernya status dan kedudukan suatu kelembagaan dalam keseluruhan formasi tata-pemerintahan daerah. Konsekuensi dari perubahan tersebut adalah pada batasan kekuasaan dan wewenang suatu kelembagaan dalam mengimplementasikan proses-proses regulasi, legislasi, dan kebijakan publik.

Konsekuensi tersebut tampak pada pergeseran fungsi dan peran instansi pemerintahan dalam melakukan fungsi manajerial seperti koordinasi, bantuan, dan fasilitasi, maupun pengaturan, evaluasi serta pengawasan atas suatu kebijakan. Terjadinya pergeseran batas-batas kewenangan-fungsional dari posisi semula pada suatu kelembagaan dalam pemerintahan telah menciptakan kemungkinan-kemungkinan baru dalam hubungan antar-kelembagaan pemerintahan di daerah. Sebelum berorientasi pada desentralisasi, hampir tidak mungkin formasi sosial yang menunjukkan hubungan antar-kelembagaan lokal dalam tata-pemerintahan daerah yang lebih merujuk pada basis-basis *normative* dan *cultural-cognitive* diakomodir. Akan tetapi, sejak berorientasi pada paradigma desentralisasi, formasi sosial dalam sistem tata-pemerintahan di daerah telah membentuk pola-pola relasi kekuasaan dan wewenang yang berbasis tidak hanya pada pilar *regulative*, tetapi juga telah mempertimbangkan pilar *normative* dan *cultural-cognitive* yang berbasis pada otonomi lokal. Dampaknya, meskipun regulasi yang diimplementasikan dalam tata-pemerintahan di daerah dalam wilayah Indonesia adalah sama tetapi dalam implementasinya kekuatan struktur lokal atau kelembagaan yang ditopang oleh pilar *normative* dan *cultural cognitive* semakin membuat “bangunan” tata-pemerintahan daerah menjadi yang lebih beragam.

Manifestasi dari pergeseran paradigma sistem pemerintahan daerah, yang semula lebih berorientasi pada sentralisasi kemudian bergeser kepada yang berorientasi pada desentralisasi, adalah diimplementasikannya otonomi lokal dengan memberikan otonomi daerah pada kabupaten dan kota dan otonomi desa kepada satuan desa tetapi tidak pada kelurahan. Implementasi tersebut menyebabkan perubahan-perubahan pola-pola hubungan tidak hanya antara kabupaten/kota dengan desa, tetapi juga perubahan pola-pola hubungan antara kabupaten/kota dengan kecamatan dan antara desa dengan kecamatan. Dalam pola-pola hubungan tersebut terdapat pandangan posisi kabupaten/kota dan desa semakin “kuat”, namun posisi kecamatan semakin “lemah”. Akan tetapi, realitas di lapangan menunjukkan meskipun regulasi terhadap posisi kecamatan dipandang “melemahkan” posisi kecamatan namun tuntutan masyarakat terhadap peran kecamatan masih sangat besar bahkan dituntut perannya seperti yang diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam persepsi masyarakat camat sebagai pemimpin kecamatan adalah “penguasa wilayah”. Realitas ini menunjukkan, bahwa dari perspektif kelembagaan sistem norma dan nilai (pranata) dan organisasi kecamatan telah diubah dan berubah akan tetapi tuntutan masyarakat terhadap kelembagaan dan peranan kecamatan masih relatif sama dengan kondisi sebelum perubahan tersebut terjadi. Artinya, sampai sejauh ini telah terjadi “*cultural lag*” yakni sistem nilai, sistem norma, dan sistem pengorganisasi yang mengatur pola-pola hubungan kecamatan dengan

kelembagaan pemerintah yang lain telah berubah atau diubah tetapi realitas perilaku masyarakat dan birokrat di daerah dalam memposisikan dan memerankan kecamatan belum berubah.

Realitas lain, dengan semakin kuatnya kesatuan desa dalam kerangka otonomi desa (meskipun tidak semua desa), khususnya di pedesaan Jawa serta semakin kuatnya sistem pemerintahan di daerah perkotaan (*urban area*), khususnya pemerintahan kota dan relasinya dengan pemerintahan kelurahan yang juga semakin kuat, terdapat kekuatan-kekuatan dalam kelompok-kelompok masyarakat yang menginginkan kecamatan dihapuskan dalam sistem tata-pemerintahan daerah. Menurut mereka, kecamatan tidak diperlukan lagi karena selain memperpanjang "rantai" birokrasi dan dalam hal-hal tertentu justru memperlemah otonomi desa.

Gambaran tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan dalam memaknai pelaksanaan proses desentralisasi di kalangan masyarakat, aktor birokrat pelaksana kebijakan, dan *stakeholders* lainnya. Terdapat pihak-pihak yang berpandangan bahwa posisi, peran, dan kewenangan kecamatan seperti saat ini adalah yang ideal karena kewenangan otonom sudah ada di desa dan kabupaten/kota serta sebagian di provinsi. Bahkan terdapat pula pihak-pihak yang berpandangan bahwa pada suatu saat pemerintahan kecamatan dapat berganti fungsi. Akan tetapi tidak sedikit pihak-pihak yang berpandangan bahwa posisi dan peranan kecamatan sebagaimana yang ditetapkan saat ini tidaklah cukup. Oleh karena itu kelembagaan kecamatan tidak mampu menjalankan fungsi pemerintahannya sehari-hari. Apalagi dalam persepsi masyarakat, bahwa posisi dan peranan kecamatan masih seperti yang dahulu. Pandangan seperti ini cenderung pada masyarakat di daerah atau kawasan terpencil dan kawasan-kawasan yang masih sulit dijangkau karena aksesibilitas sarana transportasi dan komunikasi dari pusat pemerintahan kabupaten dan aras pemerintahan lainnya.

Merujuk kepada dinamika dan perubahan pranata sosial (sistem nilai, norma, dan pola-pola relasi) kecamatan dan realitas pandangan dari kalangan masyarakat, aktor birokrasi pelaksana kebijakan, dan berbagai *stakeholders* terhadap kecamatan, maka telaah "penguatan" kecamatan dari perspektif kelembagaan perlu berorientasi kepada pemaknaan "penguatan" kecamatan untuk mengefektifkan pemerintahan kabupaten dan memberdayakan desa (komunitas) dan masyarakat desa. Dengan demikian, pertanyaannya adalah secara institusional (kelembagaan) bagaimana bentuk dan pola-pola hubungan kecamatan dengan kabupaten dalam kerangka otonomi daerah dan kecamatan dengan desa dalam kerangka otonomi desa serta bentuk dan pola-pola hubungan horizontal yang mampu mensinergikan kekuatan multi-pihak (*stakeholders*) dalam prinsip-prinsip *good-governance* ?

1.2. Tujuan Studi

Studi "Penguatan" Kecamatan dari Perspektif Kelembagaan bertujuan menemukan dan merumuskan bentuk kelembagaan kecamatan untuk mengefektifkan pemerintahan kabupaten serta memberdayakan desa dan masyarakat desa. Secara rinci, tujuan spesifik telaah "penguatan" kecamatan dari perspektif kelembagaan adalah :

1. Menganalisis perubahan-perubahan kelembagaan kecamatan dalam dimensi historis dan prospek kelembagaan kecamatan untuk menghadapi perubahan sosial dan masalah sosial yang akan terjadi;
2. Menelaah kekuatan-kekuatan yang diperlukan untuk menopang kelembagaan kecamatan dalam menghadapi perubahan sosial dan tantangan di masa mendatang; dan
3. Merumuskan posisi, fungsi, dan peranan kecamatan sebagai suatu sistem organisasi pemerintahan di daerah dan kontrol terhadap sumberdaya.

1.3. Pendekatan Teoritis

Merujuk pada pendapat Bertrand (1974)¹, kecamatan sebagai suatu kelembagaan merupakan tata-abstraksi yang lebih tinggi dari suatu organisasi kecamatan. "Tata-abstraksi" tersebut menekankan pada sistem norma dan nilai, yang bersumber dari regulasi, norma-norma sosial, dan kognisi-kebudayaan, yang menjadi pedoman berperilaku termasuk mengimplementasikan kebijakan publik oleh beragam aktor di dalam organisasi kecamatan dan orang-orang yang mendukung organisasi kecamatan tersebut untuk tujuan memberikan pelayanan, kontrol sosial, dan mencapai kesejahteraan masyarakat. Kecamatan sebagai bagian dari organisasi sosial, dalam kenyataannya tidak terpisahkan, saling-terkait serta berinteraksi dengan struktur sosial. Disamping itu, kelembagaan kecamatan merupakan "cetak biru" (*blue print*) untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pemerintahan, pembangunan, pelayanan, dan ketertiban sehingga kecamatan memiliki fungsi dan struktur yang khas dalam bidang-bidang seperti tersebut di atas.

Dalam dimensi historis dan dinamikanya, kelembagaan kecamatan mengalami perubahan (*institutional change*) yang secara multilinear sejajar dengan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat, khususnya perubahan pada tata-pemerintahan di daerah. Perspektif sosiologi memandang perubahan kelembagaan tersebut sebagai suatu proses pelembagaan (*institutionalization*) atau pembaharuan kelembagaan sosial. Perubahan tersebut, dalam konteks reformasi di Indonesia, erat kaitannya dengan perubahan tata-pemerintahan daerah (mulai dari peraturan perundangan masa kolonial, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Perubahan pada aspek regulasi tersebut dimaknai sebagai perubahan tataran sistem norma dan nilai serta proses pembentuk pola perilaku aktor dan masyarakat yang secara bersama-sama (*co-evolution*) diikuti dengan perubahan proses pengorganisasian kecamatan sehingga membentuk badan/organisasi kecamatan yang sesuai dengan perubahan pada aspek regulasi tersebut di atas. Merujuk pada Teori Carney and Gedajlevic (2002)², perubahan bersama antara kelembagaan dan organisasi kecamatan sebagai suatu "*Institutional and Organizational Co-Evolution*". Dengan merujuk pada pandangan Carney and Gedajlevic (2002) tersebut maka dalam konteks evolusi bersama antara kelembagaan dan organisasi kecamatan dapat dikonstruksikan suatu perubahan yang terjadi pada kecamatan, yakni :

1. Organisasi kecamatan akan beradaptasi terhadap perubahan pranata sosial (sistem norma dan nilai) dari *traditional-local institutions (endogenous)* dan *formal-local institutions (exogenous)*;
2. Respons terhadap perubahan pranata sosial tersebut menimbulkan bentuk organisasi kecamatan yang baru yang sesuai dengan kondisi *traditional & formal institutions*
3. Bentuk organisasi kecamatan yang baru tersebut merupakan sinergy dari pertukaran sistem norma dan nilai (asimilasi dan akulturasi) *traditional & formal institutions*

Perubahan kelembagaan kecamatan tersebut secara teoritis tidak hanya disebabkan oleh faktor regulasi. Selain faktor tersebut faktor struktur sosial masyarakat, termasuk di dalamnya perubahan dan dinamika ekonomi mikro dan makro, dan faktor kultural merupakan faktor-faktor yang dapat mempercepat atau memperlambat (atau menjadi *buffer*) evolusi bersama kelembagaan dan organisasi kecamatan tersebut. Faktor-faktor tersebut penting untuk

¹ Menurut Bertrand (1974), kelembagaan adalah tata-abstraksi yang lebih tinggi dari grup, organisasi, dan sistem sosial lainnya. Wujud kongkrit dari kelembagaan tersebut adalah asosiasi.

² Lihat juga tulisan Alfred Kieser. 1989. "*Organizational, institutional, and societal evolution: Medieval craft guilds and the genesis of formal organizations*", *Administrative Science Quarterly* 34: 540-565 dan tulisan Douglass C. North. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

dipertimbangkan dalam menelaah perubahan kelembagaan karena berdasarkan struktur sosial dan kultur, masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk dan beragam. Oleh karena itu, merujuk pendapat Scott (2008), pada setiap tahap atau periode perubahan (evolusi bersama) tersebut perlu ditelaah apa dan bagaimana “pilar-pilar kelembagaan” yang mendukung kelembagaan kecamatan tersebut.

Menurut Scott (2008) dalam buku teksnya *“Institutions and Organizations: Ideas and Interest”*:

Institutions are comprised of regulative, normative and cultural cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life.

Ketiga elemen tersebut membentuk suatu gerak-kontinum *“from the conscious to the unconscious, from the legally enforced to the taken for granted”*³. Berdasarkan pandangan tersebut, ketiga elemen tersebut menjadi “pilar-pilar” yang menopang kelembagaan kecamatan (Tabel 1).

Tabel 1. Tiga Pilar “Penopang” Kelembagaan

	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cultural-Cognitive</i>
<i>Basic of compliance</i>	Expedience	Social obligation	Taken-for grantedness Share understanding
<i>Basic of order</i>	Regulative rules	Binding expectations	Constitutive schema
<i>Mechanisms</i>	Coercive	Normative	Mimetic
<i>Logic</i>	Instrumentality	Appropriateness	Orthodoxy
<i>Indicators</i>	Rules Laws Sanctions	Certification Accreditation	Common beliefs Share logics of action Isomorphism
<i>Affect</i>	Fear Guilt/Innocence	Shame/Honor	Certainty/Cofusion
<i>Basic of legitimacy</i>	Legally sanctioned	Morally governed	Comprehensible Recognizable Culturally supported

Sumber : Scott (2008)

Bentuk-bentuk kelembagaan kecamatan yang dikonstruksikan sebagai hasil dari proses evolusi bersama antara kelembagaan dan organisasi kecamatan (perubahan kelembagaan kecamatan) pada setiap periode atau tahap akan menunjukkan kekhasan dengan “pilar-pilar” penopang kelembagaan kecamatan. Oleh karena itu, dengan kekhasan “pilar-pilar” penopang kelembagaan kecamatan akan berimplikasi sampai sejauh mana kelembagaan kecamatan mampu menjadi “sistem organisasi dan kontrol sumberdaya”. Dengan merujuk kepada konsepsi Schmid (1972), kecamatan dapat dipandang sebagai suatu “sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya” yang kinerjanya ditentukan oleh pola relasi dengan kabupaten dalam konteks otonomi daerah dan pola relasi dengan desa dalam konteks otonomi desa. Oleh karena itu, kecamatan sebagai suatu kelembagaan memiliki tiga karakteristik utama dalam melaksanakan fungsi dan perannya, yakni memiliki : (1) batas yurisdiksi; (2) *property rights*; dan (3) aturan representasi (*rules of representation*).

Batas yurisdiksi kelembagaan kecamatan adalah batas wilayah otoritas kecamatan yang dilimpahkan oleh Bupati dan kewenangan mengatur hubungan antar-desa dengan tidak mencampuri urusan di dalam desa berdasarkan peraturan perundangan. Dalam hal ini, makna batas yurisdiksi adalah sampai sejauh mana peran kelembagaan kecamatan dalam mengatur alokasi sumberdaya.

Karakteristik *property rights* yang dimiliki kelembagaan kecamatan mengandung makna sosiologis. “Penguasaan” sumberdaya oleh kecamatan dibatasi dalam kerangka otonomi daerah

³ Seperti yang juga dinyatakan oleh Andrew W. Hoffman. 1997. *From Heresy to Dogma: An Institutional History of Corporate Environmentalism*. San Francisco: New Lexington Press.

dan otonomi desa yang secara sosiologis tidak dapat dipisahkan dengan pengaturan oleh hukum formal-positif, adat, dan tradisi serta kesepakatan-kesepakatan sosial yang mengatur hubungan antar-komunitas desa terhadap sumberdaya.

Sedangkan dalam hal *rules of representation*, kelembagaan kecamatan berperan sebagai fasilitasi partisipasi multi-pihak dalam satuan wilayah kecamatan dengan berlandaskan kaidah-kaidah representasi yang digunakan dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karena itu, aturan representasi menentukan alokasi dan distribusi sumberdaya yang dibatasi oleh pola hubungan vertikal kecamatan baik dengan kabupaten maupun dengan desa.

Tiga karakteristik utama tersebut menjadi faktor “pengikat” suatu kelembagaan kecamatan dalam melaksanakan fungsi dan peranannya. Kuat-lemahnya kelembagaan kecamatan dalam melaksanakan fungsi dan peranannya dipengaruhi oleh sampai sejauh mana batas yurisdiksi, *property rights*, dan *rules of representation* dimiliki oleh kelembagaan kecamatan.

1.4. Metode Studi

Studi “Penguatan” Kecamatan dari Perspektif Kelembagaan merupakan bagian integral dari Studi Kelembagaan dan Tata-Pemerintahan Kecamatan: Review Implementasi dan Rekomendasi (*Institution and Kecamatan Governance: Review on Its Implementation and Recommendation*). Studi tentang kelembagaan kecamatan dalam kaitannya dengan kebijakan khas yang dijalankan oleh dan dampaknya pada kecamatan berdasarkan peraturan dan perundangan tertentu di kabupaten studi. Dalam rangka studi ini ditelaah bagaimana pengaruh kebijakan itu pada beragam aspek fungsi, peran, kekuasaan, wewenang, status, dan kedudukan yang dimiliki oleh kecamatan sebagai institusi birokrasi pemerintah daerah yang menghubungkan desa dan kabupaten, serta instansi-instansi setingkat di wilayahnya. Pendekatan yang digunakan adalah dengan menggali gagasan-gagasan dari bawah dan metode perbandingan kecamatan secara kronologis. Studi juga menyentuh peran-peran tertentu yang diperankan oleh kecamatan. Termasuk dalam studi ini adalah investigasi akademik (penilaian) atas bentuk-bentuk *relasi-relasi kekuasaan dan wewenang* pemerintahan secara vertikal (kabupaten-kecamatan-desa) dan horisontal (kecamatan-dinas-instansi) sektoral yang mengendala kecamatan dalam memainkan perannya.

Tabel 2. Lokasi Studi menurut Provinsi, Kabupaten, dan Kecamatan Kasus

No.	Provinsi	Kabupaten	Kecamatan
1	Nangroe Aceh Darussalam (NAD)	1. Aceh Besar	1. Baitussalam 2. Ingin Jaya
2	Sumatera Barat (Sumbar)	2. Tanah Datar	3. Tanjung Emas 4. X Koto
3	Yogyakarta (DIY)	3. Bantul	5. Dlingo 6. Bangun Tapan
4	Bali	4. Bangli 5. Karangasem	7. Tembuku 8. Kubu
5	Kalimantan Barat (Kalbar)	6. Sambas	9. Selakau 10. Paloh

Dilaksanakan di lima provinsi: (1) Nangroe Aceh Darussalam (NAD); (2) Sumatera Barat (Sumbar); (3) Yogyakarta (DIY); (4) Bali; dan (5) Kalimantan Barat (Kalbar). Penentuan provinsi dan kabupaten serta kecamatan studi ditentukan secara purposif dengan pertimbangan kekhasan wilayah dan kekhasan kebijakan yang diimplementasikan pada instansi kecamatan di daerah itu (Tabel 2). Meski demikian, penentuan lokasi studi tidaklah ditentukan tanpa

mempertimbangkan justifikasi akademik sama sekali. Melalui *preliminary study*, peneliti mendapatkan "gambaran sangat awal" tentang profil kecamatan di kabupaten studi.

Pendekatan studi dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus (*case study*). Meskipun demikian studi diawali dengan *literature review*. Metode pengumpulan data, berlandaskan prinsip triangulasi, dilakukan dengan metode pengamatan, wawancara mendalam (*indepth-interview*), dan wawancara kelompok (*Focus Group Discussion*). *Indepth-interview*, wawancara kelompok, wawancara, *life history*, dan diskusi kelompok terfokus dilakukan untuk menggali bagaimana peran-faktual dan peran-yang-seharusnya dimainkan oleh kelembagaan kecamatan. *Focus Group Discussion (FGD)* menjadi pendekatan penting dalam studi ini secara keseluruhan (selain *individual interviews*) agar peneliti dalam waktu yang cepat segera menghasilkan sejumlah temuan (data atau informasi) yang "*clear and complete*". Meski FGD pada prinsipnya tidak mengenal seleksi terhadap peserta diskusi, namun untuk lebih mempertajam efektivitas hasil studi, dilakukan kluster FGD menurut kebutuhan data dan informasi. Paling tidak akan dilakukan 3 (tiga) aras FGD di setiap kabupaten studi, yaitu: FGD untuk instansi sektoral kecamatan, FGD untuk desa di bawah kecamatan, dan FGD untuk pakar (*expert-meeting*) di aras kabupaten.

Proses wawancara, baik dengan wawancara individu maupun wawancara kelompok dilakukan dengan Metode ORID (*Objective, Reflective, Interpretative, dan Decisional*). Hasil pengamatan dan wawancara "direkam" dalam catatan harian dan manuskrip lapangan. Kemudian dianalisis dengan metode *content analysis*.

2. KELEMBAGAAN KECAMATAN: PERUBAHAN DAN PILAR-PILAR PENOPANG

Pada bagian ini dipaparkan suatu hasil analisis terhadap perubahan kelembagaan kecamatan dari masa pemerintahan orde baru sampai dengan pemerintahan setelah Indonesia mengalami proses reformasi, termasuk di dalam reformasi sistem tata-pemerintahan daerah. Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis perubahan kelembagaan kecamatan tersebut adalah "*institutional and organizational co-evolution*". Perubahan kelembagaan dalam studi ini difokuskan pada sampai sejauh mana organisasi kecamatan beradaptasi terhadap perubahan pranata sosial (sistem norma dan nilai); apakah adaptasi tersebut direspons dengan bentuk baru organisasi kecamatan; dan sampai sejauh mana bentuk baru tersebut merupakan sinergi (atau kombinasi) dari pertukaran sistem norma dan nilai. Selanjutnya, ditelaah pilar-pilar penopang kelembagaan kecamatan: "*regulative; normative; and cultural-cognitive*" pada masa pemerintahan orde baru dan masa reformasi Indonesia.

2.1. Kelembagaan Kecamatan pada Masa Orde Baru

Pada masa orde lama, kelembagaan kecamatan diwarnai berbagai perselisihan klasik mengenai kekuasaan dan wewenang camat antara tipe generalis dan tipe spesialis. Awal perselisihan ini bersumber pada masa kolonial (khususnya di Jawa) sekitar tahun 20-an, yakni sejak timbulnya dinas-dinas khusus yang menjadi salah satu faktor penting yang "menggoyang" kedudukan kekuasaan "pangreh-praja" sebagai satu-satunya wakil dari masyarakat. Kedudukan kekuasaan "pangreh-praja" menjadi terancam dengan munculnya pejabat-pejabat "modern" sebagai pimpinan dinas-dinas khusus tersebut yang secara operasional berhubungan juga dengan masyarakat. Ketika itu, para spesialis baru tersebut yang memang sebagian berasal struktur sosial lokal yang sama, tetapi karena berbagai alasan sering mempunyai orientasi lain mengenai masyarakat. Orientasi tersebut dominan dengan orientasi politik untuk kepentingan nasionalisme (Nordholt, 1987)

Dampaknya, pada tahun 50-an faktor partai politik berpengaruh besar terhadap cara melaksanakan koordinasi diantara berbagai dinas pemerintahan, ketentuan monoloyalitas yang sangat ketat yang ketika itu dituntut dari pejabat-pejabat pemerintah. Oleh karena itu, mudah dipahami bagaimana pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri ingin lebih luas menguasai atas segala sesuatu yang bersangkutan dengan masyarakat dan sumberdaya di tingkat kecamatan. Aliansi politik dan orientasi pada salah satu partai politik oleh "pamong-praja" ketika itu semakin kuat sampai ke tingkat kecamatan bahkan desa. Setiap dinas khusus yang berada di kecamatan memiliki kekuatan dari partai-partai politik tertentu untuk kepentingan tertentu pula. Akibatnya, peranan kelembagaan kecamatan ketika itu tidak berjalan dengan efektif karena pada masa itu hampir tidak mungkin terdapat pola relasi atau koordinasi yang efektif diantara dinas-dinas di aras kecamatan.

Dari realitas yang dipaparkan di atas, terdapat indikasi bahwa kelembagaan kecamatan di masa orde lama dipengaruhi oleh kondisi pada masa kolonial dan kekuatan-kekuatan nasionalisme ke dalam kekuatan-kekuatan partai politik. Basis tatanan kelembagaan kecamatan ketika itu adalah pada beragam ekspektasi dari berbagai kekuatan politik dengan alasan nasionalisme. Indikator-indikator yang muncul dalam mengukur kekuatan kelembagaan kecamatan lebih berlandaskan kepada penilaian atau akreditasi yang diberikan kekuatan politik, yakni sampai sejauh mana dapat memenuhi kepentingan politis dari berbagai pola relasi yang dibangun dalam hubungan horizontal dan vertikal. Akhirnya, basis legitimasi terhadap kelembagaan kecamatan tidak bersumber dari regulasi yang berlaku ketika itu dan sumber kultural dari masyarakat, tetapi

lebih dominan bersumber dari kemampuan tata-pengaturan pimpinan kecamatan untuk menciptakan "tarik-ulur" atas kekuatan-kekuatan politik dan obligasi sosial. Dengan demikian pada masa orde lama dapat diidentifikasi bahwa pilar normatif berbasis pada obligasi sosial dengan alasan politis dan nasionalisme yang menopang kelembagaan kecamatan, yang cenderung menciptakan potensi konflik di aras akar-rumput dan tidak mampu berjalan dengan efektif.

Berlandaskan realitas tersebut di atas, pemerintah orde baru pada tahun 70-an mengubah kelembagaan kecamatan dengan dua peraturan-perundangan yang menjadi sistem norma dan nilai kecamatan, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kedua undang-undang tersebut dapat dikatakan merujuk pada paradigma pemerintahan yang sentralistik. Dinamika kelembagaan kecamatan dengan muatan sistem norma dan nilainya dan pengorganisasian yang dilakukan dominan dikendalikan oleh kekuasaan dan wewenang camat. Secara eksplisit dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, camat adalah kepala (penguasa) wilayah. Dengan posisi tersebut, camat ketika itu kemampuan koordinasi yang diperankan camat sangat kuat untuk mengkoordinasikan pekerjaan-pekerjaan dinas pemerintahan yang bekerja di dalam kecamatannya (hampir sama seperti gubernur dan bupati dalam tingkat pemerintahannya).

Di samping itu, terdapat interpretasi lain terhadap posisi camat sebagai kepala (penguasa) wilayah serta tuntutan monoloyalitas terhadap pemerintah pusat, yang secara politis menempati posisi atau kedudukan yang lain sama sekali. Peran aparat kepolisian di wilayah kecamatan telah mengambil alih sebagian tugas kepolisian dari camat, termasuk Matri Polisi Pamong Praja. Di bidang kesejahteraan, seperti pendidikan, produksi pertanian, dan kesehatan telah ditempatkan pejabat-pejabat dinas-dinas di tingkat kecamatan dan diikuti dengan program-program yang "besar", sehingga masing-masing dinas tersebut membangun kelembagaan dinas baru dengan fasilitas baru di wilayah kecamatan. Akan tetapi dengan argumentasi pelaksanaan pembangunan lima tahun, yang dari sudut tujuannya (trilogi pembangunan: stabilitas, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan) menuntut koordinasi yang lebih mantap. Pada saat itu, faktanya di tingkat kecamatanlah terdapat realisasi banyak program (yang *top-down*). Juga di kecamatanlah pelaksanaan pembangunan harus memiliki bentuk kerjasama yang erat dengan masyarakat. Pemerintah pusat menyadari hal ini, maka muncullah pendekatan Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) dengan batas-batas unit kerja yang sama dengan batas kecamatan. Hal ini ketika itu mengindikasikan sebagai suatu upaya memperkuat kedudukan camat dan kelembagaan kecamatan, baik terhadap kekuatan-kekuatan dinas-dinas yang bekerja di tingkat kecamatan maupun terhadap kemungkinan kekuatan-kekuatan untuk menciptakan otonomi desa.

Camat dan kelembagaan kecamatan sebagai koordinator kegiatan-kegiatan pemerintah di tingkat kecamatan merupakan posisi utama dalam aktivitas UDKP. Posisi kepala wilayah menempati kedudukan yang berdiri sendiri, yang sedikit banyak hampir sama seperti gubernur dan bupati ketika itu. Tidak saja dalam kapasitasnya sebagai aparatur pemerintahan tetapi juga sebagai "patron" atau "bapak" terhadap masyarakat di kecamatannya. Dinamika kelembagaan kecamatan dan pengorganisasian kecamatan pada masa orde baru tidak saja dibentuk oleh peraturan-perundangan yang berlaku pada masa itu, tetapi juga dipengaruhi oleh perkembangan politik nasional. Pembentukan dan legitimasi terhadap musyawarah pimpinan kecamatan (Muspika), aparat militer menjadi camat seperti di daerah perbatasan, pemerintahan sipil dengan sistem komando, perencanaan ketat dari atas dengan instruksi, skema waktu dan anggaran,

menghasilkan beban administrasi yang lebih berat bagi staf bawahan. Dengan demikian hampir tidak ada waktu untuk berdialog dan menangkap aspirasi masyarakat dalam wilayah kecamatan.

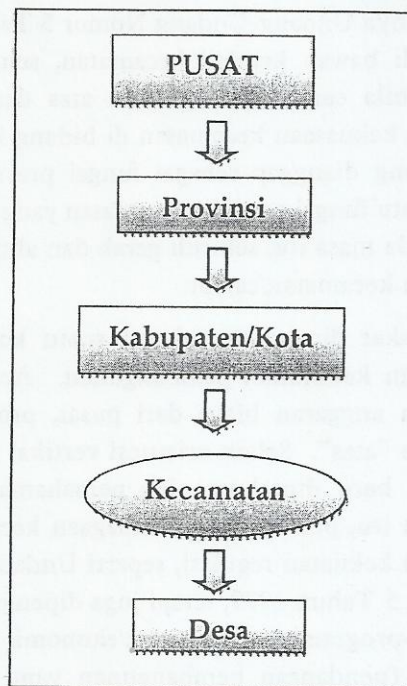
Pada masa diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 (pasal 81), pemerintah desa seratus persen berada di bawah kendali kecamatan, sehingga seorang kepala desa pun bisa kehilangan jabatan apabila camat memutuskan atas dasar penilaian yang rasional. Peran "mengontrol desa" serta kekuasaan kecamatan di bidang kontrol "keamanan, ketentraman dan ketertiban" (tramtib) yang dianggap sebagai fungsi prestisius kecamatan di masa orde baru, dianggap sebagai salah satu fungsi penting kecamatan yang menumbuhkan kewibawaan camat di hadapan masyarakat. Pada masa itu, seluruh gerak dan aktivitas kerja pemerintahan desa sangat terawasi secara ketat oleh kecamatan/camat.

Pada masa ini, masyarakat dipandang sebagai suatu komunitas yang masih terlalu sedikit memiliki pengertian akan kebutuhan pembangunan. Apalagi "arus" proyek-proyek dari atas yang disediakan dengan anggaran biaya dari pusat, provinsi, atau kabupaten/kota semakin memperkuat orientasi ke "atas". Selain orientasi vertikal tersebut, di seluruh kecamatan kasus studi ini di masa orde baru diperkuat oleh pemahaman yang dilekatkan pada pengertian kekuasaan. Oleh karena itu, perubahan kelembagaan kecamatan dari masa orde lama ke orde baru tidak hanya dengan kekuatan regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, tetapi juga dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang menyertai program-program pembangunan ekonomi. Kekuatan regulasi sebagai instrumen pembangunan ekonomi (pendanaan pembangunan yang besar dari pemerintah pusat) yang disertai dengan kekuatan-kekuatan politik "tunggal" (berbeda dari masa orde lama) pemerintah berkuasa ternyata tidak menciptakan bentuk baru pengorganisasian kecamatan. Perubahan yang terjadi adalah kekuasaan dan wewenang camat sebagai penguasa wilayah yang berlandaskan kepada tidak hanya pada regulasi yang ada tetapi lebih dominan kepada monoyalitas kepada kekuatan politik "tunggal". Kelembagaan kecamatan semakin kuat tidak hanya terhadap kelembagaan desa tetapi juga terhadap kelembagaan sektoral (dinas) di tingkat kecamatan (Gambar 1). Dengan kata lain, kelembagaan dan pengorganisasian kecamatan di masa orde baru tidak berhasil mensinergikan kekuatan-kekuatan, berupa sistem norma dan nilai lokal serta tindakan-tindakan kolektif yang secara sosiologis telah mengakar dalam kehidupan masyarakat setempat. Beberapa kasus menunjukkan pada masa itu, seperti "Mukim" di Aceh; "Nagari" di Sumbar; dan "Penggawoh" di Bali, terpinggirkan dalam "percaturan" kelembagaan dan pengorganisasian kecamatan.

Interpretasi realitas kelembagaan kecamatan pada masa orde baru tersebut, menurut pilar-pilar penopang kelembagaan kecamatan, adalah berbeda dengan kelembagaan kecamatan pada masa orde lama. Artinya, terjadi perubahan pada pilar-pilar penopang kelembagaan kecamatan dari masa orde lama ke masa orde baru. Pada masa orde baru kelembagaan kecamatan diubah dengan implementasi sistem norma dan nilai berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Dengan kedua peraturan-perundangan tersebut basis tatanan kelembagaan kecamatan bersumber dari atura-aturan regulatif. Mekanisme koersif diperankan oleh kelembagaan "atas kecamatan", baik dari tingkat kabupaten, maupun provinsi dan pusat. Indikator-indikator implementasi kelembagaan dikembangkan berupa aturan, hukum dan sanksi-sanksi, dengan basis legitimasinya pada aspek legal. Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa kelembagaan kecamatan yang dikonstruksikan pada masa orde baru dimulai dengan menciptakan pilar *regulative* sebagai salah satu instrumen dalam pembangunan ekonomi.

Akan tetapi dalam pandangan pemerintahan orde baru, pilar tersebut belum memadai. Berdasarkan pengalaman dari dinamika kelembagaan kecamatan pada masa orde lama,

monoloyalitas aparat pemerintah kecamatan, khususnya camat, terhadap suatu partai politik dari argumentasi nasionalisme dengan aliansi politik tertentu dari beragam partai politik perlu diubah menjadi monoloyalitas terhadap kekuatan politik "tunggal" pemerintah yang berkuasa.



Gambar 1. Posisi Kecamatan secara Hierarkhis dalam Kerangka Sentralistik

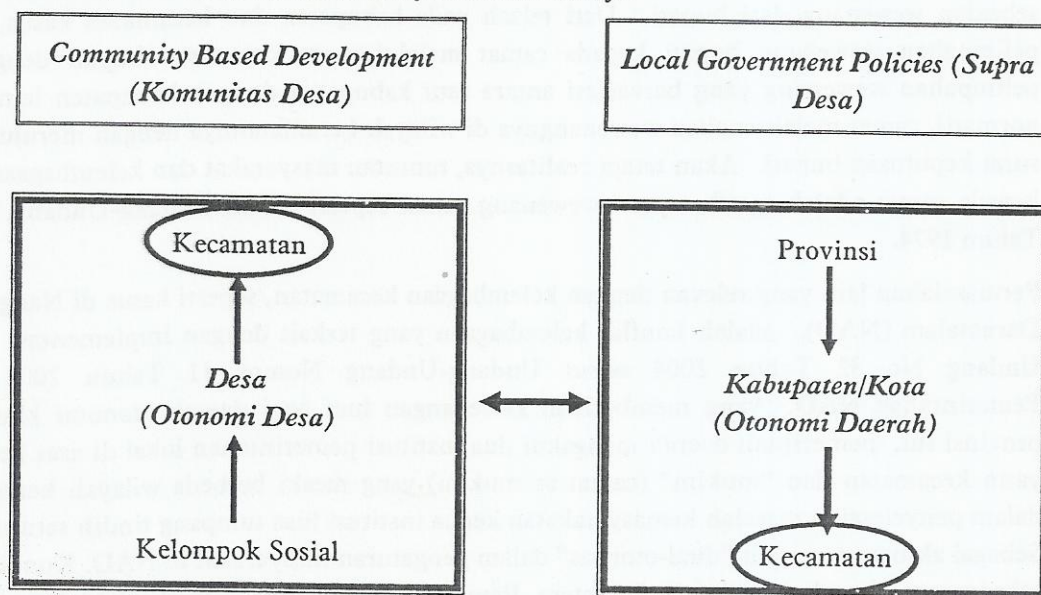
Basis tatanan kelembagaan kecamatan pada masa orde baru ternyata tidak hanya pada aturan regulasi tetapi juga pada beragam ekspektasi dari kekuatan politik "tunggal" dengan alasan pembangunan. Indikator-indikator yang muncul dalam mengukur kekuatan kelembagaan kecamatan tidak hanya bersumber dari aturan, hukum, dan sanksi tetapi juga kepada penilaian atau akreditasi yang diberikan kekuatan politik "tunggal", yakni sampai sejauh mana dapat memenuhi kepentingan politis penguasa dari berbagai pola relasi yang dibangun dalam hubungan horizontal dan vertikal. Akhirnya, basis legitimasi terhadap kelembagaan kecamatan tidak hanya bersumber dari regulasi yang berlaku ketika itu, tetapi juga bersumber (bahkan lebih dominan) dari kemampuan tata-pengaturan pimpinan kecamatan untuk menciptakan "tarik-ulur" atas kekuatan-kekuatan politik "tunggal" dan obligasi sosial. Dengan demikian pada masa orde baru dapat diidentifikasi bahwa pilar regulatif berbasis pada aturan, hukum, dan sanksi disertai dengan tata-pengaturan moral berbasis pada obligasi sosial dengan alasan pembangunan yang menopang kelembagaan kecamatan. Pada masa itu, tampak "efektif" karena pendanaan pembangunan dari pusat relatif besar dengan perencanaan top-down terpusat meskipun tanpa mempertimbangkan aspirasi dan tanpa menciptakan ruang bagi partisipasi publik.

2.2. Kelembagaan Kecamatan di Era Reformasi

Reformasi tata-pemerintahan daerah di Indonesia ditandai dengan implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya pada masa orde baru yang lebih merujuk pada paradigma pembangunan yang sentralistik, kedua undang-undang tersebut di atas lebih merujuk kepada paradigma pembangunan yang desentralistik. Implementasi kedua undang-undang tersebut

berdampak pada kelembagaan kecamatan, yakni pada pranata sosialnya maupun pada pengorganisasian kecamatan.

Pada saat ini dengan titik berat otonomi daerah di tingkat kabupaten, terasa bahwa semangat sentralisme telah berpindah ke kabupaten dan kota. Artinya, pemerintah kabupaten dan kota, mendapatkan kesempatan besar dalam mengimplementasikan pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang diperoleh dari pusat kekuasaan di aras kabupaten/kota. Maknanya, 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. Dalam hal ini, kecamatan merupakan bagian dari kabupaten/kota yang hanya melaksanakan wewenang bupati/walikota dan pemerintah kabupaten/kota. Camat dan kecamatan tidak lagi melaksanakan wewenang pemerintah pusat dan provinsi di wilayah kecamatannya.



Gambar 2. Posisi Kecamatan dalam Kerangka Desentralisasi

Selain itu, dengan diimplementasikannya otonomi desa tidak ada lagi kekuasaan dan wewenang camat dan kecamatan "mengendalikan" sepenuhnya desa dan kelembagaan pemerintahan desa. Realitas ini tidak dapat dipungkiri telah menghasilkan dampak "kekecewaan" dari banyak kalangan aktor birokrasi kecamatan di bawah subordinasi bupati. Rasa kekecewaan tersebut diekspresikan oleh para camat sebagai akibat pergeseran status dan kedudukannya. Pergeseran tersebut adalah dari statusnya sebagai kepala wilayah yang menguasai publik di daerahnya, kepada status sekedar aparat/fungsionaris sebuah SKPD yang menguasai wilayah administratif di aras kecamatan semata (Gambar 2). Sebagai "pejabat publik" dalam arti pejabat yang masih diakui eksistensinya dalam pengaturan dan pembinaan masyarakat (publik), camat pun mengalami kekecewaan seperti kekecewaan yang pernah dialami oleh para bupati di masa orde baru (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974), ketika kekuasaan pengaturan pembangunan dan kemasyarakatan masih dikuasai dan dikendalikan oleh pemerintah pusat.

Studi dari 10 kecamatan kasus di enam kabupaten yang diteliti dalam penelitian ini menunjukkan bahwa camat dan kelembagaan kecamatan pada posisi yang dilematis. Pada satu sisi, kewenangan-kewenangannya (sebagai alat dekonsentrasi pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974) kini telah tidak ada lagi. Namun, di sisi lain, anggapan dan ekspektasi peran camat dari masyarakat (publik) atas jabatannya sebagai pengatur wilayah dan pembina

masyarakat lokal tetaplah seperti dipersepsikan di masa orde baru (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Persoalan muncul saat ini (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) manakala pemenuhan ekspektasi-ekspektasi yang tinggi dari masyarakat tersebut ternyata membutuhkan biaya/dana yang tidak sedikit untuk mengoperasionalkannya 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) di bawah kendali bupati (pemerintah kabupaten).

Secara faktual, kewenangan yang dimiliki oleh camat dan kelembagaan kecamatan pada saat ini, hanya memberikan "ruang" yang sempit dan terbatas kepada camat untuk berperan maksimal bagi publiknya. Kewenangan-kewenangan itu, meski ditemukan beragam di enam kabupaten studi, tetapi jelas mengindikasikan bahwa otoritas camat cenderung berkurang. Secara legal, berdasarkan Pasal 126 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, camat memperoleh sebagian wewenang dari bupati. Dari telaah pada kabupaten dan kecamatan kasus, ternyata pelimpahan wewenang bupati kepada camat melalui surat keputusan bupati dengan jenis pelimpahan wewenang yang bervariasi antara satu kabupaten dengan kabupaten lain. Secara normatif, camat melaksanakan wewenangnya di wilayah kecamatannya dengan merujuk kepada surat keputusan bupati. Akan tetapi realitasnya, tuntutan masyarakat dan kelembagaan lainnya kepada camat adalah masih seperti wewenang camat seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Permasalahan lain yang relevan dengan kelembagaan kecamatan, seperti kasus di Nangroe Aceh Darussalam (NAD), adalah konflik kelembagaan yang terkait dengan implementasi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 *versus* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan NAD, yang memberikan kewenangan luas bagi daerah otonomi khusus. Di provinsi ini, pemerintah daerah mengakui dua institusi pemerintahan lokal di aras kecamatan, yaitu kecamatan dan "mukim" (camat *vs* mukim) yang meski berbeda wilayah kerja, namun dalam penyelesaian masalah kemasyarakatan kedua institusi bisa tumpang tindih satu sama lain. Sebagai akibatnya terjadi "dual-otoritas" dalam pengaturan masyarakat di NAD. Kondisi serupa sebenarnya dirasakan pula di Sumatera Barat dengan konsep kelembagaan "nagari" yang cenderung berada di antara desa dan kecamatan.

Di samping itu terjadi pula ketidakpastian distribusi "fungsi dan peranan" antara camat-mukim-keuchik (kepala gampong) dalam mengatur dan mengurus masyarakat di wilayahnya. Ketidakjelasan ini tampak dalam contoh praktek pemerintahan yang dijalankan camat dalam membentuk kelembagaan "Tuha Peut" (lembaga perwakilan masyarakat lokal) dan "Tuha Lapan" (lembaga permusyawaratan lokal) di tingkat mukim dan gampong (desa). Padahal semua mengetahui bahwa, mukim dan gampong adalah "entitas politis" berupa kesatuan masyarakat hukum (adat) yang mandiri dan otonom dalam mengatur organisasi rumahtangga politiknya. Oleh karena itu, tidak seharusnya rumahtangga politis kedua kelembagaan tersebut diintervensi oleh camat (pejabat administratif) dari pemerintah kabupaten. Sebagai akibatnya, terjadi kesimpangsiuran peran "pengaturan dan pengurusan" yang diperankan oleh masing-masing unit institusi di wilayah kecamatan dan desa.

Kelembagaan kecamatan di Sumbar, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Wali Nagari yang terpilih dilantik oleh Bupati. Wali Nagari tidak bertanggung jawab kepada Camat, melainkan kepada Bupati, melalui Camat. Atasan Wali Nagari adalah Bupati. Wali Nagari bukan bawahan Camat, melainkan mitra Camat. Hubungan Wali Nagari dengan Camat bersifat koordinatif. Hal ini mengandung potensi konflik antara Camat dan Wali Nagari. Oleh karena Camat bukanlah atasan Wali Nagari, maka seorang Wali Nagari bisa saja tidak kooperatif

bahkan tidak menghormati atau menghiraukan Camat. Camat bisa di “by pass” oleh Wali Nagari. Gejala ini sudah muncul, misalnya masalah dalam nagari dilaporkan langsung oleh Wali Nagari ke Bupati, camat baru tahu dari Bupati. Selanjutnya, posisi seorang Wali Nagari berhadapan dengan Bupati cukup kuat, karena ia dipilih langsung oleh rakyat nagari. Oleh sebab itu, tidak mudah bagi seorang Bupati untuk memecat seorang Wali Nagari.

Berubahnya status camat dari Kepala Wilayah (KP) menjadi Peranagakat Daerah (PD) membawa implikasi pada kekuasaan dan kewenangan Camat. Sebagai Perangkat Daerah, kini camat tidak lagi membawahi kepala desa (wali nagari) maupun dinas sektoral di dalam kecamatan. Oleh sebab itu, camat tidak lagi bisa melakukan kontrol kepada kepala desa dan dinas sektoral seefektif pada masa lalu. Selanjutnya, keadaan ini kadangkala menimbulkan miskoordinasi program pembangunan ke tingkat desa, apalagi ditambah dengan adanya ego sektoral dari masing-masing dinas.

Dalam ketatapemerintahan, berupa penatakelolaan birokrasi di aras kecamatan yang tidak terkoordinasi satu sama lain dengan baik di level kecamatan terjadi di Bantul Yogyakarta. Akibatnya, dijumpai adanya ketidakteraturan mekanisme pengaturan sumberdaya manusia (SDM) atau aparat pemerintah dalam operasionalisasi dan distribusi tugas dalam pemerintahan sehari-hari di kelembagaan kecamatan. Selain itu, kekosongan kelembagaan pengaturan “kerjasama antar-kecamatan antar kabupaten/kota” yang berkenaan dalam berbagai hal pembangunan dan hubungan tata-kemasyarakatan di kawasan tersebut. Dampaknya, terjadi ketidakpastian hukum tentang bagaimana mengorganisasikan kerjasama antar kawasan. Padahal, sudah sepantasnya bila camat mendapatkan *delegated authority* untuk mewakili bupati dalam menata-laksanakan kerjasama “kerjasama antar-kecamatan antar-kabupaten/kota” ke depan.

Tuntutan untuk memasukkan “variabel” atau prinsip “menghargai dan mempertimbangkan tata-pengaturan lokal sesuai sosio-budaya tempatan dalam kelembagaan kecamatan menjadi hal yang penting di Sumbar. Kekurang pedulian terhadap konteks sosio-budaya lokal akan menimbulkan masalah yang akibatnya berupa sistem pemerintahan kecamatan yang kurang mampu beradaptasi dengan kondisi lokal. Sistem yang diintroduksi dari “luar” selama ini dinilai tidak cocok dan kurang bisa diterima secara sosiologis sehingga perlu mengakomodir apresiasi terhadap sistem pengaturan berbasis sosio-budaya lokal dalam tata-laksana pengaturan kelembagaan kecamatan di daerah ini.

“Ketidakpastian hukum” pada kelembagaan kecamatan dapat dijadikan landasan bagi bupati/walikota untuk secara tegas dan segera mendelegasikan wewenang atau urusan kepada camat tentang wewenang/urusan apa saja yang bisa/boleh didelegasikan ke bawah. Ketidaktegasan tersebut sampai sejauh ini menimbulkan kegamangan psikologis dari bupati/walikota untuk mengambil keputusan berkaitan dengan pendelegasian kewenangan. Ukuran-ukuran minimum atau standar minimum cakupan, bentuk kewenangan serta sistem-insentif kecamatan untuk menjalankan fungsi yang didelegasikan bisa dibangun berdasarkan pada “tipologi kecamatan”. Dengan demikian, tipologi kecamatan merupakan kategori penting yang harus dilakukan mendahului proses pendelagian kewenangan termasuk pelayanan publik.

Secara sosiologis, di Bali status camat dan kelembagaan kecamatan telah melekat pada adat lokal. Sebagai akibatnya pengangkatan dan pemecatan camat, tidak dapat hanya menggunakan pendekatan aturan formal peraturan daerah saja. Dalam kondisi kekuatan norma adat melampaui kekuatan norma hukum formal, maka kelembagaan kecamatan di daerah ini menjadi kebutuhan dan penting ditopang oleh aturan atau norma lokal. Pandangan masyarakat tentang kecamatan sebagai wilayah adminisratif pemerintahan dan camat sebagai penguasa wilayah belum berubah. Bahkan, di dua kecamatan yang dikaji di Bali hal tersebut masih mengakar

sangat kuat. Baik masyarakat maupun pemerintah desa secara faktual masih melihat camat sebagai kepala wilayah dengan fungsi-fungsi sosial yang mengikat. Camat secara sosiologis masih dianggap sebagai kepala wilayah yang memiliki peran-peran sosial seperti untuk ikut melakukan mediasi konflik, komunikasi sosial, memimpin acara-acara sosial dan kelembagaan adat. Camat masih ditempatkan sebagai salah satu tokoh masyarakat dan "penguasa" di wilayah kecamatan yang diharapkan dengan kekuasaan yang dimilikinya akan memainkan peran-peran sosial lebih jauh.

Camat di kecamatan dengan pengaruh kuat kelembagaan adat akan mengukuhkan status dan perannya sebagai tokoh panutan masyarakat, bukan hanya pejabat pemerintahan. Sebagaimana disebutkan oleh masyarakat Kecamatan Tembuku, bahwa camat itu harus mempunyai Bibit, Bobot, dan Bebet tertentu. Secara kebetulan, camat yang ketika kajian dilakukan memenuhi persyaratan itu. Oleh karenanya, selama untuk membela kepentingan publik, dengan menjalankan status tokoh panutan, camat "berani" berkreasi di luar pengaturan yang ada. Istilah yang diungkap di forum pertemuan adalah berani menyimpang asal bukan menyycleweng dari amanat rakyat⁴. Melalui asas ini pelayanan ke masyarakat dilakukan melalui UPTD. Artinya, pelayanan-pelayanan itu tetap dibawah kendali camat sebagai pejabat untuk menentukan arah dan koordinasi kebijakan.

Pengembangan kelembagaan kecamatan sampai sejauh ini tidak dapat dilaksanakan karena menyangkut tidak adanya ketegasan dalam "tanggung jawab pengelolaan keuangan" yang mengikuti pelimpahan sejumlah wewenang dari bupati ke kecamatan, seperti yang terjadi di Kabupaten Sambas Kalbar. Sejumlah urusan telah dilimpahkan pengurusannya kepada kelembagaan kecamatan, namun otoritas pengelolaan keuangan dan insentif tetap berada di tingkat kabupaten. Mekanisme pelimpahan wewenang seperti ini dirasakan memberikan *insentif ekonomi yang negatif* bagi kecamatan. Di Kabupaten Sambas terdapat 106 wewenang bupati yang didelegasikan kepada camat, namun tidak dijumpai mekanisme insentif apapun yang bisa mendorong camat untuk berkinerja secara baik menjalankan wewenang tersebut. Dalam keadaan seperti ini, pelimpahan kewenangan kepada kecamatan tetap tidak memberikan arti bagi kemampuan kelembagaan kecamatan yang semakin berkurang sejak dihapuskannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Akibatnya, proses pendelegasian kewenangan tidak berjalan mulus sesuai harapan tentang penciptaan kelembagaan pemerintahan kecamatan yang efektif dan birokrasi yang efisien.

Tidak kalah pentingnya adalah diperlukannya 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 Tahun 2002 Tentang "Pendelegasian Sebagian Wewenang Bupati Kepada Camat di Kabupaten Sambas". Terdapat sebanyak 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 karena tidak disertai oleh tanggung jawab sampai kepada pengelolaan keuangan kegiatan pembangunan telah berdampak kepada lambatnya kinerja kecamatan dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada, seperti di wilayah perbatasan. Pelimpahan wewenang serta tanggung jawab secara penuh

⁴ Ketika menghadapi sebuah kasus penanganan konflik akibat persoalan adat, camat ini diberi peringatan oleh bupati, bahkan akan diskors. Namun, hal itu ditolak oleh masyarakat. Masyarakat kemudian berunjuk rasa membela dan mempertahankan camat sebagai tokoh panutannya.

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.

Realitas yang ditemukan dari kabupaten dan kecamatan kasus seperti yang dipaparkan di atas menunjukkan, bahwa dari masa orde baru ke era reformasi telah terjadi evolusi bersama antara kelembagaan kecamatan dan pengorganisasian kecamatan. Akan tetapi perubahan kelembagaan (pranata) kecamatan tidak inheren dengan perubahan dalam pengorganisasian kecamatan. Keragaman antar-daerah terjadi sebagai akibat penafsiran dan respons yang khas relevan dengan kondisi stuktur sosial dan kultur lokal. Dalam konteks perubahan pranata sosial, tidak seperti di masa orde baru yang semata-mata merujuk kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, di era reformasi selain merujuk kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peraturan pemerintah, dan peraturan Mendagri juga merujuk kepada undang-undang tentang otonomi khusus, seperti NAD dan Papua. Lebih dari itu, karena dengan semangat desentralisasi di tingkat kabupaten implementasi peraturan perundangan tersebut ditafsirkan dengan mengimplementasikan keputusan bupati yang beragam sesuai dengan kekhasan lokal untuk memberikan wewenang kepada camat dan kelembagaan kecamatan. Selain itu, sesuai dengan kekhasan lokal maka kekuatan adat juga memberikan "warna" dalam pengorganisasian kelembagaan kecamatan.

Oleh karena itu, berdasarkan telaah di atas dapat dinyatakan bahwa di era reformasi evolusi bersama antara kelembagaan kecamatan dan pengorganisasian kecamatan direspons dengan organisasi kecamatan yang relatif seragam (dengan kewenangan camat dan kecamatan yang semakin lemah) tetapi dengan realitas "pengorganisasian" yang beragam. Regulasi dalam bentuk surat keputusan bupati dan kekuatan-kekuatan adat lokal (termasuk kelembagaan lokal seperti mukim, nagari, dan pengawoh) membentuk respons "pengorganisasian" kelembagaan kecamatan yang beragam. Bentuk respons "pengorganisasian" kelembagaan kecamatan yang beragam tersebut telah menunjukkan suatu kecenderungan sinergi dari beragam sistem norma dan nilai serta kekuatan kelembagaan lokal. Akan tetapi, sampai sejauh ini tidak tampak bahwa "pengorganisasian" kelembagaan kecamatan dalam wilayah kecamatannya berlangsung dengan efektif.

Telaah terhadap realitas kelembagaan kecamatan di kabupaten dan kecamatan kasus, berdasarkan pilar-pilar penopang kelembagaan kecamatan, bahwa dengan semangat

desentralisasi di era reformasi basis tatanan kelembagaan kecamatan di NAD, Sumbar, dan Bali tidak hanya berbasis pada aturan-aturan regulasi dan ekspektasi kekuatan-kekuatan politik, tetapi semakin kuat berbasis dukungan masyarakat dan kelembagaan adat lokal. Oleh karena itu basis legitimasi kelembagaan kecamatan di tiga daerah tersebut di atas tidak hanya dari aspek legal dan tata-pengaturan tetapi juga didukung kekuatan kultural masyarakat setempat. Artinya, kelembagaan kecamatan di NAD, Sumbar, dan Bali telah ditopang oleh pilar *regulative*, *normative*, dan *cultural-cognitive*. Diperkirakan dengan pilar *cultural-cognitive* dapat memperkuat proses pelembagaan kecamatan menjadi kelembagaan kecamatan yang efektif.

Tidak demikian dengan kelembagaan kecamatan di Bantul Yogyakarta dan Sambas Kalbar, pilar *cultural-cognitive* yang berbasis pada tatanan dan legitimasi kultural setempat tidak secara signifikan menopang kelembagaan kecamatan. Secara institutional, seperti di Bantul Yogyakarta kekuatan otonomi desa memang sangat kuat karena pilar *cultural cognitive* nya menjadi pilar utama dalam kelembagaan desa. Oleh karena itu, kelembagaan kecamatan di daerah ini lebih ditopang oleh pilar *regulative* dan *normative*. Akan tetapi realitas seperti ini tidak terjadi di Sambas Kalbar. Kelembagaan kecamatan di Sambas Kalbar, yang menggambarkan sebagai wilayah perbatasan, lebih banyak ditopang oleh pilar *regulative* dan *normative* dan tidak tampak kekuatan pilar *cultural-cognitive* menopang kelembagaan kecamatan. Otonomi dan kelembagaan desa yang tidak kuat serta permasalahan di kawasan terpencil dan perbatasan, seperti lintas-batas, *illegal-logging*, *trafficking*, dan pertahanan keamanan yang lebih banyak menjadi wewenang pemerintah pusat, tetapi camat dan kelembagaan kecamatan "mau-tidak-mau" harus menyelesaikan permasalahan tersebut menyebabkan penyelesaian masalah lebih berorientasi pada kondisi faktual dari pada merujuk kepada regulasi yang ada. Dengan demikian, seperti kasus Sambas Kalbar, kelembagaan kecamatan di kawasan seperti ini lebih dominan ditopang oleh pilar *normative* yang berbasis pada obligasi sosial, dengan tata-pengaturan yang "disepakati" bersama oleh multi-pihak di pimpin oleh camat dan kelembagaan kecamatan. Tidak berbeda dengan daerah lainnya, kelembagaan kecamatan di kedua daerah ini pun belum berperan dengan efektif.

2.3. Ikhtisar

Dari masa orde lama, kemudian masa orde baru, sampai dengan di era reformasi kecamatan sebagai suatu kelembagaan dan organisasi pemerintahan di daerah telah mengalami perubahan. Perubahan yang berlangsung pada tiga periode tersebut menunjukkan terjadinya evolusi bersama (*co-evolution*) pranata sosial dan pengorganisasian kecamatan.

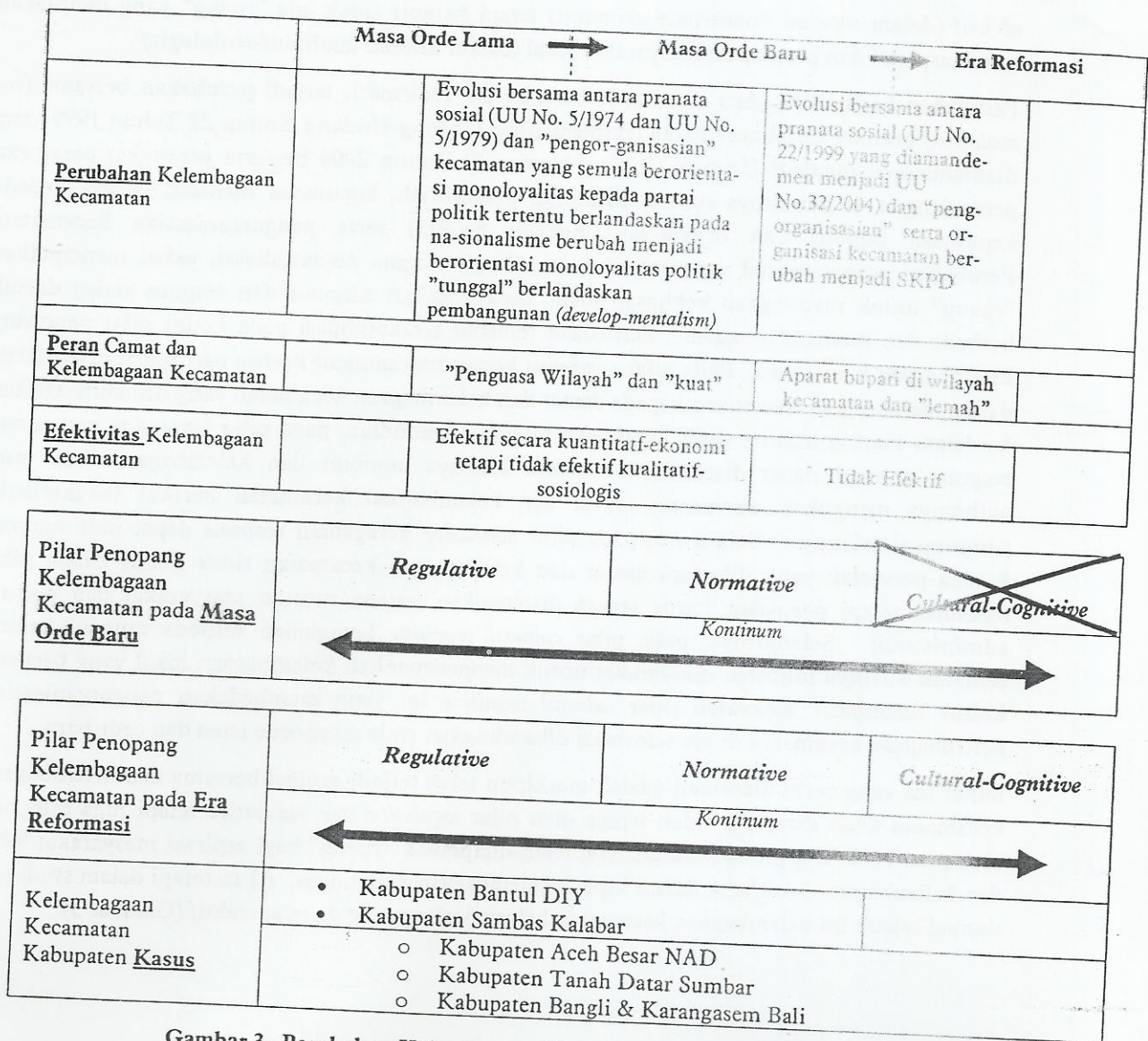
Dari masa orde lama ke masa orde baru, meskipun berlangsung evolusi bersama pranata sosial yang mengatur kecamatan dan pengorganisasiannya tetapi bentuk organisasi kecamatan tidak berubah, yakni masih sama dengan organisasi kecamatan sebelumnya. Perubahan terjadi dalam realitas "pengorganisasian" nya yang ditunjukkan semakin kuatnya wewenang camat sebagai "penguasa wilayah" dan peran kelembagaan kecamatan yang tidak hanya mengendalikan desa-desa dalam wilayahnya tetapi juga mengendalikan kelembagaan (instansi) dinas yang secara vertikal beroperasi di wilayah kecamatan dengan semangat sentralistik dan pendanaan pembangunan yang relatif besar dan bersumber dari "atas kecamatan". Realitas perubahan kelembagaan kecamatan tersebut, yang pada masa orde lama ditopang oleh pilar *regulative* dan *normative* berbasis monoloyalitas pada aliansi partai politik tertentu dengan landasan nasionalisme berubah pada masa orde baru bahwa kelembagaan kecamatan ditopang juga oleh pilar *regulative* dan *normative* berbasis pada monoloyalitas politik "tunggal" dengan landasan pembangunan (*developmentalism*). Dalam realitas ini, kelembagaan kecamatan berlangsung

efektif (dalam ukuran kuantitatif ekonomi) tetapi hampir tidak ada "ruang" yang diciptakan untuk aspirasi dan partisipasi masyarakat lokal (dalam ukuran kualitatif-sosiologis)⁵.

Perubahan berikutnya, dari masa orde baru ke era reformasi, terjadi perubahan bersama (*co-evolution*) pranata sosial kecamatan (implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta perangkat peraturan perundangan di bawahnya seperti peraturan pemerintah, keputusan menteri, sampai kepada keputusan bupati) dan organisasi (menjadi SKPD) serta pengorganisasian kecamatan. Perubahan pranata sosial yang merujuk kepada paradigma desentralisasi, yakni menciptakan "ruang" untuk menangkap kekhasan lokal, menyebabkan adaptasi dan respons setiap daerah berbeda dan menjadi beragam. Perbedaan tersebut terakomodasi pada ketiga pilar penopang kelembagaan kecamatan. Pada pilar *regulative* keragaman muncul karena perbedaan interpretasi dalam memberikan wewenang kepada camat dan kelembagaan kecamatan yang dimanifestasikan ke dalam masing-masing surat keputusan bupati. Kemudian, pada pilar *normative* keragaman respons muncul dapat disebabkan semakin kuatnya otonomi dan kelembagaan desa yang akibatnya mengubah wewenang camat dan kelembagaan kecamatan berikut karakteristik pengorganisasiannya. Selain itu, pada pilar *normative* keragaman respons dapat pula muncul karena persoalan yang dihadapi camat dan kelembagaan kecamatan tidak diatur dalam pilar *regulative* tetapi persoalan harus segera diselesaikan karena tuntutan masyarakat dan politis-administratif. Selanjutnya, pada pilar *cultural cognitive* keragaman respons muncul karena semakin kuatnya tuntutan masyarakat untuk mengedepankan kelembagaan lokal yang berbasis kultur setempat. Kekuatan pilar *cultural cognitive* ini yang membedakan pengorganisasian kelembagaan kecamatan di era reformasi dibandingkan pada masa orde lama dan orde baru.

Suatu hal yang perlu dicermati adalah meskipun telah terjadi evolusi bersama dan kelembagaan kecamatan telah ditopang tidak hanya oleh pilar *regulative* dan *normative* tetapi juga ditopang oleh pilar *cultural-cognitive*. Maknanya, telah diciptakan "ruang" bagi aspirasi masyarakat lokal dan kelembagaan lokal/adat dalam kiprah kelembagaan kecamatan. Akan tetapi dalam studi ini, sampai sejauh ini kelembagaan kecamatan belum berlangsung dengan efektif (Gambar 3).

⁵ Dalam dimensi kapital sosial merupakan salah satu dimensi vertikal "*organizational integrity*", yaitu sampai sejauh mana negara atau pemerintah mampu menciptakan "ruang" bagi masyarakat untuk berpartisipasi (Colletta and Cullen, 2000).



Gambar 3. Perubahan Kelembagaan Kecamatan dan Pilar Kelembagaan

3. BENTUK KELEMBAGAAN KECAMATAN: SUATU SISTEM ORGANISASI DAN KONTROL TERHADAP SUMBERDAYA

Dalam analisis perubahan kelembagaan kecamatan dan pilar-pilar kelembagaan kecamatan telah terjadi perubahan bersama antara kelembagaan dan organisasi kecamatan (*institutional and organizational co-evolution*). Fakta-fakta empiris menunjukkan perubahan kelembagaan kecamatan di era reformasi ini telah ditopang tidak hanya oleh pilar-pilar *regulative* dan *normative* tetapi juga ditopang oleh pilar *cultural-cognitive*. Akan tetapi sampai sejauh ini, dalam studi di beberapa kabupaten dan kecamatan kasus, menunjukkan bahwa kelembagaan kecamatan tidak berlangsung dengan efektif. Ketidak-efektifan tersebut diindikasikan dengan perbedaan persepsi antara pemerintah dan masyarakat dalam hal peran dan wewenang camat dan kelembagaan kecamatan, konflik peraturan perundangan dengan kekuatan lokal, serta bentuk organisasi kecamatan sebagai SKPD yang tidak efektif menjalankan organisasi kecamatan dan dalam mengendalikan kekuatan beragam dinas di wilayah kecamatan.

Dalam bagian ini akan dipaparkan bagaimana bentuk kelembagaan kecamatan sebagai suatu sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya. Dalam analisis ini sampai sejauh mana kelembagaan kecamatan melaksanakan karakteristiknya dalam hal batas yurisdiksi; *property rights*; dan aturan representasi (*rules of representation*). Dengan analisis ini diharapkan dapat dirumuskan bentuk kelembagaan kecamatan yang efektif dari perspektif kelembagaan.

3.1. Kecamatan sebagai Organisasi dan Kontrol terhadap Sumberdaya

Berdasarkan fakta-fakta empiris dari studi lapangan di enam kabupaten, maka disusunlah beberapa rumusan rekonstruksi dan reposisi institusi kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah di Indonesia. Makna reposisi dan rekonstruksi adalah meletakkan kembali dan memberikan makna kembali kelembagaan kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah sesuai dengan semangat demokrasi dan otonomi lokal (otonomi daerah dan otonomi desa). Reposisi dan rekonstruksi tersebut tidak dimaknai sebagai “membongkar struktur kekuasaan dan kewenangan” yang ada, namun lebih bermakna pada penajaman, pembobotan dan reorientasi mekanisme kerja dan kinerja kelembagaan kecamatan dalam pemerintahan.

“Penguatan” kelembagaan kecamatan seyogyanya 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 tersebut antara lain : semakin kuatnya otonomi daerah (kabupaten) dan otonomi desa; pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat yang masih “setengah hati”; dan tugas dan wewenang yang dilimpahkan tidak disertai pendanaan untuk melaksanakan wewenang tersebut. Beberapa kendala-struktural tersebut membatasi “gerak” kelembagaan kecamatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Studi di 10 kecamatan kasus memberikan indikasi bahwa sebenarnya masih ada peran-potensial yang bisa dimainkan oleh kelembagaan kecamatan pada saat ini dan masa mendatang. Peran itu adalah *intermediary-role* (kelembagaan penengah) antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten serta peran penengah antara desa satu dan desa lainnya di wilayah kecamatannya. Sebagai institusi-perantara hubungan pemerintah desa dan kabupaten, camat dan kelembagaan kecamatan diharapkan mampu menyambungkan komunikasi vertikal antara dua entitas pemerintahan di dua aras yang berbeda. Sebagai kelembagaan penengah antar-desa, maka

kecamatan berperan sebagai fasilitator yang bertugas mensinergikan kerjasama fungsional-horisontal antara satu dan lain desa dalam suatu kawasan.

Fungsi intermediasi horisontal ini sangat diperlukan, agar diantara mereka (desa-desa) tidak terjadi saling “bertenturan” dalam 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 karena, suasana pemerintahan dalam semangat desentralisme tidak jarang terbawa ke ruang potensi konflik dan ketidaksepahaman yang berpotensi menciptakan konflik.

Oleh karena itu, dengan berlandaskan pada fakta-fakta empiris perubahan kelembagaan kecamatan dan kekuatan pilar-pilar penopang kelembagaan kecamatan di kabupaten kasus studi ini, dapat diidentifikasi arah pengembangan untuk “penguatan” kelembagaan kecamatan berbasis kepada kecamatan sebagai “sentra enam jenis kegiatan” dalam batas wilayah tertentu kecamatan, yakni sebagai : (1) Pusat pelayanan masyarakat termasuk dalam hal pengembangan fungsi perijinan terbatas dan administrasi kependudukan; (2) Pusat manajemen krisis, terutama ikut dalam pengelolaan konservasi sumberdaya alam, penanganan masalah akibat bencana alam dan bencana sosial (konflik); (3) Pusat pengendalian ketertiban dan keamanan masyarakat, termasuk dalam hal penyelarasan antara adat dan aspek-aspek pemerintahan dan penyelesaian konflik antar-pihak dalam aras dan antar-desa; (4) Kelembagaan simpul pembangunan yang menangani kerjasama spasial-kewilayahan lokal dalam suatu kawasan administratif, sosial-ekonomi, dan ekologi; (5) Kelembagaan simpul jejaring kerjasama untuk pemberdayaan masyarakat dan desa secara partisipatif; dan (6) Kelembagaan penyelarasan antar-desa untuk menyelaraskan pengaturan-pengaturan di aras antar-desa dan fasilitasi penguatan pemerintahan desa. Permasalahannya adalah sampai sejauh mana kelembagaan kecamatan sebagai suatu organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya mampu mengimplementasikan “sentra enam jenis kegiatan” tersebut.

Kecamatan memiliki peran penting dalam penataan kawasan terutama di daerah, terutama menyangkut perencanaan-perencanaan yang tidak membutuhkan kewenangan dan tidak membutuhkan *decision making* karena kewenangan tetap di kabupaten. Oleh karena itu, sebaiknya kecamatan berperan sebagai *point of services* atau *sources of services*. Peran kecamatan, dimana jarak dari satu desa ke desa yang lain cukup jauh dan aksesibilitas rendah maka sangat perlu peran kecamatan dibandingkan kecamatan di perkotaan tetapi tetap sebagai *point of services* atau *sources of services* dengan kewenangan di tingkat kabupaten. Walaupun demikian, kasus di NAD ada kecamatan yang saat ini karena kebutuhan dan tuntutan untuk lebih meningkatkan pelayanan pada masyarakatnya, meminta pelimpahan wewenang dari kabupaten ke tingkat kecamatan, misalnya dalam pengelolaan IMB dan pasar. Pendelegasian sebagian wewenang perlu dilakukan kecamatan menyangkut urusan-urusan tertentu karena manajemen kabupaten dengan bupatinya membutuhkan rentang kendali manajemen untuk koordinasi sangatlah besar, khusus untuk Kabupaten Aceh Besar saja memiliki rentang kendali sekitar 306 mukim/desa sehingga bisa dibayangkan bagaimana rentang kendali tersebut dapat dilakukan jika tanpa ada kecamatan.

Kasus di Sumbar, dalam hubungannya dengan Wali Nagari, secara struktural camat tidak lagi sebagai atasan. Wali Nagari bukan merupakan bawahan camat, melainkan sebagai mitra kerja camat. Hubungan camat dengan wali nagari merupakan hubungan koordinatif. Oleh sebab itu, pada masa kini seorang camat tidak bisa lagi memberhentikan atau memecat seorang wali nagari, seperti pada masa sebelumnya. Jika seorang wali nagari melakukan kesalahan, misalnya, maka BPRN-lah yang melakukan rapat untuk membahas masalah tersebut. BPRN dapat memutuskan

untuk memberhentikan seorang wali nagari, lalu menyampaikan keputusan tersebut kepada bupati untuk ditindak lanjuti. Dalam hal itu, camat dapat memberikan dukungan untuk menguatkan keputusan BPRN, serta menyarankan Bupati untuk mengambil keputusan sesuai dengan keputusan BPRN tersebut.

Kasus untuk kecamatan-kecamatan di Yogyakarta, posisinya harus dihapuskan karena tidak memperlancar *delivery function and public services*. Terlebih dengan adanya otonomi desa, banyak kegiatan pembangunan baik dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah provinsi dan kabupaten yang langsung di-*delivery* ke desa tanpa sepengetahuan pihak Kecamatan, dengan berbagai variasi kapasitas kepala dan aparat desanya. Disamping itu, *Institutional distrust* terjadi di tingkat kecamatan dan muncul ketika beberapa program pemerintah di-*delivery* dari pemerintah pusat secara langsung ke kecamatan dengan membentuk kelembagaan baru, yaitu PPK (di level kecamatan dan P2KP di level desa). P2KP dan PPK didesain pada saat lembaga asing *distrust* terhadap kelembagaan birokrasi kecamatan yang ada. Hal ini makin memperkuat posisi kecamatan. P2KP dan PPK seharusnya termuat dalam RPJMP yang harus dimusyawarahkan dalam Musrenbang dan tertulis dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) tetapi kenyataannya P2KP dan PPK adalah suatu program yang terpisah dari RPJMP karena P2KP dan PPK adalah suatu proyek dari Pemerintah Pusat.

Bupati dan Pemerintahan Kabupaten yang selama ini telah memberikan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab kepada kecamatan-kecamatan secara tidak penuh. Oleh 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, seperti di kecamatan-kecamatan daerah perbatasan.

Realitas dari beberapa kasus kecamatan studi menunjukkan bahwa peran kecamatan dalam mengatur alokasi sumberdaya di wilayah kecamatannya lemah dan tidak efektif. Kelembagaan kecamatan tidak mempunyai akses yang kuat terhadap aktivitas pembangunan berbasis sumberdaya yang berlangsung di desa-desa dalam wilayah kecamatannya, aktivitas dinas-dinas vertikal yang beroperasi di wilayahnya, serta program-program yang pendanaan diluar APBD kabupaten.

Fungsi pelayanan kepada masyarakat tidak efektif karena kewenangan terbatas yang diberikan tidak didukung oleh sinergitas kelembagaan lain baik secara vertikal maupun horizontal. Manajemen krisis adalah fungsi yang dapat diperankan segera tetapi tidak didukung oleh "energi" (pendanaan) yang memadai. Dalam hal pengendalian ketertiban dan keamanan terjadi tumpang-tindih dan ketidaksinkronan antara kelembagaan kecamatan dengan kelembagaan ketertiban (polisi) dan keamanan (militer) dalam satuan wilayah kecamatan. Sebagai simpul pembangunan tidak didukung oleh peraturan-perundangan yang kuat, akhirnya kelembagaan kecamatan sibuk menghadapi kekuatan dari desa dengan otonominya dan ketidak-efektifan pelimpahan wewenang dari bupati (kabupaten), sehingga tidak mampu melaksanakan kerjasama spasial antar-desa dalam satuan wilayah ataupun antar-wilayah, membangun dan memfasilitasi jejaring, serta penyelaras antar-desa.

Diperlukan strategi pengembangan kecamatan yang tidak hanya berlandaskan pada peraturan-perundangan. Perlu dilakukan kegiatan pembangunan yang "menyimpang" tetapi "tidak menyeleweng" dengan mensinergikan kebijakan "dinas" dan kekuatan "adat". Untuk itu camat, meskipun menurut peraturan perundangan adalah perangkat daerah (bupati), tetapi realitasnya dan secara historis (kasus Bali: penggawoh) merupakan "penguasa wilayah". Secara institusional, memobilisasi dan mengelola sumberdaya di aras kecamatan perlu mensinergikan "sumberdaya alam" – "sumberdaya manusia" – "sumberdaya adat". Permasalahan pembangunan dan permasalahan masyarakat di aras kecamatan di kecamatan dalam situasi tertentu "harus" melalui kelembagaan adat yang melakukan peran-peran lokalisasi permasalahan, pengalihan masalah, dan penanggulangan masalah.

Membahas kecamatan sebenarnya lebih menelaah pada hubungan vertikal: kecamatan dengan kabupaten, dan kecamatan dengan desa-desa. Apabila kemudian ada isu perdebatan tentang eksistensi kecamatan: antara pembubaran sampai memastikan kecamatan tetap dalam posisi saat ini namun perlu diperjelas fungsinya; maka pilihan itu dapat dikatakan sebuah kontinum. Kasus di Bali, pembubaran kecamatan merupakan sebuah pilihan sulit dan tidak diterima. Namun, apabila seandainya akan dilakukan juga, maka sebelum itu diputuskan penguatan kapasitas masyarakat desa dinas dan adat perlu dilakukan. Pembubaran kecamatan dapat diputuskan pada kondisi masyarakat dan desa (adat dan dinas) telah benar-benar kuat dan mandiri. Sedangkan yang lain berpandangan, bahwa pembubaran kecamatan bukan pilihan. Akan tetapi, apabila itu akan dilakukan juga, maka keputusan dapat diambil setelah birokrasi di aras kabupaten telah kuat dan berteknologi canggih, sehingga dapat memberi pelayanan ke publik dengan baik⁶.

Mengembangkan partisipasi masyarakat di wilayah kecamatan-kecamatan, seperti 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 meminimalkan 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.

⁶ Sebenarnya menarik mempelajari penguatan kabupaten dan menjadikan kabupaten sebagai perangkat daerah di Kabupaten Jembrana. Namun, dapat ditangkap gejala di kabupaten ini---yang konon mengunggulkan pelayanan publik dengan pengaturan yang baik, belum sampai taraf untuk menghilangkan kecamatan. Malahan, dari wawancara informal dengan pejabat-pejabat daerah dan kelompok masyarakat, ada gejala penguatan kabupaten yang dilakukan lebih menguatkan "iklim birokrasi sentralisasi" dengan menghilangkan nuansa kebebasan masyarakat dalam berekspresi dan berdemokrasi.

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.

Tabel 3. Matriks Peran Kelembagaan Kecamatan sebagai Sistem Organisasi dan Kontrol terhadap Sumberdaya dalam Era Reformasi

<i>Sentra Enam Jenis Kegiatan</i>	<i>Batas Yurisdiksi</i>	<i>Property Rights</i>	<i>Rules of Representation</i>
1. Pusat pelayanan ijin terbatas & kependudukan	Diatur oleh kabupaten dan sudah berlangsung	Dimiliki oleh kelembagaan pemerintah kabupaten dan bupati	Kelembagaan kecamatan sudah mampu memfasilitasinya
2. Pusat manajemen krisis, konservasi, bencana alam & sosial	Masih diatur oleh pemerintah pusat. Akan tetapi apabila terjadi krisis camat dan kelembagaan kecamatan yang diminta untuk aksi	Dimiliki oleh kelembagaan pemerintah pusat	Kelembagaan kecamatan beserta masyarakat mampu melaksanakan apabila dengan skema pendanaan yang jelas dan mencukupi
3. Pusat pengendalian keamanan & ketertiban	Diatur oleh kabupaten dan sudah berlangsung	Dimiliki oleh kelembagaan pemerintah kabupaten dan bupati	Kelembagaan kecamatan sudah mampu memfasilitasinya
4. Kelembagaan simpul pembangunan spasial-kewilayahan	Diatur oleh kabupaten dan sudah berlangsung	Dimiliki oleh kelembagaan pemerintah kabupaten dan bupati	Kelembagaan kecamatan belum mampu memfasilitasinya karena keterbatasan sumberdaya
5. Kelembagaan simpul jejaring kerjasama & pemberdayaan	Diatur oleh kabupaten dan sudah berlangsung	Dimiliki oleh kelembagaan pemerintah kabupaten dan bupati	Kelembagaan kecamatan sudah mampu memfasilitasinya
6. Kelembagaan penyalaras antar-desa	Diatur oleh kabupaten dan belum berlangsung	Dimiliki oleh kelembagaan pemerintah kabupaten dan bupati	Kelembagaan kecamatan sudah mampu memfasilitasinya
Kasimpulan	Camat dan kelembagaan kecamatan <u>tidak merepresentasikan atau lemah</u> sebagai suatu sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya dalam wilayah kecamatannya		
Kebijakan yang diperlukan	Bupati dengan jelas dan tegas perlu <u>melimpahkan wewenang</u> sentra enam kegiatan kepada camat dan kelembagaan kecamatan	Sesuai dengan peraturan-perundangan yang berlaku relevan untuk melimpahkan wewenang kepada camat sebagai " <u>kepala wilayah</u> " di bawah kuasa dan kontrol bupati	Kelembagaan kecamatan diberikan wewenang menjadi <u>fasilitator dalam mensinerjikan</u> kekuatan-kekuatan (multi-pihak) baik secara horizontal dan vertikal dalam batas wilayahnya

Oleh karena itu, perlu dianalisis bagaimana "sentra enam jenis kegiatan" kelembagaan kecamatan tersebut memiliki kejelasan dan kekuatan dalam batas-batas yurisdiksi, hak-hak penguasaan (*property rights*), dan aturan-aturan representasi (*rules of representation*). Hasil analisis terhadap kelembagaan kecamatan sebagai suatu sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya (Tabel 3), menunjukkan bahwa Camat dan kelembagaan kecamatan tidak merepresentasikan atau lemah sebagai suatu sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya

dalam wilayah kecamatannya. Diperkirakan, faktor ini yang menyebabkan di era reformasi ini kelembagaan kecamatan tidak mampu berperan dengan efektif ketika menghadapi otonomi desa dibawah kendali pemerintahan yang memiliki kekuatan otonomi daerah (kabupaten).

3.2. Arah Bentuk Kelembagaan Kecamatan

Studi empiris yang telah dilakukan di lima provinsi seperti dikemukakan di atas, apabila ditelaah dengan perspektif kelembagaan seperti dengan pendekatan konseptual tersebut di atas, maka posisi terkini kelembagaan kecamatan adalah belum mencirikan atau belum memiliki tiga karakteristik utama tersebut. Ketidak-mampuan kelembagaan kecamatan tersebut di atas disebabkan oleh dalam pola hubungan vertikal kabupaten-kecamatan “tekanan” kelembagaan sektoral (dinas) melalui UPTD tidak mampu dikendalikan oleh kelembagaan kecamatan. Jika pun ada itu terbatas pada fungsi koordinasi yang tidak jelas antara yang dikoordinasikan di aras kebijakan dengan realitas di lapangan. Demikian pula dalam hubungan vertikal desa-kecamatan, komunitas desa dan kelembagaan pemerintahan desa dalam hal-hal yang “menguntungkan” realitasnya selalu “melewati” kelembagaan kecamatan, memang sampai sejauh ini tidak jelas bagaimana *rules of representation* nya. Akan tetapi apabila komunitas dan kelembagaan pemerintahan desa menghadapi masalah atau berbagai masalah biasanya mereka baru menganggap hal ini menjadi tanggung jawab kelembagaan kecamatan.

Enam sentra kegiatan kecamatan tersebut di atas dapat dikategorikan sebagai fungsi-fungsi kelembagaan kecamatan dalam pelayanan, “pembangunan” (dalam makna pemberdayaan), dan pemerintahan. Dalam pola hubungan vertikal kabupaten-kecamatan, secara institusional terdapat pandangan bahwa bupati perlu memberikan wewenang yang jelas kepada camat dan kelembagaan kecamatan dibawah kuasa bupati, yang dimaknai “camat adalah aparat bupati yang diberi kekuasaan dan wewenang oleh bupati dalam satuan wilayah kecamatan untuk melaksanakan enam fungsi kecamatan”. Dengan kata lain “camat adalah penguasa wilayah kecamatan” (yang berbeda dengan nomenklatur “penguasa wilayah” seperti dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Akan tetapi dengan kekuasaan dan wewenang yang dilimpahkan dengan jelas oleh bupati melalui peraturan-perundangan maka camat dan kelembagaan kecamatan dapat memiliki dan melaksanakan tiga karakteristik utama sebagai kelembagaan kecamatan yang memiliki batas yurisdiksi, *property rights*, dan *rules of representation*. Apabila tiga karakteristik utama tersebut dapat dimiliki dan dilaksanakan oleh camat dan kelembagaan kecamatan, maka dalam pola hubungan vertikal desa-kecamatan, kelembagaan kecamatan secara efektif dapat melaksanakan fungsi-fungsi kerjasama spasial antar-desa dalam satuan wilayah ataupun antar-wilayah, membangun dan memfasilitasi jejaring, serta penyelaras antar-desa.

Oleh karena itu, dari perspektif kelembagaan, diperlukan suatu kelembagaan kecamatan berfungsi dalam pelayanan, pemberdayaan, dan pemerintahan yang “diikat” oleh tiga karakteristik utama dengan kuat untuk melaksanakan fungsi tersebut. Konsekuensinya, pada “hulu” pemberdayaan perlu dilakukan perencanaan partisipatif dari setiap komunitas desa yang “diangkat” sampai ke tingkat kabupaten dengan peran fasilitasi dari kelembagaan kecamatan dan kelembagaan kecamatan melaksanakan fungsi-fungsi kerjasama spasial antar-desa dalam satuan wilayah ataupun antar-wilayah, membangun dan memfasilitasi jejaring, serta penyelaras antar-desa. Di tingkat birokrasi dan kelembagaan pemerintahan kabupaten perlu dilakukan “penyederhanaan” kelembagaan sektoral (dinas, badan, dan kantor), yang kemudian secara kelembagaan peranan sektoral tersebut di satuan wilayah kecamatan dintegrasikan dengan kelembagaan kecamatan. Fungsi kelembagaan sektoral mulai dari kabupaten sampai dengan kecamatan tersebut dibatasi, tidak melakukan fungsi penetrasi aksi program atau proyek.

pembangunan tetapi hanya terbatas merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang memberikan insentif dalam proses pembangunan (pemberdayaan), supervisi, monitoring, dan evaluasi, yang kemudian dapat menyempurnakan kebijakan insentif sebelumnya. Program-program pembangunan ke komunitas desa, antar-wilayah, dan kawasan dari kabupaten lebih difokuskan dalam hal infrastruktur, sarana, dan prasarana.

Bentuk organisasi kecamatan, di satu sisi mendudukkan posisi camat dan kelembagaan kecamatan sebagai ujung-tombak pemerintah kabupaten, sehingga lebih banyak mengemban kepentingan "supra-desa". Pada sisi yang lain menempatkan posisi camat dan kelembagaan kecamatan adalah ujung-tombak atau penyambung kepentingan desa yang berada di wilayah administratifnya. Artinya, camat dan kelembagaan kecamatan berperan "mempersambungkan" birokrasi (pemerintah "atas kecamatan") dan warga masyarakat (desa).

Bentuk organisasi kecamatan seperti tersebut 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 berbudaya pertanian serta berbasis sumberdaya alam, bukti-bukti tentang saling-ketergantungan, misalnya dalam hal irigasi dan pengelolaan sumberdaya air, antar-desa telah jamak diketahui pentingnya jejaring kerjasama antar kawasan, dimana kecamatan dapat mengambil peranan penting dalam hal ini. Keperluan seperti ini dapat diidentifikasi di enam kabupaten studi.

Selain itu, terdapat keinginan bahwa kecamatan juga menjadi pusat penanganan krisis yang bisa selalu siap untuk dihubungi oleh warga desa bilamana diperlukan (Kasus NAD dan DIY). Sebagai pusat krisis, posisi kecamatan dianggap cocok untuk melakukan proses-proses *liaison* dengan otoritas supra-desa atas nama warga desa. Selanjutnya dalam melakukan proses perencanaan wilayah (seperti di NAD, Sumbar, Bali, dan Kalbar). Kelembagaan kecamatan yang berada di tempat itulah yang menjadi sangat strategis sebagai basis perencanaan wilayah yang menghimpun kepentingan desa secara partisipatif. Kelembagaan kecamatan pun 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*).

Meskipun demikian, diperkirakan terdapat resiko yang akan dihadapi dalam skenario perubahan fungsi dan kelembagaan kecamatan tersebut adalah "social cost" akibat "penyederhanaan" kelembagaan sektoral di aras kabupaten dan "berkurangnya" proyek sektoral yang telah dilimpahkan kepada masyarakat dengan pihak ketiga. Konflik kepentingan akan muncul dengan kuat, apalagi dikaitkan dengan dinamika politik praktis yang sekarang terjadi di aras lokal. Oleh karena itu, agar perubahan tersebut memberikan manfaat kepada masyarakat dan multipihak, maka dalam jangka menengah dan jangka panjang fungsi pelayanan sudah harus dipersiapkan dan dikonstruksikan dalam bentuk pelayanan yang kuat, misalnya dimulai dengan menciptakan dan mengembangkan kelembagaan *One Stop Services (OSS)* di aras kabupaten yang memiliki *networking* dengan aras kecamatan.

4. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

4.1. Kesimpulan

Orientasi “penguatan” kecamatan dari perspektif kelembagaan adalah mengefektifkan pemerintahan kabupaten untuk memberdayakan desa dan masyarakat desa. Dengan orientasi tersebut diperlukan suatu bentuk kelembagaan kecamatan, yang di satu sisi mendudukkan posisi Camat dan kelembagaan kecamatan sebagai ujung-tombak pemerintah kabupaten, sehingga lebih banyak mengemban kepentingan “supra-desa”. Pada sisi yang lain menempatkan posisi Camat dan kelembagaan kecamatan adalah ujung-tombak atau penyambung kepentingan desa yang berada di wilayah administratifnya. Camat dan kelembagaan kecamatan berperan “mempersambungkan” birokrasi (pemerintah “supra kecamatan”) dan warga masyarakat (komunitas desa).

Bentuk kelembagaan kecamatan yang diarahkan untuk “mempersambungkan” birokrasi (pemerintahan “supra kecamatan”) dan warga masyarakat (komunitas desa) dikonstruksikan berdasarkan kesimpulan spesifik berikut :

1. Dari masa orde lama, kemudian masa orde baru, sampai dengan di era reformasi kecamatan sebagai suatu kelembagaan dan organisasi pemerintahan di daerah telah mengalami perubahan. Perubahan yang berlangsung pada tiga periode tersebut menunjukkan terjadinya evolusi bersama (*co-evolution*) pranata sosial dan pengorganisasian kecamatan.
2. Perubahan pranata sosial yang merujuk kepada paradigma desentralisasi, yakni menciptakan “ruang” untuk menangkap kekhasan lokal, menyebabkan adaptasi dan respons setiap daerah berbeda dan menjadi beragam. Perbedaan tersebut terakomodasi pada ketiga pilar penopang kelembagaan kecamatan. Pada pilar *regulative* keragaman muncul karena perbedaan interpretasi dalam memberikan wewenang kepada Camat dan kelembagaan kecamatan. Pada pilar *normative* keragaman respons muncul dapat disebabkan semakin kuatnya otonomi dan kelembagaan desa yang akibatnya mengubah wewenang Camat dan kelembagaan kecamatan berikut karakteristik pengorganisasiannya. Pada pilar *cultural cognitive* keragaman respons muncul karena semakin kuatnya tuntutan masyarakat untuk mengedepankan kelembagaan lokal yang berbasis kultur setempat. Kekuatan pilar *cultural cognitive* ini yang membedakan pengorganisasian kelembagaan kecamatan di era reformasi dibandingkan pada masa orde lama dan orde baru. Suatu hal yang perlu dicermati adalah meskipun telah terjadi evolusi bersama dan ditopang oleh ketiga pilar tersebut, kelembagaan kecamatan belum berlangsung dengan efektif.
3. Camat dan kelembagaan kecamatan tidak merepresentasikan atau lemah sebagai suatu sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya dalam wilayah kecamatannya.

4.2. Implikasi Kebijakan

Dalam tata-pemerintahan di daerah, Camat dan kelembagaan kecamatan adalah bagian integral dari pemerintahan kabupaten. Oleh karena itu untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan kecamatan diperlukan arah kebijakan berupa insentif-insentif kelembagaan (*institutional incentives*) berupa :

1. Pelimpahan wewenang kepada Camat sebagai “kepala wilayah” dalam batasan wilayah kecamatannya di bawah kuasa dan kontrol bupati.
2. Pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada Camat untuk melaksanakan sentra enam kegiatan kelembagaan kecamatan.

3. Pelimpahan wewenang kepada kelembagaan kecamatan dalam memfasilitasi sinerjitas kekuatan-kekuatan multipihak, baik secara horizontal maupun vertikal dalam batasan wilayahnya.

Pelimpahan wewenang dan sebagian wewenang bupati kepada camat tersebut dinyatakan secara eksplisit dalam peraturan-perundangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemerintahan desa yang kemudian secara rinci diatur dalam surat keputusan bupati.

DAFTAR PUSTAKA

- Bertrand, A. L. 1974. *Social Organization: A General System and Role Theory Perspective*. Philadelphia: F.A. Davis Company.
- Carney, Michael and Eric Gedajlevic. 2002. "The Co-Evolution of Institutional Environments and Organizational Strategies: The Rise of Family Business Groups in the ASEAN Region". *Organization Studies*, Vol 23 No.1 (Page1-29). Sage Publicationonn
- Colletta, Nat J. and Michelle L. Cullen. 2000. *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital: Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala, and Somalia*. Washington, D.C. : The World Bank.
- Nordholt, Nico Schulte. 1987. *Ojo Dumej: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Schmid, A. A. 1972. *Property, Power, and Public Choice*. New York: Praeger.
- Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and Organizations: Ideas and Interest*. London: SAGE Publications (Third Edition).

BIODATA PENULIS



Ir. Fredian Tonny Nasdian, MS, lahir di Ketapang Kalimantan Barat Tanggal 14 Februari 1958. Menyelesaikan pendidikan S-1 tahun 1982 pada Departemen Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor. Pada tahun 1987 menyelesaikan S2 Sosiologi Pedesaan di Fakultas Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Pada tahun 1996, penulis mendapatkan kesempatan untuk mengambil gelar PhD di bidang Sosiologi Pedesaan di Universitas Pertanian Malaysia (UPM).

Penulis mulai aktif di PSP-IPB setelah lulus sarjana dengan menjadi asisten peneliti dan kemudian menjadi dosen di Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian IPB pada Tahun 1985. Saat ini penulis sebagai Kepala Bagian Ilmu-ilmu Sosial, Komunikasi, dan Ekologi Manusia, Departemen Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian, IPB.

Selain mengajar, kegiatan lainnya yang juga ditekuni penulis adalah melakukan kegiatan penelitian, baik yang bekerjasama dengan IPB, swasta maupun lembaga penelitian lain. Beberapa penelitian yang telah dilakukan diantaranya adalah *Rural Governance Partnership System* (2005-2006), *Environmental Governance Partnership System* (2004-2005), Studi Kedaulatan Pangan (2005), "Studi untuk Penyusunan Pengelolaan DAS Batanghari Provinsi Jambi secara Terpadu" tahun 1992-1993, dan "Penelitian Partisipasi Petani dan Dinamika Kelompok Tani dalam Program Konservasi Tanah dan Air di DAS Citanduy" tahun 1986.

Sejak Tahun 1982 sudah banyak tulisan ilmiah yang dihasilkan penulis, beberapa diantaranya adalah "Partisipasi Petani dan Dinamika Kelompok Tani dalam Program Konservasi Tanah dan Air di DAS Citanduy : Kasus Pengorganisasian Petani di Kabupaten Ciamis, Cilacap, dan Tasikmalaya" (1987), "Analisis Kritis Pengembangan PIR Ketela Pohon di DAS Citanduy : Kasus Desa Sadabumi Kecamatan Majenang Cilacap" (1987), "Aspek Kelembagaan dan Partisipasi dalam Pengelolaan DAS Terpadu" (*Jurnal Sosial Ekonomi Mimbar SOSEK*, No. 8: 12-44, 1994).

E-mail : frediantonny@yahoo.com