

ISBN : 978-979-8637-55-1



# WORKING PAPER SERIES NO. 01/2009

**PERAN KECAMATAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH:  
Pembelajaran dari Kawasan Pulau-Pulau Kecil dan  
Perbatasan Antar Negara**

**Penulis:**

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

**Kerjasama:**

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

dengan

**Democratic Reform Support Program (DRSP)**

**UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
2009**

**WORKING PAPER SERIES NO. 01/2009**

**PERAN KECAMATAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH:  
Pembelajaran dari Kawasan Pulau-Pulau Kecil dan Perbatasan  
Antar Negara**

**Penulis:**

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

**Kerjasama:**

**Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3)**

**INSTITUT PERTANIAN BOGOR**

dengan

**Democratic Reform Support Program (DRSP)**

**UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT**

**2009**

**PERAN KECAMATAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH:  
Pembelajaran dari Kawasan Pulau-Pulau Kecil dan Perbatasan Antar Negara**

Penulis:

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

Layout dan Design Sampul:

**Dyah Ita Mardiyarningsih**

Diterbitkan pertama kali, Maret 2009

Oleh:

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

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

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

**ISBN : 978 - 979 - 8637 - 55 - 1**

## KATA PENGANTAR

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

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

Studi dilakukan sejak bulan Agustus 2008 sampai dengan bulan Februari 2009 dengan menggunakan metodologi riset kualitatif berupa *Focus Group Discussion*, *indepth interviews*, dan observasi lapangan. Studi hendak menjawab pertanyaan tentang seberapa jauh peran dan diperlukannya kehadiran camat dan kecamatan di kawasan perbatasan dan daerah terpencil (kepulauan) terutama dalam perencanaan pembangunan di wilayahnya. Studi juga hendak melihat seberapa besar kewenangan dan kebutuhan apa yang diperlukan bagi camat di dua kawasan itu dalam mengemban tugas pemerintahan dan pelayanan publik. Hasil studi dituliskan dalam dua *working paper series* yang salah satunya adalah tulisan ini yang diberi judul Peran Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah: Pembelajaran dari Kawasan Pulau-pulau Kecil dan Perbatasan Antar Negara. Studi menyimpulkan bahwa, keberadaan camat dan instansi kecamatan tetap diperlukan dan bahkan didorong untuk dilengkapi dengan kewenangan delegatif dari bupati, karena rentang-kendali bupati yang terlalu jauh dan sulit menangani persoalan-persoalan pemerintahan di daerah perbatasan dan kawasan pulau-pulau terpencil.

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

Tim Penulis

## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar</b>	<b>iii</b>
<b>Daftar Isi</b>	<b>iv</b>
<b>I. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Pertanyaan Penelitian	5
1.3. Metodologi	5
<b>II. PRAKTEK TATA-PEMERINTAHAN KECAMATAN DI KABUPATEN HALMAHERA BARAT, MALUKU UTARA</b>	<b>7</b>
2.1. Kecamatan dalam Perencanaan Pembangunan Wilayah Spasial Kabupaten Halmahera Barat – Maluku Utara	7
2.2. Masalah Rentang Kendali yang Terlalu Jauh dan Masalah Ambiguitas dalam Pendelegasian Kewenangan (Bupati kepada Camat)	7
2.3. Camat dan Kecamatan: Arah Penguatan Peran dan Fungsi	10
2.4. Penguatan Camat sebagai Manajer Wilayah	12
2.5. Ikhtisar	15
<b>III. PRAKTEK TATA-PEMERINTAHAN KECAMATAN (DISTRIK) DI PROVINSI PAPUA</b>	<b>17</b>
3.1. Pengaturan Kecamatan di Kabupaten Jayapura: Antara UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus dan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	17
3.2. Kekosongan Kewenangan Aras Distrik vs Pendekatan Material	19
3.3. Ketiadaan Kewenangan di Aras Distrik di Kawasan Perbatasan: Pelajaran dari Kabupaten Jayapura dan Beberapa Kabupaten Lain di Provinsi Papua	21
3.4. Penguatan Fungsi dan Kewenangan Kepala Distrik di Provinsi Papua	23
3.5. Pengembangan “Distrik Model”	24
3.6. Ikhtisar	25
<b>IV. INOVASI KECAMATAN</b>	<b>27</b>
<b>V. REKOMENDASI : PENGATURAN KECAMATAN DALAM BERBAGAI KEBIJAKAN NASIONAL</b>	<b>34</b>
<b>VI. PENUTUP</b>	<b>40</b>
<b>DAFTAR BACAAN</b>	<b>42</b>

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Ketetapan tentang perubahan status camat dan institusi kecamatan di dalam struktur pemerintahan daerah dari *perangkat wilayah* yang menjalankan fungsi dekonsentrasi (sesuai Undang-Undang/UU pemerintahan daerah no 5/1974) menjadi sekedar *perangkat daerah* yang berada di bawah kendali penguasa daerah otonom tingkat II (bupati/walikota) dan menjalankan fungsi organ desentralisasi (menurut UU 22/1999 yang dipertegas oleh UU 32/2004, serta dicakup juga di Peraturan Pemerintah/PP 72/2005 tentang desa dan PP 19/2008 tentang kecamatan) telah dilaksanakan secara beragam di daerah-daerah tingkat II di Indonesia. Dari kajian di enam kabupaten di lima provinsi khas di Indonesia (Nangroe Aceh Darussalam/NAD, Sumatera Barat/Sumbar, Kalimantan Barat/Kalbar, Bali dan Daerah Istimewa Yogyakarta/DIY) yang dilakukan oleh Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB di tahun 2007-2008, dan studi tambahan di dua kabupaten kawasan pulau-pulau kecil (Kabupaten Halmahera Barat Provinsi Maluku Utara/Malut) dan kawasan perbatasan antar negara (Kabupaten Jayapura di Provinsi Papua) ditemukan fakta-fakta, bahwa keragaman pelaksanaan kebijakan tersebut<sup>1</sup> disebabkan oleh berbagai hal. Secara umum keberagaman pemahaman terhadap peraturan perundangan itu menyebabkan satu persoalan yang sama, yaitu *efektivitas ketata-pemerintahan* yang terganggu. Sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang tidak mendapatkan kewenangan delegatif apapun dari bupati, maka camat beserta kantor kecamatan dan seluruh pendukungnya sulit memenuhi tuntutan masyarakat yang masih saja berkembang dan tak berubah layaknya di masa UU 5/1974 di masa lalu. Akibat *ketiadaan kewenangan delegatif* ini pula, camat tidak dapat melakukan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan bahkan *pelayanan publik* di daerahnya secara optimal seperti yang menjadi harapan banyak warga masyarakat. Dengan kata lain, "biaya eksternalitas" atas ketidakefektifan tata-pemerintahan di aras kecamatan tersebut kini beralih ke masyarakat luas berupa (antara lain) ekonomi biaya tinggi yang harus ditanggung masyarakat.

Dari delapan kabupaten teladan itu diperoleh gambaran bahwa secara garis-besar kehadiran kecamatan masih sangat diharapkan. Meski demikian, bila setting status administratifnya tetap seperti saat ini, maka dampaknya bagi masyarakat luas masih kurang optimal. Sejumlah faktor yang mengendala secara ketat peran camat dan kantor kecamatan dalam pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik antara lain adalah: (1) rendahnya kesiapan moral-politik (*political will*) bupati untuk melimpahkan beberapa kewenangan yang diperlukan masyarakat dan jelas-jelas bisa dilakukan sesuai pasal 126 ayat 2 UU 32/2004 kepada camat; (2) Bupati lebih suka bermain sebagai *safe player* dalam mengambil keputusan pelimpahan kewenangan untuk meminimalkan resiko jabatan politisnya; (3) ada kabupaten dengan bupati yang sudah melimpahkan kewenangannya, namun mereka mengalami kesulitan bagaimana melakukan pemilihan dan pemilahan kewenangan agar operasional dan efektif di lapangan. Apapun

<sup>1</sup> Kajian hanya membatasi fokus pada kecamatan yang dilingkup oleh pemerintah daerah tingkat II kabupaten.

alasanya, ineffectivitas ketata-pemerintahan di aras kecamatan telah membuat "biaya tersendiri" yang ditanggung warga masyarakat.

Hasil dari berbagai kajian yang telah dilakukan tersebut juga memperlihatkan bahwa pergeseran mazhab ketata-pemerintahan pemerintah daerah otonom tingkat II dari UU 5/1974 ke UU 32/2004 secara umum menempatkan fungsi dan peran kecamatan yang lebih inferior disebabkan oleh hilangnya sejumlah kewenangan terdahulu. Sekalipun demikian, celah untuk menyesuaikan peran camat sesuai kebutuhan lokal dan bahkan memperkuatnya agar kepentingan dan kebutuhan pelayanan terhadap warga masyarakat terpenuhi, tetap terbuka di UU 32/2004 utamanya pada **pasal 126 ayat 2**. Demikian juga dengan dikeluarkannya PP 19/2008 tentang Kecamatan yang mengatur *kejelasan fungsi kecamatan dan kewajiban kecamatan menyusun Renstra, Renja dan RKA-SKPD* memberikan peluang baru kepada kecamatan untuk menguatkan kembali perannya meskipun pelaksanaannya harus disesuaikan sesuai dengan kondisi wilayahnya. Untuk menindaklanjuti PP 19/2008 agar operasional *diperlukan kejelasan kewenangan delegatif yang diperoleh camat dari bupati*. Mengapa? Karena hanya dengan adanya kewenangan delegatif (bukan atributif seperti yang telah dimiliki camat saat ini), maka camat dan kecamatan dapat menyusun rencana strategis (renstra), rencana kerja (renja) dan rencana anggaran. Artinya, kuncinya ada pada apa dan bagaimana kewenangan delegatif bisa didapatkan agar amanat PP 19/2008 dapat dioperasionalisasikan.

Debat kebijakan yang berkembang dan diidentifikasi dalam hal kewenangan camat adalah dinamika dua kutub pandangan tentang posisi kecamatan sebagai SKPD. Satu sisi, ada pihak yang menilai, bahwa kewenangan kecamatan seperti saat ini adalah ideal karena kewenangan otonom sudah ada di desa dan kabupaten/kota. Perluasan kewenangan camat bukanlah jalan yang bijaksana. Bahkan, keberadaan camat untuk kawasan seperti di perkotaan dimana pelayanan publik bisa dilakukan secara *on-line* dan fungsi-fungsi pemerintahan dapat dilakukan secara tersentralisasi oleh bupati dan SKPD teknis sektoralnya, sepantasnya ditinjau kembali untuk kemudian status camat dihapuskan dari pemerintahan daerah tingkat II. Dengan demikian, pada suatu saat nanti, camat dan institusi pemerintahan kecamatan akan hilang atau berganti fungsi lebih kepada pelaksana teknis-pelayanan kepada masyarakat semata-mata. Sementara itu, di sisi yang lain, aliran-pemikiran kedua menilai kewenangan camat dan kecamatan sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan perundangan yang ada saat ini tidaklah mencukupi untuk mendukung pencapaian peningkatan pembangunan dan derajat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, para penganut aliran kedua ini berpandangan bahwa fungsi pemerintahan dari kecamatan masih perlu diperluas untuk mendorong pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut para penganut aliran-pemikiran yang kedua bahwa wewenang camat di kecamatan saat ini amat sangat tidak mencukupi dibandingkan luasnya persoalan yang ada. Karenanya mereka menimbang bahwa status, fungsi, dan peranan kecamatan sepantasnya dikembalikan sebagai *perangkat wilayah* (memiliki kekuasaan wilayah). Artinya, camat adalah bagian dari *organ pemerintah pusat* (bagian dari *backbone* yang menopang struktur kedaulatan negara Republik Indonesia) dan karenanya pengaturannya menganut *asas dekonsentrasi*. Pandangan ini cenderung disuarakan oleh pihak yang beragam latarbelakangnya, baik dari kalangan pemerintahan, lembaga bukan pemerintahan,

maupun masyarakat sendiri; dan utamanya disuarakan oleh mereka yang tinggal di kawasan-kawasan terpencil (pedalaman, pinggir hutan, pulau-pulau kecil, dan perbatasan antar negara) yang umumnya sulit dijangkau oleh sarana komunikasi dan transportasi konvensional dari pusat pemerintahan daerah tingkat II di ibukota kabupaten. Dari dua mazhab atau aliran pandangan tersebut, studi yang menghasilkan laporan ini lebih condong (meski tidak menganut sepenuhnya) pada pandangan yang kedua atau yang terakhir. Mengapa? Karena, untuk dua kawasan studi bercirikan daerah pulau-pulau kecil (terisolasi) dan perbatasan antar negara (jauh dari rentang kendali pemerintahan pusat dan daerah tingkat II), peran camat dan kecamatan dalam pemerintahan dirasakan (justru) perlu diperkuat dan diperluas demi pelayanan publik yang lebih baik dan jaminan kedaulatan negara yang lebih pasti.

Kabupaten Halmahera Barat yang sebagian besar wilayahnya berupa pulau-pulau kecil memerlukan perencanaan pembangunan dan pelayanan publik yang berbeda dengan kawasan lain seperti di Jawa. rentang kendali yang cukup jauh antara pemerintahan kabupaten (berpusat di ibukota kabupaten) dan kampung (desa) yang terletak di pelosok dan terisolasi dalam upaya menguatkan pembangunan kampung dan pelayanan publik, memerlukan pemerintahan kecamatan yang kuat sebagai media-penghubung pemerintahan yang memperpendek rentang kendali tersebut. Dalam posisi yang demikian, maka gagasan penguatan kecamatan menjadi satu hal pokok yang harus dilaksanakan oleh otoritas pemerintahan daerah tingkat II. Kehadiran PP 19 Tahun 2008 memberikan peluang yang lebih besar untuk merealisasikan dan mengoperasionalisasikan cita-cita tersebut. Dan Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat pada dasarnya menyambut baik keberadaan PP tersebut untuk lebih memperbesar peran camat dan kecamatan terutama dalam upaya penguatan/pembangunan kampung (desa), pelayanan publik dan proteksi terhadap warga.

Seperti halnya Kabupaten Halmahera Barat, beberapa kabupaten di Provinsi Papua, memiliki kawasan-kawasan yang sangat rentan terhadap infiltrasi asing yaitu kawasan perbatasan. Sebagai kabupaten yang memiliki kawasan perbatasan antar negara yang sulit dijangkau dan dikontrol, maka problematika di Papua hampir sama (atau bahkan lebih rumit) dibandingkan dengan kawasan kepulauan. Tidak berlebihan bila pemerintah kabupaten-kabupaten dengan kawasan perbatasan memiliki pandangan yang sama seperti di atas, yaitu memeperkuat status dan peran camat serta kecamatan melalui pendelegasian sejumlah kewenangan delegatif dari bupati kepada kepala distrik (camat). Pemerintah Provinsi Papua yang dalam pelaksanaan pembangunan telah mengedepankan tiga kebijakan dasar, yaitu kebijakan bersifat *people centre development*, kebijakan melalui pendekatan *growth centered development*, dan stabilitas *sustainability* dan kontinuitas pembangunan. Berdasarkan ketiga kebijakan dasar tersebut pembangunan diarahkan untuk menguatkan kampung (desa) dan kawasan terpencil di pelosok. Gerakan pembangunan yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Papua dengan basis kampung tersebut adalah pilihan strategi pembangunan yang penting untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu prosesnya mengutamakan penguatan dan mendahulukan kesejahteraan masyarakat di aras paling bawah. Dengan dasar pemikiran yang demikian, implementasi strategi tersebut berimplikasi pada upaya menemukan satuan kerjasama kampung-kampung untuk membangun. Pada titik inilah kemudian status camat (kepala distrik) dan distrik

(kecamatan) mendapatkan urgensinya untuk diperkuat. Dengan proses peningkatan kesejahteraan berstrategikan basis kampung, maka diperlukan *hub-penghubung* yang menjamin kebersambungan fungsi-fungsi dan organ-organ pembangunan serta pemerintahan sehingga kebijakan pembangunan dan pemerintahan di aras kabupaten dapat *down to earth* dan dirasakan secara langsung oleh warga masyarakat yang tinggal di kampung/desa atau lokalitas terpencil. Hal inilah yang kemudian menjadikan pentingnya institusi pemerintahan distrik sebagai ujung tombak dalam menggerakkan pembangunan kampung dan pelayanan kepada masyarakat yang hasilnya dapat merupakan "etalase Negara Indonesia" untuk diperlihatkan kepada negara tetangga. Oleh Karena itulah, perencanaan di tingkat distrik menjadi satu hal yang penting.

Merujuk pada beberapa hasil kajian mengenai fungsi dan peran camat dan kelembagaan kecamatan dan analisis Hierarki Tempat Sentral (HTS)-nya *Christaller*, diidentifikasi paling tidak adanya 3 (tiga) fungsi klasik yang masih relevan dijalankan kecamatan, yaitu: *pemerintahan* (termasuk *pelayanan publik*), *pembangunan*, dan *kemasyarakatan* (menyelesaikan persoalan masyarakat di ruang sipil). Peran dan fungsi kecamatan menjadi semakin penting bagi daerah kepulauan kecil dan perbatasan antar-negara sehingga perlu ditarik proposisi kajian dalam kaitan penataan posisi kecamatan dalam tatakelola pemerintahan di Indonesia secara lebih luas. Tiga proposisi tersebut, adalah:

1. Penguatan kecamatan tidak dilakukan seragam di seluruh kawasan Indonesia, sehingga kecamatan yang ada saat ini dapat dikategorikan kedalam beberapa tipe.
2. Setelah mengetahui kategori tersebut, maka (harus) ada langkah penguatan kecamatan. Pola penguatan ini didasarkan pada kekhasan daerah yang memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan desa (dalam satuan wilayah dan/atau kawasan), kewenangan dan potensi desa, kondisi sosial budaya masyarakat, kelancaran investasi dan pengembangan kemitraan multi-pihak ke desa, kelestarian kaitan ekologi desa dan didalam kawasan perdesaan yang mempertimbangkan wilayah kerja kecamatan didalam kabupaten. Pola penguatan ini berevolusi mulai dari bentuk penguatan fungsi penuh (pemerintahan, pembangunan-pemberdayaan, pelayanan) sampai pada hanya pelayanan dengan menjadikan kecamatan sebagai Pusat Pelayanan Masyarakat.
3. Penguatan kecamatan ini dilakukan dalam proses evolusi 5 (lima) tipe kecamatan di Indonesia (lihat kembali hasil studi Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB tahun 2007-2008) yang mampu mengefektifkan peran kabupaten dan memberdayakan masyarakat desa dalam menanggulangi kemiskinan yang berdimensi perbaikan kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan serta pengembangan tata pemerintah yang baik dan memberi peran yang seimbang pada beragam pihak. Evolusi ini dalam kerangka pengembangan mulai dari tipe: (1) piramida terbalik (menjadikan kecamatan dengan camat sebagai penguasa wilayah) tetapi dengan tetap berada didalam koridor sebagai "perangkat daerah", (2) tipe piramida sub-set setangkup (menjadikan kecamatan sebagai fasilitator dan pengembangan pemerintahan yang berjejaring--dalam kerangka manajemen kolaboratif) – dalam hal ini camat berperan sebagai *interplaying actor* atau *intermediary agency* yang menghubungkan masyarakat lokal dengan pemerintah di "atas desa",

(3) tipe "sapu lidi" (kecamatan menjadi pengikat aktivitas dinas-dinas teknis sektoral di daerah), (4) tipe sapu lidi tanpa ikatan (kecamatan berperan sebagaimana ditetapkan dalam UU 32 Tahun 2004 dan diisyaratkan dalam PP 72 Tahun 2005), dan (5) Tipe pusat pelayanan masyarakat – mereduksi camat hanya sebagai pelaksana pelayanan teknis kepada masyarakat tanpa fungsi pemerintahan dan kewenangan apapun (untuk melihat pola tata-pemerintahan kecamatan lebih lanjut lihat lampiran 1).

## 1.2. Perumusan Pertanyaan Penelitian

Sehubungan dengan hal di atas, muncul beberapa pertanyaan yang harus dijawab dalam kegiatan studi ini, yaitu

1. Apa peran dan kedudukan camat/kecamatan yang perlu dikembangkan untuk mendukung pemerintahan yang efektif serta pembangunan berbasis desa/kampung di kawasan pulau-pulau kecil dan perbatasan antar negara?
2. Peran-peran camat/kecamatan yang seperti apakah yang sebaiknya dikembangkan untuk meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat desa/kampung di kawasan pulau-pulau kecil dan perbatasan antar negara?
3. Bagaimana melakukan pentahapan penguatan camat dan kecamatan? Apakah seharusnya ada pentipologian kecamatan?

## 1.3. Metodologi

Untuk menjawab pertanyaan di atas beberapa langkah dilakukan oleh Tim Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB, yaitu :

1. Menganalisis peluang dan tantangan yang memperlihatkan pentingnya pengaturan didalam mengatasi kendala (*best practices to overcome barriers*) untuk pengembangan peran camat/kecamatan di dalam mekanisme pembangunan melalui diskusi-diskusi terbatas dengan berbagai pihak yang terkait (DEPDAGRI, BAPPENAS, dan Perguruan Tinggi),
2. Menyelenggarakan *Focus Group Discussion* (FGD) atau diskusi-diskusi multi-pihak dengan beberapa pihak di aras lokal kabupaten dan/atau provinsi untuk menampung berbagai gagasan, pengalaman dalam menghadapi kendala dan cara-cara mengatasinya, untuk memberi fungsi dan peran pada camat/kecamatan agar lebih berperan di dalam perancangan pembangunan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat terutama bagi kawasan pulau-pulau kecil dan perbatasan antar negara,
3. Merumuskan rekomendasi pengaturan peran kecamatan, mulai dari fungsi pemerintahan, manajemen didalam sistem perancangan pembangunan berdasarkan hasil-hasil diskusi multi-pihak untuk dijadikan pengaturan setingkat Permendagri.

Untuk pendalaman studi dilakukan FGD yang dilengkapi dengan wawancara mendalam di dua lokasi yaitu; (1) Kabupaten Halmahera Barat, Provinsi Maluku utara yang dalam

hal ini mewakili kawasan pulau - pulau kecil; dan (2) Provinsi Papua dengan beberapa kabupaten perbatasannya (Kota Jayapura, Kabupaten Jayapura, Kabupaten Keerom dan Kabupaten Pegunungan Bintang). FGD yang dilakukan di dua lokasi tersebut melibatkan multi-pihak yang mewakili: tokoh masyarakat/adat, pemerintah lokal tingkat desa, kecamatan, kabupaten dan provinsi, LSM/NGO Lokal, serta lembaga pendidikan tinggi.

## II. PRAKTEK TATA-PEMERINTAHAN KECAMATAN DI KABUPATEN HALMAHERA BARAT, MALUKU UTARA

### 2.1. Kecamatan dalam Perencanaan Pembangunan Wilayah Spasial Kabupaten Halmahera Barat – Maluku Utara

Hingga akhir 2008, Kabuapten (kepulauan) Halmahera Barat terdiri dari 9 (sembilan) kecamatan dan dalam waktu dekat akan mengalami pemekaran wilayah kecamatan lagi menjadi 12 kecamatan. Kesembilan kecamatan itu, adalah: (1) Kecamatan Jailolo; (2) Kecamatan Jailolo Timur; (3) Kecamatan Jailolo Selatan; (4) Kecamatan Sahu; (5) Kecamatan Sahu Timur; (6) Kecamatan Ibu; (7) Kecamatan Ibu Selatan; (8) Kecamatan Ibu Utara; dan (9) Kecamatan Loloda.

Secara spasial, letak wilayah antara satu kecamatan dengan kecamatan lainnya di Kabupaten Halmahera Barat relatif jauh. Bahkan, Loloda merupakan kecamatan yang letaknya terjauh dari Kecamatan Jailolo (Kecamatan Jailolo merupakan ibukota Kabupaten Halmahera Barat). Untuk mencapai kecamatan Loloda, orang harus menempuh perjalanan laut selama 1 (satu) jam dengan perahu cepat (*speedboat*) atau perjalanan darat selama lebih dari 2 (dua) jam - itupun dengan kondisi dan prasarana jalan yang sangat buruk, berbatu-batu dan licin jika hujan.

Oleh karena letak kecamatan yang saling “terisolasi”, dan jarak spasial beberapa kecamatan dengan ibukota kabupaten yang berjauhan, maka bupati menghadapi persoalan *rentang kendali pemerintahan* dan inefektivitas komunikasi yang cukup rumit. Dalam kondisi keterbatasan komunikasi antara bupati dengan penduduk dan ketidakberdayaan dinas-dinas untuk masuk ke kawasan-kawasan yang terisolasi, maka fungsi dan peran camat menjadi teramat sangat penting. Camat tidak saja menghubungkan *komunikasi administrasi (organisasi) pemerintahan* dari ibukota kabupaten ke daerah, melainkan juga *mewakili bupati dan menghubungkannya dengan segenap elemen masyarakat* sehingga kehadiran pemerintahan menjadi nyata di daerah (lokalisasi terpicil).

### 2.2. Masalah Rentang Kendali yang Terlalu Jauh dan Masalah Ambiguitas dalam Pendelegasian Kewenangan (Bupati kepada Camat)

Jarak spasial antar wilayah yang cukup jauh, membawa pengaruh cukup signifikan bagi rentang kendali pemerintahan dan pembangunan. Kondisi geografis kabupaten Halmahera Barat yang berpulau-pulau sangat merasakan kendala spasial ini dalam pemerintahan. Jarak spasial yang jauh antara wilayah kecamatan dengan ibukota kabupaten, menyebabkan ekonomi biaya tinggi yang harus ditanggung anggota masyarakat saat mereka melakukan pengurusan dan pembuatan KTP (Kartu Tanda Penduduk), KK (Kartu Keluarga), surat jual-beli tanah, atau surat keterangan lainnya.

Warga masyarakat di daerah terpencil harus mengeluarkan uang paling tidak sebesar 500 ribu rupiah hingga satu juta rupiah hanya untuk biaya transportasi ke kantor kabupaten (pulang pergi).

Oleh karena itu, tidak salah jika kemudian berkembang wacana sejak 2 (dua) tahun yang lalu untuk mendelegasikan sebagian wewenang bupati ke camat atau bahkan hingga kepada kepala desa, untuk menangani urusan-urusan tertentu yang mungkin dilakukan oleh unit administrasi kecamatan atau desa. Persoalannya, wacana tersebut hingga sekarang belum kunjung terealisasi menjadi kebijakan konkret. Platform hukum pendelegasian kewenangan berupa Peraturan Daerah (Perda) atau Surat Keputusan bupati yang mengatur tentang pendelegasian tersebut belum pernah terbentuk. Walaupun pernah ada wacana di DPRD bahwa pengurusan dan keputusan membuat KTP dan KK dikembalikan ke kecamatan, tetapi sampai sekarang belum ada tindaklanjut yang nyata atas wacana atau gagasan tersebut.

Bagi daerah, keengganan bupati untuk mendelegasikan sebagian urusan atau kewenangannya ke camat bisa disebabkan oleh banyak hal. Namun, faktor *meminimalkan resiko jabatan* adalah yang terpenting untuk disebutkan bagi kabupaten Halmahera Barat. Resiko itu bisa timbul apabila bupati salah memilih *platform regulasi* yang digunakannya untuk merumuskan suatu kebijakan pengaturan di daerah. Dalam hal ini bupati menghadapi posisi dilematis berupa ambiguitas sikap/interpretasi atas beberapa peraturan perundangan dari pemerintah pusat yang di lapangan saling menegasikan satu sama lain sifatnya, padahal pada waktu yang bersamaan bupati juga harus membuat regulasi dan kebijakan bagi daerahnya. Boleh jadi bupati lalu berpikir dalam kerangka "*the least cost theory*", yaitu meminimalkan biaya yang harus ditanggungnya bila sebuah kebijakan tentang pengaturan harus diambil.

Sebagaimana diketahui, dalam UU no. 32 tahun 2004 (pasal 126 ayat 2) diamanatkan tentang peluang pendelegasian sebagian kewenangan bupati kepada camat. Namun, pada saat yang bersamaan terdapat kerangka peraturan lain dari menteri dalam negeri (Mendagri) yang dikhawatirkan oleh bupati akan menyulitkan dirinya bila pasal 126 ayat 2 tersebut dijalankan atau dilakukan. Kebimbangan akan manakah dari sekian peraturan yang ada, yang harus dianutnya tersebut membuat *bupati mengalami kesulitan untuk memastikan sikapnya*. Contoh konkret dalam hal ini adalah, pengaturan dalam hal pengurusan KTP bagi warga masyarakat Halmahera Barat. Pengurusan administrasi kependudukan semestinya bisa dilakukan di level kecamatan demi meringankan beban (ekonomi) masyarakat. Tentu hal ini bisa dilakukan bila camat telah mendapatkan pendelegasian kewenangan dari bupati. Namun, bupati tak hendak mendelegasikan kewenangan itu, karena serta-merta ada keputusan dari Mendagri yang mengatakan bahwa masalah administrasi kependudukan harus diatur oleh Kantor Catatan Sipil yang berada di ibukota kabupaten. Dalam hal ini baik kecamatan maupun kantor catatan sipil sama-sama berstatus sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang sejajar. Mana dari keduanya yang akan dipilih oleh bupati? Kebingungan ini menyebabkan bupati sebagai penyelenggara pemerintahan di wilayah daerah otonom tingkat II menghadapi *posisi dilematis*. Bila bupati hendak mengutamakan (membela) kepentingan warganya, maka ia harus mengabaikan peraturan dari Mendagri dan mengikuti UU 32/2004. Artinya, bupati melanggar rambu-rambu dari Mendagri. Namun, pada dasarnya bupati tidak ingin melanggar satupun aturan yang datang dari Pemerintah

Pusat. Akibatnya, bupati lebih baik bersikap sebagai “safe player”, bermain pada ranah kebijakan peraturan yang memberikan resiko jabatan paling kecil baginya. Bila amanat pasal 126 ayat 2 hanya bersifat membolehkan dan bukan kewajiban, maka bupati memandang tidak perlu mengindahkan pesan pasal ini. Ia lalu lebih memihak pada peraturan Mendagri yang mewajibkan pengurusan administrasi kependudukan ke kantor catatan sipil. Dalam hal ini bupati mengalihkan resiko jabatannya dari dirinya kepada masyarakat berupa resiko peningkatan ekonomi biaya tinggi yang harus dipikul (dibayarkan) oleh setiap warga kabupaten tersebut dalam mengurus KTP. Artinya, ketakutan bupati untuk mengambil sikap, telah memberikan konsekuensi ekonomi biaya tinggi (yang berarti pula penurunan tingkat kesejahteraan) bagi warga masyarakatnya. Kegamangan inilah yang menjelaskan mengapa proses pendelegasian sebagian wewenang bupati ke camat di Kabupaten Halmahera Barat tinggal sekedar wacana belaka.

Sekalipun demikian, bupati juga tidak ingin dianggap mengabaikan amanat pasal 126 ayat 2 UU 32/2004. Pesan utama tentang pendelegasian kewenangan menurut pasal dan ayat tersebut diwujudkan dalam bentuk kebijakan-pengaturan yang “aman”. Ruang aman kebijakan itu adalah pelayanan publik “penyediaan jasa pendeta” untuk pernikahan di daerah-daerah komunitas kristiani. Melalui kebijakan ini, bupati Halmahera Barat mendelegasikan sebagian wewenang pencatatan sipil (perkawinan) dari tangan bupati (kantor catatan sipil) di ibukota kabupaten ke tangan para pendeta di kecamatan pelosok daerah. Kebijakan ini dianggap cukup tinggi urgensinya bagi masyarakat, mengingat pernikahan adalah hak setiap warga. Dengan pendelegasian kewenangan untuk menikahkan warga ini, bupati berusaha mengurangi beban ekonomi bagi warganya. Selama ini warga mengeluhkan besarnya biaya pernikahan karena pencatatan pernikahan harus dilakukan di kantor catatan sipil, yang lokasinya ada di ibukota kabupaten Halmahera Barat, yang secara spasial jaraknya sangat jauh dari pelosok kecamatan. Persoalannya, dari derajat urgensinya, pencatatan pernikahan sebenarnya berada di bawah pengurusan KTP dan (pencatatan perubahan) KK. Karena, KTP dan KK berlaku bagi semua warga yang berusia 17 tahun ke atas, sementara pernikahan tidak dilakukan oleh setiap warga.

Salah satu contoh lain untuk memecahkan permasalahan rentang kendali pemerintahan dan pelayanan publik yang terlalu jauh di Kabupaten Halmahera Barat, didapati di Kecamatan Ibu, Kecamatan Ibu-Selatan dan Kecamatan Ibu-Utara serta Kecamatan Loloda. Bagi kecamatan-kecamatan yang jaraknya cukup terisolasi tersebut, dibuatkan kebijakan khusus bupati, yaitu dengan memperbesar porsi pembagian/distribusi dana APBD (Anggaran Dan Pendapatan Belanja Daerah/APBD) Kabupaten Halmahera Barat. Sebagaimana diketahui pada tahun 2008 nilai total APBD Kabupaten Halmahera Barat adalah sebesar 525 milyar rupiah. Terdapat kebijakan bupati untuk mengalokasikan APBD bagi pembangunan infrastruktur sekitar 70 persen, seperti pembangunan jalan, jembatan, dan sarana transportasi lainnya; dan sekitar 30 persen sisanya untuk peningkatan pelayanan publik. Dengan memberikan proporsi pembangunan agak besar pada keempat kecamatan yang letaknya terisolasi tersebut, harapannya ke depan jarak spasial ke ibukota kabupaten dapat diperpendek (berupa waktu tempuh perjalanan ke ibukota kabupaten yang lebih cepat).

### 2.3. Camat dan Kecamatan: Arah Penguatan Peran dan Fungsi

Walaupun status kecamatan tereduksi dalam struktur pemerintahan daerah dari 'perangkat wilayah' (menurut UU No. 5 tahun 1974) menjadi 'perangkat daerah' (menurut UU No. 22 tahun 1999 dan dipertegas lagi dalam UU No. 32 tahun 2004 serta PP No. 72 tahun 2005), namun hal itu tidak menjadikan kecil peran dan fungsi camat di Kabupaten Halmahera Barat. Ada beberapa pertimbangan mengapa camat masih dibutuhkan disana.

**Nilai-nilai kultural dan historis** dari jaman kesultanan. Secara kesejarahan Halmahera Barat (seperti Kesultanan Ternate-Tidore, Adat Sahu, dan lainnya), menunjukkan bahwa camat dan pemerintahan kecamatan kala itu merupakan lembaga yang dibutuhkan oleh raja. Camat (atau lembaga semacamnya) di jaman kesultanan dahulu, populer disebut dengan "*sangaji*", yang diangkat oleh Sultan berdasarkan kemampuan supranatural yang dimilikinya. Kekuatan untuk menguasai alam supranatural diperlukan karena seorang "*sangaji*" utamanya bertugas untuk menghimpun '*coong*', yaitu berupa perpanjangan tangan dari tugas dan fungsi sultan, seperti mengantar dan mengumpulkan beras sebagai '*upeti*', dan lain sebagainya. Peran dan fungsi camat pada saat ini sebagai perpanjangan tangan bupati ke masyarakat di daerah, sungguh tidak jauh berbeda dengan peran dan fungsi "*sangaji*" di masa lalu yang merupakan perpanjangan tangan Sultan. Hal yang membedakannya adalah, camat tidak lagi mengumpulkan upeti namun lebih untuk mendekatkan pembangunan pada masyarakat, melalui tugas sebagai SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

Kondisi **sarana/prasarana transportasi** antar pulau yang masih sangat terbatas dan memprihatinkan di Kabupaten Halmahera Barat menjadikan peran dan fungsi camat (terutama di daerah/lokasi terpencil) tetap dibutuhkan. Harapannya, dengan keberadaan camat maka segala sesuatu urusan yang diperlukan oleh warga dapat diselesaikan di tingkat kantor kecamatan, sehingga masyarakat terhindar dari ekonomi biaya tinggi. Namun, cita-cita ini hingga saat ini masih sekedar menjadi wacana di Halmahera Barat. Masyarakat yang tinggal di daerah terpencil sangat berharap bahwa semua urusan yang harus diselesaikannya dengan negara bisa tuntas di kantor camat tanpa perlu ke ibukota kabupaten yang jauh jarak spasialnya.

Camat berperan sebagai **media komunikasi pemerintahan** dan membantu efektivitas tata-pemerintahan. Selama **media dan alat komunikasi** modern belum tersedia bagi pedalaman maupun hubungan antar-pulau, maka peran dan fungsi Camat menjadi sangat dibutuhkan. Bagi bupati, segala informasi yang mendukung proses-proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan berbasis masyarakat dapat diperoleh secara lebih mudah melalui camat. Artinya, camat berperan ganda, di satu sisi menyediakan informasi yang memadai bagi bupati untuk mengambil keputusan yang sesuai dengan realitas lokal di daerah pedalaman/pulau terpencil (yang tidak dapat dijangkau langsung oleh bupati). Disisi lain, camat dapat dimanfaatkan sebagai *hub* yang menghubungkan bupati dengan masyarakat. Dengan peran yang demikian maka, setiap informasi yang diputuskan di kantor kabupaten dapat segera disebarluaskan kepada kepala desa dan masyarakat yang ada dalam wilayah suatu kecamatan. Artinya, dalam konteks pulau-pulau yang terpencil dan terpisah-pisah seperti itu *peran dan keberadaan camat dan kecamatan sangat mutlak diperlukan*. Karenanya, posisi camat dan kecamatan

bagi daerah seperti ini justru perlu diperkuat demi meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat.

Fakta tentang luasnya peran camat yang dimainkan secara efektif di Kabupaten Halmahera Barat menunjukkan bahwa, status kewenangan camat di Halmahera Barat pun keadaannya tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di wilayah lain di Indonesia. Camat menjadi tempat bermuaranya semua keluhan-kesah, komplain 'persoalan-persoalan' sosial-ekonomi-politik dan kemasyarakatan yang terjadi di lapangan, sementara camat tidak bisa berbuat apa-apa karena tidak adanya kewenangan dan anggaran untuk mengatasi solusi atas persoalan-persoalan tersebut. Pandangan masyarakat pun masih menganggap bahwa seluruh persoalan di lapangan adalah tanggung jawab camat (sebagai wakil bupati di daerah) untuk menanganinya. Masyarakat umumnya tidak mengetahui (dan tidak mau tahu) bahwa camat kini tidak lagi memiliki kewenangan seluas dahulu (semasa UU 5/1974) masih berlaku. Atau, walaupun masyarakat mengetahui tentang ketiadaan kewenangan pada Camat untuk mengatasi persoalan di lapangan, mereka pun tidak mau peduli. Artinya, camat masih dianggap sebagai tokoh pemerintahan yang segala-galanya (wakil pemerintah pusat hingga kabupaten) dimana segala keluhan, pengaduan, dan aspirasi dialamatkan kepadanya.

Kewenangan yang dimiliki camat pada saat ini hanya terbatas pada *kewenangan atributif* saja dan bukan (belum) meliputi *kewenangan delegatif*. Praktek ketata-pemerintahan yang berjalan di Halmahera Barat menunjukkan bahwa sekalipun keberadaan camat sangat diperlukan, namun belum ada *niatan politik* dari bupati untuk membuat SK atau peraturan apapun namanya yang memungkinkan camat tidak hanya berhenti pada kewenangan atributif semata-mata. Padahal, di sisi lain, terdapat fakta bahwa semua persoalan selalu datang kepada camat. Meski UU 32 tahun 2004 telah memberikan rambu-rambu positif atau bahkan memberikan amanat yang memungkinkan pendelegasian kewenangan dari bupati kepada camat, namun niat itupun belum terlintas hingga saat ini. Persoalan ambiguitas orientasi peraturan perundangan sebagaimana telah dijelaskan di bagian awal dari tulisan ini bisa jadi mendasari pertimbangan ini. Selain itu, adanya PP No.19 tahun 2008 tentang kecamatan, seharusnya bisa membuat posisi camat lebih kuat, namun luas kewenangan camat lagi-lagi hingga saat ini belumlah berubah seperti yang diharapkan.

Melihat posisi strategis camat di kawasan kepulauan, sangatlah wajar bila ada harapan untuk *memperluas kewenangan camat* tanpa harus kembali ke semangat UU No. 5 tahun 1974. Ada beberapa hal yang perlu ditegaskan kembali dalam hal ini: (1) kehadiran camat di wilayah kepulauan *tetap dan bahkan sangat diperlukan* sebagai "jembatan" komunikasi pembangunan dan komunikasi administratif antara pemerintah daerah dan masyarakat, serta untuk peningkatan efektivitas pelayanan publik bagi warga masyarakat di kawasan yang sulit; (2) camat di kawasan kepulauan perlu *diperkuat fungsi dan peranannya* dengan memperluas *kewenangan delegatif* yang dapat diperoleh dari bupati – dengan keleluasaan kewenangan ini diharapkan banyak kebutuhan pelayanan kepada publik yang dapat diselesaikan di tingkat kecamatan, sehingga menekan ekonomi biaya tinggi yang harus ditanggung warga masyarakat; (3) proses pendelegasian kewenangan perlu dirumuskan bertahap-tahap, dimulai dari yang paling "primitif" berupa *kesediaan bupati untuk mendelegasikan kewenangan* melalui penerbitan surat keputusan atau apapun

yang setara. Bila hal ini telah dipenuhi, baru dipikirkan untuk melakukan pendelegasian kewenangan secara selektif sesuai kemampuan camat di masing-masing wilayah.

#### 2.4. Penguatan Camat sebagai Manajer Wilayah

Posisi Camat saat ini menurut UU No.32 tahun 2004 memiliki ruang gerak yang terbatas. Camat hanya sebagai perpanjangan tangan (unsur pembantu) seorang Bupati dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Padahal jika terjadi masalah, seperti masalah pembangunan, masalah kemiskinan, konflik antar suku dan antar agama, dan masalah kemasyarakatan lainnya didalam ruang lingkup kecamatan, maka Camatlah orang pertama yang dicari dan harus bertanggungjawab terhadap semua yang terjadi, sementara Camat tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan itu. Menghadapi kewenangan Camat yang terbatas tersebut, ASDA I Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat Bpk. Muchlis (56 thn, mantan Camat), menyatakan bahwa:

*Sesungguhnya tidak ada yang salah dengan UU 32 tahun 2004, namun yang terpenting adalah bagaimana Pemkab (mampu) menginterpretasikan pasal-pasal dalam UU tersebut sehingga pemerintahan di kabupaten dan kecamatan menjadi lebih efektif.*

Maksudnya, bila bupati hendak mengoptimalkan fungsi camat (melalui pendelegasian kewenangan) dengan menggunakan platform UU 32/2004 pun sesungguhnya bisa. Persoalannya, adalah kesediaan untuk mengoptimalkan peran ini yang belum terbentuk di pucuk pimpinan eksekutif tertinggi pemerintahan daerah tingkat II Halmahera Barat.

Sebagai solusi antara, muncul kesimpulan sementara (dari hasil beberapa kali *focus group discussion*) adanya pemikiran bahwa sebaiknya Camat menjadi seorang yang memiliki keahlian "manajemen-pemerintahan" di tingkat wilayah kecamatan (tanpa memiliki kewenangan pengaturan) yang mengkoordinasikan berbagai Unit Pelayanan Teknis (UPT) dari SKPD-SKPD (dinas teknis) yang berada dibawah wewenang/kendali Bupati. Pemikiran itu juga sekaligus menjawab adanya persoalan mis-koordinasi perencanaan seperti pada saat Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan), yang memang selama ini diluar kendali seorang camat. Penegasan fungsi "manajerial kewilayahan" oleh camat ini seperti diungkapkan dalam diskusi dengan ASDA I Kabupaten Halmahera Barat (Bpk. Muchlis, 56 thn, seorang mantan Camat) sebagai berikut:

*Fakta di lapangan menunjukkan bahwa ada persoalan koordinasi perencanaan seperti Musrenbang yang diluar kendali camat. Koordinasi yang diamanatkan kepada camat, tidak jalan. Perencanaan antar SKPD, harus mengapresiasi (keberadaan) kecamatan. Selain itu, di lapangan juga muncul permasalahan ada "lag" interpretasi, bagaimana memahami kewenangan yang didelegasikan itu di level "staf" atau SKPD. Pada kondisi seperti itu, bupati akan mengikuti saja, tergantung bagaimana SKPD berkehendak. Dalam Forum SKPD, camat-camat diajak ikut berdiskusi, tetapi "suara camat" kurang dihargai, karena yang punya pekerjaan dalam perencanaan pembangunan adalah SKPD sektoral sehingga SKPD tidak hirau dengan (keberadaan camat dari berbagai) kecamatan-kecamatan.*

Dari pernyataan tersebut sangat tampak nyata, bahwa posisi camat dan kecamatan dianak-tirikan selama ini dalam pemerintahan, padahal camat dan kecamatan memiliki potensi untuk melakukan sesuatu yang dapat meningkatkan efektivitas ketata-

pemerintahan. Ada gagasan, bagaimana bila camat ke depan tampil mengelola kegiatan-kegiatan yang sudah diputuskan di tingkat Forum SKPD, utamanya manakala program atau kegiatan tersebut meluncur ke wilayah kecamatan/desa-desa. Namun, lagi-lagi hal ini memerlukan keberanian politis bupati untuk membuat kebijakan.

Tanpa keterlibatan camat, selama ini pelaksanaan musrenbang dinilai oleh berbagai pihak sangat tidak efektif. Dipandang tidak efektif, karena pelaksanaan rutin tahunan musrenbang cukup menghabiskan anggaran, namun tidak disertai dengan output pembangunan yang jelas dan terarah. Seharusnya hal ini bisa dikurangi, bila camat dapat memainkan peran yang menjembatani antara perencanaan-pengambilan keputusan dan pengelolaan kegiatan di tingkat kecamatan. Hal ini secara eksplisit diungkapkan oleh Bpk. Saban Ali (45 thn, Camat Jailolo), seperti dibawah ini:

*SKPD jika dilihat dari 'sepak terjang' nya memiliki program yang bisa dilakukan di pos-pos kegiatan di tingkat kecamatan. Tetapi persoalannya, hasil-hasil yang dibicarakan di level Musrenbang dengan yang dijalankan oleh SKPD teknis berbeda dengan apa yang sudah dirumuskan oleh Musrenbang. Kenyataan ini membuat camat (yang mengkoordinasikan Musrenbang) mendapatkan komplain dari masyarakat di desa-desa dalam wilayah kerja Kecamatan. Oleh karena itu, camatlah yang menjadi tempat bermuaranya semua komplain "persoalan", sementara itu camat tidak bisa berbuat apa-apa karena tidak ada kewenangan (dan juga anggarannya pun tidak ditanggannya).*

Satu-satunya fungsi camat yang terpenting saat ini adalah fungsi koordinasi. Selama ini disinyalir bahwa koordinasi yang diamanatkan kepada seorang camat tidaklah dapat berjalan seperti yang diharapkan. Koordinasi yang seringkali diklaim oleh camat biasanya tidak lebih dari sekedar rapat-rapat yang kadangkala tidak diikuti dengan tindak-lanjut (langkah aksi) dari rapat-rapat tersebut. Fungsi koordinasi yang dipegang camat juga tidak dapat membuat keputusan tindak lanjut atas materi yang dirundikannya. Artinya, koordinasi yang dimiliki camat adalah koordinasi "pepesan kosong" yang tidak memiliki kekuatan apapun.

Untuk memberdayakan dan mengefektifkan fungsi koordinasi, diusulkan, bahwa fungsi camat bergeser menjadi manajer wilayah. Jika Camat ditempatkan sebagai manajer bagi wilayahnya, maka camat akan memiliki ruang gerak yang lebih leluasa dan diyakini dapat mengambil langkah relatif lebih cepat dalam mengatasi permasalahan yang terjadi di wilayah kerjanya.

Selain itu, rentang kendali yang panjang dari bupati ke daerah-daerah terisolir dapat diatasi dengan ditempatkannya camat sebagai manajer wilayah. Dengan fungsi ini, camat memiliki sedikit kewenangan untuk mengelola segala kegiatan yang ada di wilayahnya, walaupun dalam hal ini ruang lingkup keewenangan camat sebagai seorang manajer tetap 'tidak seluas dan sebebas' seperti saat mereka berada di masa UU No.5 Tahun 1974.

Dengan statusnya sebagai "manajer wilayah", maka perencanaan pembangunan yang direbug pada forum antar SKPD dalam realisasinya perlu memperhitungkan benar-benar kemampuan camat dan kecamatan dimana proyek atau program akan berlangsung. Dalam forum SKPD yang rutin dilaksanakan selama ini, camat-camat memang diajak ikut hadir dalam diskusi, tetapi "suara camat" tidak diapresiasi dan tidak dihargai samasekali. Dinas-dinas sektoral merasa berada "di atas angin", karena SKPD sektoral-lah yang memiliki kegiatan (pekerjaan) dan dana bagi pembangunan. Bahkan,

dengan statusnya sebagai penerima kewenangan teknis dari bupati, SKPD sektoral kini dapat menerobos langsung masuk ke desa dan melangkahi keberadaan camat di kecamatan. Camat yang tidak tahu-menahu aneka bentuk program dan proyek yang datang ke desa-desa di wilayah kerja administratifnya, biasanya mengetahui keberadaan suatu kegiatan belakangan pada saat kegiatan bermasalah. Pada saat itu, kepala desa biasanya mengadu ke camat dan tidak menutup kemungkinan terjadi konflik internal antara kepala desa dan camat karena kesalahpahaman. Bpk. Yusuf (50 thn, tokoh masyarakat di Kabupaten Halmahera Barat) terkait dengan hal tersebut diatas, menyatakan bahwa:

*Pemerintah kabupaten dan masyarakat diharapkan mencari jalan-tengah bagaimana agar camat bisa [lebih] efektif dalam menjalankan pemerintahan, tetapi bukan menjadikannya kembali sebagai "penguasa wilayah". Bila camat (kecamatan) dipandang sebagai SKPD, rasanya agak kurang pas karena SKPD arena-kerja atau tupoksinya 'sektoral'. Sementara camat arena-kerja atau tupoksinya 'teritorial'. [Namun untuk merealisasikan jalan-tengah ini] ada ketakutan yang luar-biasa ditunjukkan oleh pemerintah kabupaten. Bupati takut mengambil tindakan yang hanya berpedoman pada satu peraturan saja. Ia khawatir peraturan acuan tersebut bertentangan dengan peraturan yang lain. Kekhawatiran selanjutnya, adalah datangnya KPK yang 'mempertanyakan' dan 'menciduk' pejabat yang membuat keputusan yang salah tersebut.*

Sekalipun terdapat ketakutan yang dihadapi oleh bupati untuk mengambil keputusan, namun "jalan-tengah" untuk menjadikan camat sebagai manajer wilayah adalah yang paling tidak beresiko (dibandingkan bila melalui pendekatan pendelegasian kewenangan). Dengan memberi kewenangan sebagai "manajer wilayah" (**bukan penguasa wilayah**) maka seorang camat sesungguhnya diberi kepastian untuk berperan lebih besar di wilayah kerjanya. Sebagai "manajer wilayah", camat dapat segera mengambil keputusan terhadap segala permasalahan yang dihadapi di wilayah kerjanya. Disamping itu, camat juga memiliki "kewenangan" untuk ikut membuat perencanaan pembangunan dalam skala terbatas sesuai dengan ruang lingkup wilayah kerja kecamatannya. Dengan kata lain, camat diharapkan memiliki keleluasaan untuk merencanakan segala sesuatunya yang terkait dengan pembangunan wilayahnya, dan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat dan mendekatkan pelayanan publik ke masyarakat di wilayahnya.

Dalam diskusi juga mengemuka pemikiran, bahwa jika camat kelak menjadi "manajer wilayah", maka sebaiknya juga camat menjalankan *fungsi pengawasan dan pengendalian* (monitoring dan evaluasi). Pemikiran ini muncul dari berbagai dasar permasalahan nyata bahwa seringkali camat tidak dilibatkan dalam menilai perencanaan dan mengevaluasi realisasi program pembangunan, padahal camat harus membubuhkan tanda-tangan ketika terjadi acara penyerahan suatu bentuk aktivitas pembangunan di wilayahnya. Seperti yang muncul dan dikemukakan oleh Bpk. Agus (40 thn, Kepala Desa Porniti):

*Camat semestinya juga punya atau menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian. Seringkali Dinas PU (SKPD) tidak memberikan data dan informasi tentang RAB [Rencana Anggaran Belanja] proyek bangunan kepada camat. Padahal camat harus ikut tandatangan saat penyerahan bangunan, ketika program itu selesai. Pada saat itulah camat seolah-olah [telah menerima hasil pekerjaan tanpa mengetahui seperti apa dan bagaimana kualitas bangunan yang seharusnya]. Camat dalam hal ini 'hanya sebagai legitimator' proyek-proyek Dinas PU [saja di wilayahnya], tetapi bukan pengawas proyek yang sebenarnya. Masalahnya, saat masyarakat komplain [manakala kualitas bangunan sangat buruk], mereka selalu mengkomplainnya ke camat. Dalam keadaan seperti ini, camat tidak bisa berbuat banyak.*

Dalam merealisasikan perannya sebagai “manajer wilayah”, maka sudah barang tentu camat seyogianya bekerja tidak seorang diri. Melainkan, ia harus membentuk tim yang solid. Agar camat dapat berfungsi efektif sebagai “manajer wilayah”, maka seharusnya capat membangun ‘*team work*’ yang baik dengan staf yang memadai dan disertai *job description* yang jelas. Bangunan kerja tim itu tampak pada pembagian fungsi dan kerja antara camat dan sekretaris camat (sekcama), dimana camat melakukan kegiatan yang berkaitan dengan hubungan keluar kantor kecamatannya (karena membina jaringan kerja hierarkhikal dan horizontal), sedangkan sekcama dapat membina hubungan internal di dalam kantor kecamatan. Dengan kondisi demikian, *kerja tim* menjadi efektif. Selama ini *relationship* dan pembagian kerja antara camat-sekcama sesungguhnya tersamar dan tidak jelas. Seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Basir (40 thn, tokoh masyarakat di Jailolo):

*Ketika camat berperan sebagai manajer wilayah maka harus difungsikan juga sekcama dalam pemerintahan. Utamanya, sekcama bergerak ke 'bawah' dan camat bergerak ke 'atas' [keluar]. Idealnya, seorang bupati hendaknya mengetahui bagaimana memberikan “peran ganda” kepada camat dalam pemerintahan dan pembangunan, kalau memang camat adalah perpanjangan tangan bupati. Namun hal itu tidak pernah terjadi.*

Dengan pernyataan itu, sesungguhnya camat sangat diharapkan menjadi semacam “interplaying-actor” yang memainkan peran ganda keluar organisasi pemerintahan dan ke dalam organisasi pemerintahan kecamatan. Dengan harapan seperti itu, maka layaknya manajer sebuah organisasi, maka tuntutan berikutnya adalah pembinaan sifat-sifat “entrepreneurship” yang lebih kuat. Sikap kewirausahaan tidak dimaksudkan hendak menswastanisasi camat dan kecamatan, namun lebih diarahkan pada tuntutan untuk meningkatkan sifat inovatif, keuletan, dan progresivitas dari camat. Sikap itu dapat dibentuk melalui bimbingan dan asistensi teknis yang kontinu.

## 2.5. Ikhtisar

Praktek tata-pemerintahan kecamatan di Kabupaten Halmahera Barat memberikan pelajaran bahwa untuk kawasan kepulauan diperlukan pendekatan penguatan kecamatan yang agak berbeda bila dibandingkan dengan wilayah lain. Sebagaimana telah disinggung beberapa hal berikut ini perlu ditegaskan kembali: (1) kehadiran camat di wilayah kepulauan tetap dan bahkan sangat diperlukan sebagai “jembatan” komunikasi pembangunan dan komunikasi administratif antara pemerintah daerah dan masyarakat, serta untuk peningkatan efektivitas pelayanan publik bagi warga masyarakat di kawasan yang sulit; (2) camat di kawasan kepulauan perlu diperkuat fungsi dan peranannya dengan memperluas *kewenangan delegatif* yang dapat diperoleh dari bupati – dengan keleluasaan kewenangan ini diharapkan banyak kebutuhan pelayanan kepada publik yang dapat diselesaikan di tingkat kecamatan, sehingga menekan ekonomi biaya tinggi yang harus ditanggung warga masyarakat; (3) proses pendelegasian kewenangan perlu dirumuskan bertahap-tahap, dimulai dari yang paling “primitif” berupa *kesediaan bupati untuk mendelegasikan kewenangan* melalui penerbitan surat keputusan atau apapun yang setara. Bila hal ini telah dipenuhi, baru dipikirkan untuk melakukan pendelegasian kewenangan secara selektif sesuai kemampuan camat di masing-masing wilayah; (4) terdapat “jalan tengah” yang dapat ditempuh oleh Kabupaten Halmahera Barat atau kabupaten lain yang setipe dengannya, untuk memberdayakan camat sebagai “manajer

wilayah” yang bertugas utama mengelola semua program/proyek dan aktivitas pembangunan yang telah diputuskan bupati dan dijalankan oleh SKPD lain di wilayah kecamatannya. Sebagai manajer wilayah, camat harus berperan aktif, akomodatif, luwes, ulet sekaligus inovatif dan progresif. Untuk mencapai hal itu, maka cara berpikir model lama yang dianut camat-camat hari ini harus ditinggalkan. Persoalannya, untuk mencapai hal ini diperlukan bantuan teknis, pelatihan dan bimbingan berkelanjutan yang cukup intensif. Kembali kini kepada bupati maukah ia melakukan semua itu demi naiknya derajat kesejahteraan masyarakat di wilayahnya?

### III. PRAKTEK TATA-PEMERINTAHAN KECAMATAN (DISTRIK) DI PROVINSI PAPUA

#### 3.1. Pengaturan Kecamatan di Kabupaten Jayapura: Antara UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus dan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Terdapat sebuah kenyataan bahwa secara keseluruhan kondisi ketata-pemerintahan di provinsi Papua sejak diberlakukannya UU 22/1999, ditandai oleh banyaknya regulasi yang tidak berjalan sesuai harapan. Dikatakan sebagai tidak berjalan sesuai dengan harapan, karena semangat *devolusi kewenangan dan pengaturan yang sangat berlebihan* telah membuat banyak bupati dan walikota dengan kapasitas pemerintahan yang sangat terbatas sulit untuk melakukan penyesuaian secara cepat bagi terpenuhinya tuntutan pemerintahan yang baik. Lima tahun berselang dengan kedatangan UU 32/2004, keadaan ketata-pemerintahan di daerah-daerah otonom tingkat II di provinsi Papua pun tidak berubah secara signifikan.

Dalam hal posisi kecamatan atau distrik, dikatakan oleh kalangan anggota legislatif DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua – dewan perwakilan rakyat tingkat provinsi papua) bahwa *kekuasaan kecamatan atau distrik terus melemah* terhadap pemerintah kabupaten sebagai akibat hilangnya kewenangan kewilayahan yang dahulu dipunyainya. Beberapa fungsi pelayanan publik pun tidak dapat diperankan, karena justru semua kewenangan itu ditarik ke kabupaten. Keadaan ini berlangsung hingga sebelum diundangkannya UU 21/2001 tentang otonomi khusus di tahun 2001. Harapan sebenarnya mulai berkembang tatkala UU otonomi khusus diundangkan. Namun harus diakui bahwa ternyata UU otonomi khusus Papua pun tidak banyak meng-address persoalan kecamatan (distrik) dan kampung (desa) di provinsi Papua, sehingga penguatan kelembagaan distrik dan kampung menjadi kurang mendapatkan legitimasi hukum. “Kekosongan hukum” ini membuat pengaturan distrik dan kampung semakin tidak pasti melalui rejim otonomi khusus. Sementara itu keragaman pemahaman setiap penguasa wilayah daerah otonom tingkat II (bupati dan walikota) terhadap UU 32/2004 dalam menata tata-pemerintahan di daerah, menjadikan posisi distrik di satu dan lain kabupaten menjadi beraneka-ragam, tergantung bagaimana selera dan interpretasi bupati/walikota terhadap kebijakan desentralisasi.

Pengaturan tentang distrik oleh bupati/walikota di provinsi Papua tidak dapat secara sepenuhnya mengacu kepada UU otonomi khusus. Pengaturan distrik lebih mengikuti pasal-pasal pada UU 32/2004 terutama pasal 126 ayat 2 yang menegaskan bahwa: “kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya *memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota* untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Hal ini dikarenakan UU 32/2004 lebih jelas mengatur kecamatan (distrik) dan desa, sementara UU otonomi khusus, jauh lebih banyak mengatur persoalan politik pemerintahan daripada administrasi pemerintahan.

Substansi pasal 126 ayat 2 UU 32/2004 dijadikan betul-betul sebagai penguatan untuk mengatur kecamatan oleh sebuah kabupaten di provinsi Papua. Kabupaten Jayapura yang telah lebih dahulu mengantisipasi pendelegasian kewenangan melalui surat keputusan bupati (SK Bupati Jayapura No. 371/2002 tentang “pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari bupati kepada kepala distrik”), seolah mendapatkan penegasan yang luarbiasa dari pasal dalam UU 32/2004 tersebut. Pedoman pembuatan SK tersebut sebenarnya adalah UU 22/1999 dan UU 21/2001 tentang otonomi khusus Papua. Namun legitimasi paling kuat adalah dari UU 32/2004. Hampir semua bidang yang berada dalam wilayah otoritas bupati dilimpahkan kepada kepala distrik (camat). Bidang dan sektor kewenangan yang dilimpahkan adalah:

1. Bidang pemerintahan, meliputi sektor-sektor: (a) pemerintahan umum; (b) kependudukan dan catatan sipil, (c) politik, ketentraman dan ketertiban, (d) pertanahan, (e) pemberdayaan masyarakat kampung.
2. Bidang pertanian, meliputi sektor-sektor: (a) pertanian tanaman pangan dan hortikultura, (b) perkebunan, (c) peternakan, (d) penyuluhan intensifikasi pertanian, (e) kelautan dan perikanan.
3. Bidang lingkungan hidup.
4. Bidang pengawasan.
5. Bidang pendidikan dan pelatihan.
6. Bidang keuangan dan pendapatan daerah.
7. Bidang kepegawaian.
8. Bidang kesehatan.
9. Bidang pekerjaan umum.
10. Bidang perindustrian, perdagangan dan koperasi.
11. Bidang perhubungan.
12. Bidang pendidikan dan pengajaran.
13. Bidang kesejahteraan sosial.
14. Bidang perumahan
15. Bidang pariwisata, seni dan budaya
16. Bidang kehutanan.
17. Bidang informasi dan komunikasi
18. Bidang perencanaan pembangunan daerah
19. Bidang hukum dan HAM
20. Bidang ketenagakerjaan

Dengan adanya SK Bupati ini, maka Kabupaten Jayapura selangkah di depan kabupaten lain di provinsi Papua bahkan juga di provinsi lain di luar Papua. Melihat banyaknya (dan menyeluruhnya) bidang yang dicakup oleh SK Bupati tersebut, sekilas hal ini menunjukkan bahwa telah ada *political-will* atau minimal *goodwill* yang sangat baik dari bupati kepada kepala distrik (camat). Mengapa dikatakan ada *political will* yang baik? Karena, dari temuan studi-studi terdahulu, sangat jarang ditemukan teladan di wilayah lain, dimana seorang bupati memiliki kesediaan (*willingness*) untuk melimpahkan kewenangannya ke bawah dengan penguatan sebuah SK. Meskipun demikian, kenyataan di lapangan sebenarnya menunjukkan bahwa pelimpahan kewenangan dari bupati kepada kepala distrik di wilayah kabupaten Jayapura tersebut belumlah sepenuhnya seperti yang apa yang diharapkan.

Dalam kasus Kabupaten Jayapura, sekalipun banyak kewenangan (secara tertulis) dilimpahkan kepada kepala distrik dari bupati, namun persoalannya pelimpahan kewenangan secara riil belumlah terjadi. Hal ini disebabkan *tidak disertainya pelimpahan kewenangan tersebut dengan anggaran, personalia dan infrastruktur* yang memadai. Pelimpahan kewenangan juga tidak dievaluasi seberapa efektif kinerjanya, sehingga setiap saat dapat ditinjau dan dipilih mana dari banyak kewenangan tersebut yang terus-menerus dioperasionalisasikan dan mana yang tidak operasional sehingga perlu dicabut (atau dikembalikan ke bupati). Karena sifat pelimpahan kewenangan yang (hanya di atas kertas) demikian itulah, maka SK Bupati Jayapura tentang pelimpahan kewenangan (*delegated authority*) tersebut, tampak seperti sekedar *template* atau "*daftar menu*" sejumlah kewenangan yang bisa didelegasikan yang sewaktu-waktu dapat digunakan oleh penguasa daerah otonom tingkat II bila suatu saat kelak bupati hendak mendelegasikan kewenangannya ke kepala distrik. Dengan kondisi yang demikian, maka *SK tersebut sebenarnya belum dapat dikatakan sebagai teladan sukses (best-practices)* bagi praktek pemerintahan distrik yang efektif. Namun, keberanian politis dan *political-will* bupati Jayapura dalam hal ini perlu mendapatkan apresiasi tersendiri.

Keengganan bupati untuk mengoperasionalisasikan pelimpahan kewenangan secara nyata bisa juga didasari oleh ketidakinginan akan terjadinya konflik antar SKPD di wilayah administratifnya. Sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di Kabupaten Jayapura, sebuah distrik yang mendapatkan pelimpahan kewenangan pada bidang/sector tertentu (menurut SK bupati Jayapura tersebut), maka posisi administratifnya segera (berpotensi) berbenturan dengan posisi SKPD teknis (dinas) lainnya. Hal ini terjadi, dalam keadaan bila kepala-kepala distrik juga mengerjakan tugas-pokok dan fungsi dinas lain, karena mereka mendapatkan delegasi wewenang dari bupati. Pertimbangan inilah yang mungkin menjadikan SK tersebut juga tidak segera operasional di lapangan. Keengganan bupati untuk mengimplementasikan SK tersebut, salah satunya dikarenakan semangat untuk menghindari benturan antara SKPD versus distrik di wilayah administratifnya.

Dengan demikian disimpulkan sementara bahwa kebijakan daerah tentang pelimpahan kewenangan dari bupati kepada camat atau kepala distrik sungguh tidaklah mudah untuk dijalankan. Ia menuntut prasyarat-prasyarat sosial-administratif (penghindaran konflik antar SKPD), hingga ke prasyarat kecukupan anggaran dan prasarana serta personalia untuk mendukungnya. Selain itu, adanya *niat-baik* dan *political will* dari bupati adalah prasyarat terpenting agar terjadinya pendelegasian kewenangan. Tanpa ada keinginan politik yang baik dari bupati, maka kecamatan (distrik) tetaplah sebuah SKPD yang diakui ada, namun tidak diberi peran apapun dalam pemerintahan oleh bupati.

### **3.2. Kekosongan Kewenangan Aras Distrik vs Pendekatan Material**

Terdapat sebuah prinsip-pembangunan yang (tidak tertulis) berlaku di provinsi Papua (akibat otonomi khusus) yang kini menjadi sebuah standar kebenaran yang dianut bersama. Prinsip tersebut memandang bahwa pembangunan kawasan/wilayah di daerah

hanya akan berjalan dengan baik bila dan hanya bila terdapat aliran dana ke “bawah” secara mencukupi. Dengan prinsip tersebut, maka pembangunan dimaknai sebagai upaya untuk mendorong setiap kawasan mendapatkan kecukupan dana/uang yang diperlukan bagi proses perubahan kesejahteraan. Munculnya semangat ini sebenarnya dapat dipahami karena terdapat fakta yang sangat kasat mata hampir di pelosok Papua, adanya status sosial-ekonomi masyarakat lokal yang sangat rendah. Cita-cita untuk segera terbebas dari keterbelakangan dan kemiskinan menyebabkan pengaliran uang sebagai solusi yang dipandang tepat untuk melepaskan diri dari kemiskinan

Fakta dan prinsip tersebut semakin memicu semangat pembangunan di Papua yang makin mengandalkan materi-uang sebagai pendekatan perubahan sosial-kemasyarakatan. Dengan semangat tersebut, sejak beberapa tahun terakhir (mulai tahun 2007) dijalankan program pemberdayaan (pembangunan sosial-ekonomi di tingkat distrik dan pemberdayaan (masyarakat yang tinggal di) kampung dengan singkatan RESPEK. Dengan program ini dialirkan dana berjumlah satu milyar rupiah per tahun ke setiap distrik. Pendanaan program ini dibebankan pada APBD provinsi. RESPEK dijalankan layaknya program Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Dalam skema itu, kepada masyarakat dipersilakan untuk menyusun rencana program pembangunan, dan selanjutnya usulan program tersebut dibiayai melalui RESPEK. Dengan demikian penyaluran dana distrik melalui RESPEK tersebut sama sekali *tidak terkait dengan upaya penguatan tata-pemerintahan kecamatan/distrik*. Melihat orientasi pendanaan yang demikian itu, maka diakui bahwa alokasi dana RESPEK samasekali *tidak berkaitan dengan penguatan ketatapemerintahan distrik*. RESPEK juga berorientasi pada penguatan status sosial-ekonomi masyarakat dan tidak ada relevansinya dengan penguatan struktur dan tata-organisasi pemerintahan di aras kampung dan distrik.

Pertanyaannya kemudian: bila pendekatan material yang diklaim sebagai upaya ke arah penguatan kecamatan/distrik di semua kawasan Papua termasuk Kabupaten Jayapura, bukan merupakan jawaban untuk penguatan kelembagaan distrik maka upaya alternatif apa sajakah yang harus dilakukan? Bila tata-pemerintahan adalah prasyarat untuk dapat diselenggarakannya perubahan/pembangunan berbasis materialisme secara baik, maka pembenahan ketata-pemerintahan di aras distrik seperti apakah yang harus dilakukan? Dapatkah program-program yang berorientasikan pada penguatan kesejahteraan materialisme diikuti oleh penguatan kelembagaan pembina di satuan distrik?

Terdapat tuntutan yang berkembang ke depan bahwa distrik (dan juga kampung) semestinya semakin berdaya (berada di barisan paling depan) dalam setiap upaya perumusan dan eksekusi, dan terlebih lagi kontrol dan evaluasi pembangunan bagi kawasan pedesaan di Papua. Oleh karena itu, muncul tuntutan baru adanya cara pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pemerintah (PP) tentang refungsionalisasi kecamatan/distrik dan kampung di Papua yang (semestinya) diturunkan secara langsung dari UU otonomi khusus Papua. Arah tujuan pengaturan dalam PP ini jelas, yaitu menegaskan kembali bahwa *episentrum* pengaturan tentang distrik adalah pada (kekuasaan) para bupati dan walikota. Konsekuensinya, bila bupati/walikota menginginkan pembangunan (dan pemerintahan serta pelayanan publik) berjalan dengan baik di kawasan pedesaan dan distrik, maka ia sepantasnya mengoptimalkan unsur-unsur satuan kerja di bawahnya hingga ke tataran distrik.

Mengoptimalkan fungsi distrik bisa dicapai (salah satunya) dengan cara pemberian sedikit kewenangan (yang dilimpahkan) dari bupati/walikota setempat kepada kepala distrik. Dengan demikian, bila ada inisiatif-inisiatif dan persoalan-persoalan lokal yang perlu ditampung dan segera diatasi di lapangan, kepala distrik tidak perlu menunggu petunjuk dari bupati untuk menindaklanjutinya. Dengan pengambilan keputusan di tingkat distrik, maka pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan lebih efektif. Dampaknya kesejahteraan masyarakat tentu akan lebih baik.

Sejelek apapun pelaksanaan pelimpahan kewenangan dari bupati kepada kepala distrik seperti yang terjadi di Kabupaten Jayapura, yang dikatakan masih sekedar menjanjikan “cek kosong” kewenangan. Namun harus pula diakui bahwa penerbitan SK Bupati Jayapura 371/2002 tersebut merupakan *langkah terobosan inovatif* yang perlu diapresiasi secara baik karena keputusan ini dapat memenuhi kebutuhan tentang peningkatan efektivitas tata-pmerintahan di aras distrik. Oleh karena itu, diperlukan penguatan peraturan di daerah (provinsi) secara lebih kuat. Semangat untuk mendelegasikan kewenangan dari bupati ke kepala distrik, jangan hanya berhenti di Kabupaten Jayapura saja, melainkan ke seluruh pemerintah kabupaten/kota di provinsi Papua. Persoalannya, tanpa adanya sebuah PP yang mengatur hal ini, maka tidak ada kewajiban (kekuatan yang memaksa) bagi penguasa daerah otonom tingkat II di kabupaten/kota yang lain untuk melakukan langkah yang sama seperti yang telah dilakukan oleh pemerintah kabupaten Jayapura tersebut.

Disadari pula bahwa tanpa adanya PP tentang distrik (dan kampung) sebagai turunan dari UU otonomi khusus Papua, maka penguatan distrik (juga *kampung*), akan terus berjalan seperti saat ini, dimana penguatan pembangunan dimaknai sebagai sekedar sebagai penguatan kesejahteraan material masyarakat yang berada di “wilayah” distrik. Sementara penguatan institusi kepala distrik agar mampu membuat keputusan secara cepat dan efektif di “bawah”, tetap tidak ditangani dengan baik. Padahal misi pembangunan ekonomi yang dijalankan oleh distrik (seperti pada program RESPEK) jelas akan berbeda sifat dan hasilnya bila disertai misi penguatan kelembagaan atau organisasi distrik dalam konteks penguatan kekuasaan/otoritas delegatif. Bila distrik memiliki sedikit otoritas (diskresi) untuk membuat keputusan dan kebijakan, maka setiap persoalan yang berkenaan dengan kesejahteraan masyarakat lokal, tidak perlu lagi harus menunggu inisiatif dan arahan bupati untuk memutuskannya.

### **3.3. Ketiadaan Kewenangan di Aras Distrik di Kawasan Perbatasan: Pelajaran dari Kabupaten Jayapura dan Beberapa Kabupaten Lain di Provinsi Papua**

Terdapat banyak persoalan sosio-politik, sosio-demografi, dan sosio-administrasi serta pelayanan publik yang dihadapi oleh distrik-distrik di Kabupaten Jayapura dan kabupaten lain di provinsi Papua, yang berkembang *sebagai akibat tidak adanya kewenangan delegatif* untuk mengelola distrik di tangan kepala distrik. Terutama, bagi distrik-distrik yang memiliki wilayah kerja di daerah perbatasan yang secara geografis-administratif sangat jauh jaraknya dengan pusat pemerintahan kabupaten. Kawasan-kawasan tersebut umumnya dihadapkan pada beberapa persoalan, sebagai berikut:

1. Ketiadaan proteksi terhadap warga negara dan pemeliharaan kedaulatan wilayah. Kehadiran warga negara asing (warga negara tetangga – Papua New Guinea/PNG) yang bermukim secara ilegal di wilayah Indonesia memberikan dimensi persoalan tersendiri bagi distrik-distrik perbatasan. Para imigran gelap tersebut bermukim secara berkelompok dalam jumlah yang besar (hingga ratusan orang) di suatu distrik di wilayah kabupaten perbatasan (ada tiga kabupaten yang melaporkan kasus seperti ini terutama: Kabupaten Jayapura, Kabupaten Keerom, dan Kabupaten Pegunungan Bintang), tanpa mengindahkan kedaulatan RI. Para warga PNG yang tinggal di wilayah RI tersebut umumnya berdalih bahwa diantara penduduk yang tinggal di distrik perbatasan dan warga PNG tersebut terikat hubungan darah seketurunan sejak dahulu kala. Secara *genealogis*, memang tidak ada yang dapat menolak argumen tersebut, karena secara ekologis ruang kehidupan mereka melintas semua kawasan yang tidak mengenal sekat-sekat pengaturan administratif. Secara adat pun, penduduk asli Papua yang berstatus warga negara Indonesia dan warga PNG tetap terikat hubungan adat, seketurunan nenek-moyang dan telah tinggal di kawasan tersebut secara turun-temurun. Bagi kepala distrik, persoalan ini sungguh membuat persoalan yang rumit terutama berkaitan dengan aspek ketenteraman dan ketertiban serta kedaulatan negara. Dengan membiarkan para pendatang dari PNG untuk tinggal di wilayahnya, berarti kepala distrik dapat dianggap membiarkan perusakan rambu-rambu kedaulatan negara. Namun, di sisi lain, para kepala distrik pun tidak dapat berbuat banyak untuk melakukan penindakan keimigrasian karena mereka tidak pula dibekali kewenangan untuk mengatur dan menolak para pendatang ilegal tersebut. Akibatnya, posisi kepala distrik serba salah dalam persoalan kependudukan di wilayahnya.
2. Pelayanan publik yang buruk dan mahal bagi warga di daerah perbatasan menjadi persoalan pelik tersendiri. Salah satu tugas yang semestinya bisa diselesaikan oleh warga di lokasi dekat tempat tinggal mereka adalah penyelesaian surat-surat tanda kependudukan di kantor distrik setempat. Namun, faktanya tidak semudah itu, karena kewenangan pengaturan kependudukan telah ditarik ke kabupaten. Terdapat sebuah cerita menarik adanya seorang warga negara RI yang tinggal di kawasan perbatasan (sangat jauh dari ibukota kabupaten) yang harus mengurus KTPnya. Karena tempat tinggalnya yang sangat terpencil ia terpaksa mengeluarkan uang berjumlah hingga Rp 2.000.000,- hanya untuk ongkos ojek pergi dan pulang dari ibukota kabupaten saja. Sementara itu, biaya mengurus KTPnya sendiri hanya memakan biaya sejumlah beberapa puluh ribu rupiah saja. Keadaan seperti ini dihadapi oleh kepala distrik setiap hari tanpa bisa berbuat apapun, karena ketiadaan kewenangan dan dukungan prasarana serta sarana. Persoalan ekonomi biaya tinggi dalam pelayanan publik yang ditanggung oleh warga di perbatasan dalam pengurusan administrasi kependudukan semestinya dapat dihindarkan bila dan hanya bila, distrik diberikan kepercayaan dan kewenangan untuk menyelesaikan semua urusan tersebut di kantor distrik setempat.

Kedua masalah di atas adalah dua persoalan paling menonjol yang dihadapi distrik di perbatasan. Rentang kendali kekuasaan pemerintahan yang terlalu jauh dijalankan oleh bupati tanpa bantuan distrik, telah menyebabkan kawasan perbatasan seolah tanpa kedaulatan. Di sisi lain, tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat tidak

dapat segera ditingkatkan karena distrik sebagai satu-satunya kelembagaan pemerintahan yang berada disana tidak memiliki dukungan pelimpahan kewenangan apalagi sarana dan prasarana untuk melakukan tindakan secara sistematis. Satu-satunya “alat intervensi” yang dimiliki hanyalah penyaluran dana pembangunan RESPEK yang tidak selalu memecahkan setiap persoalan yang ada.

### 3.4. Penguatan Fungsi dan Kewenangan Kepala Distrik di Provinsi Papua

Menangani persoalan-persoalan perbatasan dan kawasan terpencil dengan derajat kompleksitas permasalahan yang sangat tinggi seperti di Papua, tidak saja diperlukan mekanisme perencanaan pembangunan yang baik, agar pembangunan menjadi efektif. Namun, juga diperlukan ketata-pemerintahan yang rapi dimana *otoritas dan kekuasaan terdefinisi dengan jelas* agar pemerintahan dan pelayanan publik serta terlebih lagi *kedaulatan negara* di kawasan terpencil “dirasakan kehadiran dan fungsinya” secara efektif dan nyata.

Untuk mencapai tujuan itu, maka status distrik/kecamatan sebagai SKPD perlu diperkuat menjadi SKPD plus. Penguatan itu tetap tidak mengubah statusnya dibawah kendali Bupati. Teladan dari pemerintah daerah otonom tingkat II Kabupaten Jayapura dengan SK Bupati tentang pendelegasian kewenangan adalah teladan yang sangat baik. Namun demikian, hingga saat ini SK tersebut masih berwujud sebagai “cek kosong” yang belum diisi dengan jelas dan konsekuen apa-apa saja kewenangan yang dapat dilimpahkan ke kepala distrik di dalam “cek kosong” tersebut. Ke depan setiap pemerintah kabupaten/kota di Papua perlu melihat pengalaman Kabupaten Jayapura sebagai teladan untuk kawasannya.

Khusus untuk daerah Papua, pendelegasian kewenangan kepada kepala distrik dapat disesuaikan dengan *tipologi kawasan* yang memberikan arahan penekanan kewenangan bagi setiap distrik sesuai kekhasan kawasannya (*local specific*). Basis Ekosistem dapat digunakan sebagai dasar pembeda tekanan kewenangan yang akan didelegasikan dan misi pembangunan yang akan dijalankan. Oleh karenanya pengembangan atau perkuatan kewenangan kepala distrik pun harus berbasis pada *kekhasan ekologi lokal*. Di daerah perbatasan dengan kondisi wilayah yang sulit dijelajahi dan derajat isolasi daerah yang tinggi, maka kewenangan-kewenangan yang bersangkutan dengan *jaminan perlindungan warga dan pengamanan wilayah* hingga taraf tertentu dirasakan perlu untuk didelegasikan kepada kepala distrik.

Dengan karakteristik ekosistem lokal sebagai basis pijakan pendelegasian kewenangan kepada distrik, maka setiap kepala distrik akan mendapatkan kewenangan yang khas dari Bupati sesuai kekhasan lokal. Hal itu berarti bahwa kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan tidak seragam untuk semua distrik. Mekanisme pendelegasian kewenangan dapat mengambil pelajaran dari Kabupaten Jayapura dengan cara, mendaftarkan semua kewenangan yang bisa didelegasikan dari bupati kepada kepala distrik. Setelah itu, dilakukan pemilahan dan pemilihan kewenangan mana yang sesuai dengan kekhasan lokal dan kemampuan kelembagaan distrik setempat. Artinya, pendelegasian kewenangan kepada kepala distrik menganut asas *selektivitas* selain

*spesifikasi lokalitas*. Untuk itu, dibuat juga mekanisme untuk mengembalikan kewenangan-kewenangan (yang tidak sesuai bagi distrik) kepada bupati.

Kemampuan menjalankan wewenang yang didelegasikan dan ketatapemerintahan secara keseluruhan, sangat dipengaruhi oleh kualitas pendukung terutama personal (sumberdaya manusia/SDM). Sebagaimana banyak dikeluhkan oleh banyak pihak di Papua, rendahnya kualitas SDM menjadi kendala yang sangat serius untuk dapat mewujudkan sistem ketatapemerintahan yang baik bagi daerah ini.

### 3.5. Pengembangan “Distrik Model”

Untuk mewujudkan penguatan fungsi distrik dalam tata-pemerintahan di daerah otonom tingkat II kawasan perbatasan yang memiliki kekhasan wilayah-geografis ekologis seperti Papua, tidak bisa lain kecuali memulai secara perlahan. Artinya, pendelegasian kewenangan kepada kepala distrik dilakukan secara bertahap-tahap. Dalam hal ini dipilih beberapa distrik contoh yang bisa menerapkan dan mengoperasionalkan secara efektif kewenangan-kewenangan yang didelegasikan dari bupati. Kepada para kepala distrik yang terpilih tersebut disediakan “*bantuan dan bimbingan teknis*” (*technical assistance*) terus-menerus dari pihak ketiga yang netral. Bimbingan teknis dihentikan manakala distrik telah dipandang memiliki cukup kapasitas untuk menjalankan pemerintahan, yaitu mampu menjalankan kewenangan yang didelegasikan secara baik dan efektif.

Keberhasilan yang ditunjukkan oleh distrik teladan yang pertama, kemudian diterapkan di distrik model kedua sebagai teladan yang berikutnya dan seterusnya hingga distrik model terakhir. Dengan cara seperti ini, maka seluruh distrik di kabupaten/kota yang bersangkutan dapat menerjemahkan, mengimplementasikan dan mengoperasionalkan kewenangan yang diperolehnya dari bupati demi praktek pemerintahan dan pelayanan publik yang lebih baik (murah, cepat, efektif, dan bersih).

Setelah distrik siap menjadi kelembagaan/unsur pemerintahan yang memiliki kekuasaan (akibat *delegated authority* yang diperolehnya dari bupati/walikota) untuk mengatur, selanjutnya diharapkan distrik menjadi “*agensi perlindungan, perubahan, dan pemberdayaan masyarakat*” ke depan yang efektif. Dengan demikian distrik tidak hanya berfokus pada urusan pemerintahan saja.

Bagi daerah-daerah perbatasan di Papua, terdapat kebutuhan yang sangat mendesak untuk segera dipenuhi, yaitu menjadikan distrik sebagai “dua ranah” perubahan sekaligus. Distrik atau kecamatan diharapkan berfungsi sebagai satuan terdepan organisasi administrasi yang bisa membuat keputusan-keputusan secara segera dan sekaligus sebagai satuan pembangunan. Ranah pertama sebagai *unit organisasi pemerintahan*, mengharapakan distrik mampu membuat rumusan serta keputusan-keputusan penting yang langsung menyangkut kebutuhan masyarakat lokal. Ranah kedua, distrik diharapkan menjadi “*locus*” (*tempat/arena*) *pembangunan*, dimana tindakan untuk perubahan menuju transformasi masyarakat yang diinginkan bersama, dibicarakan dan dirumuskan serta diputuskan oleh semua pihak yang berkepentingan. Dalam hal ranah yang kedua, peranan kepala distrik sangat jelas, yaitu sebagai “manajer wilayah” (bukan sebagai “penguasa wilayah” yang berkekuasaan “mutlak” layaknya apa

yang dituntut dalam UU 5/1974 terdahulu), yang menghubungkan kepentingan semua pihak dan kepentingan dari semua hierarki pemerintahan. Tentu saja, dua peranan sebagai “pembuat keputusan terbatas/lokalitas” dan sebagai “manajer wilayah” ini hanya dapat dijalankan jika bupati memberikan kepastian jenis-jenis *delegated authorities*-nya kepada kepala distrik.

Perlu ditegaskan sekali lagi bahwa prinsip dasar pengembangan dan penguatan distrik di kawasan perbatasan ke depan difokuskan atau diletakkan pada cita-cita dasar untuk *meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat lokal* yang berdiam di kawasan tersebut. Dalam pengertian cita-cita kesejahteraan bagi kawasan perbatasan termasuk cita-cita untuk mendapatkan segala kemudahan pelayanan publik dan jaminan hidup tenteram di wilayah RI yang berdaulat (jaminan kedaulatan). Cita-cita ini menjadi ideologi dasar pengembangan kawasan distrik dan organisasi pemerintahan distrik ke depan di wilayah perbatasan. Sementara itu, ideologi atau fokus selain kesejahteraan boleh menjadi hal yang sekunder. Dengan alasan ini, maka distrik amat sangat perlu dan mendesak untuk dikuatkan dan dikembangkan dalam konteks pengembangan masyarakat lokal *plus “konteks pembinaan kedaulatan wilayah negara di perbatasan”*. Oleh karena itu, studi ini merekomendasikan untuk meletakkan cita-cita tersebut sebagai “orientasi pengembangan ketata-pemerintahan dan organisasi” distrik di provinsi Papua (tidak hanya terbatas bagi Kabupaten Jayapura semata). Sekalipun demikian, perlu mendapatkan catatan disini bahwa apapun kelak pendekatan untuk mewujudkan kedua cita-cita tersebut, selain pendekatan struktural keorganisasian, pendekatan kultural pun perlu mendapatkan tempat. Artinya sekalipun pemberian kewenangan dari bupati kepada kepala distrik dan otorisasi distrik untuk mengeksekusi pembangunan, berada di “wilayah negara”, namun komunikasi untuk memberikan pengertian kepada masyarakat lokal dengan cara melibatkan kelembagaan adat perlu dilakukan. Apresiasi terhadap kelembagaan adat sangat penting, mengingat masih kuatnya pengaruh adat terhadap seluruh tata-kehidupan masyarakat Papua.

### 3.6. Ikhtisar

Ada kebutuhan yang sangat jelas yang berkembang di kawasan perbatasan Papua dari perspektif ketata-pemerintahan, yaitu diperlukannya perkuatan kewenangan delegatif pada kepala distrik untuk dapat mengambil keputusan dan tindakan secara cepat, tepat, akurat di aras distrik. Kebutuhan ini perlu segera dipenuhi, mengingat jauhnya jarak “geografis-administratif” atau rentang-kendali pemerintahan di kabupaten-kabupaten di provinsi Papua (terutama kabupaten yang meliputi kawasan perbatasan antara dua negara RI dan Papua Nugini). Bila semua keputusan harus diambil oleh bupati sebagai penguasa wilayah daerah otonom tingkat II dari ibukota kabupaten, maka pemerintahan dan pembangunan menjadi tidak efektif. Masyarakat lokal membutuhkan keputusan-keputusan segera berkenaan dengan (misalnya) status kependudukannya, solusi/kepastian hubungan-hubungan sosialnya dengan warga negara lain diperbatasan, hingga kepada pengambilan keputusan atas inisiatif-inisiatif pembangunan di daerah perbatasan.

Bagi daerah perbatasan, *pembangunan sosial-ekonomi, pelayanan publik, proteksi terhadap warga masyarakat dan menjaga kedaulatan kawasan RI* adalah persoalan-persoalan

---

yang setiap saat perlu dibina dan sesekali diperlukan keputusan-keputusan yang harus dilakukan dengan cepat agar persoalan tidak berkembang meluas. Kepala distrik dapat melakukan semua hal tersebut jika dan hanya jika ia mendapatkan kewenangan dari bupati. Sebagai tindak lanjut amanat pasal 126 ayat 2 UU 32/2004 dan UU 21/2001 tentang otonomi khusus Papua, maka telah ada dasar yang kuat bagi kabupaten/kota di Papua untuk segera menindaklanjuti kebutuhan di atas dengan SK Bupati/Walikota tentang pendelegasian kewenangan dari bupati/walikota kepada Kepala Distrik. Namun kewenangan yang diberikan itu sepantasnya *berproses dan dilakukan secara bertahap-tahap*. Kelak, setiap distrik diminta untuk mengukur dirinya dan menentukan kewenangan-kewenangan apa yang bisa disandangnya. Artinya ada kesempatan untuk memilih jenis kewenangan sesuai kemampuan kepala distrik sesuai kapasitas organisasi pemerintahan distrik yang bersangkutan (dipandang dari perspektif keadaan wilayah/ekosistem, personal, dana, dan dukungan infrastruktur). Artinya, *pendelegasian kewenangan dilakukan secara selektif* dan setiap saat dapat dievaluasi. Karena sifatnya yang bertahap, maka proses bimbingan teknis dan asistensi teknis kepada kepala distrik dalam menjabarkan kewenangan delegatif yang dimilikinya, perlu mendapatkan perhatian tersendiri.

#### IV. INOVASI KECAMATAN

Dari hasil studi di enam kabupaten yang dilakukan oleh tim Pusat Studi Pembangunan IPB selama 2007-2008 dan dilanjutkan dengan studi di dua kabupaten kepulauan dan perbatasan antar negara tahun 2008-2009, diperoleh gambaran berbagai inovasi yang sebenarnya dapat dilakukan oleh camat/kecamatan dalam bingkai UU 32/2204. Delapan kabupaten tersebut berada di 7 (tujuh) provinsi yang dijadikan teladan praktek tata-pemerintahan camat dan kecamatan oleh rangkaian studi selama 2007-2008 dan 2008-2009 ini.

Innovasi di aras kecamatan tersebut dapat berkonotasi “negatif”, karena dilakukan tanpa bingkai delegasi kewenangan yang dikukuhkan oleh peraturan di tingkat pemerintah daerah tingkat II. Artinya, tanpa legitimasi hukum, camat telah berinisiatif untuk melakukan prakarsa pembaruan pemerintahan, pelayanan publik, pembangunan dan hal-hal lain demi meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat dan desa yang berada “di bawah” wilayah pembinaannya.

Hasil peringkasan upaya-upaya inovasi yang telah dilakukan di beberapa kecamatan studi di delapan kabupaten atau tujuh provinsi tersebut dimatrikskan secara singkat dan sederhana pada Matrik 1 di bawah ini.

**Matrik 1. Perbandingan Inovasi Kecamatan di Tujuh Provinsi**

No.	Lokasi	Inovasi
1.	Nanggroe Aceh Darussalam (Kab. Aceh Besar)	
	- Kecamatan Baitussalam	<p><b>INOVASI DATABASE KEPENDUDUKAN</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kewenangan Kecamatan Baitussalam setelah tsunami menjadi berkurang karena beberapa urusan, termasuk pengurusan KTP dan ijin-ijin lainnya ditarik ke Kabupaten Aceh Besar, yang semula dapat diurus di tingkat Kecamatan. Adanya bantuan dan pendampingan dari NGO di NAD, <i>database</i> masyarakat dan upaya pelayanan minimal di kecamatan dapat dilayani dengan lebih cepat. Perangkat komputerisasi data juga sudah siap. Pihak NGO (ketika studi ini dilakukan) sedang mengusahakan penarikan kembali izin pembuatan <u>KTP ke tingkat kecamatan</u>, karena pertimbangan: jarak yang sangat jauh ke ibu kota kabupaten (Janto) dan sudah satu tahun proses pembuatan KTP masal tidak kunjung terselesaikan. Database kependudukan dapat dilakukan karena bantuan dana yang cukup besar dan adanya pendampingan dari NGO.</li> <li>• Ke depan mengembangkan pengintegrasian sistem informasi kependudukan dari tingkat gampong dan kecamatan secara terpadu (<i>on line system</i> data kependudukan).</li> </ul>

No.	Lokasi	Inovasi
	<p>- Kecamatan Ingin Jaya</p>	<p><b>PENERTIBAN PENGGUNAAN SARANA UMUM</b></p> <p>Lokasi Kec. Ingin Jaya merupakan pintu gerbang masuk ke NAD dari Bandar Udara Sultan Iskandar Muda. Disana terdapat Pasar Lambaro yang cukup ramai sehingga menimbulkan masalah kemacetan dan kesemrawutan di jalan raya. Sampah sisa buangan barang dagangan berserakan sehingga menambah suasana semakin tidak nyaman bagi pengguna jalan raya. Kondisi ini semakin parah ketika para pedagang yang berasal dari para pengungsi tsunami berjualan informal di tepi jalan dekat pasar.</p> <p>Kewenangan penertiban Pasar Lambaro ini sebenarnya berada di Dinas Pasar Pemkab Aceh Besar, termasuk retribusi pasar dipungut Pemkab melalui UPTD Dispenda yang berada di Kec. Ingin Jaya. Namun Dinas Pasar tidak mampu, sehingga masalah sampah pasar tersebut selalu ditimpakan ke kecamatan (yang sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk hal itu). Oleh karena itu, Kec. Inginjaya melakukan terobosan dan berinisiatif untuk mengurangi kesemrawutan dengan berjaga dan mengatur pedagang di pasar terutama pada pagi hari ketika puncak kesemrawutan pasar dan kemacetan jalan terjadi. Pihak kecamatan dan para stafnya juga mengadakan gotong-royong membersihkan pasar terutama pada saat ada kunjungan dari pusat.</p> <p>Artinya “kewenangan” penertiban pasar dan pemeliharaan kebersihan lingkungan, serta keamanan dan ketertiban umum dijalankan sehari-hari oleh camat Ingin Jaya tanpa didanai oleh delegasi kewenangan apapun dari Bupati Aceh Besar.</p>
<p>2.</p>	<p>Sumatera Barat (Kabupaten Tanah Datar)</p> <p>- Kecamatan X Koto</p>	<p><b>PELAYANAN PUBLIK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dalam rangka mempercepat pelayanan pemberian KTP, Camat menanda tangani semua blangko KTP yang kosong. Dengan demikian, jika ada penduduk yang meminta KTP, walaupun Camat tidak berada di tempat, mereka tetap bisa mendapatkan KTP secara cepat (tidak perlu menunggu harus ada Camat).</li> <li>- Pihak kecamatan bisa membawa surat-surat permohonan (misalnya IMB, dsb) ke Kabupaten untuk ditanda tangani di Kabupaten, sehingga masyarakat tidak harus datang sendiri ke Kabupaten. Untuk itu masyarakat memberi imbalan, yang besarnya tidak ditetapkan (suka rela saja).</li> <li>- Camat “mendatangkan” pihak petugas Catatan Sipil dari Kabupaten ke Kecamatan, sehingga masyarakat dapat dilayani di tingkat Kecamatan dalam hal pembuatan akte kelahiran.</li> </ul> <p><b>PENANGANAN KONFLIK SUMBERDAYA AIR</b></p> <p>Nagari Paninjauan (Kecamatan Sepuluh Koto) dengan pihak Kota Padang Panjang terjadi konflik menyangkut masalah air, dimana air yang</p>

No.	Lokasi	Inovasi
		<p>berada di wilayah Nagari Paninjauan merupakan sumber air bagi masyarakat di Kota Padang Panjang. Pada tahun 2006, warga Nagari Paninjauan merasa harga yang dibayar oleh pihak Kota Padang Panjang terlalu rendah, yakni 2,5% dari hasil penjualan bersih (sekitar Rp 6 juta/tahun). Oleh sebab itu mereka mengancam akan menghentikan <i>supply</i> air ke Kota padang Panjang, jika harga yang dibayar tidak dinaikkan. Melalui pemerintah kecamatan kemudian dilakukan mediasi dan pengaturan penggunaan/penjualan air sehingga akhirnya, pada tahun 2007 pihak Padang Panjang setuju untuk membayar 7,5% sehingga Nagari Paninjauan memperoleh pendapatan sekitar Rp 16 juta per tahun.</p>
3.	<p>Kecamatan Tanjung Emas</p>	<p><b>PENANGANAN KONFLIK SUMBERDAYA ALAM</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konflik yang terjadi melibatkan tiga Nagari, yakni Nagari Saruaso, Koto Tengah, dan Tanjung Barulak dengan pokok persoalannya adalah pengambilan kayu (<i>illegal logging</i>) yang dilakukan oleh orang dari Nagari Saruaso. Sementara itu, hutan tempat pengambilan kayu tersebut diklaim sebagai milik kaum yang berada di Nagari Koto Tengah, sedangkan jalan yang dilalui oleh kendaraan pihak pengambil kayu itu melintasi Nagari Tanjung Barulak. Jalan itu menjadi rusak akibat dilalui oleh kendaraan yang membawa kayu tersebut, sehingga warga nagari Tanjung Barulak merasa dirugikan. Pihak kecamatan yang akhirnya menjadi mediasi bagi ketiga nagari dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.</li> <li>• Kecamatan berperan besar dalam membangun resolusi konflik antar nagari. <u>Kewenangan ini tidak resmi, karena Bupati tidak mendelegasikan</u> wewenang kepada camat untuk menangani konflik sumberdaya alam.</li> </ul>
		<p><b>Daerah Istimewa Yogyakarta (Kab. Bantul)</b></p> <p><b>KECAMATAN SEBAGAI PUSAT PENGEMBANGAN DAERAH</b></p> <p>Terkait dengan kewenangan camat yang terbatas maka sesungguhnya <b>inovasi ada di level kabupaten Bantul, walaupun ditemukan juga inovasi di kecamatan</b>. Inovasi kabupaten muncul dengan dibangunnya zona-zona berdasarkan geografis dengan menetapkan kecamatan sebagai pusat pembangunan/pengembangan daerah. Inovasi Pemkab Bantul yang sempat monumental adalah <i>e-governance</i>, namun akibat musibah gempa tahun 2006 maka <i>e-governance</i> tersebut vakum dan saat ini mulai dibenahi kembali. Inventarisasi inovasi di Kabupaten Bantul disesuaikan dengan kondisi topografi kewilayahn (kawasan), yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) <b>Kawasan Pegunungan</b> → pembangunan pelayanan publik dilakukan atas ide dan tenaga masyarakat, Kabupaten hanya sebagai stimulator .</li> <li>(2) <b>Kawasan Persawahan</b> → Adanya kegiatan Pemkab untuk mengembangkan bibit organik unggul, hara dan pupuk organik dengan memanfaatkan bahan baku lokal. Disamping itu, Pemkab merealisasikan kebijakan yang tidak populer dengan membeli stok hasil panen petani pada saat <i>over supply</i> produksi hasil pertanian sehingga petani semangat untuk bertani karena adanya kepastian jaminan pasar dan harga.</li> </ol>

No.	Lokasi	Inovasi
		<p>(3) <b>Kawasan perbatasan dengan perkotaan</b> → sebagai daerah hinterland-nya Bantul dan Yogyakarta maka kecamatan-kecamatan di kawasan tersebut mengalami aglomerasi perkotaan. Adanya terobosan kebijakan tentang konversi lahan terkait dengan maraknya pembangunan perumahan oleh developer. Kebijakan tersebut berisi pernyataan tidak tertulis bahwa <b>jika developer membangun pemukiman di suatu wilayah pertanian didalam kawasan hinterland maka kewajiban developer tersebut harus menukar-guling lahan pertanian tersebut di wilayah lain</b> dan sejauh ini sudah berjalan dengan baik.</p> <p>(4) <b>Kawasan pengrajin</b> → adanya <b>terobosan-terobosan baru</b> dalam teknologi produk kerajinan dan pembinaan oleh aparat kecamatan.</p> <p>Adanya komitmen tidak tertulis tentang investasi modal oleh investor, yang melibatkan desa dan kecamatan dibawah wewenang Pemkab Bantul. Seperti di Kec. Sewon, setiap investor (kasus: investor Korea yang akan membuka pabrik wig/rambut palsu) diwajibkan untuk membuka pabrik di tanah bengkok desa dan ada komitmen untuk merekrut tenaga kerja lokal minimal 4000 orang dengan perjanjian biaya sewa tanah akan dibayarkan oleh Pemkab Bantul ke kas desa. Dasar pertimbangan: Pemkab membayar sewa Rp 45 juta/tahun untuk tanah desa seluas 4,5 hektar namun penduduk desa lokal yang <i>unskilled</i> dapat bekerja di pabrik dengan upah minimum Rp 500 ribu/bulan dan dapat merekrut 4000 penduduk desa (investor harus mengeluarkan biaya sebesar = <math>4000 \times Rp\ 500\ rb \times 12 = Rp\ 24\ milyar</math> per tahun, lebih besar dibanding Pemkab membayar sewa Rp 45 juta/tahun).</p>
	<p>- Kecamatan Bangun Tapan</p>	<p><b>TEROBOSAN PELAYANAN PUBLIK DAN PROSES PERENCANAAN TATA RUANG PARTISIPATIF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketika recovery pasca gempabumi (tahun 2006), pernah dilakukan terobosan di level kecamatan dengan membuat langsung IMB oleh POSYANIS (Pos Pelayanan Teknis), dibiayai oleh JICA, yang sesungguhnya wewenang pembuatan IMB dalam situasi normal ada pada Pemkab.</li> <li>- Penyusunan rencana tata ruang dengan pengurangan resiko bencana, yang melibatkan Pemerintah di Tingkat Kabupaten, Kecamatan dan Desa. Rencana Tata Ruang (RTR) desa-RTR Kecamatan-RTR Kabupaten dibuat saling terintegrasi satu dengan lainnya, karena beberapa program pembangunan tidak dapat dilakukan tanpa adanya integrasi tersebut (<i>regional integrated plan</i>). Proses pembangunan TPA (Tempat Pembuangan sampah Akhir) tidak dapat dibangun jika hanya mengandalkan RTR kecamatan atau RTR desa semata, namun harus ada integrasi vertikal antara RTRDes – RTRKec – RTRKab. Posisi TPA Kabupaten Bantul terletak di wilayah Piyungan tetapi masuk kedalam Kecamatan Banguntapan sehingga perlu RTR tingkat Kabupaten.</li> <li>- Selain itu, Kec. Banguntapan diarahkan agar menjadi kecamatan yang mampu sebagai <i>land use controller management</i>. Hal ini dilandasi oleh masalah lahan yang tidak terselesaikan karena kelemahan keterlibatan kecamatan untuk mengontrolnya. Selama ini manajemen</li> </ul>

No.	Lokasi	Inovasi
		<p>pemanfaatan lahan hanya diputuskan oleh petani semata, dan jika ada masalah baru lah Kecamatan dilibatkan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrasi pengembangan se-wilayah KARTAMANTUL (Yogyakarta-Sleman-Bantul). Sebagai wilayah aglomerasi, Kec. Banguntapan mengalami pertumbuhan ekonomi regional yang cukup pesat, yang ditunjukkan dengan banyaknya pemukiman-pemukiman baru yang dibangun, tingkat mobilitas penduduk yang cukup tinggi, sangat mudahnya aksesibilitas dari dan ke Kec. Banguntapan, sehingga jika tidak dilakukan rencana yang terintegrasi maka dikhawatirkan pengembangan wilayahnya tidak terarah dan terkendali, seperti yang terjadi dengan kota-kota lain di Indonesia.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kecamatan Dlingo</li> </ul>	<p><b>PELAYANAN PUBLIK ATAS SWADAYA MASYARAKAT</b></p> <p>Tingginya swadaya masyarakat Desa Dlingo untuk membangun jalan desa dan dusun agar beraspal. Usulan pembangunan jalan dari masyarakat desa dan Pemkab hanya stimulator. Hal ini dapat terwujud karena keberanian kepala desa untuk menerobos langsung ke kabupaten dan hubungan baik yang terjalin antara kepala desa-camat-bupati.</p>
4.	<p><b>Kalimantan Barat (Kabupaten Sambas)</b></p>	<p><b>PERIZINAN LINTAS BATAS</b></p> <p>Kecamatan tidak memiliki kewenangan pengaturan penanganan masalah sosial-kemasyarakatan yang muncul akibat aktivitas sosial-ekonomi di kawasan perbatasan (<i>international transboundary</i>). Seperti, penyelundupan produk kehutanan, <i>trafficking</i>, TKW/TKI atau migrasi internasional. Akibatnya, persoalan terjadi di depan mata camat/aparat kecamatan, tanpa ada daya dari pihak kecamatan untuk menangani masalah tersebut. Namun demikian, karena ada kebutuhan yang mendesak, camat berinovasi menangani pencatatan “para pelintas batas”. Inovasi yang kemudian dilakukan oleh Camat adalah memberikan izin lintas batas untuk perdagangan secara legal di wilayahnya (kecamatan) dan memberikan surat izin kerja untuk masuk ke Malaysia bagi masyarakatnya.</p> <p><b>KONFLIK PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM</b></p> <p>Konflik pengelolaan sumberdaya alam yang sering terjadi adalah konflik sumberdaya hutan terkait dengan daerah perbatasan yang menyebabkan terjadinya <i>illegal logging</i> masuk ke wilayah negara tetangga Sarawak Malaysia. Namun camat tidak berdaya untuk menghentikan pengrusakan sumberdaya alam hutan (<i>illegal logging</i>) di kawasan perbatasan, karena ketiadaan dana dan kewenangan, sementara penyelesaian yang mengandalakan/berharap pada instansi sektoral tidak mungkin karena keterbatasan dana serta jarak yang jauh.</p> <p>Inovasi yang kemudian dilakukan oleh pemerintah kecamatan adalah bekerjasama dalam Muspika (Camat-Kapolsek-Kodim) sedapat mungkin</p>

No.	Lokasi	Inovasi
		<p>mengurangi terjadinya <i>illegal logging</i> untuk mencegah kerusakan lingkungan. Muspika pada undang-undang No. 5/1974 ada, namun sebagai SKPD keberadaan Muspika sendiri menjadi tidak ada.</p> <p>Ke depan, peran dan kewenangan camat dan kecamatan di perbatasan antar negara sebaiknya diperbesar dengan memberikan <u>delegasi</u> kewenangan di bidang "administasi keimigrasian".</p>
5.	BALI	<p><b>SINERGI PEMERINTAHAN FORMAL DAN ADAT</b></p> <p>Di Kecamatan Tembuku, Kabupaten Bangli (yang masih kental pengaruh kelembagaan adat), diketahui kecamatan dan camat bukan hanya sebagai pejabat pemerintahan tetapi juga kelembagaan dan tokoh panutan yang didukung oleh akar budaya yang melekat pada struktur masyarakat. Oleh karena itu Camat harus mempunyai Bibit, Bobot, dan Bebet tertentu. Secara kebetulan (pada saat kajian), Camat Tembuku seorang keturunan raja, berpendidikan dengan lulusan dari perguruan tinggi nasional terkemuka dengan bidang "ilmu pemerintahan" dan mempunyai pergaulan politik yang cukup luas di tingkat provinsi maupun nasional-- "orang marhaen".</p> <p>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 <u>menyimpang asal bukan menyeleweng dari amanat rakyat</u>. 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 meskipun tidak ada kewenangan dari Bupati. Hal tersebut misalkan saja dalam menyelesaikan konflik di masyarakat selalu bekerja sama dengan Muspika setempat. Dalam memenuhi kebutuhan dana bagi kegiatan pembangunan, perayaan hari raya nasional maupun keagamaan Camat melakukan inovasi dengan menarik sumbangan dari berbagai lembaga di kecamatan (iuran) meskipun tidak disetujui oleh Bupati namun diakui oleh masyarakat karena demi kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, ketika Camat akan dipindahkan bahkan masyarakat berdemo ke Bupati untuk mempertahankan posisi camat tersebut.</p>
	- Kecamatan Kubu (Kabupaten Karangasem)	<p><b>KOORDINASI PEMBANGUNAN ANTAR DESA</b></p> <p>Camat di Kecamatan Kubu dapat menjadi satu contoh aktor kebijakan yang lebih mengedepankan kedudukannya sebagai pejabat publik dengan kepemimpinan yang khas. Kebijakannya selalu merujuk pada ketersediaan prosedur perundang-undangan yang ada. Sebagai contoh detail, status dan peran camat sebagai fasilitator sebagaimana ditegaskan dalam pasal 98 ayat (2) PP no. 72/2005 dapat diperankannya. Masyarakat Kecamatan Kubu didorong untuk ikut aktif terlibat</p>

No.	Lokasi	Inovasi
		<p>kerjasama dengan masyarakat di Kecamatan Tejakula, Kabupaten Buleleng dalam kegiatan Pengembangan Kawasan Perdesaan Berbasis Komunitas yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Melalui kegiatan yang sarat inovasi pengorganisasian seperti Program PPK, ia juga paling tidak dapat berlatih untuk berperan sebagai fasilitator didalam pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa; penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; memfasilitasi kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga; pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dan desa, serta melakukan koordinasi unit kerja pemerintahan dalam pengembangan lembaga kemasyarakatan.</p>
6.	<p><b>Kabupaten Halmahera Barat (Provinsi Maluku Utara)</b></p>	<p><b>PELAYANAN KESEHATAN</b></p> <p>Kabupaten ini merupakan kabupaten kepulauan sehingga wilayah kecamatan berupa pulau-pulau kecil yang tersebar. Kondisi tersebut menyulitkan pemerintah maupun masyarakat dalam menjangkau berbagai pelayanan umum termasuk pelayanan kesehatan. Untuk mendekatkan pelayanan kesehatan salah satu camat di Kabupaten Halmahera Barat melakukan pelayanan kesehatan keliling meskipun seharusnya merupakan tugas Dinas Kesehatan melalui puskesmas.</p> <p>Pelayanan tersebut dapat dilakukan oleh pihak kecamatan karena didukung tenaga bidan yang kebetulan adalah istri camat. Dengan demikian masyarakat dapat menikmati layanan kesehatan dengan lebih mudah.</p>
7.	<p><b>Kabupaten Pegunungan Bintang dan Kerom (Provinsi Papua)</b></p>	<p><b>PENANGANAN PENDATAAN WARGA NEGARA ASING</b></p> <p>Kabupaten ini merupakan daerah perbatasan antar negara Indonesia dengan Papua Nugini. Ada kecamatan-kecamatan tertentu di wilayah ini yang harus melakukan inovasi dalam menangani penduduk Papua Nugini yang tinggal di wilayah Papua. Seharusnya masalah penduduk ditangani oleh Badan Perbatasan Antar Negara bukan kecamatan. Namun karena rentang kendali yang jauh dari Provinsi, maka kecamatan berinisiatif melakukan registrasi penduduk untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.</p>

## V. REKOMENDASI : PENGATURAN KECAMATAN DALAM BERBAGAI KEBIJAKAN NASIONAL

Berdasarkan berbagai hasil kajian yang sudah dilaksanakan oleh Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan IPB di delapan kabupaten atau di tujuh provinsi tersebut diringkaskan suatu rekomendasi umum untuk perbaikan UU 32/2004 ke depan. Terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diusulkan agar camat dan kecamatan berfungsi makin efektif dalam tata-pemerintahan di Indonesia. Dalam hal ini ada beberapa asumsi dasar dari pengaturan kecamatan yang ada saat ini sebagai dasar pemberian rekomendasi, yaitu:

1. Camat dan institusi kecamatan yang dipimpinnya, tetap dalam orbitasi kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah otonom (kabupaten/kota) dan statusnya tetap sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang membantu tugas pemerintahan dan tugas lain (melalui *delegasi kewenangan*) dari bupati atau walikota. Karenanya, selain tugas pokok pemerintahan, camat bisa mengemban tugas lain yang dibebankan atau diamanatkan secara khusus oleh bupati atau walikota sesuai dengan kebutuhan lokal.
2. Tidak ada hubungan fungsional hierarkhikal antara kecamatan dengan desa. Status "otonom" yang dimiliki desa, menyebabkan hubungan antara kecamatan dan desa sifatnya informatif-koordinatif semata-mata. Dalam keadaan seperti ini, camat dapat memainkan peran *interplaying actor* atau *intermediary-agency*, yang menjembatani kepentingan *komunikasi-pembangunan* dan *komunikasi-pemerintahan* antara bupati dengan desa, dan sebaliknya antara desa dengan bupati di atasnya.
3. Pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional memiliki dimensi *spasial-kewilayahan* yang menjadi keniscayaan dan secara signifikan mempengaruhi tingkat efektivitas pemerintahan, pelayanan publik dan pencapaian sasaran-sasaran pembangunan di daerah. Terdapat beberapa tipe spasial-kewilayahan yang perlu diperhitungkan dan akan mengakibatkan kekhasan dalam keluasan pendelegasian kewenangannya kepada camat (bila hal ini diperlukan) oleh pemerintah kabupaten/kota, yakni:
  - a. kawasan kota atau kawasan yang sangat dekat dengan *pusat pelayan publik*;
  - b. kawasan "desa-dekat-kota" atau daerah "*sub-urban*" yang terjangkau oleh pusat pelayanan publik di ibukota kabupaten;
  - c. kawasan "desa-jauh-dari-jangkauan-kota atau *pusat pelayan publik*";
  - d. kawasan desa terpencil atau "*isolated areas*" yang letaknya jauh dari jangkauan pusat pelayanan publik;
  - e. kawasan pulau-pulau terpencil dan terluar;
  - f. kawasan perbatasan dengan negara tetangga yang secara geografis letaknya jauh dari pusat pelayanan publik ibukota kabupaten/kota.

Keragaman wilayah yang seperti ini menyebabkan diperlukannya pengaturan kewenangan (*delegated authority*) yang khas (*local-specific*) atau tidak seragam terhadap kecamatan.

4. Jenis fungsi dan peran apa yang akan dimainkan oleh camat dan kecamatan, selain sangat tergantung pada situasi lokal (*local specific*), juga akan sangat tergantung pada sejauh mana efektivitas pemerintahan daerah otonom (kabupaten/kota) bekerja di wilayah yang bersangkutan. Oleh karena itu, pengaturan tentang jenis dan peran kecamatan di wilayah masing-masing diserahkan sepenuhnya kepada bupati/walikota.
5. Pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mendefinisikan secara khas kewenangan (jenis fungsi dan peran) yang dilimpahkan kepada setiap kecamatan di wilayah administratifnya, dengan acuan atau parameter tertentu. Berdasarkan parameter-parameter seperti: jumlah penduduk, luas wilayah, kondisi topografi, lanskap ekologi, karakteristik sosio-budaya, disusun tipologi kecamatan. Berdasarkan tipologi kecamatan tersebut, maka kewenangan yang dilimpahkan ke setiap kecamatan di suatu kabupaten/kota tidak harus seragam. Untuk itu diperlukan adanya pengaturan atau panduan umum tentang bagaimana mekanisme melakukan pendelegasian kewenangan atau distribusi fungsi dan peran spesifik yang boleh dijalankan oleh setiap kecamatan di daerah (kabupaten/kota) sesuai kekhasan tipologis tersebut.
6. Kewenangan yang dilimpahkan kepada camat atau kecamatan dari bupati/walikota tidak sekedar terbatas pada fungsi-fungsi pelayanan publik, melainkan dapat juga lebih daripada itu, sesuai kebutuhan lokal. Camat dan kecamatan dapat menjadi "*quality assurance institution*" (lembaga gugus kendali mutu pemerintahan dan pembangunan) yang menjamin terselenggaranya pemerintahan dan program pembangunan dengan baik di wilayahnya. Untuk itu, perlu pengukuhan hukum bagi camat untuk menjalankan misi ini.
7. Diperlukan adanya alat-koordinasi yang efektif, yang memungkinkan camat dapat melakukan penjaminan mutu pemerintahan (pelayanan publik) dan berbagai misi pembangunan yang dijalankan di wilayahnya demi kesejahteraan masyarakat di wilayahnya. Sejauh ini, alat koordinasi yang efektif secara institusional tidak dimiliki oleh camat, karenanya camat tidak dapat membantu bupati/walikota dalam memantau efektivitas pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya. Camat hanya memberikan masukan kepada bupati/walikota tentang hal-hal normatif yang berada di kawasanya.
8. Keberadaan kecamatan dalam sistem organisasi pemerintahan daerah kabupaten atau kota, sifatnya "*opsional*" (sifatnya *on-off*). Artinya, ada atau tidak adanya institusi kecamatan dan camat sebagai pemimpinnya, disesuaikan dengan kebutuhan yang berkembang di daerah masing-masing. Apabila pemerintah kabupaten atau pemerintah kota memiliki kemampuan yang sangat mencukupi untuk menjangkau seluruh penduduknya (yang tinggal di seluruh pelosok atau wilayah administratif kabupaten yang bersangkutan) dan menyediakan pelayanan publik dan proteksi keamanan/ketertiban dengan sangat "mudah-murah-dan-berkualitas" dari pusat pemerintahan kabupaten, maka SKPD semacam kecamatan tidak perlu diadakan lagi.

Dengan asumsi-asumsi diatas, maka disusunlah sejumlah "*shopping-list*" untuk (dipertimbangkan kemungkinan) pengisian pengaturannya dalam revisi UU 32/2004. Perlu ditegaskan, bahwa pasal-pasal tentang kecamatan yang saat ini telah ada dalam

UU 32/2004 dan tidak perlu dihilangkan atau digantikan, menurut kami pasal-pasal tersebut perlu ditambahkan beberapa penegasan dan/atau pengaturan lebih lanjut tentang:

1. Fungsi camat/kecamatan dalam pemerintahan daerah selain untuk menjalankan eksekusi pemerintahan atau pelayanan publik terhadap warga masyarakat yang tinggal di wilayahnya, juga perlunya kecamatan berperan di ranah pengendalian dan pengawasan (terutama untuk pembangunan). Dalam hal kiprahnya di wilayah pembangunan, fungsi yang terutama diharapkan adalah menjalankan koordinasi dengan berbagai sektor terkait dan koordinasi dengan bupati/walikota di atasnya. Hal ini dilakukan untuk penjaminan mutu pembangunan daerah demi pencapaian derajat kesejahteraan masyarakat. *Quality assurance* atau penjaminan mutu, dapat berjalan dengan baik bila ada standar parameter yang terukur dan jelas reward dan punishment-nya kepada siapa dan sedalam apa. Penegasan tentang alat koordinasi, dan juga bagaimana, serta siapa yang mengatur penjaminan mutu pembangunan & pemerintahan, belum ada dalam UU. Padahal, setiap saat masyarakat “berteriak” berlangsungnya *expectation-discrepancy* atau “kemelencengan pengharapan” tentang apa yang direncanakan dan apa yang diwujudkan. Catatan pertanyaan: apakah “pengendalian mutu pembangunan & pemerintahan” ini termasuk ke dalam rejim di ranah “pembinaan dan pengawasan” (seperti diatur oleh Bab XII UU 32/2004) atau ia sebenarnya bisa “disisipkan dan ditambahkan” dalam tugas umum pemerintahan seperti yang ditegaskan oleh ayat 3 Pasal 126 UU 32/2004?
2. Amanat pasal 126 ayat 2, UU 32/2004 tentang pendelegasian kewenangan (urusan otonomi daerah) kepada camat oleh bupati/walikota, tidak banyak diindahkan oleh bupati/walikota di daerah-daerah. Akibatnya, urusan proteksi warga, ketertiban umum, pengawasan pembangunan, pelayanan publik (perijinan), dan sebagainya terus-menerus tersentralisasi di kantor bupati/walikota. Hal ini menjadi kurang baik, karena membuat “biaya pengurusan perijinan makin mahal” (paling tidak biaya transportasi) bagi warga yang tinggal sangat jauh dari kantor bupati (pusat pelayanan publik). Padahal semestinya banyak hal yang sepantasnya bisa diisi oleh camat untuk menuntaskan tugas-tugas pelayanan tersebut demi peningkatan kesejahteraan masyarakat (publik) yang diamanatkan untuk dilayani oleh pemerintah kabupaten/kota. Rejim pengaturan pendelegasian kewenangan, memang berada di bupati/walikota, namun tidak ada pernyataan imperatif lebih lanjut selain apa yang tertera pada ayat 2 pasal 126 ini yang dapat “memaksa bupati/walikota” (lebih jauh) untuk mengefektifkan fungsi, peran dan keberadaan camat atau kecamatan di daerah masing-masing (NB: padahal studi-studi menyimpulkan, bahwa untuk daerah-daerah terpencil dan kawasan perbatasan, misalnya, diperlukan kehadiran dan peranan camat yang lebih menonjol dan lebih luas daripada sekedar fungsi pemerintahan “*business as usual*” semata-mata).
3. Operasionalisasi dan mekanisme lebih lanjut tentang pendelegasian kewenangan kepada camat di kecamatan disesuaikan dengan kekhasan masing-masing daerah (d disesuaikan kepada tipe dan kekhasan wilayah-lokal kecamatan). Oleh karena itu, pada UU pemerintah daerah ke depan dipandang perlu adanya panduan yang mampu menjawab kebutuhan bupati/walikota untuk mendelegasikan kewenangan apa saja kewenangan delegatif kepada setiap camat di daerah mereka masing-masing.

Artinya, diperlukan satu ayat dalam revisi UU 32/2004 yang mengatur keleluasaan bupati/walikota untuk menetapkan cara dan mekanisme pendelegasian kewenangan delegatif kepada camat/kepala distrik di wilayahnya. Perlu diberikan "pengaturan" berupa sinyal umum tentang tipologi kecamatan di UU tersebut. Ada sedikit catatan akademis berupa pertanyaan selanjutnya: Apakah "pengaturan" tentang tipologi kecamatan untuk pendelegasian kewenangan kepada camat dapat dimasukkan dalam pasal 126, UU 32/2004? Jika tidak mungkin karena terlalu spesifik hal ini diatur saja di dalam Permendagri? Bila pengaturan dibuat dalam Permendagri (lihat juga isi PP 19/2008 yg mengisyaratkan perlu dibuatnya tipologi kecamatan), pertanyaannya kemudian: sejauhmana kekuatan mengikatnya Permendagri ini bagi bupati/walikota dalam mengimplementasikan pendelegasian kewenangan berbasis tipologi kecamatan di daerah masing-masing.

Camat/Kecamatan sebagai lembaga intermedier antara desa dan kabupaten secara langsung maupun tidak langsung juga berperan dalam kegiatan pembangunan di wilayahnya. Oleh karena itu, bebrapa kebijakan nasional juga diarahkan untuk melihat peran kecamatan dalam ranah tersebut. Salah satunya BANGDA yang melihat pentingnya peran kecamatan dalam perencanaan pembangunan sehingga memandang perlu mengeluarkan kebijakan (Permen) mengenai hal tersebut.

Khusus untuk memberikan masukan pada Permendagri mengenai "Perencanaan Pembangunan Kecamatan" yang sudah cukup lama didiskusikan oleh Departemen Dalam Negeri (Ditjend Pembangunan Daerah sebagai *leading institution*), berikut dilakukan masukan berdasarkan tinjauan khusus dari studi di Kabupaten Halmahera Barat Provinsi Maluku Utara dan Kabupaten Jayapura di Provinsi Papua. Hal ini dilakukan karena dua daerah itu mewakili daerah kepulauan dan perbatasan antar negara yang selama ini belum dicakup oleh studi terdahulu.

Salah satu tujuan dirumuskan dan diberlakukannya Permendagri tersebut adalah terciptanya sebuah aturan/regulasi yang memberikan kepastian arah bagi pemerintah daerah otonom (kabupaten/kota), tentang bentuk dan mekanisme perencanaan pembangunan dalam "scope" kecamatan. Beberapa tujuan yang ditargetkan untuk dibidik dalam regulasi tersebut adalah: (1) absahnya kecamatan sebagai SKPD sesuai UU 32/2004 dalam menyusun rencana strategis (RENSTRA) yang pada gilirannya akan diterjemahkan menjadi RENJA atau rencana kerja dan berkonsekuensi pada alokasi anggaran pembangunan bagi kecamatan; (2) *legitimate* dan diakuinya secara fiskal sistem perencanaan dan implementasi pembangunan yang disusun dan dioperasionisasikan pada tataran kecamatan sejak MUSRENBANG, yang mengukuhkan kecamatan tidak saja sebagai sekedar "arena perjuangan perencanaan" namun sekaligus juga menjadi ajang atau "locus" dari pembangunan dan pelaksana secara operasional pembangunan, dimana camat/kecamatan yang mengendalikan semua proses pembangunan tersebut.

Kebutuhan akan limpahan kewenangan yang pasti bagi camat, sangat diperlukan terutama bagi mereka (camat) yang bertugas di daerah-daerah non-perkotaan dan terpencil (jauh dari rentang kendali pusat pemerintahan kabupaten/kota). Dua teladan dari kawasan Indonesia timur memberikan pelajaran-pelajaran yang menarik tentang kebutuhan pelimpahan kewenangan tersebut. Sudah sangat jamak diketahui, bahwa baik

bupati/walikota maupun SKPD tidak mampu menjangkau kawasan terisolir kecuali melalui bantuan camat. Artinya, posisi camat menjadi sangat substansial dalam mendukung pemerintahan dan pembangunan yang efektif di suatu kabupaten/kota. Sebagai contoh, peran kecamatan yang dilakukan di Kabupaten Halmahera dan beberapa kabupaten di perbatasan antar negara di provinsi papua seperti terlihat pada Matriks 2.

Dari matriks 2, dapat ditegaskan satu pernyataan bahwa untuk kawasan timur Indonesia, dimana kondisi geografis daerahnya berpulau-pulau dan berbatasan langsung dengan wilayah kedaulatan negara lain, maka diperlukan camat yang berkemampuan. Tanpa bermaksud memperbesar "area kerja" teritorial dan teknis-fungsional camat atau kecamatan di dua daerah teladan tersebut, studi ini merekomendasikan adanya penguatan kapasitas dan kapabilitas camat yang diawali melalui pendelegasian kewenangan. Tentu saja, pendelegasian kewenangan yang sampai kepada setiap camat akan berbeda-beda sesuai karakter lokal. Dari sanalah, renstra, renja, dan anggaran untuk kecamatan (sebagai wilayah pembangunan) dapat direalisasikan.

Permendagri yang akan mengatur kemungkinan dirumuskannya [beserta mekanisme penyusunan] renstra, renja dan anggaran bagi kecamatan sebagai SKPD, harus memuat pasal-pasal yang memberikan arahan bagi pemerintah kabupaten/kota untuk mendelegasikan kewenangannya. Pendelegasian ini harus berdasarkan prinsip-prinsip: (1) kekhasan lokal; (2) dapat dikembalikan ke pemiliknya – bupati/walikota, bila dipandang perlu; (3) selektif.

Matriks 2. Perbandingan Peran Camat di Dua Kabupaten, 2008-2009

	Kewenangan teritorial	Kewenangan teknis-fungsional	Derajat urgensi pelimpahan kewenangan	Alasan Perlunya pelimpahan kewenangan	Kebutuhan pendukung
<b>Kab. Halmahera Barat</b>	Berada seluruhnya di tangan Bupati	Berada di SKPD teknikal	Sangat diperlukan	Warga yang tinggal di daerah-daerah kepulauan terisolasi memerlukan kehadiran pembangunan yang pasti dan terkoordinasi secara lokal di tingkat kecamatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SK Bupati yang mengesahkan delegasi kewenangan</li> <li>• Komunikasi intensif antara jajaran SKPD → policy dialog yang difasilitasi lembaga independen, untuk menyamakan persepsi perlunya pendelegasian kewenangan pada camat.</li> </ul>
<b>Kab. Jayapura</b>	Sebagian di Camat, dalam pengaturan warga di tapal-batas (tanpa pelimpahan kewenangan)	Sebagian kecil telah melimpah ke kecamatan → ada program dana pembangunan kecamatan Rp 1 Miliar /kecamatan (distrik)	Sangat diperlukan	Telah ada SK Bupati Jayapura tentang pelimpahan kewenangan dari bupati kepada kepala distrik, tetapi masih berupa "cek kosong" untuk diisi lebih lanjut peran dan kewenangan apa yang diperlukan. Persoalan sosio-politik perbatasan tidak mungkin hanya mengandalkan peran bupati. Di lapangan, camat atau kepala distrik berperan mengisi kekosongan peran bupati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dipandang perlu untuk membuat Perdasus (perda Otsus) di Papua yang mengatur camat dan kecamatan.</li> <li>• UU Otsus belum menyentuh hal-hal kecamatan dan kampung → perlu advokasi untuk revisi UU Otsus</li> </ul>

Sumber: disarikan dari catatan harian lapangan penelitian PSP3IPB, 2008.

## VI. PENUTUP

Sebagai penutup akan diberikan tekanan pesan dari hasil studi terakhir yang dilakukan di Kabupaten Halmahera Barat di provinsi Maluku Utara dan Kabupaten Jayapura di provinsi Papua. Praktek tata-pemerintahan kecamatan di Kabupaten Halmahera Barat memberikan pelajaran bahwa untuk kawasan kepulauan diperlukan pendekatan penguatan kecamatan yang agak berbeda bila dibandingkan dengan wilayah lain. Sebagaimana telah disinggung beberapa hal berikut ini perlu ditegaskan kembali: (1) kehadiran camat di wilayah kepulauan *tetap dan bahkan sangat diperlukan* sebagai “jembatan” komunikasi pembangunan dan komunikasi administratif antara pemerintah daerah dan masyarakat, serta untuk peningkatan efektivitas pelayanan publik bagi warga masyarakat di kawasan yang sulit; (2) camat di kawasan kepulauan perlu *diperkuat fungsi dan peranannya* dengan memperluas *kewenangan delegatif* yang dapat diperoleh dari bupati – dengan keleluasaan kewenangan ini diharapkan banyak kebutuhan pelayanan kepada publik yang dapat diselesaikan di tingkat kecamatan, sehingga menekan ekonomi biaya tinggi yang harus ditanggung warga masyarakat; (3) proses pendelegasian kewenangan perlu dirumuskan bertahap-tahap, dimulai dari yang paling “primitif” berupa *kesediaan bupati untuk mendelegasikan kewenangan* melalui penerbitan surat keputusan atau apapun yang setara. Bila hal ini telah dipenuhi, baru dipikirkan untuk melakukan pendelegasian kewenangan secara selektif sesuai kemampuan camat di masing-masing wilayah; (4) terdapat “jalan tengah” yang dapat ditempuh oleh Kabupaten Halmahera Barat atau kabupaten lain yang setipe dengannya, untuk memberdayakan camat sebagai “manajer wilayah” yang bertugas utama mengelola semua program/proyek dan aktivitas pembangunan yang telah diputuskan bupati dan dijalankan oleh SKPD lain di wilayah kecamatannya. Sebagai manajer wilayah, camat harus berperan aktif, akomodatif, luwes, ulet sekaligus inovatif dan progresif. Untuk mencapai hal itu, maka cara berpikir model lama yang dianut camat-camat hari ini harus ditinggalkan. Persoalannya, untuk mencapai hal ini diperlukan bantuan teknis, pelatihan dan bimbingan berkelanjutan yang cukup intensif. Kembali kini kepada bupati maukah ia melakukan semua itu demi naiknya derajat kesejahteraan masyarakat di wilayahnya?

Ada kebutuhan yang sangat jelas yang berkembang di kawasan perbatasan Papua dari perspektif ketata-pemerintahan, yaitu diperlukannya perkuatan kewenangan delegatif pada kepala distrik untuk dapat mengambil keputusan dan tindakan secara cepat, tepat, akurat di aras distrik. Kebutuhan ini perlu segera dipenuhi, mengingat jauhnya jarak “geografis-administratif” atau rentang-kendali pemerintahan di kabupaten-kabupaten di provinsi Papua (terutama kabupaten yang meliputi kawasan perbatasan antara dua negara RI dan Papua Nugini). Bila semua keputusan harus diambil oleh bupati sebagai penguasa wilayah daerah otonom tingkat II dari ibukota kabupaten, maka pemerintahan dan pembangunan menjadi tidak efektif. Masyarakat lokal membutuhkan keputusan-keputusan segera berkenaan dengan (misalnya) status kependudukannya, solusi/kepastian hubungan-hubungan sosialnya dengan warga negara lain di perbatasan, hingga kepada pengambilan keputusan atas inisiatif-inisiatif pembangunan di daerah perbatasan.

Bagi daerah perbatasan, *pembangunan sosial-ekonomi, pelayanan publik, proteksi terhadap warga masyarakat dan menjaga kedaulatan kawasan RI* adalah persoalan-persoalan yang setiap saat perlu dibina dan sesekali diperlukan keputusan-keputusan yang harus dilakukan dengan cepat agar persoalan tidak berkembang meluas. Kepala distrik dapat melakukan semua hal tersebut jika dan hanya jika ia mendapatkan kewenangan dari bupati. Sebagai tindak lanjut amanat pasal 126 ayat 2 UU 32/2004 dan UU 21/2001 tentang otonomi khusus Papua, maka telah ada dasar yang kuat bagi kabupaten/kota di Papua untuk segera menindaklanjuti kebutuhan di atas dengan SK Bupati/Walikota tentang pendelegasian kewenangan dari bupati/walikota kepada Kepala Distrik. Namun kewenangan yang diberikan itu sepiantasnya *berproses dan dilakukan secara bertahap-tahap*. Kelak, setiap distrik diminta untuk mengukur dirinya dan menentukan kewenangan-kewenangan apa yang bisa disandangnya. Artinya ada kesempatan untuk *memilih jenis kewenangan sesuai kemampuan kepala distrik* sesuai kapasitas organisasi pemerintahan distrik yang bersangkutan (dipandang dari perspektif keadaan wilayah/ekosistem, personal, dana, dan dukungan infrastruktur). Artinya, *pendelegasian kewenangan dilakukan secara selektif* dan setiap saat dapat dievaluasi. Karena sifatnya yang bertahap, maka proses bimbingan teknis dan asistensi teknis kepada kepala distrik dalam menjabarkan kewenangan delegatif yang dimilikinya, perlu mendapatkan perhatian tersendiri.

## DAFTAR BACAAN

- Bardhan, P and Mookherje, D. 2005. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. The MIT Press. Cambridge and London.
- Goss, S. 2001. *Making Local Governance Work*. Palgrave. Basingstoke Hampshire and New York.
- Lay, C. 2002. *Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian tentang Kecamatan Sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi dan Intermediary*. Fisipol UGM dan Ford Foundation. Yogyakarta.
- Hofman, B and Kaiser, K. 2005. 'Decentralization, Democratic Transition, and Local Governance in Indonesia' dalam Bardhan, P and Mookherje, D. (eds.) 2005. *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. The MIT Press. Cambridge and London.
- Huesken, F. 1998. *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980*. Gramedia. Jakarta
- Nordholt. N. S. 1987. *Ojo Dumeh: Kepemimpinan Lokal dalam Pembangunan Pedesaan*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Sanderson, S. K. 1999. *Social Transformations: A General Theory of Historical Development. (expanded edition)*. Rowman & Littlefield. Lanham and New York.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Evolutionism and Its Critics: Deconstructing and Reconstructing an Evolutionary Interpretation of Human Society*. Paradigm Publishers. Boulder and London.
- Tripuro. R. W. 2005. *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD dan APMD Press. Yogyakarta.

# LAMPIRAN 1. POLA TATA - PEMERINTAHAN KECAMATAN

## PEMETAAN PERAN KECAMATAN BERDASARKAN KERAGAMAN WILAYAH

