

Volume II No-4, Agustus 2011

ISSN 2085-7012



*Dinamika Ilmu*

## Jurnal Ilmiah

- **FAKTOR - FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEGAGALAN PENGEMBANGAN SISTEM INFORMASI MANAJEMEN DI PERUSAHAAN**  
Oleh : Marigan Sianturi, SE, M.Kom
- **KEBUDAYAAN DAN TATA PEMERINTAHAN KECAMATAN**  
Oleh : Dra. Artha Lumbantobing
- **PENGARUH OBAT TRADISIONAL TERHADAP KESEHATAN**  
Oleh : Rotus Sumihar, S.Kep, M.Kes
- **DAMPAK LIBERALISASI PERDAGANGAN PADA SUB SEKTOR PERKEBUNAN**  
Oleh : Maludin Panjatan, M.Si
- **MENINGKATKAN TARAF HIDUP PETANI MELALUI PEMBERDAYAAN KOPERASI UNIT DESA**  
Oleh : Kenal Hutapea, SP
- **ELASTISITAS KESEMPATAN KERJA PADA BIDANG SEKTORAL DI INDONESIA**  
Oleh : Syahriadi, SE, MM
- **PERANAN BALANCE SCORECARD SEBAGAI PENYEIMBANG DAN PENGUKURAN KINERJA ORGANISASI**  
Oleh : Anggat M. Haluon Sihite, SE, MM
- **MANAJEMEN KONFLIK ORGANISASI**  
Oleh : Drs. Parujan Situmeang, M.Si
- **PENGARUH KUALITAS PELAYANAN DAN SEMANGAT KERJA PEGAWAI TERHADAP KEPUASAN MASYARAKAT YANG DILAYANI PADA KANTOR KECAMATAN MEDAN TEMBUNG**  
Oleh : Drs. Syamsuriadi Sinaga, MM
- **PERANAN BUDAYA ORGANISASI DALAM ORGANISASI PENDIDIKAN**  
Oleh : Ikhsan Lubis, SE, MM

## **Jurnal Dinamika Ilmu**

Jurnal menerima tulisan dari berbagai disiplin Ilmu, Ekonomi, Sosial Politik, Hukum, Pertanian dan Peternakan, Kesehatan, MIPA, Komputer, Teknologi, Pendidikan. Terbit 6 x setahun. Belum pernah dimuat di Jurnal lain.

**Penasehat /**

**Penanggung Jawab : Drs. Harkim, M.Si**

**Pemimpin Redaksi : Januar Y. Purba, S.Si**  
**Dewan Redaksi : Ir. Bridon Silaban, MBA**  
**Jhonson BS. Rajagukguk, S.Sos**  
**Ir. Melva Sitanggang, M.Si**  
**Dr. Derlina Sinaga, MM**

**Manager Sirkulasi : Surya Darma Pardede, S.Pd, MM**

---

Alamat Redaksi dan Tata Usaha :  
Jln. William Iskandar Komp MMTC Blok P No.8-10  
Telp. 061-76288101, 7332093 Medan - Sumatera Utara

---

Redaksi menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan oleh media cetak lain. Naskh diketik dengan spasi 1.5 pada kertas kuarto. Dewan redaksi berhak mengevaluasi dan melakukan perubahan terhadap naskah yang masuk untuk keragaman format tanpa mengubah maksud dan isinya. Tulisan yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis untuk diadakan penyempurnaan.

***Isi Diluar Tanggung Jawab Percetakan***

DAFTAR ISI

✓	FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEGAGALAN PENGEMBANGAN SISTEM INFORMASI MANAJEMEN DI PERUSAHAAN Oleh: Marigan Sianturi, Se., M.Kom .....	1 - 9
✓	KEBUDAYAAN DAN TATA PEMERINTAHAN KECAMATAN Oleh : Dra.Artha Lumbantobing .....	10 - 26
✓	PENGARUH OBAT TRADISIONAL TERHADAP KESEHATAN Oleh : Rotua Sumihar Sitorus, S.Kep., M.Kes .....	27 - 39
✓	DAMPAK LIBERALISASI PERDAGANGAN PADA SUB SEKTOR PERKEBUNAN Oleh : Maludin Panjaitan, M.Si .....	40 - 52
✓	MENINGKATKAN TARAF HIDUP PETANI MELALUI PEMBERDAYAAN KOPERASI UNIT DESA Oleh : Kenal P Hutapea, SP .....	53 - 61
✓	ELASTISITAS KESEMPATAN KERJA PADA BIDANG SEKTORAL DI INDONESIA Oleh : Syafriadi, Se., MM .....	62 - 82
✓	PERANAN <i>BALANCE SCORECARD</i> SEBAGAI PENYEIMBANG DAN PENGUKURAN KINERJA ORGANISASI Oleh : Anggiat M. Haluaon Sihite, SE, MM .....	83 - 101
✓	MANAJEMEN KONFLIK ORGANISASI Oleh : Drs. Parujuan Situmeang, M.Si .....	102-113
✓	PENGARUH KUALITAS PELAYANAN DAN SEMANGAT KERJA PEGAWAI TERHADAP KEPUASAN MASYARAKAT YANG DILAYANI PADA KANTOR KECAMATAN MEDAN TEMBUNG OLEH : Drs. Syamsuriadi Sinaga, MM .....	114-125
✓	PERANAN BUDAYA ORGANISASI DALAM ORGANISASI PENDIDIKAN OLEH : Ikhwani Lubis, SE, MM .....	126-137

# KELEMBAGAAN DAN TATA PEMERINTAHAN KECAMATAN

Oleh :

**Dra. Artha Lumbantobing**

Dosen Universitas HKBP Nommensen, Medan

## Abstrak

Penulisan makalah ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kelembagaan dan tata pemerintahan kecamatan. Metode penulisan menggunakan metode library research. Dari hasil pembahasan dapat disimpulkan bahwa kecamatan masih diperlukan untuk hadir dalam pemerintahan bahkan posisinya perlu diperkuat terutama kecamatan untuk daerah-daerah (rural-rural), dimana biasanya rentang kendali pemerintah kabupaten (bupati) terlalu panjang. Penguatan kelembagaan kecamatan dapat mengambil salah satu dari pola yang ditawarkan secara evolusioner, yaitu: pola piramida terbalik, piramida setangkup, sapulidi terikat, sapulidi tak terikat, dan pusanmas.

Kata kunci : *kelembagaan, tata pemerintahan dan kecamatan*

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang

Sejak awal, studi tentang "Kelembagaan dan Tata Pemerintahan Kecamatan" dikembangkan dalam rangka untuk menjawab pertanyaan yang sangat krusial tentang bagaimanakah masa-depan institusi kecamatan dalam dalam rejim otonomi daerah yang memberikan bobot kewenangan sangat besar kepada bupati? Akankah kecamatan terus dipertahankan kehadirannya dengan segala keterbatasan fungsinya yang termarginalisasi padanya? Ataukah, kecamatan harus dihapuskan secara radikal dari nomenklatur kelembagaan pemerintahan daerah (kabupaten) di Indonesia, karena alasan inefisiensi birokrasi dan tidakdiperlukannya lagi fungsi pembinaan kewilayahan dari kecamatan di masa kini dan mendatang? Ataukah, diambil sebuah "jalan-tengah". Alternatif itu adalah "menghapuskan" institusi kecamatan secara evolusioner dalam jangka waktu amat-sangat panjang (dengan batasan waktu yang boleh berbeda-beda menurut masing-masing daerah) dan kemudian

mentransformasikannya ke dalam bentuk kelembagaan dengan "nama lain" sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang samasekali berbeda dengan apa yang diembannya selama ini. Sementara itu, dalam jangka pendek-menengah, kecamatan tetap dikembangkan sesuai kebutuhan lokal, namun secara perlahan bentuk dan fungsinya diproyeksikan kepada pola transformatif-evolusioner ke depan? Semua pertanyaan itulah yang hendak dijawab oleh studi ini, dan salah satu bagian ringkasannya disajikan oleh makalah ini.

Tulisan ini hendak mengelaborasi secara terbatas tentang beberapa hal, yang rumusannya disusun dalam pertanyaan sebagai berikut:

1. Masih diperlukankah kecamatan hadir dalam tata-pemerintahan daerah kabupaten?
2. Jika masih diperlukan kehadirannya, dalam bentuk apakah penguatan ketata-pemerintahan kecamatan semestinya dilakukan?
3. Bagaimanakah bentuk (fungsional) kelembagaan kecamatan ke depan dan pola transformasi kelembagaan macam apakah yang mungkin dijalankan untuk mengawal proses transformasi tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut akan meringkai analisis dan pembahasan dalam makalah sekaligus menjadi pengarah kemana tujuan penulisan makalah atau working paper ini pada akhirnya akan menuju. Secara singkat, tujuan akhir dari penulisan makalah ini adalah mencari bentuk kelembagaan pemerintahan di tingkat wilayah "atas-desa" (atau antar-desa) yang sesuai dengan kebutuhan lokal tanpa mengurangi tuntutan dan hak wewenang dan kekuasaan pemerintahan dari kabupaten atau bahkan provinsi hingga pusat.

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

reposisi dan rekonstruksi kelembagaan ke arah penguatan fungsi-fungsi kelembagaan kecamatan. Meski demikian, studi tidak menutup kemungkinan penghapusan institusi kecamatan tetapi dengan prasyarat sangat ketat, transformatif dan dilakukan dalam rentang waktu yang cukup (panjang).

Dengan mengingat berbagai pertimbangan seperti persoalan jauhnya rentang-kendali kewilayahan pemerintah kabupaten terutama bagi kabupaten rural-rural (kawasan perbatasan, terisolir, dan pulau-pulau terluar), kualitas birokrasi yang masih lemah, infrastruktur pemerintahan yang rata-rata masih sangat miskin, maka studi berposisi, bahwa dalam jangka menengah strategi penguatan kecamatan adalah yang paling layak untuk dilakukan. Kecamatan di kawasan pinggiran tetap berperan sebagai "stepping stone" pengambilan kebijakan pemerintahan kabupaten serta menjadi ujung tombak dari rangkaian mata-rantai birokrasi dari Pusat hingga daerah.

Sejauh menjawab desakan pertanyaan tentang transformasi kecamatan ke bentuk kelembagaan yang lain, studi ini berposisi bahwa

transformasi (menghapuskan atau mengubah kecamatan) bisa dijalankan jika dan hanya jika: (1) institusi-birokrasi/pemerintahan lain telah siap 100 persen mengambil alih fungsi-fungsi yang selama ini dijalankan oleh kecamatan; (2) ada sistem teknologi-informasi dan sistem manajemen pemerintahan kabupaten yang mencukupi dan efisien, sehingga mampu menopang rentang kendali pemerintahan yang begitu luas (secara spasial). Dengan dukungan teknologi informasi yang kuat (untuk menjamin pelayanan publik yang efisien dan efektif), maka organisasi pemerintahan dapat dikendalikan secara lebih sederhana sehingga "delaying process" (proses pemotongan mata-rantai) pada "rantai-birokrasi" bisa dilakukan secara tuntas tanpa gangguan yang berarti terhadap kinerja keseluruhan sistem-birokrasi pemerintahan kabupaten. Artinya, proses adaptasi organisasi pemerintahan bisa dilakukan secara menyeluruh dengan cara menyentuh dua dimensi penting sistem pemerintahan yaitu: (1) sistem manajemen organisasi; dan (2) teknologi administrasi pemerintahan. Bila kedua

asumsi yang menjamin berlangsungnya efektivitas dan efisiensi pemerintahan daerah tersebut bisa dipenuhi, maka akan ada alasan yang cukup bagi pemerintah daerah kabupaten untuk segera ditransformasikan bentuk kecamatan (dihapuskan atau menjadi nama dan fungsi lain) dengan nomenklatur pada pemerintahan kabupaten yang berbeda samasekali dari apa yang ada pada saat ini.

## 1.2. Tujuan Penulisan

Penulisan makalah ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kelembagaan dan tata pemerintahan kecamatan.

## 2. Uraian Teoritis

### 2.1. Realitas dan Arah Resposisi Kecamatan

Reposisi kecamatan yang diusulkan pada tulisan ini bermakna penguatan kecamatan dan pemberdayaan kecamatan sebagai lembaga pemerintahan yang menyambungkan berbagai macam kepentingan baik secara vertikal maupun secara horisontal. Untuk selanjutnya, reposisi kecamatan disebutkan/dimaknai sebagai penguatan kecamatan. Bila penguatan kecamatan adalah sesuatu yang layak dan masuk akal untuk dilakukan, maka penguatan dapat

ditempuh dalam beberapa skenario. Dari dimensi waktu, terdapat dua skenario waktu untuk penguatan kecamatan, yaitu jangka pendek-menengah dan jangka panjang. Untuk jangka pendek-menengah perlu disusun rumusan atau strategi merekonstruksi dan mereposisi institusi kecamatan dalam tata pemerintahan daerah di Indonesia, selaras dengan bentuknya yang ada saat ini. Berfokus pada empat prasyarat kecukupan, maka arah penguatan ditempuh melalui perluasan ruang gerak kewenangan, pendanaan, SDM, dan infrastruktur. Dalam jangka panjang, penguatan kecamatan ditempuh dengan cara menyiapkan kelembagaan kecamatan sedemikian sehingga bentuk dan fungsinya cocok untuk melakukan "lepas-landas" ke bentuk kecamatan yang lain.

Secara filosofis, makna reposisi dan rekonstruksi dalam hal ini adalah meletakkan kembali dan memberikan makna keberfungsian institusi kecamatan dalam tata-pemerintahan daerah sesuai dengan semangat demokrasi dan otonomi lokal namun keberfungsian itu disesuaikan dengan kebutuhan yang secara

existing berkembang dalam masyarakat. Dalam jangka pendek-menengah, reposisi dan rekonstruksi tersebut tidak dimaknai sebagai "mengubah atau membongkar struktur kekuasaan dan kewenangan" yang ada, namun lebih bermakna pada penajaman, pembobotan dan reorientasi mekanisme kerja dan kinerja kelembagaan kecamatan dalam pemerintahan daerah. Hal ini berarti bahwa reposisi bukanlah dipahami sebagai upaya mengembalikan posisi institusi kecamatan kepada fungsi dan peranannya seperti yang dipunyainya semula, yaitu "sebagai penguasa tunggal di suatu wilayah" (sebagaimana ditegaskan oleh UU no 5/1974).

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

lebih lanjut pada konstelasi politik, kekuasaan dan kewenangan antar-aktor dalam sistem pemerintahan daerah yang dibina dalam suasana desentralisme yang ada. Bentuk adaptif kecamatan itulah yang akhirnya akan mengantarkan kecamatan pada bentuk transformatif akhir.

Studi ini berposisi bahwa semangat demokratisme dan otonomi lokal tetap harus dipelihara dalam era desentralisme. Sementara itu, rejim sentralisme yang (secara kesejarahan terbukti) telah membawa beberapa pengalaman tidak menengahkan bagi praktek politik pemerintahan, pembangunan daerah, dan kehidupan sosio-kemasyarakatan, terutama dalam hal terhambatnya prakarsa lokal, keberdayaan lokal, dan kemandirian pembangunan, sepantasnya tidak dianut kembali. Artinya, apapun bentuk sentralisme dan dalam tataran apapun rejim sentralisme bekerja, seyogianya (atau minimal untuk masa sekarang) perlu dikoreksi. Penguatan kecamatan pun semestinya tidak menganut paham resentralisasi kekuasaan "wilayah pinggiran (camat)" vis a vis bupati.

Dalam jangka pendek-

menengah yang diperlukan adalah penajaman fungsi dan peran dalam empat fungsi kelembagaan, yaitu: pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat, dengan menyelaraskannya pada 4 (empat) elemen prasyarat kecukupan bagi keberfungsian kecamatan yang lebih optimal. Dalam jangka sangat panjang, kelembagaan kecamatan bertransformasi bentuk organisasi, fungsi dan perannya menjadi "sesuatu yang berbeda" dengan kecamatan saat ini.

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

## 2.2. Reposisi Kecamatan

Sebagaimana disebutkan dimuka terdapat empat unsur penting penunjang (*necessary conditions*) kinerja kecamatan, yaitu: kewenangan (*delegatif*), pendanaan, infrastruktur dan (*kapasitas*) sumberdaya manusia. Ketidaktersediaan salah satu dari keempat unsur tersebut akan membuat kepincangan kinerja birokrasi maupun fungsi kecamatan. Berikut akan dibahas secara berurut kondisi ideal dan kondisi faktual dari keempat unsur tersebut di lapangan (*hasil studi*). Pertama adalah analisis di wilayah kewenangan (*delegatif*) yang dimiliki kecamatan. Secara normatif-ideal, Undang Undang no. 32/2004 telah memberikan peluang adanya *pendelegasian* kewenangan dari Bupati ke kecamatan untuk urusan-urusan tertentu (*pasal 126 ayat 2*).

Pelimpahan kewenangan tersebut selanjutnya akan memberikan ruang-gerak yang lebih leluasa bagi camat dan kecamatan untuk mengoperasionalkan fungsi-fungsi yang harus diperankannya. Namun, studi di lima kabupaten menemukan bahwa operasionalisasi pasal 126 ayat 2 dalam undang-undang

tersebut belum sepenuhnya dijalankan. Jikalau ada pelimpahan kewenangan, maka *pendelegasian* kewenangan itu tidak disertai dukungan anggaran, SDM dan prasarana yang mencukupi, sehingga kelembagaan inipun akhirnya tidak berfungsi sesuai harapan. Secara ringkas beberapa situasi tersebut di bawah ini adalah yang dihadapi oleh camat di "wilayah kewenangan", yaitu:

- Kewenangan tetap berada di tangan bupati dan didistribusikan secara proporsional kepada dinas-dinas teknis sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) pendukung/kelengkapan organisasi pemerintahan bupati. Camat atau kecamatan tidak dapat berbuat banyak untuk melakukan fungsinya, sekalipun di wilayahnya ditemukan kekosongan intervensi dari dinas teknis, karena kewenangan tersebut tidak melimpah kepadanya.
- Tidak ada *political will* ataupun sekedar *goodwill* dari Bupati untuk mengalihkan sebagian kewenangan dinas yang tidak efektif kepada camat/kecamatan. Terdapat beragam alasan mengapa *delegated authority* ini tidak melimpah kepada camat. Alasan-alasan tersebut merentang dari alasan politis-

praktis hingga alasan teknis seperti kelegawaan dinas dalam membagikan tugasnya ke kecamatan.

- Kalaupun ada kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan (sebagaimana dijumpai pada studi kasus di Kabupaten Sambas dimana seratusan kewenangan telah dilimpahkan ke camat), namun manakala pendanaan tidak menyertainya, maka ruang keberfungsian kecamatan pun tidak dapat ditingkatkan.

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

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

camat/kecamatan untuk menangani persoalan di wilayahnya disamping soal pelimpahan kewenangan.

Ketiga adalah analisis infrastruktur penopang keberfungsian kecamatan. Sebuah kelembagaan pemerintahan yang efektif dan efisien selayaknya didukung oleh adanya infrastruktur berupa peralatan atau teknologi yang memadai. Dalam hal dukungan teknologi, institusi kecamatan berada dalam keadaan sangat memprihatinkan. Hal ini, disebabkan rentetan dari ketiadaan kewenangan yang dimiliki oleh kecamatan. Namun, sebenarnya selain UU no. 32/2004 tentang pemerintahan daerah patut juga diperhatikan UU no 26/2007 tentang tata-ruang spasial dan UU no. 5/2004 perencanaan pembangunan daerah, disana sangat jelas tampak betapa peran penting kecamatan sebagai elemen perencanaan wilayah-spasial. Dijelaskan dalam UU no. 26/2007 bahwa kecamatan secara idealnya memiliki kemampuan untuk menyusun rencana detail tata-ruang.

Ruh filosofis yang dibangun dalam UU tata-ruang tersebut adalah desentralisme sistem perencanaan wilayah-spasial,

dimana desa atau wilayah pedesaan menjadi pusat bermulanya semua perencanaan wilayah. Dengan tuntutan seperti ini, maka perencanaan "antar-desa" yang dikoordinasikan oleh camat/kecamatan menjadi titik sangat menentukan bagi perencanaan wilayah regional. Dengan tuntutan peran kecamatan yang senantiasa berkembang dari hari demi hari, maka penguatan kelengkapan fisik-teknologi kecamatan menjadi kebutuhan mendesak yang harus dipenuhi. Persoalannya, lagi-lagi pada ketiadaan akses pada pendanaan yang menyebabkan pemenuhan kebutuhan akan perlengkapan kelembagaan tidak dapat dicapai.

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

- Kekosongan kemampuan kewirausahaan sosial atau social

entrepreneurship yang selayaknya dimiliki oleh camat sebagai pejabat publik dengan fungsi kemasyarakatan yang melekat erat padanya. Kemampuan ini selayaknya bisa ditunjukkan oleh camat pada saat kecamatan menghadapi persoalan-persoalan kritis seperti konflik sosial yang kronis, atau persoalan kemiskinan maupun kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan. Camat dan kecamatan ke depan dituntut untuk mampu mengimplementasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan, partisipatif dan mengembangkan "aksi komunikatif" daripada sekedar memposisikan dirinya sebagai "corong" atau alat pengaman kebijakan pemerintah.

- Diperlukan standar moralitas yang minimal yang dapat menjamin good-governance practices di tingkat kecamatan. Kebanyakan keluhan warga masyarakat yang selama ini dilayani oleh kecamatan, seringkali berputar-putar pada isu intransparansi dan akuntabilitas yang rendah atas dana pungutan yang ditarik oleh kecamatan pada saat warga mengurus segala macam urusan ke kecamatan. Dari hal ini, pertanyaan yang harus dijawab dalam penguatan kecamatan adalah: bagaimana mengembangkan mekanisme

yang bisa menjamin standar pelayanan minimal kecamatan seraya tetap memenuhi kebutuhan warga akan pelayanan publik (kecepatan, ketepatan, dan pelayanan yang terjangkau secara ekonomi). Artinya, SDM kecamatan ke depan sepantasnya responsif dan memenuhi kualifikasi atas tuntutan tata-pemerintahan yang baik.

- Sistem perencanaan SDM yang baik dan disesuaikan dengan kebutuhan yang berkembang, merupakan tuntutan berikutnya yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten.

Kecamatan yang berkembang adalah kelembagaan yang diisi oleh aparat dengan SDM yang terencana dengan baik. Faktanya, selama ini kelembagaan kecamatan digunakan sekedar sebagai stepping-stone bagi pejabat publik yang hendak berkarir lebih lanjut di biro kesekretariatan pemerintah daerah.

### 3. Pembahasan

Pemberdayaan atau penguatan kelembagaan kecamatan harus dapat menjawab dan dikembangkan sesuai persoalan-persoalan yang dihadapi oleh kelembagaan tersebut tanpa memberikan biaya/dampak eksternalitas berupa resiko

yang besar terhadap keseluruhan sistem pemerintahan di daerah. Seperti diketahui bersama, kemunduran fungsi dan peran institusi kecamatan dalam pemerintahan daerah di masa berlakunya UU no. 32/2004 adalah karena adanya sejumlah faktor struktural. Faktor-faktor itu adalah:

1. Penguatan rejim sentralisme di aras pemerintah daerah tingkat II berlangsung terlalu kuat, sehingga memarjinalisasi posisi kecamatan. Dalam pelayanan publik sekalipun, kecamatan hanya sekedar menjadi institusi satelit kabupaten yang tidak dapat berbuat banyak bagi warga lokal;
2. Ketiadaan political will bupati untuk menjalankan amanat pelimpahan wewenang (untuk memerintah) dari kabupaten ke kecamatan berlangsung meluas dimana-mana. Seandainya pun ada pelimpahan wewenang, maka apa-apa yang dilimpahkan ke kecamatan sebenarnya adalah tugas-tugas konvensional yang memang selama ini telah dilakukan oleh kecamatan. Di beberapa kabupaten pelimpahan wewenang hanya mengandalkan instrumen peraturan bupati (Perbup), yang samasekali tidak memiliki kekuatan hukum yang kokoh sebagaimana Peraturan Daerah. Ketiadaan niat-baik politis ini disebabkan oleh "faktor-politis" yang tidak

menguntungkan (disinsentif) bagi bupati seandainya ia terlalu "murah-hati" melimpahkan sejumlah wewenangnya ke kecamatan;

3. Adanya kekosongan peran-fungsional yang otonom pada kelembagaan kecamatan dalam hal eksekusi pembangunan. Hal ini terjadi karena "otonomisasi pengendalian" aktivitas-aktivitas teknis-pembangunan serta penatakelolaan keuangannya telah diberikan kepada dinas-dinas sektoral secara penuh oleh Bupati. Keadaan ini jelas tak terjadi di masa lalu. Sejarah pemerintahan daerah di Indonesia memberikan pelajaran betapa pada masa lalu (masa UU no 5/1974) kewenangan pembangunan atau penyelenggaraan aktivitas - aktivitas dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat lengkap dengan pengelolaan keuangannya, berada di kecamatan. Masa itu telah tiada lagi sejak UU. No 22/1999 dan UU no. 32/2004 diberlakukan.

Beberapa kendala-struktural di atas secara drastis membatasi "gerak" kecamatan hingga benar-benar marginal dan lumpuh saat ini. Namun, sebenarnya masih tersisa satu peran-potensial yang bisa dimainkan oleh kecamatan saat ini dan masa mendatang. Peran itu adalah intermediary-role (kelembagaan penengah) antara pemerintah desa dan

pemerintah kabupaten serta peran penengah antara desa satu dan desa lainnya di wilayah sehamparan. Sebagai institusi-perantara hubungan pemerintah desa dan kabupaten, camat dan kecamatan diharapkan mampu menyambungkan komunikasi vertikal antara dua entitas pemerintahan di dua aras yang berbeda. Sebagai kelembagaan penengah antar-desa, maka kecamatan berperan layaknya "dirigen" sebuah orkestra yang bertugas mengharmonisasikan kerjasama fungsional-fungsional horisonta antara satu dan lain desa sehamparan.

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

Semangat otonomi desa, hingga taraf tertentu telah mendorong desa-desa untuk mengembangkan sendiri-sendiri pola pengembangan kawasan dan pengaturan pemerintahan desanya, melalui instrumen peraturan desa. Pemicunya jelas, perdes-perdes dan pengaturan-pengaturan lokal seringkali disusun dengan wawasan dan kepentingan desa-sentris (inward looking perspective) yang menegasikan kepentingan desa tetangga sekawasan-sehamparan. Dalam pengorganisasian kewilayahan lokal, konsekuensi-konsekuensi konfliktual seperti yang terjadi di atas perlu dikelola hingga pada taraf yang tidak membahayakan (resiko perpecahan). Pada dasarnya, harus disadari bahwa setiap pertumbuhan desa memang akan memakan "biaya sosial" berupa desakan-desakan konfliktual yang harus ditanggung oleh desa lain yang letaknya sehamparan-sekawasan. Tantangan bagi institusi kecamatan dalam hal ini adalah, bagaimana memainkan peran untuk mengendalikan pertumbuhan kawasan desa (yang sering tidak terkendali itu) sedemikian rupa sehingga sindroma konflik antar desa bertetangga (saling okupasi

dan kooptasi) tidak terjadi. Artinya, peran kecamatan dalam hal ini menjadi sangat penting sebagai organisasi pengendali jejaringan kerjasama antar-desa yang fungsi utamanya adalah memelihara harmonisasi pengaturan di aras desa.

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

1. Tindakan di jalur strukturalisme-fungsional harus ditempuh. Langkahnya adalah berupa penyusunan dan realisasi peraturan pemerintah (PP) tentang kecamatan secara segera. PP tersebut berisi penegasan-penegasan tentang dimanakah "ruang bermain" kecamatan dalam pemerintahan daerah yang sesungguhnya. Dengan PP ini, maka amanat pasal 126 ayat 2 UU no. 32/2004 tentang pelimpahan kewenangan dari bupati kepada camat/kecamatan bisa dioperasionalisasikan secara nyata. Dengan demikian political will pelimpahan kewenangan dapat diwujudkan melalui

instrumen peraturan pemerintah.

2. Paralel dengan upaya perwujudan PP tentang kecamatan, diperlukan juga upaya untuk mendefinisikan secara baik dan jelas tentang kategori "ruang bermain" bagi setiap kecamatan dalam pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Tidaklah bijaksana memberikan "ruang bermain" dengan bobot yang sama dan rata kepada setiap kecamatan, sementara fakta menunjukkan bahwa jenis persoalan, dimensi permasalahan, luas wilayah, serta jumlah penduduk yang diurus oleh satu dan lain kecamatan berbeda-beda.
3. Dari jalur governance, dilakukan penguatan kelembagaan dan sumberdaya manusia (SDM) di aras kecamatan yang dilakukan secara sistematis, yang arahnya adalah perbesaran kapasitas kelembagaan agar mampu "menangkap permasalahan dan mencari solusi" segera di tingkat lokal. Dengan demikian, kecamatan akan bergerak dinamis dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Gairah kerja kecamatan sebagai SKPD bisa dirangsang melalui pendelegasian urusan (kegiatan) yang sesuai dengan kebutuhan lokal (khas lokal). Oleh karenanya, kecamatan sepantasnya diberikan peluang untuk menyusun usulan-usulan kegiatan-teknis yang rasional dan

berkonsekuensi pada pendanaan berbasis kinerja seperti yang dilakukan oleh SKPD lainnya (lihat PP no. 58/2005 tentang keuangan daerah khususnya pasal 36 tentang penyusunan anggaran berbasis kinerja bagi SKPD). Pengajuan kegiatan haruslah khas lokal (*strictly distinct*) yang berada diluar jangkauan penanganan oleh instansi teknis-sektoral. Studi ini membuktikan terdapat banyak permasalahan di aras kecamatan yang harus dipecahkan segera, sementara pemerintah kabupaten (atau bahkan pusat) tidak mampu menanganinya. Ketidakmampuan pemerintah kabupaten untuk merespons segera dan menangani setiap masalah oleh persoalan organisasional yaitu seringkali permasalahan-permasalahan tersebut berada di luar jangkauan tugas pokok dan fungsi dinas sektoral. Sebagai misal: masalah resolusi konflik sumberdaya alam, perencanaan pemanfaatan sumberdaya alam di aras desa dan masyarakat, manajemen krisis bencana alam, fungsi ombudsman (saluran informasi) atas segala keluhan dari desa yang harus disampaikan ke kabupaten, pengawasan pemanfaatan sumberdaya alam, lalu-lintas manusia di daerah perbatasan antar negara, dan sebagainya. Dengan demikian, keberfungsian sosial-kelembagaan institusi kecamatan akan

meningkat manakala institusi ini mampu menangani persoalan khas lokal dan menyelesaikannya dengan baik.

4. Penguatan kelembagaan dan SDM kecamatan harus dimaknai sebagai proses investasi kepemimpinan lokal jangka panjang, sehingga camat dan stafnya ke depan tidak sekedar diharapkan mampu menjalankan fungsi koordinasi, fasilitasi, dan bantuan kepada pemerintah kabupaten semata-mata. Namun, dalam disain perencanaan SDM kecamatan, camat seharusnya lebih diarahkan untuk menjadi "social-entrepreneur" yang mampu mendeteksi kebutuhan/masalah dan mencari solusi khas lokal atas kebutuhan/masalah yang berkembang diwilayahnya. Dengan cara ini, maka camat tidak akan lagi menghadapi sindroma "macan ompeng" yang tidak dapat berbuat banyak di depan publiknya.
5. Paralel dengan semua hal di atas, harus dilakukan pendekatan di jalur sosial-psikologikal yaitu mendidik masyarakat agar mengetahui benar-benar bahwa rejim pemerintahan daerah telah berubah tidak sebagaimana yang terjadi di masa UU no. 5/1974 yang lalu dimana camat adalah penguasa tunggal kecamatan. Proses pembangunan kesepahaman antara bupati dan masyarakat melalui sosialisasi

tanpa-henti, juga dilakukan untuk memberikan pemahaman bahwa kecamatan bukanlah struktur penopang kekuasaan politik seperti di masa lalu. Melainkan, kecamatan adalah struktur pengembangan karir aparat pemerintah yang profesional. Hanya dengan demikian, maka inovasi-innovasi kelembagaan akan terangsang untuk dilakukan oleh camat dan stafnya.

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

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

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

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

Terdapat lima pola atau

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

#### 4. Penutup

Kecamatan masih diperlukan untuk hadir dalam pemerintahan bahkan posisinya perlu diperkuat terutama kecamatan untuk daerah-daerah (rural-rural), dimana biasanya rentang kendali pemerintah kabupaten (bupati) terlalu panjang. Penguatan kelembagaan kecamatan dapat mengambil salah satu dari pola yang ditawarkan secara evolusioner, yaitu: pola piramida terbalik, piramida setangkup, sapulidi terikat, sapulidi tak terikat, dan pusyanmas. Pola pusyanmas dapat dijalankan, bila dipenuhi sejumlah asumsi dasar penguatan yang telah dicapai di luar kecamatan, yaitu: adanya kesiapan organisasi eksternal pemerintahan kecamatan dan teknologi yang efektif serta efisien. Secara internal, kecamatan telah melalui perjalanan

penguatan yang memadai yang menyentuh 4 (empat) unsur prasyarat kecukupan yang melingkupinya. Hal-hal itu belum cukup, karena dalam waktu bersamaan, semua kecamatan harus dilakukan assessment dan ditipologikan. Proses pemetaan atau profiling akan menjadi prasyarat dalam menentukan suatu kecamatan harus berada pada pola mana.

#### Daftar Pustaka

- 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.

ISSN 2085-7012

