

PENGATURAN KECAMATAN DI INDONESIA PASCA DESENTRALISASI¹

Bayu Dardias Kurniadi

bdardias@ugm.ac.id

Kecamatan dalam struktur pemerintahan daerah di Indonesia setelah desentralisasi ditempatkan pada posisi yang unik dan selalu bermasalah, walaupun sekaligus membuka peluang yang menjanjikan untuk dikembangkan menjadi unit yang mendukung kinerja pemerintah daerah. Pada satu sisi, kecamatan merupakan satu-satunya perangkat daerah yang berada pada level teritorial tetapi kedudukannya tidak diatur dengan undang-undang tersendiri seperti desa, kabupaten/kota dan provinsi. Pada sisi yang lain, kecamatan menjadi tempat dimana seluruh sektor yang menjadi basis klasifikasi pemerintahan kabupaten/kota bekerja. Pemerintah kabupaten/kota didorong untuk merumuskan kebijakan daerah guna memaksimalkan potensi dan sekaligus meminimalisi kekurangan kecamatan.

Menggabungkan kekuatan dan meminimalisasi kelemahan yang bekerja pada logika interseksi antara sekat kewilayahan dan sekat sektoral tentu bukan pekerjaan yang mudah. Camat yang sejak 2001 saat UU 22/1999 diberlakukan, tidak lagi menjadi kepala wilayah sebagaimana diatur dengan ketentuan terdahulu, masih belum mendapatkan pengaturan maksimal di banyak daerah. Ironisnya, masyarakat yang telah sekian lama merasa bahwa camat adalah kepala wilayah, tetap saja menganggap fungsi tersebut tetap melekat dalam figur camat. Camat dihadapkan kepada kondisi dimana fungsi kecamatan sebagai perpanjangan tangan pemerintah kota/kabupaten tidak berkurang bertabrakan dengan kewenangannya yang tidak lagi sebesar dulu.

Peningkatan peran kecamatan menjadi signifikan apabila dihubungkan dengan meningkatnya dana pusat yang diberikan ke daerah sejak 2006. Kabupaten/kota dituntut untuk mampu mengoptimalkan dana yang diberikan kepada daerah dengan memaksimalkan kecamatan. World Bank menyebut desentralisasi Indonesia pada 2001 sebagai “big bang” (benturan hebat) pertama karena telah merubah wajah sebagai negara yang paling tersentralisasi menjadi yang paling terdesentralisasi di dunia (Guess 2005). Setelah lima tahun berjalan, terjadi “big bang” kedua dengan meningkatnya aliran dana lewat DAU sampai 64% dari total APBN (Fengler and Hofman 2009). Besarnya

¹ Tulisan ini merupakan salah satu bab dalam laporan akhir penelitian tentang optimalisasi fungsi kecamatan di Kabupaten Kutai Kartanegara 2010. Penelitian ini terselenggara atas kerjasama Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) UGM dan Bappeda Kab. Kutai Kartanegara

kewenangan dan dana yang dimiliki pemerintah daerah ini, memberikan tantangan tersendiri bagi daerah untuk mengelola kecamatan sebagai unit strategis melakukan proses delivery pelayanan publik. Pada titik inilah, peningkatan peran kecamatan menjadi krusial dan sangat diperlukan untuk mendorong segi-segi kemajuan daerah.

Bab ini akan memberikan gambaran tentang kerangka pikir pengaturan kecamatan di Indonesia, dilihat dari gabungan antara perspektif teoritis dan yuridis. Perspektif teoritis akan menjawab pertanyaan tentang bagaimana memaksimalkan fungsi kecamatan dalam perspektif desentralisasi, efisiensi, pelayanan publik dan perencanaan daerah. Perspektif yuridis akan melihat bagaimana peluang memaksimalkan fungsi kecamatan dalam kerangka aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Perspektif yuridis juga akan melihat peluang kecamatan dalam proses desentralisasi di Indonesia.

A. Kecamatan dalam Desentralisasi Indonesia

Proses pengaturan kecamatan di Indonesia dimulai ketika Belanda mengganti peraturan bagi Hindia Belanda yang semula sentralistis menjadi (dalam batas-batas tertentu) desentralistis. Pada 1903, Belanda membuat suatu *Wet houdende Decentralisatie van het Bestuur in Nederlandsch-Indie* atau dikenal dengan *decentralisatiewet* (Gie 1993 h.16) yang memberikan ruang kepada *gewest* atau bagian *gewest* untuk memiliki keuangan dan membiayai kegiatan yang diatur oleh *raad* (dewan) di daerah yang bersangkutan (Riwukaho 2001). Walaupun jauh dari sempurna dan dianggap hanya merupakan keputusan terhadap tekanan politik etis waktu itu, perubahan *decentralisatiewet* tahun 1922 telah memberikan ruang kepada *regentschap* dan *stads-gemeente* yang lebih otonom. Pada saat itu, kecamatan disebut sebagai *onder district* yang dipimpin oleh Camat atau Asisten Wedana yang membantu tugas-tugas Wedana pada bidang yang sangat terbatas (JPP UGM 2008; Riwukaho 2001).

Peran kecamatan pada masa kemerdekaan 1945 sampai dengan diberlakukannya UU 5/1974 mengalami proses tidak menentu sebagai cerminan atas kondisi politik waktu itu dan tekanan terhadap proses kemerdekaan dan stabilisasi negara baru. Undang-Undang pertama yang dibuat Indonesia saat adalah UU No. 1 tahun 1945 yang mengatur pemerintahan di daerah, yang menunjukkan betapa pentingnya pengaturan daerah di Indonesia. Dalam UU yang tidak komprehensif tersebut, dijelaskan tiga jenis daerah yaitu Keresidenan, Kota dan Kabupaten (Gie 1993 h. 58) yang berhak mengatur urusan rumah tangga sendiri. Hal ini sekaligus menghilangkan ketiga provinsi yang ada di Jawa (Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur). Dalam ketentuan tersebut, empat daerah

Istimewa / *zelfbesturende landschappen* (Kasultanaan, Pakualaman, Kasunanan dan Mangkunegaran) tetap mendapatkan perlakuan khusus yang dijamin dalam UUD 1945. Kecamatan pada saat itu berada di bawah Kota dan Kabupaten yang mengikuti kewenangan dan otonomi yang diberikan kepada kedua daerah otonom tersebut.

UU 22 tahun 1948 yang merupakan salah satu upaya dalam penyempurnaan terhadap sistem pemerintahan daerah tidak memberikan sebutan kepada kecamatan. Daerah otonom dibagi menjadi tiga yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Menariknya, Undang Undang ini juga memberikan keistimewaan bagi daerah pada keseluruhan level tersebut. Jadi terdapat daerah istimewa yang setingkat dengan provinsi, setingkat dengan kabupaten/kota besar dan daerah istimewa setingkat desa/kota kecil (Gie 1993 h. 98). Unsur kecamatan tidak dikenal karena terdapat proses pemerintahan langsung dari kabupaten/kota besar ke desa/kota kecil. Pada 1950, pemerintah mengeluarkan PP 39/1950 yang memberikan keleluasaan bagi daerah untuk membentuk daerah otonom. Pembentukan daerah penting sebagai salah satu kekuatan diplomasi menghadapi Belanda pasca konferensi meja bundar.

Tidak berlangsung lama, dan sebelum menemukan pelaksanaan yang maksimal, pengaturan daerah disempurnakan lagi dengan UU 1 tahun 1957 yang membagi daerah menjadi banyak susunan dengan mekanisme pertanggungjawaban dan koordinasi yang rumit dan bertingkat-tingkat. Daerah terbagi menjadi provinsi (dipimpin gubernur), keresidenan (residen), kabupaten (bupati), *haminte* kota/kotapraja (walikota), kawedanan (wedana) dan kecamatan (camat). Pada tahun 1965, pemerintah membuat UU No. 18 tahun 1965 yang memberikan kekuatan kepada kecamatan sebagai salah satu dari tiga tingkatan pemerintah daerah. Pemerintah daerah terdiri dari Provinsi (kotaraya) sebagai daerah tingkat I, Kabupaten (kotamadya) sebagai daerah tingkat II dan Kecamatan (kotapraja) sebagai daerah tingkat III (Gie 1994, h. 258). Kecamatan mendapatkan fungsi riil dalam logika kewilayahan yang solid. Namun demikian, sampai dengan dibuatnya UU pemerintahan baru yang dibuat setelah Orde Baru berkuasa, tidak terdapat petunjuk dan upaya serius untuk melaksanakan tiga tingkatan pemerintahan daerah tersebut. Setelah peristiwa Gestapu, Indonesia disibukkan dengan upaya mengembalikan stabilitas dan keamanan yang hanya bisa didapatkan dari pemerintahan yang sentralis. Walaupun terdapat dalam nomenklatur di UU, kecamatan sebagai Daerah Tingkat III tidak pernah terbentuk.

Pada UU 5/1974, kecamatan dipandang memiliki posisi yang strategis karena merupakan ujung tombak pelayanan masyarakat yang merupakan implementasi asas dekonsentrasi terendah. Setelah sepuluh tahun berjalan, pada 1984, Menteri Dalam Negeri merasa perlu untuk membuat aturan khusus berkaitan dengan kecamatan. Dua pokok penting dari aturan khusus tersebut adalah: pertama, kecamatan merupakan lingkungan kerja pemerintah wilayah kecamatan yang terdiri dari beberapa kelurahan atau desa. Kedua, urusan di wilayah kecamatan ini dipimpin oleh seorang camat. Artinya, pada saat itu, camat merupakan kepala wilayah kecamatan yang terdiri dari beberapa kelurahan atau desa yang bertanggungjawab kepada bupati (Gie 1995 h. 235). Camat memiliki tugas untuk melaksanakan segala urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat di wilayah kecamatan. Camat dibantu oleh pamong praja yang penting untuk menjaga stabilitas dan keamanan yang menjadi ciri pemerintahan Orde Baru (Syaukani, Gaffar, Rasyid 2002).

Setelah reformasi, pengaturan tentang kecamatan mengalami perubahan yang signifikan. Berbeda dengan peraturan sebelumnya, pengaturan camat pada UU 22/1999 memberikan banyak keterbatasan kepada camat. Camat tidak lagi kepala wilayah yang menjalankan asas dekonsentrasi dari pemerintah pusat tetapi menerima limpahan wewenang dari bupati/walikota. Asas dekonsentrasi selesai pada tingkat provinsi. Camat bukan lagi kepala wilayah karena wilayah administrasi pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU 5/1974 telah dihapuskan. Kecamatan hanya semata-mata merupakan wilayah kerja camat (Wasistiono 2002). Lebih lanjut Wasistiono (2002) berpendapat bahwa *fused model* yang menggabungkan dekonsentrasi dan desentralisasi dihapuskan dan diganti dengan *split model* yang memisahkan dekonsentrasi dan desentralisasi.

Pengaturan selanjutnya tentang kecamatan di UU 32/2004 masih tetap mempertahankan pola sesuai UU 22/1999 dimana camat tidak lagi menjadi kepala wilayah tetapi ditempatkan setara dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang ada dalam instansi sektoral sebagaimana diatur dalam PP 41 tahun 2007. Posisi kecamatan berkedudukan sebagai perangkat daerah daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 tentang ketentuan umum (Pasal 1 PP 41/2007:

Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Dengan melihat kenyataan ini, daerah dituntut untuk kreatif melihat kecamatan yang ada di dalam wilayahnya untuk memberikan sumbangan terhadap perkembangan daerah. Selanjutnya perlu dikaji

tentang seberapa besar pelimpahan kewenangan yang dapat diberikan kepada kecamatan dan dukungan apa saja yang harus diberikan kepada pengembangan kecamatan yang diberikan pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, sinkronisasi tugas-tugas pelimpahan kewenangan terhadap kecamatan dengan instansi sektoral di dinas-dinas, lembaga teknis dan kelurahan. Di satu Kecamatan atau beberapa kecamatan dapat dibentuk unit pelaksana teknis yang merupakan unsur dinas daeran (Pasal 14 ayat 6 PP 21/2007)

Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/ atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

Selain itu, PP 21/2007 juga memberikan ruang pengaturan kecamatan dalam bab ketujuh sebagai berikut:

*Bagian Ketujuh
Kecamatan
Pasal 17*

- (1) Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.
- (2) Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- (3) Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:
 - a) mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - b) mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
 - c) mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
 - d) mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - e) mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
 - f) membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/ atau kelurahan; dan
 - g) melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/ atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.
- (4) Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota
- (5) Kecamatan dipimpin oleh camat.
- (6) Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.
- (7) Pedoman organisasi kecamatan ditetapkan dalam peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Selain pengaturan terhadap penyelenggaraan tugas kecamatan, PP 21/2007 juga mengatur secara rinci tentang susunan organisasi kecamatan dan eselonisasi camat. Dalam pengaturan tentang susunan organisasi, kecamatan setidaknya terdiri dari satu sekretariat yang membawahi paling banyak memiliki tiga sub bagian dan lima seksi (Pasal 32 PP 21/2007). Namun demikian, PP tersebut tidak menyebutkan secara lebih detail lagi tentang seksi apa saja yang ada dalam kecamatan atau sub bagian

apa saja yang ada dalam sekretariat. Sebagaimana ketentuan yang mengatur tentang dinas, masih besar peluang kabupaten/kota untuk memaksimalkan peluang fungsi kecamatan tanpa perlu khawatir dengan limitasi yang ada dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Masalah yang perlu mendapatkan perhatian serius berkaitan dengan eselonisasi camat. Camat adalah jabatan untuk eselon III A setara dengan kepala kantor, kepala bagian, sekretaris pada dinas, badan dan inspektorat, inspektur pembantu, direktur rumah sakit umum daerah kelas C, direktur rumah sakit khusus daerah kelas B, wakil direktur rumah sakit umum daerah kelas A dan kelas B, dan wakil direktur rumah sakit khusus daerah kelas A (Pasal 35 PP 21/2007). Eselonisasi Camat berada satu tingkat dibawah kepala dinas dan kepala badan yang harus diduduki oleh eselon IIB. Jadi walaupun berposisi setara sebagai perangkat daerah, terdapat jenjang yang berbeda bagi pejabat yang akan menduduki jabatan camat. Namun demikian, eselonisasi camat ini berada dua tingkat di atas lurah yang diduduki oleh pejabat dengan eselon IV A.

B. Kecamatan dan Perencanaan Pembangunan Daerah

Dalam logika sistem perencanaan pembangunan di Indonesia, kecamatan memiliki arti penting dalam melakukan tugas perencanaan daerah. Logika spasial (kewilayahan) yang bertemu dengan logika sektoral (dinas) mekanisme setara yang bertemu di kecamatan. Dalam titik ini, kecamatan mampu menemukan dua logika sekaligus dan menjadi simpul dari keduanya.

Sistem perencanaan pembangunan di Indonesia menggunakan dua sistem yang diharapkan dapat berjalan ideal secara vertikal di tingkat nasional dan dari aspirasi masyarakat dari bawah. Pertama, Secara vertikal dari tingkat nasional, logika perencanaan pembangunan Indonesia diatur dengan UU NO. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 tahun 2007 yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) 2005-2025. Di tingkat nasional, RPJPN ini diturunkan dalam skala lima tahunan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang memuat visi, misi dan program presiden yang diturunkan dari visi, misi dan program yang dipakai saat kampanye pemilihan presiden. RPJMN harus segera dibuat presiden terpilih sebagai implementasi penting dari slogan kampanyenya. RPJMN ini diturunkan menjadi rencana tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang dipakai sebagai pedoman dalam penyusunan anggaran tahunan pembangunan. Presiden dalam

akhir masa jabatannya wajib membuat RKP pemerintah tahun berikutnya sebagai upaya untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional. Baik RPJM Nasional maupun RKP diturunkan dalam Rencana Strategis Kementrian dan Lembaga (Renstra-KL) yang berisi indikatif program selama lima tahun dan Rencana Kerja Kementriaan dan Lembaga (Renja-KL) yang berdurasi tahunan.

Pola pengaturan perencanaan pembangunan di tingkat daerah menggunakan logika yang sama, hanya ditambah dengan penyesuaian dengan rencana pembangunan di tingkat pemerintah pusat. Di tingkat pemerintah daerah, RPJPN menjadi pedoman bagi penyusunan RPJP Daerah yang merupakan rencana kerja pada rentang waktu yang sama selama 20 tahun. RPJP Daerah kemudian diturunkan dalam RPJM Daerah selama lima tahunan yang memuat visi, misi dan program pemerintah daerah yang dipilih melalui pilkada yang diturunkan dari visi dan misi yang disampaikan ketika kampanye dihadapan DPRD, baik provinsi maupun kabupaten/kota. RPJM Daerah memperhatikan secara seksama RPJM Nasional yang kemudian diturunkan menjadi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RPJMD diuraikan oleh SKPD menjadi Rencana Strategis (Rentra) SKPD selama lima tahunan yang bersifat indikatif dan RKPD diturunkan menjadi Rencana Kerja (Renja) SKPD yang berdurasi per-tahun yang diwujudkan dalam APBD.

Kedua, dalam pola perencanaan pembangunan, masyarakat yang berada pada logika vertikal “ke atas” dilibatkan dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan dalam semua level sebagai penyusun rencana pembangunan. Menteri pada tingkat nasional dan Bappeda pada tingkat daerah menyusun indikatif rencana pembangunan sebagai bahan penting Musrenbang. Hasil dari Musrenbang tersebut digunakan sebagai bahan final untuk penyusunan rencana pembangunan, baik jangka panjang, menengah dan pendek pada tingkat nasional dan lokal.

Pada tataran legilatif, Musrenbang juga dimanfaatkan dilakukan dengan mekanisme yang dikenal sebagai Jaring Asmara untuk menjaring aspirasi masyarakat terutama pada proses penyusunan anggaran. Idealnya, keseluruhan perencanaan pembangunan yang terwujud dalam Musrenbang memiliki wakil baik dari pihak legislative maupun eksekutif, sehingga hasil perencanaan pembangunan dapat berlangsung maksimal.

Pada keseluruhan proses tersebut, peran kecamatan sangat krusial mengingat perannya dalam menampung aspirasi masyarakat dari bawah yang berada pada logika sebaran geografis (Rukun Tetangga, Rukun Warga, Desa/Kelurahan dan Kecamatan) dengan perencanaan yang berbasis pada

sektor di tingkat pemerintah daerah. Sesuai dengan pola pengaturan perencanaan pembangunan di tingkat nasional, pengaturan di tingkat daerah yang dilakukan oleh Bappeda merupakan rencana yang disusun berdasarkan logika sektoral. Hal ini kemudian dipadukan dengan logika sebaran yang muncul dari basis pengelolaan masyarakat terendah yaitu Rukun Tetangga. Aspirasi masyarakat dari RT mengerucut sampai di kecamatan untuk disandingkan dengan rancangan yang dilakukan oleh SKPD. Apabila diibaratkan seperti jaring, perencanaan pembangunan ini menemukan logika atas-bawah dan kiri-kanan, sehingga apabila disimpul akan menjadi jaring yang kuat. Kecamatan memegang posisi kunci dalam proses pembangunan yang dapat dilihat dari perencanaan pembangunan.

C. Basis Teoritis Pengaturan Kecamatan

Dengan analisis berbagai ketentuan di atas, sangat penting untuk merumuskan mekanisme baru bagi pendelegasian wewenang oleh kabupaten terhadap kecamatan yang lebih baik agar pembangunan yang dimulai dari mekanisme perencanaan dapat berjalan dengan baik. Pelimpahan ini tentu saja tidak dapat dilakukan dengan menciptakan unit otonomi baru di tingkat kecamatan seperti yang dilakukan dalam tingkat kabupaten/kota atau desa. Secara historis, sistem pemerintahan yang berlaku tahun 1948 sampai 1965 memberikan pengalaman berharga bagaimana sistem pemerintahan yang dibuat dengan lapis bertingkat dan banyak ternyata tidak efektif untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Semakin bertingkatnya susunan pemerintahan justru tidak mampu menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien dan memberikan pelayanan yang baik untuk masyarakat.

Namun, pelimpahan kewenangan kepada kecamatan dapat mengambil beberapa prinsip-prinsip dalam tiga sistem pemerintahan daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan *medebewind* atau tugas pembantuan. Peminjaman prinsip ini tentu saja tidak dalam kerangka untuk memberikan kewenangan kecamatan untuk menyusun program pembangunan sendiri tetapi hanya sebagai implementor kebijakan pemerintah kabupaten/kota untuk kemudian disiasati sesuai dengan konteks dan kebutuhan yang ada di daerah yang bersangkutan.

Desentralisasi yang didefinisikan sebagai dua hal yaitu pembalikan konsentrasi administrasi dari pusat ke daerah dan juga pemberian kewenangan secara politik (Smith 1985 h.1). Desentralisasi dapat dilakukan pada unit-unit pemerintahan di bawah dengan logika kewilayahan yang memiliki otonomi

(Cheema and Rondinelly 1983). Desentralisasi bukanlah memindahkan kantor cabang pemerintah pusat di daerah ataupun pendelegasian wewenang di daerah. Desentralisasi hanya terjadi apabila pendelegasian tersebut diimbangi dengan tanggungjawab dan kontrol terhadap teritorial tertentu yang menjadi basis pemberian kewenangan tersebut. Dalam ilmu politik, Smith (1985) menulis bahwa desentralisasi dipahami sebagai “*territorial distribution of power*”. Lebih lanjut (Widjaya 2003, h. 21) menggarisbawahi bahwa otonomi ditandai dengan penyerahan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan kepada daerah.

Salah satu indikasi penting dan mutlak dari otonomi adalah kewenangan rakyat (yang diwakili oleh wakil rakyat di daerah) merencanakan dan melaksanakan pembangunan di daerah dengan dukungan dari pemerintah pusat. Sentralisasi yang merupakan kebalikan dari desentralisasi dapat diartikan bahwa pemerintah di daerah menunggu instruksi dan dukungan sumber daya bagi pelaksanaan pembangunan yang direncanakan di pusat, sedangkan dalam desentralisasi pemerintah pusat memberikan arahan umum dan melakukan koordinasi terhadap pembangunan yang direncanakan dan dilakukan di daerah dengan memanfaatkan sumber daya lokal. Smith (1985) mensyaratkan proses pendelegasian otoritas politik yang dibayangkan dalam desentralisasi hanya terjadi apabila kekuasaan diberikan kepada legislative di daerah. Jadi, salah satu ciri paling penting bagi desentralisasi adalah bekerjanya lembaga legislatif di daerah yang merencanakan dan mengawasi proses pelaksanaan pembangunan daerah.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, selain desentralisasi juga dikenal asas yang disebut sebagai dekonsentrasi dan *medebewind* atau tugas pembantuan. Smith (1985) mendefinisikan dekonsentrasi sebagai dua hal: desentralisasi birokratik dan desentralisasi administratif. Desentralisasi birokratik dilakukan sebagai upaya untuk memberikan delegasi kewenangan kepada birokrasi pada unit yang lebih rendah untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki (Nurcholis 2005). Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi beban pemerintah (h. 9). Dalam konteks kecamatan, logika berfikir Smith (2005) dapat dipinjam untuk mengurangi tugas pemerintah kabupaten/kota dengan jalan memberikannya kepada kecamatan. Kecamatan tidak memiliki hak untuk membuat dan merencanakan pembangunan seperti layaknya kabupaten/kota, hanya menjalankan sebagian urusan pembangunan yang akan dijalankan di kabupaten/kota. Kedua, dekonsentrasi yang dimaknai sebagai desentralisasi administratif yang memberikan kewenangan administratif kepada unit yang membawahi wilayah yang lebih kecil untuk mengurus administrasi sebagai upaya untuk meringankan beban yang dimiliki oleh unit yang lebih tinggi. Dalam konteks kecamatan, kewenangan administratif yang bisa diberikan

kepada kecamatan akan membantu kabupaten/kota untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat.

Tugas pembantuan atau *medebewind* diartikan Gie (1994 h.16) sebagai pekerjaan penugasan yang dibebankan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Indonesia pernah menggunakan asas *medebewind* dalam UU 22/1948 yang diartikan sebagai penyerahan tidak penuh urusan pemerintah pusat kepada daerah. Penyerahan berupa cara-cara yang dilakukan untuk melaksanakan urusan tersebut, sedangkan asas dan prinsipnya tetap berada di pemerintah pusat. Dalam definisi lainnya yang diungkapkan Gie (1994), *medebewind* juga sering diartikan sebagai kewajiban daerah untuk membantu pemerintah pusat dalam melaksanakan peraturan di daerahnya. Terdapat tiga ciri penting dari *medebewind* yang dimaksudkan dalam pasal 131 ayat 3 UUDS 1950 yaitu (Gie, 1994): pertama, materi yang dilaksanakan tidak masuk rumah tangga daerah otonom yang melaksanakannya, kedua, dalam pelaksanaan itu, daerah otonom tersebut mempunyai kelonggaran untuk menyelesaikan segala kekhususan daerahnya, sepanjang peraturan yang dilaksanakan tersebut membuka kemungkinan itu dan ketiga, tugas *medebewind* hanya dapat diberikan kepada daerah otonom dan bukan kepada unit pemerintah lain (*vertical*).

Kecamatan dapat dikembangkan dengan memberikan atau melimpahkan wewenang bupati kepada camat agar simpul kewenangan tidak tersumbat di kabupaten/kota. Kewenangan kecamatan juga dapat dilakukan dengan mengkonsentrasikan birokrasi dan administratif kepada kecamatan. Langkah yang terakhir dilakukan dengan memberika urusan yang selama ini tidak efektif dilakukan di kabupaten dan lebih efektif dilakukan di kecamatan.

Saat ini, posisi kecamatan yang merupakan perangkat daerah bisa jadi cukup menguntungkan karena pelimpahan kewenangan cukup dilakukan dengan keputusan pemimpin eksekutif. Sebagai perangkat daerah, kecamatan harus dan wajib melakukan tugas yang dibebankan kabupaten/kota kepadanya. Mekanisme pengaturan kecamatan dapat dilakukan dengan keputusan bupati. Keputusan bupati untuk memaksimalkan fungsi kecamatan berada dalam logika manajemen pemerintahan. Bupati sebagai pemimpin yang memiliki legitimasi penuh karena memperoleh jabatan politik dari pemilihan, berhak menata kecamatan dalam kerangka menghasilkan pemerintahan yang efektif, efisien dan mampu menjalankan fungsi pemerintahan secara maksimal. Keputusan Bupati tersebut dapat diperkuat menjadi peraturan daerah diperlukan hanya apabila peran kecamatan kedepan

membutuhkan legalitas dari legislatif karena penataan peran kecamatan dipandang sangat strategis dan tidak cukup apabila hanya dilakukan dengan keputusan bupati.

Apapun pilihannya, penataan kecamatan penting dilakukan mengingat kecamatan memiliki basis area kerja yang jelas yang mempertemukan kepentingan sektoral di dinas, badan dan kantor dengan kondisi kewilayahan yang menjadi basis kerja camat. Secara teritorial, meskipun kedudukan kecamatan telah berubah secara formal, namun kecamatan memiliki karakter unik sebagai SKPD karena disusun berbasis pada pendefinisian atas wilayah, dan bukan sektoral. Posisi teritorial ini bisa menguntungkan kecamatan, karena memiliki potensi untuk merangkai kebijakan-kebijakan sektoral yang akan dilakukan di wilayah kecamatan. Meminjam beberapa hasil bacaan dan kebijakan di atas, kecamatan dapat diberikan “kewenangan” untuk menjalankan program-program pembangunan. Kabupaten dapat memberikan sebagian tugas kabupaten untuk dikelola dan dilaporkan ke tingkat Kabupaten.

D. Prinsip-Prinsip Pengaturan Kecamatan

Pembacaan terhadap UU 32/2004, termasuk PP 41/2007 mengindikasikan bahwa kecamatan tidak dibayangkan heterogen dengan berbagai karakter melekat yang berbeda-beda, tetapi diasumsikan relatif seragam sehingga pengaturannya (sebagaimana terlihat dalam struktur kelembagaan yang sama di semua kecamatan) juga tidak berbeda. Padahal realitas menunjukkan bahwa kecamatan memiliki ciri-ciri melekat yang tidak seragam berkaitan dengan potensi, karakter, distribusi geografis, distribusi kependudukan, dan tantangan yang berbeda-beda. Logika penyeragaman hanya akan membuat perencanaan, pembangunan dan pelayanan publik tidak optimal. Walaupun kedua peraturan tersebut memberikan kesempatan kepada daerah untuk mengelola kecamatan sebagai bagian dari perangkat daerah, tidak dijelaskan tentang bagaimana seharusnya kewenangan di tingkat kabupaten didistribusikan kepada kecamatan.

Distribusi kewenangan ini tidak hanya penting untuk mempercepat pelayanan publik tetapi juga untuk menyesuaikan dengan tuntutan zaman. Saat ini, konsep tentang government yang membayangkan pemerintah menjalankan seluruh fungsi pemerintahan dan pelayanan publik berganti dengan governance yang mengasumsikan tingginya partisipasi *civil society* dan pengusaha dalam turut serta melakukan fungsi-fungsi yang dulunya hanya dimonopoli oleh pemerintah (Kjaer 2004). Definisi yang lain tentang governance membayangkan adanya perubahan institusional dari pemerintah yang ditandai dengan beberapa prinsip dasar seperti partisipasi, transparansi,

akuntabilitas, *rule of law* dan lain sebagainya (UN DESA 2005). Governance juga diartikan sebagai tumbuhnya proses pengambilan keputusan kolektif pada pemerintahan lokal yang menghasilkan hubungan yang kompleks tidak hanya antar instansi pemerintah tetapi juga antara rakyat dan instansi pemerintah (Goss 2001. H.11). Selain itu, capaian governance yang muncul dan terjadi saat ini merupakan proses panjang dari upaya untuk menciptakan pemerintahan yang akuntabel (March and Olsen 1995 p.3). Apapun pilihan terhadap definisi tentang governance tersebut, peran kecamatan tetap sentral sebagai upaya untuk menciptakan *good governance*. Kecamatan tetap menjadi simpul dari bekerjanya pemerintahan daerah dan menjadi “area kerja” dinas-dinas sektoral. Relasi masyarakat dan pemerintah seperti dibayangkan oleh Goss (2001) menempatkan kecamatan pada posisi sentral.

Tuntutan demokratisasi juga memaksa seluruh proses pemerintahan menjadi lebih horizontal dan mengurangi secara signifikan vertikalisasi. Pratikno (2007) berpendapat bahwa proses negosiasi politik dan upaya untuk membangun konsensus hanya bisa dilakukan dalam kondisi yang tidak lagi mengandalkan mekanisme hierarkis seperti pada jaman Orde Baru. Lebih jauh, keseluruhan logika pemerintahan harus dibangun dengan cara pikir baru demi memperoleh legitimasi dan dukungan publik. Salah satu upaya untuk menciptakan pemerintahan yang diterima masyarakat dan mendapatkan legitimasi yang kuat adalah dengan mendekatkan pelayanan yang dapat dilakukan dengan mengoptimalkan peran kecamatan.

Peranan yang berbeda antar kecamatan tersebut setidaknya dapat dibagi menjadi dua bagian besar yang terdiri dari kewenangan umum dan kewenangan khusus. Kewenangan yang dibagi menjadi dua ini tampak jelas dalam Pasal 17 PP21/2007 ayat (2) dan (3) diatas. Pada ayat (2) disebutkan tentang kewenangan khusus yang diberikan oleh kepala daerah kepada kecamatan sedangkan ayat (3) menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

Pertama, kewenangan umum yang dimiliki oleh seluruh kecamatan yang ada di kabupaten/kota. Kewenangan umum ini sifatnya sama dan harus dimiliki oleh seluruh kecamatan. Kecamatan yang belum memiliki kemampuan untuk mengelola kepentingan umum, ditingkatkan kapasitasnya. Contoh dari kewenangan ini misalnya kewenangan berkaitan dengan administrasi kependudukan dan ketujuh butir pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal 17 PP 21/2007. Namun demikian, kewenangan umum ini dapat diperluas lagi sesuai dengan kebijakan bupati/walikota.

Kewenangan umum yang dimiliki kecamatan ini termasuk di dalamnya kewenangan lebih dalam melakukan perencanaan pembangunan. Kecamatan harus dituntut untuk berperan aktif dalam perencanaan pembangunan di daerah. Mekanisme mengenai perencanaan pembangunan daerah yang ada di dikecamatan memperhatikan karakteristik dan keunikan tiap-tiap kecamatan. Artinya, fungsi perencanaan yang lebih spesifik ini nantinya melekat dalam upaya memberikan kewenangan secara khusus untuk kecamatan. Perencanaan pembanguan yang baik yang dilakukan di tingkat kecamatan dapat menjadi pendorong penting pembangunan daerah dan pembangunan nasional.

Kedua, kewenangan yang sifatnya khusus dan hanya diperuntukkan untuk kecamatan dengan karakter tertentu yang ditetapkan berdasarkan berbagai pertimbangan. Bentuk dari kewenangan umum dapat dibagi menjadi beberapa bagian lagi yang lebih spesifik. Kecamatan yang memiliki karakter urban yang otomatis berhubungan dengan masalah khas urban misalnya parkir dan sampah, diberikan limpahan kewenangan dari pemerintah daerah. Selain kesiapan konsep dan basis kebijakan yang jelas, kewenangan ini menuntut kabupaten/kota menyiapkan daya dukung bagi terselenggaranya pelimpahan wewenang khusus tersebut yang terdiri dari regulasi, personel, peralatan, dokumentasi dan lain sebagainya.

Mekanisme untuk menentukan kewenangan khusus diberikan kepada kecamatan agar dapat memaksimalkan berbagai macam fungsi. Studi yang dilakukan Fisipol UGM (Lay dkk 2002) di 14 kecamatan di seluruh Indonesia menunjukkan tingginya potensi pengembangan kecamatan untuk mampu menjangkau beberapa fungsi strategis. Keempat fungsi tersebut adalah kecamatan sebagai basis pengembangan ekonomi, pengembangan demokrasi, pelayanan publik dan intermediary (mencegah konflik). Lebih jelasnya sebagai berikut:

Pertama, kecamatan yang berfungsi sebagai basis pengembangan ekonomi. Kecamatan merupakan basis penting bagi peningkatan ekonomi masyarakat yang mengandalkan usaha-usaha padat kerja yang dampak positifnya langsung dirasakan penduduk sekitar. Kecamatan dapat dikembangkan menjadi simpul-simpul ekonomi baru yang mampu meningkatkan dan mendorong ekonomi daerah. Fungsi pengembangan ekonomi ini terutama penting untuk kabupaten dengan karakter geografis yang sulit dijangkau apabila ekonomi terpusat di ibukota kabupaten. Penguatan dan revitalisasi pasar tradisional dan dukungan kredit sangat cocok untuk proses ini.

Kedua, kecamatan yang menjalankan fungsi sebagai pusat pelayanan. Hal ini berdasarkan pertimbangan bahwa salah satu pertimbangan penting hadirnya kecamatan adalah untuk

mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Kecamatan pada akhirnya menjadi representasi riil dari pemerintah pada level yang lebih tinggi yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Peningkatan fungsi pelayanan yang mempertemukan logika sektoral di kecamatan merupakan langkah yang harus dilakukan.

Ketiga, kecamatan yang berfungsi sebagai simpul pengembangan demokrasi. Salah satu indikator penting bagi meningkatnya demokrasi di daerah adalah tingginya tingkat partisipasi. Partisipasi masyarakat tersebut dapat diukur melalui keterlibatan warga terkait proses perancangan pembangunan dan penyusunan kebijakan, kecamatan memiliki peluang untuk dikembangkan mengkreasikan ruang-ruang dialog dan partisipatif dalam kebijakan.

Keempat, kecamatan yang berfungsi *intermediary* yang menjadi peredam konflik dan perbenturan kepentingan. Potensi konflik yang kemungkinan timbul dimasyarakat dapat diatasi oleh kecamatan yang dapat secara aktif menjalankan fungsi penengah (*intermediary*) antara kelompok yang terlibat konflik. Walaupun selama ini tidak pernah ada sejarah konflik di Kutai Kertanegara, kecamatan tetap perlu melakukan fungsi antisipasi. Kutai Kertanegara yang menjadi tujuan migrasi penduduk dari beberapa daerah di Indonesia dilihat dari laju pertumbuhan penduduk yang signifikan membuat terjadinya sekat-sekat budaya dan pekerjaan terpisah secara jelas, misalnya suku A bekerja sebagai petani dan mayoritas suku B bekerja sebagai nelayan dls. Identifikasi personal yang berbeda ini memperbesar resiko konflik seperti yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia (Druckman and Diehl 2006).

Keempat fungsi tersebut diatas hanya dapat dilakukan ketika dilakukan pemetaan terhadap kecamatan. Pemetaan tersebut harus memperhatikan:

Kondisi geografis sebagai faktor alam yang memberikan ciri khas yang berbeda-beda. Studi yang dilakukan oleh PKP2A III LAN Samarinda (2010) dan juga hasil observasi dilapangan dan data media menunjukkan bahwa Kabupaten Kutai Kertanegara memiliki tiga karakter geografis yang saling berbeda yang memberikan dampak yang signifikan terhadap profil demografi dan ekonomi. Kabupaten Kukar dapat dibagi menjadi daerah dengan karakter hulu, tengah dan pantai. Adanya identifikasi terhadap ketiga kawasan ini penting untuk melakukan identifikasi terhadap pelimpahan sebagian kewenangan bupati kepada camat. Detail tentang karakteristik pembagian kecamatan ini ada di bab III.

Potensi ekonomi yang berbeda dari tiap kecamatan. Pemetaan terhadap potensi ekonomi yang berdasarkan atas data yang didapatkan dari BPS agak sulit untuk ditemukan potensi khasnya karena hampir seluruh kecamatan memiliki potensi ekonomi yang relatif sama dan semuanya butuh usaha intensif untuk dikembangkan, misalnya berkaitan dengan potensi pertanian. Namun demikian terdapat beberapa kata kunci prospek pengembangan ekonomi akan diurai di bagian selanjutnya.

Selain dua ciri pembeda di atas, perlu diperhatikan juga tentang karakter kecamatan yang menunjukkan model sebagai kecamatan dengan karakter urban, semi urban dan rural. Ketiga pembagian ini agak berbeda dengan definisi umum tentang “kota”. Maraknya pembentukan “Kota” yang menjadi salah satu prasyarat bagi ibukota provinsi menggantikan “kabupaten” sebagaimana terjadi di Mamuju dan Manokwari harus dibedakan dengan urban (yang sering diterjemahkan dengan kota). Kecamatan yang memiliki karakter urban dihadapkan pada masalah klasik perkotaan seperti tingkat kriminalitas yang relatif lebih tinggi dari semi urban dan rural, parkir, sampah dan lain sebagainya. Lebih jauh Hohenberg ((1983) dalam Freire dan Stein (2001)) mendefinisikan urban sebagai interseksi antara berbagai kepentingan ekonomi yang bersandarkan kepada uang, pasar dan kredit.

Karakter demografi yang berbeda-beda. Pemberian pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada kecamatan harus sensitif terhadap isu demografi seperti asal suku (asli pendatang, suku Kutai atau bukan) dan proporsi jumlah penduduknya sesuai dengan kondisi geografis yang ada. Isu demografi menjadi tantangan tersendiri bagi Kutai Kertanegara karena tingginya arus migrasi di salah satu daerah terkaya di Indonesia. Impian untuk mendapatkan hidup yang lebih baik di daerah yang kaya sumber daya alam ini harus mendapatkan perhatian serius. Artinya dalam menentukan kewenangan umum dan kewenangan khusus di kecamatan, perlu kajian untuk melihat trend perubahan struktur demografi di masa yang akan datang. (***)

Referensi

- Cheema and Rondinelly 1983, *Decentralisation and development, policy implementation in developing countries*, Sage Publication.
- Department of Economic and Social Affairs (DESA) 2005, *Poverty reduction and good governance*, United Nations
- Druckman and Diehl 2006, *Conflict resolution Volume I of V*, Sage Publication
- Fengler, Wolfgang dan Bert Hofman (2009), *Managing Indonesia's rapid decentralization: achievements and challenges dalam Decentralization policy in Asian development*, World Scientific.
- Gie, The Liang 1993, *Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia*, Jilid I, Liberty Yogyakarta.
- Gie, The Liang 1994, *Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia*, Jilid II, Liberty Yogyakarta.
- Gie, The Liang 1995, *Pertumbuhan pemerintahan daerah di negara Republik Indonesia*, Jilid III, Liberty.
- Goss, Sue 2001, *Making local governance work: network, relationships and the management of change*, Palgrave.
- Guess, G. M. 2005, *Comparative decentralization lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines*, *Public Administration Review*, Vol. 65. No. 2: 217-230.
- JPP Fisipol UGM 2008, *Laporan akhir penataan kecamatan di Kota Yogyakarta*, Kerjasama JPP Fisipol UGM dengan Pemerintah Kota Yogyakarta.
- Kjaer, Anne Matte 2004, *Governance*, Polity Press.
- Lay, Cornelis, dkk, 2002, *Desentralisasi dan Demokrasi: Kajian tentang Kecamatan sebagai Arena Pengembangan Demokrasi, Pelayanan Publik, Ekonomi dan Intermediary*, Laporan Akhir Penelitian, Kerjasama Fisipol UGM dengan The Ford Foundation.
- March and Olsen 1995, *Democratic Governance*, The Free Press.
- Nurcholis Hanif 2005, *Teori dan praktik pemerintahan dan otonomi daerah*, Grasindo.

PKP2A III LAN Samarinda 2010, *Laporan Akhir: Evaluasi pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan bupati kepada camat di wilayah Kabupaten Kutai Kertanegara*, Bagian Pemerintahan, Kabupaten Kutai Kertanegara.

Pratikno 2007, *Governance dan krisis teori organisasi*, *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, November 2007, Vol. 12, No. 2, Yogyakarta: MAP UGM.

Riwukaho Josef 2001, *Prospek otonomi daerah di negara Republik Indonesia*, cetakan kelima, Rajawali Press.

Smith B C 1985, *Decentralization: the territorial dimension of the state*, Allien and Unwin.

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid 2002, *Otonomi daerah dalam negara kesatuan*, Pustaka Pelajar.

Wasistiono Sadu 2002, Pola pendelegasian kewenangan dan hubungan kelembagaan organisasi pemerintah kecamatan, dalam *Menata ulang kelembagaan kecamatan*, pusat kajian pemerintahan STPDN.