



PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA



MODEL KELEMBAGAAN
KECAMATAN BERBASIS
PELAYANAN PUBLIK
2010

**PROSIDING SEMINAR
MODEL KELEMBAGAAN KECAMATAN
BERBASIS PELAYANAN PUBLIK**

Tim Penyusun :

1. Yudiantarti Safitri, SE
2. Agus Wahyuadianto, S.Psi, SE
3. Rosita Novi Andari, S.Sos

Editor : Yudiantarti Safitri, SE
Rosita Novi Andari, S.Sos

Tim Pelaksana :

1. Drs. Gering Supriyadi, M.Si
2. Dr. Joni Dawud, DEA
3. Yudiantarti Safitri, SE
4. Susy Ella, S.Si
5. Rr. Harida Indraswari, S.Sos
6. Wuri Indri Pramesti, S.Sos
7. Yunni Susanty, SE
8. Depdi Respatiawan, SE
9. Indra Risni Utami
10. Dana Sutisna
11. Holidin
12. Nasep Soviana
13. Wahyudin
14. Jeje Hidayat
15. Shafiera Amalia, S.IP
16. Rosita Novi Andari, S.Sos
17. M. Fahrurrozi R.N., S.Psi
18. Rizky Fitria, SE
19. Muhammad Afif, S.Sos
20. Hafid Mulyana
21. Budi Permana
22. Erni Driyantini

Desain Cover dan Layout : Yudiantarti Safitri

MODEL KELEMBAGAAN KECAMATAN BERBASIS PELAYANAN PUBLIK

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Yudiantarti Safitri, et al.

Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik

Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara, 2010
vii; 142 hlm.; 18,2 x 25,7 cm
ISBN: 978-979-3382-38-8

I.Kelembagaan

II. Judul

III. Yudiantarti Safitri

Penulis : Yudiantarti Safitri, *et al.*

Desain Sampul : Yudiantarti Safitri.

Editor : Yudiantarti Safitri, SE dan Rosita Novi Andari, S.Sos

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Cetakan I, 2010

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I

Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Telp/Fax: (022) 7790044 – 7790055

E-mail : admin@litbang-lan-bdg.info dan info@bandung.lan.go.id

Web : www.litbang-lan-bdg.info dan www.bandung.lan.go.id

UNDANG-UNDANG HAK CIPTA NO. 19 TAHUN 2002

Pasal 72

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2), dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000; (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000; (lima miliar rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan /atau denda paling banyak Rp. 500.000.000; (lima ratus juta rupiah)

KATA PENGANTAR

Puji syukur selalu kita panjatkan kehadirat Allah SWT., karena hanya berkat ridha-Nya kita bisa bekerja dan belajar dalam keadaan sehat. Belajar tidak selalu harus identik dengan bangku sekolah, akan tetapi juga dapat kita peroleh dimana saja salah satunya dalam pelaksanaan kerja kita sehari-hari. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN) terus berupaya memberikan informasi-informasi mengenai isu-isu aktual yang sedang berkembang saat ini agar dapat terjadi *sharing knowledge* diantara para aparatur negara. Salah satu upaya dalam pembelajaran baik untuk pegawai PKP2A I LAN maupun pegawai diluar lingkungan PKP2A I LAN adalah dengan mengadakan seminar setiap tahunnya. Tahun 2010 ini PKP2A I LAN menyelenggarakan seminar dengan tema "Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik".

Seminar ini diharapkan memberikan masukan kepada pemerintah daerah untuk bisa mengembangkan kelembagaan kecamatan sesuai dengan fungsinya dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sekitarnya. Seminar ini mengangkat empat tema, yaitu :

- Telaah akademik model kelembagaan Kecamatan di Masa Mendatang
- Pemetaan dan proyeksi tata hubungan kerja Kecamatan
- Perspektif kebijakan dalam peran dan arah pengembangan kecamatan di Indonesia
- Model-model kelembagaan kecamatan berbasis pelayanan publik

Untuk mempertajam saran rekomendasi dan hasil seminar tersebut, maka PKP2A I LAN menyusun sebuah prosiding dalam bentuk buku sebagai hasil dari seminar tersebut. Hasil prosiding ini tidak hanya diisi materi para narasumber pada saat seminar, akan tetapi dimasukkan pula beberapa tulisan dari beberapa narasumber di bidang administrasi negara.

Kami sadar masih banyak kekurangan dari hasil prosiding ini, untuk itu kami mohon masukkannya Akhir kata semoga hasil prosiding ini dapat memberikan kontribusi bagi para pembaca. Kami ucapkan selamat membaca buku ini.

Sumedang, November 2010

Tim Penyusun

S A M B U T A N

Kebijakan otonomi daerah yang berjalan hampir satu dasawarsa telah mengalami perkembangan dan penyesuaian secara berkala. Di awali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai hasil atau produk dari tuntutan Reformasi tahun 1998 lalu, yang telah mengalami dinamika dalam pelaksanaannya kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yang menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah mengamanatkan bahwa tujuan otonomi adalah untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Otonomi juga dilakukan dengan harapan agar daerah memiliki daya saing dan keunggulan lokal. Tujuan otonomi daerah tersebut diharapkan bermuara pada meningkatnya kemampuan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan sasaran: (i) terwujudnya kemandirian daerah yang berbasis potensi lokal; (ii) meningkatnya kemampuan keuangan daerah; dan (iii) meningkatnya kinerja yang sinergis diantara unsur-unsur penentu kebijakan.

Keluarnya UU No. 32 tahun 2004 tersebut telah memberikan dampak yang signifikan bagi wajah Pemerintahan Daerah di indonesia. Dengan adanya Undang-undang yang mengusung kebijakan otonomi, daerah mendapatkan kewenangan yang lebih luas untuk dapat menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan. Salah satu hal yang memegang peran penting dalam terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, adalah adanya dukungan dari aspek kelembagaan, atau dalam hal ini perlu adanya organisasi perangkat daerah yang mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan secara optimal. Salah satu perangkat daerah tersebut adalah kecamatan, mengingat pentingnya peran kecamatan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam era otonomi daerah, maka perlu dikembangkan suatu konsep kelembagaan kecamatan baik menyangkut pengorganisasian, kewenangan, penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, serta tata hubungan kerja yang jelas dan tepat, sehingga mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan.

Dengan telah dilaksanakannya seminar "Model-Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik" dan hasil prosidingnya, diharapkan

akan memberikan pengetahuan yang lain dari berbagai sudut pandang sehingga kelembagaan kecamatan dapat dioptimalkan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dengan mengucapkan terima kasih kepada semua narasumber yang telah memberikan usaha terbaiknya untuk kesuksesan penyelenggaraan Seminar dan hasil prosiding ini, dan tak lupa kami ucapkan selamat kepada tim penyelenggara seminar dan tim penyusun prosiding atas kinerja yang telah diberikan. Akhir kata kami ucapkan terima kasih.

Bandung, November 2010
Kepala PKP2A I LAN

Gering Supriyadi

D A F T A R I S I

Halaman Judul	.....	i
Kata Pengantar	.....	iii
Sambutan	.....	iv
Daftar Isi	.....	vi
<hr/>		
BAB 1 PENDAHULUAN	.....	1
Latar Belakang	.....	2
Rumusan Masalah	.....	5
Maksud dan Tujuan	.....	5
Pembicara	.....	6
Waktu Pelaksanaan	.....	6
Peserta	.....	7
<hr/>		
BAB 2 HASIL SEMINAR	.....	8
❖ SAMBUTAN-SAMBUTAN		
▪ Laporan Penyelenggaraan Seminar	.....
Kepala PKP2A 1 LAN	.....	9
▪ Sambutan Kepala LAN	.....	11
❖ MAKALAH-MAKALAH		
▪ Model Kelembagaan Kecamatan		
“KEPULAUAN” Sebuah Model		
Kelembagaan Kecamatan Berbasis		
Pelayanan Publik		
(Dr. H. Joni Dawud, DEA)	.....	15
▪ Perspektif Kebijakan Peran dan		
Arah Pengembangan Kecamatan di		
Indonesia		
(Tri Widodo W.U, SH.,MA)	.....	58
▪ Model Pengembangan		
Kelembagaan Kecamatan dalam		
Rangka Optimalisasi Pelayanan		
Publik		
(Prof. Dr. Sadu wasistiono, MS)	.....	62

▪ Telaah Akademik Model Kelembagaan Kecamatan di Masa Mendatang (Dr. Heru Nurasa, M.A)	79
▪ Arah Penataan Kelembagaan Kecamatan (Anwar Sanusi, PhD)	86
▪ Peran Kecamatan Dalam Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Responsif dan Berkualitas di Masa Depan (Drs. Erwan Agus Purwant, M. Si., Ph.D. dan Muhtar Habibie)	104
<hr/>	
BAB 3 KESIMPULAN DAN PENUTUP	134
Kesimpulan	135
Penutup	136
<hr/>	
Lampiran 1. Diskusi dan Tanya Jawab	137
Lampiran 2. Notulensi	149
Lampiran 3. SK Tim Pelaksana	154
Biografi Pembicara dan Pemakalah	156
<hr/>	

BAB 1

PENDAHULUAN

LATAR BELAKANG

Perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berimplikasi pada kinerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kecamatan sebagai salah satu OPD yang menjadi ujung tombak pelayanan publik, ikut merasakan akibat dari perubahan ini yakni perbaikan pelayanan publik melalui kewenangan yang dilimpahkan oleh Kabupaten/ Kota seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan hanya mempunyai kewenangan delegatif saja, sedangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas Kecamatan diperluas dengan diberikannya tugas atributif dan tugas delegatif. Tugas atributif merupakan tugas pemerintahan umum yang melekat di Kecamatan, sedangkan tugas delegatif merupakan wewenang yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada Camat. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, pasal 15 ayat (1) dan (2) memberikan penjelasan lebih rinci mengenai tugas atributif dan tugas delegatif yang dimaksudkan, yaitu:

Pasal (1) Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang 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.

Pasal (2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- a. perizinan;
- b. rekomendasi;
- c. koordinasi;
- d. pembinaan;
- e. pengawasan;
- f. fasilitasi;
- g. penetapan;
- h. penyelenggaraan; dan
- i. kewenangan lain yang dilimpahkan.

Permasalahan di lapangan yang muncul yaitu terkait dengan penyelenggaraan tugas delegatif. Salah satunya adalah bahwa Kecamatan merasa masih dibatasi dalam menerima pelimpahan kewenangan yang ada. Penyebabnya adalah kewenangan delegatif yang diberikan oleh Bupati/Walikota kepada Kecamatan belum diberikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kecamatan tersebut. Kondisi ini diidentifikasi dalam salah satu penelitian kerja sama antara PSP3-IPB dengan AUS-Aid, yaitu :

1. Ketiadaan akses atau ketiadaan “hak representasi kewilayah” dalam perencanaan pengelolaan sumber daya alam yang ada di wilayah kecamatan.
2. Terlalu sempitnya ruang yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten/Kota kepada Kecamatan dalam pelayanan publik, terutama dalam pelayanan perijinan pada skala lokal. Keterbatasan ruang/kewenangan menyebabkan Kecamatan juga tidak mampu melakukan kegiatan sah yang dapat menghasilkan pendapatan (*legally income generating activities*).

3. Ketidakpastian hukum berkenaan dengan fungsi dan peran Kecamatan dalam perencanaan ruang (spasial). Kecamatan tidak memiliki hak akses untuk terlibat aktif dalam perencanaan kawasan, utamanya menyangkut perencanaan “kawasan publik” (seperti Tempat Pembuangan Sampah)
4. Ketidakpastian hukum mengenai pengembangan kelembagaan Kecamatan, termasuk menyangkut hal-hal hak dan tanggung-jawab pengelolaan keuangan. Manakala kewenangan telah dilimpahkan ke Kecamatan.
5. Ketiadaan kewenangan pengaturan dan penanganan masalah-masalah sosial kemasyarakatan yang muncul sebagai akibat aktivitas sosial-ekonomi di kawasan perbatasan (*international transboundary zone*).¹

Dengan berbagai permasalahan ataupun hambatan tersebut, peran Kecamatan masih dianggap penting bagi masyarakat sehingga perlu adanya penguatan kembali fungsi Kecamatan, hal ini dapat kita lihat dari beberapa hasil penelitian tentang Kecamatan salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh Dr. Arya Hadi Dharmawan peneliti senior pada Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Institut Pertanian Bogor (**PSP3-IPB**) yang menyatakan bahwa Kecamatan diperlukan kehadirannya terutama di kawasan-kawasan terisolasi, terpencil (*rural-rural*), perbatasan, serta kepulauan terluar Indonesia. Kehadiran institusi tersebut dipandang sebagai **representasi negara** dan **kepanjangan tangan pemerintahan daerah** yang senantiasa diperlukan oleh warga masyarakat di daerah itu. Menurut Sadu Wasistiono², dengan melihat pada karakteristik pekerjaan yakni melayani masyarakat secara langsung untuk berbagai pekerjaan berdasarkan wilayah kerjanya maka organisasi Kecamatan lebih tepat disebut sebagai unsur lini/pelaksana kewilayahan. Oleh karena itu perlu penguatan fungsi Kecamatan kembali dalam upaya untuk memberikan pelayanan publik yang lebih optimal kepada masyarakat.

¹ Berdasarkan hasil penelitian kerjasama dari Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Lembaga Penelitian dan Pemberdayaan Masyarakat IPB dengan *Democratic Reform Suport Program United States Agency for International Development*

² Sadu Wasistiono Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa ke Masa (2009)

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk bisa melaksanakan amanat Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan mewujudkan pelayanan publik berdasarkan Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik maka perlu dikaji lebih jauh lagi apa saja kewenangan yang **telah** dan **harus** diberikan pada kecamatan, serta apakah dukungan kelembagaan kecamatan sudah cukup untuk menjalankan penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan urgensi peran kecamatan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN pada tahun 2010 telah melakukan Kajian Pengembangan Kelembagaan Kecamatan. Untuk menindaklanjuti kajian ini maka, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara akan menyelenggarakan seminar yang berjudul **“Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik”**.

RUMUSAN MASALAH

Selanjutnya rumusan permasalahan terkait dengan hal tersebut adalah “Bagaimana Model Kelembagaan Kecamatan, yang dapat diterapkan di seluruh Indonesia”

MAKSUD DAN TUJUAN

Tujuan dari penyelenggaraan Seminar ini adalah untuk memformulasikan model kelembagaan kecamatan di masa yang akan datang sebagai salah satu masukan bagi DPR RI.

PEMBICARA

Adapun pembicara pada Seminar mengenai Model-model kelembagaan kecamatan di masa mendatang, adalah sebagai berikut:

1. Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc. (Kepala LAN sebagai *Keynote Speaker*)
Topik : Permasalahan Kelembagaan Kecamatan di Indonesia
2. Prof. Dr. Sadu Wasistiono (Akademisi/Praktisi)
Topik : Pemetaan dan Proyeksi Tata Hubungan Kerja Kecamatan
3. Tri Widodo W.U, SH.,MA (Kepala Pusat Kajian dan Manajemen Kebijakan LAN)
Topik : Perspektif Kebijakan dalam Peran dan Arah Pengembangan Kecamatan di Indonesia
4. Dr.Heru Nurasa, MS
Topik : Telaah Akademik Model Kelembagaan Kecamatan di Masa Mendatang”
5. Dr. H. Joni Dawud, DEA. (Kepala Bidang KKKSDA PKP2A I LAN)
Topik : Model-model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik
6. Drs. H. Gering Supriyadi, MM. (Kepala PKP2A I LAN sebagai *Moderator*)

WAKTU PELAKSANAAN

Seminar “Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik” ini dilaksanakan pada:

Hari : Selasa

Tanggal : 05 Oktober 2010

Waktu : 07.30 – selesai

Tempat : Auditorium PKP2A I Lembaga Administrasi Negara
Jl. Kiara Payung Km 4,7 Jatinangor, Sumedang.

PESERTA

Peserta yang mengikuti acara Seminar ini terdiri dari:

1. Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten/Kota
2. Bagian Organisasi Setda Kabupaten/Kota
3. Camat di Lingkungan Kabupaten/Kota
4. Kalangan akademisi dari Perguruan Tinggi

BAB 2

HASIL SEMINAR

LAPORAN PENYELENGGARAAN SEMINAR MODEL KELEMBAGAAN KECAMATAN BERBASIS PELAYANAN PUBLIK

Oleh : Drs. Gering Supriyadi, M.Si¹

Yang kami hormati,
Bapak Kepala LAN
Bapak Narasumber, yang alhamdulillah sudah hadir ditengah-tengah kita, yaitu : Bapak Prof. Dr. Sadu Wasistiono (Guru Besar STPN/Wakil Rektor STPDN), Bapak Heru Nurasa (Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP UNPAD), Bapak Tri Widodo W.U, SH,MA (Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan Lembaga Administrasi).
Bapak/Ibu Peserta Seminar.

Bismillahirohmanirohim
Assalamualaikum Wr. Wb
Selamat datang Bapak-Bapak Narasumber dan Bapak/Ibu peserta seminar, Pada kesempatan yang berbahagia ini pertama-tama kami mengucapkan puji syukur kehadirat Allah, karena hanya dengan ridhoNya pada pagi ini kita bisa berkumpul di ruang ini dalam rangka menghadiri seminar tentang “**Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik**” yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara, bertempat di PKP2A I Jawa Barat. Pada kesempatan ini kami laporkan kepada Bapak Kepala LAN, peserta seminar terdiri dari : para Akademisi/Dosen yang berasal dari berbagai PTN/PTS, para Kepala Bagian Pemerintahan/Bagian Organisasi dari Kabupaten/Kota, para Camat dengan jumlah peserta keseluruhan adalah 183 orang.

Hadirin sekalian yang kami hormati,
Penyelenggaraan Seminar tentang “**Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik**”, merupakan kelanjutan dari salah satu kegiatan kajian yang dilakukan oleh PKP2A I Lembaga Administrasi Negara yang merupakan tugas

¹ Drs. Gering Supriyadi merupakan Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Jatinangor

pokok PKP2A I LAN disamping tugas di bidang Diklat. Hasil kajian yang dilaksanakan oleh LAN akan merupakan saran kebijakan (*policy advice*) kepada Presiden. Pemilihan judul kajian dimaksud bukan tanpa alasan, karena ketika DPR menyelenggarakan rapat dengar pendapat dengan LAN, salah satu isu penting yang diangkat adalah mengenai “Kelembagaan Kecamatan”, karena kedudukan kecamatan menurut UU No. 5/1974 sebagai Kepala Wilayah Administratif, sejak UU No. 22/1999 yang diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah berubah menjadi OPD. Disamping itu secara geografis kelembagaan Kecamatan juga sulit untuk diseragamkan.

Hadirin sekalian yang kami hormati,

Kehadiran Bapak-bapak Narasumber dan Bapak/Ibu sebagai peserta seminar, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam penyempurnaan hasil kajian ini, yang akan dikirim ke DPR oleh Bapak Kepala LAN. Disamping itu hasil kajian ini akan kami tindaklanjuti untuk dijadikan sebuah buku, yang diharapkan dapat dijadikan referensi baik bagi praktisi maupun mahasiswa.

Hadirin sekalian yang kami hormati,

Sebelum laporan kami akhiri, mohon perkenan Bapak Kepala LAN untuk membuka seminar ini, yang akan dilanjutkan oleh Bapak Kepala LAN sebagai *Keynote Speaker*.

Demikian terimakasih atas perhatian Bapak dan Ibu.

Wabilahitaufikwalhidayah,
Wassalamualaikum Wr.Wb

Gering Supriyadi

SAMBUTAN KEPALA LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
Pada Seminar
“Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik”

Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc.²

Sebagaimana telah dijelaskan oleh penyelenggara, bahwa Seminar ini diselenggarakan sebagai tindak lanjut dari penelitian yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara yang berjudul Kajian Pengembangan Kelembagaan Kecamatan. Penelitian yang dilaksanakan pada Tahun 2010 ini dimaksudkan untuk melihat dan, selanjutnya, mengoptimalkan peran Kecamatan sebagai Organisasi Perangkat Daerah di bawah Kabupaten/Kota. Karena seperti kita ketahui bersama, bahwa untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dibutuhkan kerja sama setiap pihak. Hasil penelitian ini nantinya akan dijadikan bahan masukan bagi DPR-RI, terkait permintaan kepada LAN untuk memberikan saran kebijakan dalam perumusan perundang-undangan. Keberadaan lembaga kecamatan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah ada, jauh sebelum masa kemerdekaan Indonesia. Pada abad ke XII-XIII pada zaman Kerajaan Kediri, telah terdapat suatu organisasi settingkat kecamatan seperti sekarang ini yang disebut Wiyasa. Kemudian pada masa awal terbentuknya negara Indonesia *founders* kita telah pula memformulasikan kebijakan yang mengatur tentang keberadaan lembaga kecamatan.

Selanjutnya pada Bab VI Undang-undang Dasar Tahun 1945 disebutkan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Berdasarkan hal tersebut kecamatan merupakan bagian dari daerah Indonesia dengan luas daerahnya yang kecil.

² Dr. Asmawi Reswansyah merupakan Kepala Lembaga Administrasi Negara

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, wilayah Republik Indonesia terbagi habis ke dalam tiga tingkatan daerah. *Pertama* Provinsi dan/atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, *Kedua* Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II dan *Ketiga* Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Ketiga tingkatan daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pasal 39 menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Dengan demikian Kecamatan sebagai Daerah Tingkat II berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri.

Pada masa reformasi, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang ditandai dengan diterbitkannya TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan; Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI, mengawali paradigma baru tatanan pemerintahan daerah. Adapun Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi undang-undang pertama otonomi daerah di era reformasi ini, yang kemudian undang-undang tersebut direvisi menjadi undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana berlaku saat ini. Pemerintahan daerah pada masa UU No. 22 Tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, UU No. 22 Tahun 1999 menempatkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan dalam UU No. 5 Tahun 1974 kedudukannya sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II dan Kotamadya Daerah Tingkat II dimana hal tersebut berimplikasi kepada hilangnya hubungan hirarki antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam

arti daerah diberikan kewenangan mengurus 31 urusan pemerintahan dari 37 yang sebelumnya dipegang oleh Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Hasil penelitian yang dilakukan Lembaga Administrasi Negara mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di Kecamatan. Ditemukan bahwa keberhasilan program pemberdayaan Kecamatan melalui pelimpahan kewenangan, sangat tergantung kepada sejauhmana desain program disusun dengan baik dan juga sejauh mana program tadi benar-benar berbasis pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal (*people-centered policy*). Pelimpahan kewenangan kepada Camat sudah dilakukan, dimana sebagian besar merupakan jenis kewenangan di bidang administrasi pemerintahan umum, sedangkan jenis urusan yang bersifat teknis tertentu masih sangat terbatas dikarenakan belum memadainya kompetensi aparatur di Kecamatan. Pelimpahan kewenangan berdasarkan kebijakan juga telah dilaksanakan di beberapa daerah, namun secara empiris ditemukan fakta bahwa belum ada kewenangan yang dilimpahkan dari Dinas PU, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, atau Lembaga Teknis Daerah kepada Kecamatan.

Contohnya dalam bidang Kependudukan dan Catatan Sipil, sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Kependudukan, layanan kependudukan seperti: pembuatan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dilakukan oleh Dinas/Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil sehingga layanan KK dan KTP tersebut ditarik dari Kecamatan. Terlepas dari maksud baik dari penarikan ini -yakni sebagai upaya menata data dan pengadministrasian data kependudukan yang selama ini dianggap kurang baik- efektivitas layanan KTP dan KK meningkat secara signifikan, seperti yang terjadi di Kota Pangkal Pinang. Akan tetapi *impact* negatif dari penarikan ini adalah menimbulkan resistensi dari pihak Kecamatan. Dari pihak Kecamatan pun menanggapi bahwa kebijakan ini telah mereduksi tugas Kecamatan yang merupakan ujung tombak dari pelayanan terhadap warganya

karena ada kasus dimana kelurahan tidak lagi berkoordinasi dengan Camat, tetapi langsung dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sehingga kecamatan seperti ditinggalkan. Dengan ditariknya kewenangan yang sudah ada dan tidak dilakukannya pendeklegasian wewenang, timbul kekhawatiran bahwa kewenangan kecamatan tidak akan ada lagi sebagaimana yang terjadi saat ini. Dengan kebijakan baru, kecamatan hanya berperan sebagai koordinator. Oleh karena itu, jika semua pelayanan umum diambil oleh organisasi perangkat daerah lain dan kelurahan, maka keberadaan kecamatan tidak diperlukan lagi dan dengan sendirinya akan terhapus.

Sebagai solusinya maka diperlukan :

1. *Grand design* yang jelas kemana arah penataan kecamatan yang akan datang
2. Kebijakan yang lebih jelas mengenai pelimpahan kewenangan kepada kecamatan

Model Kelembagaan Kecamatan “KEPULAUAN” Sebuah Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik

Oleh: Joni Dawud¹

Reformasi birokrasi menjadi semacam mantra sakti yang disebut-sebut menjadi obat bagi ketimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Tetapi ternyata implementasinya tidak semudah dalam angan-angan. Diperlukan itikad yang baik, kerja keras, dan kerja sama antara ketiga pilar *good governance*. Salah satu langkah penting yang harus diambil adalah memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai ujung tombak otonomi daerah. Kecamatan sebagai lembaga yang memiliki dasar historis kuat, selama ini kurang terperhatikan. Apakah akan tetap seperti nasibnya, ataukah bisa dioptimalkan untuk menjadi tuas pengungkit (*key leverage*) terciptanya masyarakat adil dan makmur.

A. Pendahuluan

Pemerintahan Kecamatan sebagai institusi pemerintah di bawah Kabupaten/Kota dirasakan mulai memudar. Meskipun opini ini terungkap hanya dari sebagian orang tetapi pada kenyataannya ada perubahan yang cukup signifikan dengan kondisi kelembagaan Kecamatan. Institusi ini pernah dipercaya sebagai penguasa wilayah, mengomandoi Kelurahan dan/atau Desa serta mengkoordinir lembaga-lembaga vertikal di Kecamatan dalam wadah Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika). Apakah kemunduran ini benar-benar terjadi, ataukah hanyalah bentuk kerinduan akan nostalgia masa lalu?

Terjadi deviasi yang cukup besar dari perubahan kebijakan Kecamatan dari Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sampai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lebih lanjut lagi dalam Peraturan

¹ Dr. H. Joni Dawud, DEA. adalah Kepala Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur di Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN)

Makalah ini disampaikan dalam Seminar “Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik” di Auditorium PKP2A I LAN pada tanggal 5 Oktober 2010.

Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan dari kedua jenis tugas yang diberikan kepada Camat, baru tugas atributif yang cukup jelas dan terperinci, sementara tugas delegatif diserahkan kepada Bupati/Walikota masing untuk pendeklasiasinya. Padahal dalam prakteknya, belum banyak Bupati/Walikota yang dengan *legowo* mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Camat. Muncul prasangka terkait dengan keengganan ini, seperti: ketidaksiapan Kecamatan, ketidakrelaan Dinas dan Lemtekda bila "kuenya" diambil, dan unsur *bargaining* politik.

Tabel 1

Perbandingan di antara UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004

No	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
1.	Dasar Filosofis	Keseragaman	Keanekaragaman dalam kesatuan	Keanekaragaman dalam kesatuan
2.	Pembagian status pemerintahan	Pendekatan berjenjang (<i>level approach</i>), ada dua tingkatan pemerintahan daerah: Daerah Tingkat I (Propinsi) dan Daerah Tingkat II (Kabupaten dan Kotamadya).	Pendekatan besaran dan isi otonomi (<i>size and continent</i>), ada daerah besar dan daerah kecil yang masing-masing mandiri, ada daerah dengan isi otonomi terbatas dan ada yang otonominya luas	Pendekatan besaran dan isi otonomi (<i>size and continent</i>), dengan menekankan pada pembagian urusan yang berkesinambungan berdasarkan asas eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi
3.	Fungsi utama Pemerintah Daerah	Promotor pembangunan	Memberi pelayanan masyarakat	Pemberi pelayanan masyarakat
4.	Penggunaan Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	Desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan diatur berjenjang dari tingkat atas sampai ke tingkat bawah.	Desentralisasi terbatas pada daerah propinsi, dan luas pada daerah kabupaten/kota; dekonsentrasi terbatas pada Kabupaten/Kota	Desentralisasi diatur berkesinambungan antara daerah propinsi, kabupaten/kota; dekonsentrasi terbatas pada Kabupaten/Kota

No	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
			dan luas pada Propinsi; Tugas pembatuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan	dan luas pada Propinsi; Tugas pembatuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan
5.	Pola Otonomi	Simetris	A-Simetris	A-Simetris
6.	Model Organisasi Pemerintahan Daerah	Local Democratic Model	Local Democratic Model	Perpaduan antara Local Democratic Model dengan Structural Efficiency Model
7.	Unsur Pemerintahan Daerah	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah	Kepala Daerah dan Perangkat Daerah
8.	Mekanisme Transfer Kewenangan	Menggunakan pendekatan pendekatan urusan yang didalamnya terkandung adanya hak, wewenang, dan kewajiban	Pengaturan dilakukan dengan pengakuan kewenangan, isi kewenangan pemerintah pusat dan propinsi sebagai daerah otonomi terbatas, sedang isi kewenangan daerah kabupaten/kota luas (<i>General Competence Principle</i>)	Tidak menggunakan pendekatan kewenangan melainkan pendekatan urusan, yang didalamnya terkandung adanya aktivitas, hak, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab (<i>General Competence Principle</i>)

No	Dimensi Perbandingan	UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004
9.	Unsur Pemda yang Memegang Peranan Dominan	Badan legislative daerah (<i>Legislative Heavy</i>)	Badan legislative daerah (<i>Legislative Heavy</i>)	Menggunakan prinsip check and balances antara Pemda dengan DPRD
10.	Pola pemberian dana/anggaran	Uang mengikuti fungsi (<i>money follow function</i>)	Uang mengikuti fungsi (<i>money follow function</i>)	Uang mengikuti fungsi (<i>money follow function</i>)
11.	Sistem Kepegawaian	Sistem terpisah (<i>separated system</i>)	Sistem terpisah (<i>separated system</i>)	<i>Mixed system</i> , dengan memadukan antara <i>integrated system</i> dengan <i>separated system</i>
12.	Sistem pertanggungjawaban pemerintahan	Ke samping kepada DPRD	Ke samping kepada DPRD	Kepada konstituen: Pusat → laporan DPRD → keterangan Rakyat → informasi
13.	Sistem pengelolaan keuangan antar asas pemerintahan	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas	Dikelola secara terpisah untuk masing-masing asas
14.	Kedudukan kecamatan	Sebagai kepala wilayah	Sebagai perangkat daerah	Sebagai perangkat daerah
15.	Kedudukan daerah	Kurang Mandiri	Relatif mandiri	Relatif mandiri
16.	Pertanggungjawaban Kepala Desa	Kepala Desa Melalui BPD	Kepala Desa Melalui BPD	Tidak diatur secara khusus dalam UU, diatur dalam Perda berdasarkan PP

Sumber: Kajian Pengembangan Kelembagaan Kecamatan PKP2A I LAN, 2010

Berdasarkan pembicaraan dengan Camat di beberapa daerah di Indonesia, terekam dengan jelas rasa frustasi akibat sempitnya kewenangan yang mereka miliki saat ini. Hal ini seharusnya bisa dijembatani dengan pembicaraan secara terbuka di antara unsur-unsur pemerintah di Kabupaten/Kota. Tentu saja semangat yang diusung bukanlah ego sektoral di antara masing-masing

Organisasi Perangkat Daerah, akan tetapi yang dikedepankan adalah pelayanan terhadap masyarakat.

Salah satu solusi yang ditawarkan adalah melalui penguatan kelembagaan Kecamatan. Penataan struktur organisasi, tata laksana dan sumber daya Kecamatan akan membuatnya semakin berdaya dalam mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Penguatan terhadap kelembagaan Kecamatan diharapkan mampu mengoptimalkan fungsi dan peran lembaga tersebut dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meminjam istilah dalam agama Islam, Kecamatan akan menjadi sebuah organisasi yang bersifat **wajib** dalam arti keberadaannya dibutuhkan oleh setiap *stake holder* dan ketiadannya akan membuat Kabupaten/Kota –sebagai organisasi induk– menjadi merugi. Atau minimal menjadi organisasi yang bersifat **sunah**, dimana kehadirannya akan menjadi nilai tambah akan tetapi ketidakhadirannya tidak menimbulkan kerugian apapun. Tetapi jangan menjadi organisasi yang **makruh**, dimana kehadirannya sebaiknya tidak ada, sementara ketidakhadirannya malah menimbulkan keuntungan. Atau menjadi organisasi yang **mu'bah**, dimana kehadiran atau ketidakhadirannya tidak menimbulkan efek apapun. Lebih parah lagi, dan harus dihindari, adalah menjadi organisasi yang **haram**, dimana kehadirannya akan merugikan sementara ketidakhadirannya diharapkan oleh setiap pihak.

B. Pelayanan Publik di Indonesia

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga Negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Komitmen pemerintah tersebut kemudian dipertegas dengan ditetapkannya Undang-undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Undang-undang (UU) tentang Pelayanan Publik ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.

Adapun tujuan dari Undang-undang tentang Pelayanan Publik ini adalah:

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009 yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Adapun penyelenggara pelayanan publik itu sendiri adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik antara lain berasaskan:

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminasi
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Sedangkan ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang mencakup bidang pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya.

1. Pelayanan barang publik meliputi:

- a. pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- b. pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.

2. Pelayanan atas jasa publik meliputi:

- a. penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- b. penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan Negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- c. penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/ atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundangundangan.

3. Pelayanan administratif meliputi:

- a. tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
- b. tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hakikat pelayanan publik itu sendiri adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi pemerintah.

Berdasarkan keputusan tersebut, untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut:

1. Transparansi: bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas: dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.
3. Kondisional: sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. Partisipatif: mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak: tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban: pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Penyelenggara pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan asas-asas tersebut, terutama dalam beberapa aspek penting yang sering dilupakan oleh penyelenggara pelayanan, misalnya antara lain:

1. Penetapan dan penerapan standar pelayanan,
2. Penggunaan pola penyelenggaraan pelayanan,
3. Proses penetapan biaya
4. Pemberian pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, dan balita
5. Pembinaan terhadap biro jasa pelayanan
6. Perbaikan terhadap tingkat kepuasan masyarakat
7. Pelaksanaan pengawasan terhadap penyelenggaraan oleh para stakeholder
8. Penyelesaian pengaduan sengketa
9. Evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik.

Embrio dari Undang-undang tersebut adalah surat keputusan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara yakni Keputusan Menpan No. 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

1. Kesederhanaan: Prosedur Pelayanan Publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
2. Kejelasan: Kejelasan ini mencakup beberapa hal penting bagi masyarakat seperti (i) persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, (ii) unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, dan (iii) rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

3. Kepastian Waktu: pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan dan diinformasikan kepada masyarakat.
4. Akurasi: produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah sesuai dengan aturan yang berlaku dan dengan peruntukannya.
5. Keamanan: proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi para stakeholder.
6. Tanggungjawab: pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana: tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
8. Kemudahan akses: tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai dan mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan: pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan: lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti tempat parker, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Selain itu, setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan yang dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima layanan. Menurut Keputusan Menpan No. 63 Tahun 2003, standar pelayanan sekurang-kurangnya harus meliputi:

1. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk prosedur pengaduan.

2. Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk penyelesaian pengaduan.
3. Biaya pelayanan beserta rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan yaitu hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan prasarana, yaitu penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan yang telah ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

C. Landasan Filosofis Model KEPULAUAN

Pengembangan Kelembagaan Kecamatan pada prinsipnya merupakan perpaduan antara tugas-tugas yang melekat dan/atau harus dilaksanakan oleh Camat atau kecamatan, struktur organisasi kecamatan yang dipandang mampu melaksanakan tugas-tugas tersebut, tata laksana (*business process*) yang dinilai potensial bagi struktur organisasi untuk mencapai tugas-tugasnya, dan ketersediaan sumber daya aparatur yang memadai untuk terwujudnya pencapaian tujuan organisasi kecamatan yang bersangkutan. Keberadaan kelembagaan kecamatan pada awalnya harus berorientasi pada pekerjaan-pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selanjutnya pekerjaan-pekerjaan tersebut harus dicermati secara seksama untuk kemudian ditetapkan struktur organisasi yang dipandang tepat dalam menjalankan pekerjaan-pekerjaan dimaksud secara optimal. Karena tugas-tugas Camat secara menyeluruh meliputi tugas atributif dan tugas delegatif, maka besaran dan desain kelembagaan kecamatan harus mampu mengakomodir seluruh tugas-tugas Camat tersebut.

Pelayanan publik seharusnya digunakan sebagai fundamen yang paling penting dari penyelenggaraan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Dari beberapa kajian yang ada dan salah satunya pernah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara disimpulkan bahwa Kecamatan masih

dianggap penting bagi masyarakat sehingga perlu adanya penguatan kembali fungsi Kecamatan. Terkait dengan hal tersebut menurut Anwar Sanusi (2010, LAN) ada beberapa strategi yang dapat ditempuh dalam peningkatan efektivitas kelembagaan kecamatan di era otonomi daerah, antara lain :

- Perlu *grand design* yang jelas kemana arah penataan kecamatan yang akan datang. Bila kecamatan akan dikuatkan bisa dilakukan dengan mengalihkan fungsi pelayanan, misalnya kantor pelayanan terpadu (*One Stop Service* atau OSS) yang saat ini banyak dibentuk di daerah, menjadi fungsi di kecamatan.
- Pelimpahan kewenangan kepada kecamatan, pengaturan pelimpahan wewenang dari kepala daerah kepada kecamatan diatur dengan jelas – mana yang menjadi kewenangan kecamatan dan mana yang menjadi kewenangan organisasi perangkat daerah yang lain, serta bagaimana pola hubungan antar keduanya.

Mencermati hal tersebut, maka tidak diragukan bahwa Camat memiliki peran sebagai ujung tombak pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Camat menjadi semacam “penghubung antara masyarakat dengan pemerintah”, baik dalam kaitan penyampaian kebijakan-kebijakan pemerintah kepada masyarakat maupun dalam kaitan penyampaian aspirasi masyarakat kepada pemerintah (Ismail Mohamad, 2004)². Lebih lanjut Ismail Mohamad menegaskan bahwa peran camat --sebagai ujung tombak pelayanan masyarakat, stimulator pemberdayaan masyarakat dan stabilisator kondisi sosio-politik di wilayahnya, yang secara langsung bersentuhan dengan masyarakat-- dalam manajemen pemerintahan negara memiliki arti yang sangat penting dalam menjaga dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang menjadi misi utama penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Potensi daerah dicerminkan juga dalam bentuk tugas delegatif yang diselenggarakan oleh Kecamatan. Bagi daerah yang memiliki potensi kelautan

² Dr. Ismail Mohamad. Manajemen Pemerintahan Negara. Makalah disampaikan pada “Bintek Kepemerintahan Dalam Negeri untuk Para Camat Seluruh Indonesia”, tanggal 30 Juli 2004 di Asrama Haji Pondok Gede, Jakarta Timur.

maka jenis layanan publik yang diterima akan berbeda dengan daerah pegunungan. Begitu pula untuk daerah perkotaan yang memiliki potensi besar di bidang layanan jasa, akan berbeda dengan daerah pedesaan yang cenderung mengandalkan hasil bumi sebagai sumber pendapatannya.

Kondisi lain yang tidak kalah pentingnya untuk dipertimbangkan adalah beban kerja yang harus ditanggung oleh Kecamatan sebagai sebuah lembaga. Beban kerja ini tercermin dari banyaknya penduduk, jumlah desa dan/atau kelurahan yang berada di dalam wilayah pemerintahan Kecamatan. Sebuah Kecamatan yang memiliki beban kerja tinggi, seharusnya didukung oleh sumber daya yang seimbang sehingga bisa melaksanakan tugas pemerintahan dan memberikan pelayanan secara optimal. Sumber daya pendukung yang dimaksud adalah SDM, anggaran, sarana dan prasarana.

Kemudian yang tidak boleh dilupakan adalah aksesibilitas masyarakat terhadap layanan publik. Pertimbangan ini diperlukan mengingat bahwa kondisi geografis di Indonesia yang bervariasi, mulai dari pegunungan, pulau-pulau kecil, perkotaan, sampai dengan perbatasan. Perbedaan ini menentukan seberapa mudah anggota masyarakat bisa hadir di pusat layanan publik. Daerah perkotaan yang relatif landai memiliki akses yang lebih tinggi terhadap pelayanan Kecamatan maupun Kabupaten/Kota, sehingga memudahkannya untuk datang langsung ke tempat pemberian layanan. Sementara daerah yang memiliki kontur topografis ekstrim dan terpisah oleh lautan akan menyulitkan masyarakat untuk menjangkau pusat layanan, bila dipaksakan pun pasti membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Berdasarkan paparan di atas maka, kami merumuskan landasan filosofis untuk Model KEPULAUAN. Ada tiga hal yang menjadi acuan dalam penentuan model kelembagaan Kecamatan, yaitu:

1. Pelayanan publik untuk masyarakat

Pelayanan ini diambil dari jenis tugas atributif dan delegatif yang diselenggarakan oleh Kecamatan dan juga dibutuhkan oleh masyarakat. Penyelenggaraan tugas atributif dan delegatif didasarkan pada kebijakan yang sudah ada. Sementara kebutuhan masyarakat diidentifikasi

berdasarkan potensi daerah di wilayah Kecamatan tersebut. Istilah yang digunakan untuk faktor ini adalah Prioritas Layanan Publik.

2. Beban kerja Kecamatan

Kuantitas pengguna layanan menjadi dasar filosofis yang kedua. Dasarnya diambil dari jumlah penduduk di Kecamatan yang bersangkutan dan juga jumlah Desa dan/atau Kelurahan yang dibawahnya. Istilah yang digunakan untuk faktor ini adalah Objek Layanan.

3. Aksesibilitas masyarakat

Keterjangkauan masyarakat akan layanan publik yang diselenggarakan oleh Kecamatan menjadi dasar filosofis yang ketiga. Masyarakat seharusnya menjadi prioritas dalam penyelenggaraan layanan sehingga menjadi jalan bagi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Melalui dasar yang ketiga ini diharapkan menjadi jembatan *discrepancy* akses layanan publik antara masyarakat di perkotaan dengan yang ada di pelosok nusantara. Istilah yang digunakan untuk faktor ini adalah Jangkauan Layanan.

D. Metode Pengukuran Model KEPULAUAN

Pada Bab-bab sebelumnya sudah disinggung, bahwa tugas atributif Camat secara eksplisit tertulis dalam Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Dengan demikian tugas atributif Camat secara otomatis wajib dilaksanakan oleh Camat. Berbeda dengan tugas delegatif Camat, hal ini ditentukan oleh kebijakan Bupati/Walikota. Hal ini mengandung pengertian bahwa pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota dapat berbeda antara satu kabupaten/kota dengan kabupaten/kota yang lain. Model Kecamatan ini mempertimbangkan beberapa hal, yakni sumber daya yang dimiliki oleh Kecamatan, beban kerja Kecamatan (yang terdiri dari jumlah desa/kelurahan yang dibawahi dan jumlah penduduk), aksesibilitas masyarakat terhadap layanan di Kecamatan, dan jenis pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kecamatan.

Dalam konteks model yang dikembangkan di sini, **pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat dipandang sebagai jenis-jenis pelayanan publik di kecamatan yang diprioritaskan.** Asumsinya bahwa

pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat tersebut sudah mempertimbangkan 3 hal penting yaitu: 1) pelayanan yang dipandang penting terkait dengan potensi kecamatan (alam dan ekonomi), 2) pelayanan yang dibutuhkan masyarakat kecamatan, dan 3) pelayanan yang dipandang penting karena adanya tuntutan kekinian. Atas analisis terhadap ketiga hal tersebut, akhirnya kajian ini melahirkan istilah atau terminologi **prioritas pelayanan public kecamatan**.

Meskipun prioritas pelayanan publik kecamatan merupakan hal penting untuk dipertimbangkan, tetapi bukan berarti bahwa hal tersebut merupakan *main single factor*. Hal lain yang perlu dipertimbangkan yaitu berkaitan dengan objek dan jangkauan layanan. Objek dan jangkauan layanan dimaksud, dalam kajian ini disebut dengan istilah atau terminologi **kompleksitas layanan publik kecamatan**. Kompleksitas dan prioritas layanan public kecamatan inilah yang menjadi penentu besaran kelembagaan kecamatan. Sehubungan dengan hal itu, maka secara tegas dapat dikatakan bahwa model kelembagaan kecamatan yang dikembangkan "berbasis pada kompleksitas dan prioritas layanan public kecamatan" (*organization-based public service priority and complexity*). Oleh karena itu, Besaran Organisasi Kecamatan (BOK) sama dengan **Kompleksitas dan Prioritas Layanan Publik Kecamatan** (KEPULAUAN). Adapun **Kompleksitas dan Prioritas Layanan Publik Kecamatan** (KEPULAUAN) diformulasikan dengan rumusan sebagai berikut:

BOK=KEPULAUAN

KEPULAUAN= OL + JL +PL

Dimana:

BOK = Besaran Organisasi Kecamatan

KEPULAUAN = Kompleksitas dan Prioritas Layanan Publik Kecamatan

OL = Objek layanan

JL = Jangkauan layanan

PL = Prioritas layanan

Objek Layanan (OL) merupakan beban kerja kecamatan berdasarkan jumlah penduduk kecamatan dan jumlah nagari/desa/desa/kelurahan. Untuk menentukan kriteria banyak sedikitnya jumlah penduduk di kecamatan maka digunakan rumusan sebagai berikut:

Tabel 2
Rumusan Konstanta Jumlah Penduduk Kecamatan (k)

Lokasi	Rumus (k)		Keterangan
	Kabupaten	Kota	
Jawa	<u>750.000</u> n	<u>300.000</u> n	Patokan : PP 41/2007
Luar Jawa	<u>450.000</u> n	<u>150.000</u> n	<ul style="list-style-type: none"> Nilai pembilang diambil dari perhitungan penduduk yang dituliskan di PP 41/2007 Nilai (n) adalah jumlah kecamatan di kabupaten tersebut Nilai (k) kemudian dibandingkan dgn jumlah penduduk riil

Untuk menentukan banyak atau sedikitnya jumlah nagari/desa/desa/kelurahan, maka digunakan kriteria sebagai berikut:

- Banyak[-] = $> n$
- Sedikit[+] = $\leq n$
- Kriteria nilai (n):
 - Kabupaten = 10 Desa
 - Kota = 5 Desa/Kelurahan

Sumber rujukan: PP 19/2008

Jangkauan Layanan (JL) merupakan kemudahan akses masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kecamatan berdasarkan jarak terjauh desa ke kabupaten dan kecamatan, ketersediaan alat transportasi, waktu tempuh dan biaya yang dibutuhkan masyarakat.

Untuk menentukan jauh atau dekatnya jarak kecamatan ke kabupaten, digunakan kriteria sebagai berikut:

- Jauh[-] = apabila topografi wilayah pegunungan atau dipisahkan oleh perairan
- Dekat[+] = apabila topografi wilayah landai

Untuk menentukan singkat atau lamanya waktu tempuh masyarakat ke kecamatan, digunakan kriteria sebagai berikut:

- ≤ 60 menit = Singkat [+]
- > 60 menit = Lama [-]

Untuk menentukan besar atau kecilnya biaya yang dikeluarkan masyarakat ke kecamatan, maka digunakan kriteria sebagai berikut:

- Kecil [+] = \leq Rp 10.000,-
- Besar [-] = $>$ Rp 10.000,-
- Keterangan :
 - Biaya tersebut untuk satu kali jalan

Prioritas Layanan (PL) merupakan jumlah pelayanan kecamatan yang ditentukan berdasarkan **pelayanan yang didelegasikan**, pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, dan potensi kecamatan. Untuk menentukan PL digunakan rumusan sebagai berikut:

$$PL = [\underline{n} \times 50] + 10$$

atau

Kategorisasi :

- 43,5 – 60 = Banyak
- 26,8 – 43,4 = Sedang
- 10 – 26,7 = Sedikit

Keterangan :

- 94 adalah jumlah layanan yang teridentifikasi dari kuesioner
- Nilai n adalah jumlah layanan yang telah dan mampu

Masing-masing rumusan diatas (OL, JL, dan PL), kemudian diberikan skor terendah dan tertinggi sebagai berikut:

Tabel 3

Aspek Penilaian Kompleksitas & Prioritas Layanan Publik Kecamatan
(KEPULAUAN)

Aspek Penilaian	Skor Terendah	Skor Tertinggi
Objek Layanan [OL]		
Σ Penduduk	5	17,5
Σ Desa/Kelurahan/Nagari	5	17,5
Jarak Layanan [JL]		
Jarak Kec – Kab	2	7
Jarak Desa – Kab	2	7
Waktu Tempuh	2	7
Alat Transpor	2	7
Biaya	2	7
Proporsi Layanan [PL]	10	60

Nilai-nilai yang diperoleh dari seluruh aspek penilaian diatas (OL, JL, dan PL) disebut Nilai Kompleksitas & Prioritas Layanan Publik Kecamatan (KEPULAUAN). Nilai KEPULAUAN inilah yang akan menentukan besaran organisasi kecamatan, terutama berkaitan dengan banyaknya Seksi yang perlu

dibentuk di kecamatan. Berikut penentuan klasifikasi Nilai KEPULAUAN dan Besaran Organisasi Kecamatan:

Tabel 4

Klasifikasi Nilai KEPULAUAN dan Besaran Organisasi Kecamatan

Rentang Nilai	Besaran Organisasi Kecamatan
106 – 130	<p>Model 1:</p> <p>Terdiri dari Camat, Sekretaris Camat yang membawahi 2 Subbagian, dan 5 Seksi.</p> <ul style="list-style-type: none">• 2 Seksi menjalankan tugas-tugas atributif atau penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.• 3 Seksi menjalankan tugas-tugas delegatif atau penyelenggaraan tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah (yang proporsinya besar dan prioritasnya tinggi).
81 – 105	<p>Model 2:</p> <p>Terdiri dari Camat, Sekretaris Camat yang membawahi 2 Subbagian, dan 4 Seksi.</p> <ul style="list-style-type: none">• 2 Seksi menjalankan tugas-tugas atributif atau penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.• 2 Seksi menjalankan tugas-tugas delegatif atau penyelenggaraan tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah (yang proporsinya cukup besar dan prioritasnya cukup tinggi).
56 – 80	<p>Model 3:</p> <p>Terdiri dari Camat, Sekretaris Camat yang membawahi 2 Subbagian, dan 3 Seksi.</p> <ul style="list-style-type: none">• 2 Seksi menjalankan tugas-tugas atributif atau penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.• 1 Seksi menjalankan tugas-tugas delegatif atau penyelenggaraan tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi

Rentang Nilai	Besaran Organisasi Kecamatan
	daerah (yang proporsinya sangat terbatas atau sedikit).
30 – 55	<p>Model 4:</p> <p>Terdiri dari Camat, Sekretaris Camat yang membawahi 2 Subbagian, dan 2 Seksi.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 Seksi menjalankan tugas-tugas atributif atau penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan tanpa adanya tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah.

Model kelembagaan kecamatan yang dikembangkan dalam kajian ini diilustrasikan dalam bagan organisasi kecamatan. Meskipun kajian memiliki empat klasifikasi rentang nilai untuk menentukan model atau besaran organisasi kecamatan, tetapi kajian ini hanya merekomendasikan tiga model Kelembagaan Kecamatan, yaitu Model 1, Model 2, dan Model 3. Tiga model Kelembagaan Kecamatan yang dirancang, dapat dideskripsikan sekilas sebagai berikut:

1. Model 1: Struktur organisasi dengan ukuran organisasi (*organization size*) terbesar karena tugas dan fungsi yang diemban dipandang kompleks (selain tugas atributif yang bersifat melekat, tugas-tugas delegatif yang dilimpahkan memiliki proporsi besar). Susunan organisasi kecamatan meliputi: Camat, Sekretariat dengan membawahkan 2 Subbagian, dan 5 Seksi sebagai Unit Lini Kecamatan, serta Kelompok Jabatan Fungsional.
2. Model 2: Struktur organisasi dengan ukuran organisasi (*organization size*) sedang, sesuai dengan tugas dan fungsinya yang pada umumnya menjalankan tugas-tugas atributif, ditambah dengan tugas-tugas delegatif camat dalam proporsi cukup besar. Susunan organisasi kecamatan meliputi: Camat, Sekretariat dengan membawahkan 2 Subbagian, dan 4 Seksi sebagai Unit Lini Kecamatan, serta Kelompok Jabatan Fungsional.
3. Model 3: Struktur organisasi dengan ukuran organisasi (*organization size*) kecil. Ukuran organisasi demikian menggambarkan bahwa tugas dan fungsi kecamatan lebih cenderung menjalankan tugas-tugas atributif

camat. Sementara proporsi tugas-tugas delegatif camat relatif kecil, sehingga yang berkaitan dengan tugas-tugas delegatif dipandang cukup untuk diwadahi dalam 1 Seksi. Susunan organisasi kecamatan meliputi: Camat, Sekretariat dengan membawahkan 2 Subbagian, dan 3 Seksi sebagai Unit Lini Kecamatan, serta Kelompok Jabatan Fungsional.

E. Struktur Kelembagaan Kecamatan Lubuk Basung dengan Model KEPULAUAN

1. Objek Layanan Kecamatan Lubuk Basung

Tabel 5
Objek Layanan Kecamatan Lubuk Basung

Dimensi	Kondisi Existing	Positif (+)	Negatif (-)	Nilai
Jumlah penduduk	71.187		√	17.5
Jumlah nagari/desa	5	√		5
Total Nilai Objek Pelayanan				22.5

Sumber: Kajian Pengembangan Kelembagaan Kecamatan (PKP2A I LAN, 2010)

Secara demografis, jumlah penduduk di Kabupaten Agam adalah 445.387 orang yang tersebar di 16 kecamatan dengan rata-rata jumlah penduduk per kecamatan adalah 27.836 orang³. Hal ini berarti beban kerja yang akan diberikan di kecamatan Lubuk Basung tergolong tinggi karena dilihat dari jumlah penduduk di kecamatan Lubuk Basung ada 71.187 orang. Sedangkan cakupan wilayah di Kecamatan Lubuk Basung tergolong sedikit karena hanya 5 nagari/desa. Sehingga, objek layanan di kecamatan Lubuk Basung dapat dikategorikan banyak yaitu dengan bobot nilai 22,5.

³ Sumber kajian pengembangan kelembagaan kecamatan (PKP2A I LAN, 2010)

2. Jangkauan Layanan Kecamatan Lubuk Basung

Tabel 6

Jangkauan Layanan Kecamatan Lubuk Basung

Dimensi	Kondisi Existing	Positif (+)	Negatif (-)	Nilai
Jarak dari kecamatan ke ibukota kabupaten	9 km		√	7
Jarak dari nagari/desa/desa terjauh dengan ibukota kabupaten	10 km		√	7
Waktu tempuh dari nagari/desa/desa terjauh di kecamatan ke kabupaten	1,5 jam		√	7
Alat transportasi umum	Angkutan umum (Angkot)		√	7
Biaya (dari nagari/desa/desa terjauh di kecamatan ke ibukota kabupaten	Rp 15.000;		√	7
Total Nilai Jangkauan Layanan				35

Sumber: Kajian Pengembangan Kelembagaan Kecamatan (PKP2A I LAN, 2010)

Secara geografis, jarak terjauh nagari/desa di kecamatan Lubuk Basung ke Kabupaten Agam adalah 19 km dan ke Kecamatan 10 km. Dengan kondisi alam kecamatan yang berupa dataran, berbukit dan bergelombang maka, jarak tempuh ke kecamatan maupun ibukota Kabupaten relatif jauh dengan waktu tempuh selama 1,5 jam. Sedangkan ketersediaan alat transportasi umum di Kecamatan Lubuk Basung adalah angkutan umum yang dirasa belum memadai karena belum menjangkau nagari/desa-nagari/desa yang letaknya jauh, sehingga biaya yang harus dikeluarkan masyarakat di nagari/desa yang terjauh ke Ibukota

Kabupaten atau ke kecamatan cukup mahal yaitu (Perjalanan PP) sebesar Rp 30.000,00. Berdasarkan hal tersebut, maka akses masyarakat dalam mendapatkan pelayanan ke Ibu Kota Kabupaten dinilai sulit untuk dijangkau yaitu dengan bobot nilai 35.

3. Prioritas Layanan Kecamatan Lubuk Basung

Tabel 7

Prioritas Layanan Kecamatan Lubuk Basung

Jenis Pelayanan	Jumlah Pelayanan	
	Berdasarkan Kuesioner dan Kondisi Eksisting	Total Pelayanan yang Teridentifikasi ⁴
Pelayanan Administratif		
• Aspek Perizinan	12	14
• Aspek Rekomendasi	4	7
• Aspek Penyelenggaraan	7	25
Pelayanan non administratif		
• Aspek Koordinasi	10	28
• Aspek Pembinaan	2	5
• Aspek Fasilitasi	12	14
• Aspek Pengawasan	1	1
Jumlah Layanan	48	94

Sumber: Kajian Pengembangan Kelembagaan Kecamatan (PKP2A I LAN, 2010)

⁴ Berdasarkan kuesioner dari hasil kajian pengembangan kelembagaan kecamatan (PKP2A I LAN, 2010)

Nilai Perolehan Prioritas Layanan di Kecamatan Lubuk Basung	: $[28 \times 50] + 10$
	94
	: 35.5

Berdasarkan data tabel 7, dapat diketahui bahwa jumlah keragaman pelayanan publik di Kecamatan Lubuk Basung ada 48 jenis pelayanan baik administratif maupun non administratif. Dari hasil perhitungan di atas didapat nilai perolehan prioritas layanan di Kecamatan Lubuk Basung adalah 35.5. Hal ini berarti prioritas pelayanan di Kecamatan Lubuk Basung dikategorisasikan sedang yaitu proporsi pelayanan yang didelegasikan kepada Kecamatan adalah dikategorikan cukup besar dan prioritas pelayanannya dikategorikan cukup tinggi.

Berikut ini adalah tabel hasil pembobotan untuk masing-masing aspek pengembangan model kelembagaan kecamatan:

Tabel 8

Hasil pembobotan nilai KPLK Kecamatan Lubuk Basung

Komponen Layanan Kecamatan	Nilai
Objek Layanan	22,5
Jangkauan Layanan	35
Proporsi Layanan	35,5
Total Nilai Kompleksitas dan Prioritas Layanan Publik Kecamatan	93

Berdasarkan nilai ketiga komponen tersebut, dapat diketahui bahwa Total Nilai Kompleksitas dan Prioritas Layanan Publik Kecamatan Lubuk Basung adalah 93. Dengan Nilai KEPULAUAN 93 maka Besaran Organisasi Kecamatan Tanjungpandan masuk dalam Model 2, yang terdiri dari Camat, Sekretaris Camat yang membawahi 2 Subbagian, dan 4 Seksi. 2 Seksi menjalankan tugas-tugas atributif atau penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan, dan 2 Seksi lainnya menjalankan tugas-tugas delegatif atau penyelenggaraan

tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah (yang proporsinya “besar”).

Berdasarkan Nilai KEPULAUAN di atas maka tugas-tugas yang diemban oleh Camat Lubuk Basung tergolong besar, dimana Camat mengemban dua tugas utama sekaligus yaitu tugas atributif dan delegatif. Diembannya dua tugas sekaligus --tugas atributif dan delegatif-- oleh Camat merupakan hal yang wajar dan bahkan semestinya setiap Camat menjalankan tugas-tugas tersebut. Merujuk pada tugas atributif dan tugas delegatif sebagaimana disebutkan dalam PP No. 19 tahun 2008, maka tugas pokok dan fungsi Camat Lubuk Basung dapat dikembangkan sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Camat Lubuk Basung memiliki tugas pokok untuk melaksanakan tugas atributif atau tugas umum pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, dan melaksanakan tugas delegatif atau tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati dalam urusan otonomi daerah.

(Catatan: Dalam konteks ini, proporsi tugas delegatif yang dilimpahkan dinilai “besar” atau hanya mencakup sebagian dari bidang-bidang urusan yang ada. Adapun tugas atributif dan delegatif yang dijalankan oleh Camat meliputi berbagai fungsi pelayanan yang di dalamnya meliputi pelayanan administratif dan non administratif).

Dalam rangka tercapainya tugas-tugas tersebut, Camat menyelenggarakan fungsi, yaitu:

- 1) **Sekretariat** (mencakup fungsi pelayanan internal kecamatan) meliputi antara lain:
 - Perencanaan, evaluasi, dan pelaporan; urusan umum; administrasi kepegawaian; dan administrasi keuangan.
- 2) **Tata pemerintahan** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan) meliputi:
 - Pengkoordinasian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang

penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; pengkoordinasian dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;

- Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, antara lain: pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan; pemberian bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan; pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau lurah; pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan.

3) **Ketenteraman, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat** (mencakup fungsi pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi:

- Pengkoordinasian upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, antara lain: pengkoordinasian dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan; pengkoordinasian dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan.
- Pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan; pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Pengkoordinasian pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, yang antara lain: pengkoordinasian dengan

satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; pengkoordinasian dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;

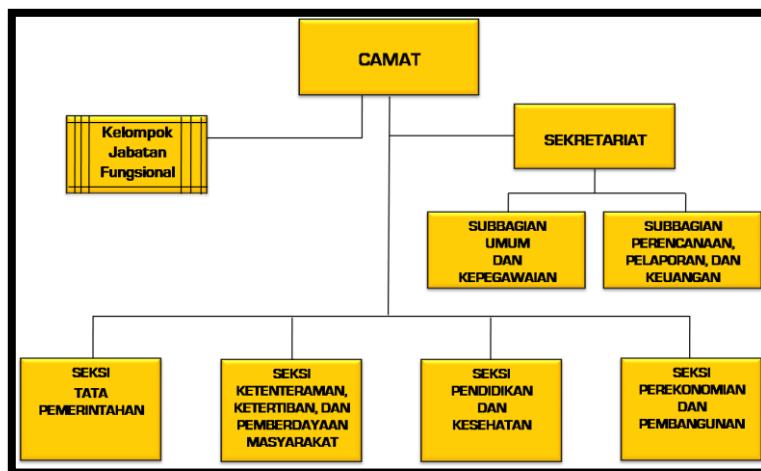
- Pencegahan dan penanggulangan bencana alam dan pengungsi; dan lain-lain.
 - Pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat, antara lain: pendorongan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan; pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan.
 - Pembinaan dan fasilitasi kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa; Pembinaan ketenagakerjaan dan perburuhan; Fasilitasi kegiatan Organisasi Sosial/ Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan keagamaan; Pembinaan kerukunan hidup beragama dan antar umat beragama; Fasilitasi pelaksanaan kegiatan keagamaan, kepemudaan, olahraga, kebudayaan, peranan wanita, dan bantuan sosial.
 - Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 4) **Pendidikan, kesehatan, perekonomian, dan pembangunan** (mencakup fungsi pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, dan pelayanan utilitas) meliputi antara lain:
- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan program pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pendidikan
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan kegiatan program kesehatan dan gizi masyarakat

- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan
- Pelaksanaan penyuluhan program wajib belajar
- Pencegahan penyalahgunaan dan peredaran narkotika.
- Fasilitasi pengembangan perekonomian desa/ kelurahan;
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perindustrian, perdagangan, pertambangan, dan kepariwisataan;
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perkoperasian, Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM);
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan;
- Pelaksanaan Inventarisasi Aset Daerah atau Kekayaan Daerah lainnya yang ada di wilayah kerjanya;
- Pelaksanaan pungutan atas pajak dan retribusi di wilayahnya;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.
- Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.

- 5) **Perekonomian dan pembangunan** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, dan pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi antara lain:
- Fasilitasi pengembangan perekonomian desa/ kelurahan;
 - Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perindustrian, perdagangan, pertambangan, dan kepariwisataan;

- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perkoperasian, Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM);
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan;
- Pelaksanaan Inventarisasi Aset Daerah atau Kekayaan Daerah lainnya yang ada di wilayah kerjanya;
- Pelaksanaan pungutan atas pajak dan retribusi di wilayahnya;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.
- Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.

Gambar 1
Struktur Organisasi di Kecamatan Lubuk Basung



F. Model Kelembagaan Kecamatan

1. Model Kelembagaan Kecamatan dengan tugas-tugas pelayanan yang memiliki kompleksitas dan prioritas tinggi.

a. Tugas Pokok dan Fungsi Camat

Camat memiliki tugas pokok untuk melaksanakan tugas atributif atau tugas umum pemerintahan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, dan melaksanakan tugas delegatif atau tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah. (Dalam konteks model ini, proporsi tugas delegatif mencakup sebagian besar atau hampir semua bidang-bidang urusan).

Dalam rangka tercapainya tugas-tugas tersebut, Camat menyelenggarakan fungsi, yaitu:

- 1) **Sekretariat** (mencakup fungsi pelayanan internal kecamatan) meliputi:
 - Perencanaan, evaluasi, dan pelaporan; urusan umum; administrasi kepegawaian; dan administrasi keuangan.
- 2) **Tata pemerintahan** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan) meliputi:
 - Pengkoordinasian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; pengkoordinasian dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
 - Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, antara lain: pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan; pemberian memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan; pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau lurah; pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan.

- 3) **Ketenteraman, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat** (mencakup fungsi pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi:
- Pengkoordinasian upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, antara lain: pengkoordinasian dengan kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan; pengkoordinasian dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan.
 - Pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan; pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - Pengkoordinasian pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, yang antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertical yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; pengkoordinasian dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - Pencegahan dan penanggulangan bencana alam dan pengungsi; dan lain-lain.
 - Pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat, antara lain: pendorongan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan; pembinaan dan pengawasan

terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan.

- Pembinaan dan fasilitasi kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa; Pembinaan ketenagakerjaan dan perburuhan; Fasilitasi kegiatan Organisasi Sosial/ Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan keagamaan; Pembinaan kerukunan hidup beragama dan antar umat beragama; Fasilitasi pelaksanaan kegiatan keagamaan, kepemudaan, olahraga, kebudayaan, peranan wanita, dan bantuan sosial.
- Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4) **Pendidikan dan kesehatan** (mencakup fungsi pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, dan pelayanan utilitas) meliputi antara lain:

- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan program pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar
- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pendidikan
- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan kegiatan program kesehatan dan gizi masyarakat
- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan
- Pelaksanaan penyuluhan program wajib belajar
- Pencegahan penyalahgunaan dan peredaran narkotika.

5) **Perekonomian** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pelayanan utilitas) meliputi antara lain:

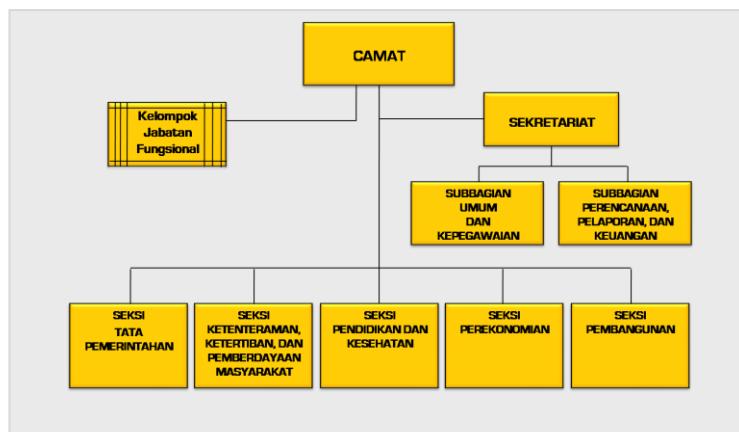
- Fasilitasi pengembangan perekonomian desa/ kelurahan;
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perindustrian, perdagangan, pertambangan, dan kepariwisataan;

- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perkoperasian, Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM);
 - Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan;
 - Pelaksanaan Inventarisasi Aset Daerah atau Kekayaan Daerah lainnya yang ada di wilayah kerjanya;
 - Pelaksanaan pungutan atas pajak dan retribusi di wilayahnya;
 - Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.
- 6) **Pembangunan** (mencakup fungsi pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, dan pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi antara lain:
- Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
 - Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
 - Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
 - Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
 - Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.

b. Struktur Organisasi Kecamatan Model 1:

Gambar 2

Struktur Organisasi Kecamatan Model 1



2. Model Kelembagaan Kecamatan dengan tugas-tugas pelayanan yang memiliki kompleksitas dan prioritas sedang.

a. Tugas Pokok dan Fungsi Camat

Camat memiliki tugas pokok untuk melaksanakan tugas atributif atau tugas umum pemerintahan sesuai dengan peraturan perundungan yang berlaku, dan melaksanakan tugas delegatif atau tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah. (Dalam konteks model ini, proporsi tugas delegatif “sedang” atau hanya mencakup sebagian dari bidang-bidang urusan yang ada).

Dalam rangka tercapainya tugas-tugas tersebut, Camat menyelenggarakan fungsi, yaitu:

- 1) **Sekretariat** (mencakup fungsi pelayanan internal kecamatan) meliputi:
 - Perencanaan, evaluasi, dan pelaporan; urusan umum; administrasi kepegawaian; dan administrasi keuangan.
- 2) **Tata pemerintahan** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan) meliputi:
 - Pengkoordinasian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; pengkoordinasian dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
 - Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, antara lain: pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan; pemberian memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan; pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau

lurah; pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan.

3) Ketenteraman, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat (mencakup fungsi pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi:

- Pengkoordinasian upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, antara lain: pengkoordinasian dengan kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan; pengkoordinasian dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan.
- Pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan; pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Pengkoordinasian pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, yang antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertical yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; pengkoordinasian dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- Pencegahan dan penanggulangan bencana alam dan pengungsi; dan lain-lain.
- Pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat, antara lain: pendorongan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam

forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan; pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan.

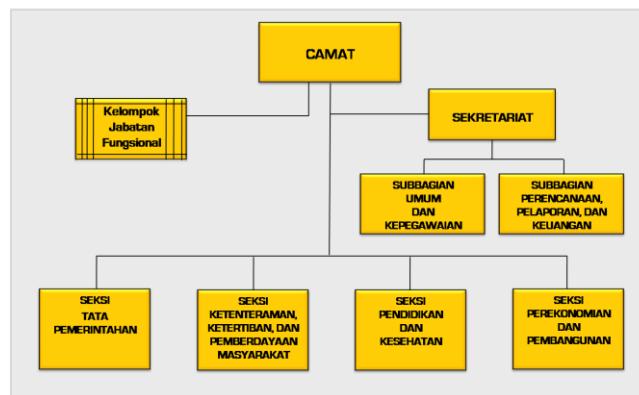
- Pembinaan dan fasilitasi kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa; Pembinaan ketenagakerjaan dan perburuhan; Fasilitasi kegiatan Organisasi Sosial/ Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan keagamaan; Pembinaan kerukunan hidup beragama dan antar umat beragama; Fasilitasi pelaksanaan kegiatan keagamaan, kepemudaan, olahraga, kebudayaan, peranan wanita, dan bantuan sosial.
 - Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 4) **Pendidikan dan kesehatan** (mencakup fungsi pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, dan pelayanan utilitas) meliputi antara lain:
- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan program pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pendidikan
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan kegiatan program kesehatan dan gizi masyarakat
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan
 - Pelaksanaan penyuluhan program wajib belajar
 - Pencegahan penyalahgunaan dan peredaran narkotika.
- 5) **Perekonomian dan pembangunan** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, dan pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi antara lain:
- Fasilitasi pengembangan perekonomian desa/ kelurahan;

- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perindustrian, perdagangan, pertambangan, dan kepariwisataan;
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perkoperasian, Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM);
- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan;
- Pelaksanaan Inventarisasi Aset Daerah atau Kekayaan Daerah lainnya yang ada di wilayah kerjanya;
- Pelaksanaan pungutan atas pajak dan retribusi di wilayahnya;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.
- Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.

b. Struktur Organisasi Kecamatan Model 2:

Gambar 2

Struktur Organisasi Kecamatan Model 2



3. Model Kelembagaan Kecamatan dengan tugas-tugas pelayanan yang memiliki kompleksitas dan prioritas rendah.

a. Tugas Pokok dan Fungsi Camat

Camat memiliki tugas pokok untuk melaksanakan tugas atributif atau tugas umum pemerintahan sesuai dengan peraturan perundungan yang berlaku, dan melaksanakan tugas delegatif atau tugas-tugas atas pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam urusan otonomi daerah. (Dalam konteks model ini, proporsi tugas delegatif "kecil" atau hanya mencakup sebagian kecil bidang-bidang urusan yang ada).

Dalam rangka tercapainya tugas-tugas tersebut, Camat menyelenggarakan fungsi, yaitu:

- 1) **Sekretariat** (mencakup fungsi pelayanan internal kecamatan) meliputi antara lain:
 - Perencanaan, evaluasi, dan pelaporan; urusan umum; administrasi kepegawaian; dan administrasi keuangan.
- 2) **Tata pemerintahan** (mencakup fungsi pelayanan pemerintahan) meliputi:
 - Pengkoordinasian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan; pengkoordinasian dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
 - Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, antara lain: pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan; pemberian memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan; pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau

lurah; pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan.

- 3) **Ketenteraman, ketertiban, dan pemberdayaan masyarakat** (mencakup fungsi pelayanan masyarakat, pelayanan utilitas, pelayanan sandang, pangan, papan) meliputi:
- Pengkoordinasian upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, antara lain: pengkoordinasian dengan kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan; pengkoordinasian dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan.
 - Pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan; pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia.
 - Pengkoordinasian pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, yang antara lain: pengkoordinasian dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertical yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum; pengkoordinasian dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - Pencegahan dan penanggulangan bencana alam dan pengungsi; dan lain-lain.
 - Pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat, antara lain: pendorongan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam

forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan; pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan.

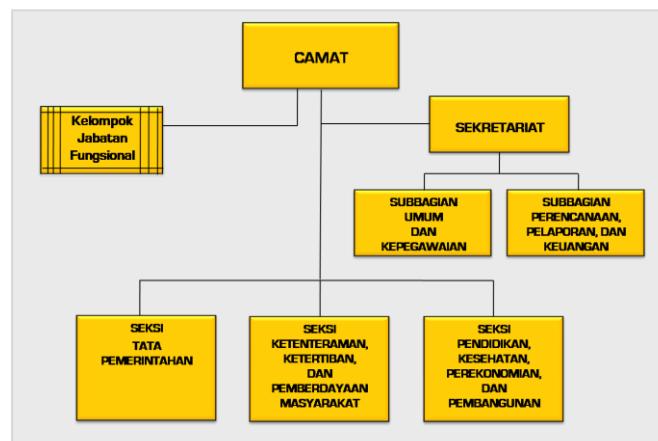
- Pembinaan dan fasilitasi kegiatan pemberdayaan masyarakat dan desa; Pembinaan ketenagakerjaan dan perburuhan; Fasilitasi kegiatan Organisasi Sosial/ Kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan keagamaan; Pembinaan kerukunan hidup beragama dan antar umat beragama; Fasilitasi pelaksanaan kegiatan keagamaan, kepemudaan, olahraga, kebudayaan, peranan wanita, dan bantuan sosial.
 - Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 4) **Pendidikan, kesehatan, perekonomian, dan pembangunan** (mencakup fungsi pelayanan pembangunan, pelayanan masyarakat, dan pelayanan utilitas) meliputi antara lain:
- Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan program pendidikan anak usia dini dan pendidikan dasar
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pendidikan
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan kegiatan program kesehatan dan gizi masyarakat
 - Fasilitasi, pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan sarana pelayanan kesehatan
 - Pelaksanaan penyuluhan program wajib belajar
 - Pencegahan penyalahgunaan dan peredaran narkotika.
 - Fasilitasi pengembangan perekonomian desa/ kelurahan;
 - Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perindustrian, perdagangan, pertambangan, dan kepariwisataan;
 - Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan perkoperasian, Usaha Menengah, Kecil dan Mikro (UMKM);

- Pembinaan dan pengembangan serta pemantauan kegiatan pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan;
- Pelaksanaan Inventarisasi Aset Daerah atau Kekayaan Daerah lainnya yang ada di wilayah kerjanya;
- Pelaksanaan pungutan atas pajak dan retribusi di wilayahnya;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.
- Fasilitasi dan koordinasi penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pembangunan di wilayah kerjanya;
- Fasilitasi dan koordinasi pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan swadaya masyarakat;
- Pemberian rekomendasi dan perijinan tertentu.

b. Struktur Organisasi Kecamatan Model 3:

Gambar 3

Struktur Organisasi Kecamatan Model 3



4. Tata Laksana dan Sumber Daya Aparatur Kecamatan.

a. Tata Laksana (proses bisnis) Kecamatan

Karena pengembangan kelembagaan kecamatan ini berbasis pada kompleksitas dan prioritas pelayanan public kecamatan, maka pengembangan tata laksana (proses bisnis) kecamatan diorientasikan atau dititikberatkan pada pemberian pelayanan publik (*service delivery*) yang semakin berkualitas di tingkat kecamatan. Sehubungan dengan hal itu pengembangan tata laksana dalam konteks tersebut merupakan berbagai cara baru atau inovasi yang perlu dikembangkan dalam rangka terwujudnya pelayanan public kecamatan yang semakin berkualitas.

Mengingat eksistensi organisasi kecamatan --selaku perangkat daerah-- ditetapkan dengan peraturan daerah, maka dalam hal ini sangat diperlukan adanya payung kebijakan yang memungkinkan terwujudnya kapasitas kecamatan yang mampu dan handal dalam penyelenggaraan pelayanan publik kecamatan yang bersangkutan.

b. Sumber Daya Aparatur Kecamatan

Sumber daya aparatur yang mencakup SDM dan sumber-sumber daya lain, diperlukan dalam rangka tercapainya tugas dan fungsi yang diemban oleh Camat, yang dalam pelaksanaannya merupakan bentuk-bentuk pelayanan public kecamatan. Terkait dengan SDM, kecamatan membutuhkan kualifikasi SDM yang sesuai dengan orientasi atau titik berat pelayanan public yang menjadi prioritas. Adapun jumlah SDM yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan yang menjadi prioritas tersebut, merujuk pada kajian analisis beban kerja yang ada.

Selain SDM, ketersediaan sarana dan prasarana juga perlu menjadi perhatian yang lebih sensitive bagi pengambil kebijakan. Hal ini dikarenakan akan sangat sulit memberikan pelayanan public yang semakin berkualitas tanpa ditunjang dengan sarana dan prasarana yang cukup memadai.

G. Penutup

Pelayanan publik saat ini menjadi salah satu ukuran bagi baik-buruknya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya diperlukan usaha-usaha yang lebih keras untuk mewujudkannya. Tidak sekedar menyediakan pelayanan, akan tetapi mendasarkan pelayanan tersebut pada keterjangkauan dan kesejahteraan masyarakat. Kecamatan, sebagai mata rantai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah perlu untuk segera dioptimalkan demi mendukung niat baik ini. Penataan kelembagaan Kecamatan menjadi salah satu pintu masuk bagi pemberdayaan peran Kecamatan. Kami menawarkan Model KEPULAUAN sebagai alat untuk menentukan besaran dan bentuk kelembagaan Kecamatan berbasis pelayanan publik di Indonesia.

PERSPEKTIF KEBIJAKAN DALAM PERAN DAN ARAH PENGEMBANGAN KECAMATAN DI INDONESIA

Oleh : Tri Widodo W.U. SH., MA¹

Evolusi kecamatan mulai nampak menonjol pada masa desentralisasi, yang berbeda dengan sebelumnya, masa zaman Belanda (pemerintahan pribumi dan pemerintahan barat), untuk entitas kecamatan, kedudukan camat adalah perpanjangan tangan dari pemerintahan.

- Jaman Belanda
 - Kelembagaan: de bestuursstructuur die gesitueerd is onder het regentschap.
 - Camat (*Inlandsch bestuur*) = Asisten Wedono (*Binnenlands bestuur*)
→ unsur dekonsentrasi.
- Jaman Jepang
 - Kelembagaan: Son, berada dibawah *Si* (*staatgemeente*) atau *Ken* (*regentschap*), dan *Gun* (*district/wedono*).
 - Camat = Son-tyo → unsur dekonsentrasi.

Zaman Jepang, kecamatan secara struktural sama, (dekonsentrasi), Kecamatan adalah unsur wilayah, sebagai perangkat wilayah.

Evolusi Kecamatan 2 mulai pada Tahun 1999 dimana kecamatan menjadi perangkat daerah, transformasi ini menimbulkan kekaburuan-kekaburuan terkait dengan tupoksi, status, dan kedudukan camat.

- Jaman UU 5/1974:
 - Kelembagaan: berada di bawah kabupaten atau kotamadya selaku wilayah administratif (pasal 72).
 - Unsur dekonsentrasi / Kepala Wilayah (pasal 77).
- Jaman Reformasi Pemda (1999 dst):
 - Kelembagaan: berada di bawah kabupaten atau kotamadya selaku daerah otonom.
 - Unsur desentralisasi / Perangkat Daerah (pasal 120).

Bagaimana kedepan kecamatan, perlu dikuatkan, perubahan status sebagai badan, atau dibubarkan?

¹ Tri Widodo W.U, SH, MA Merupakan kepala pusat kajian manajemen dan kebijakan di Lembaga Administrasi Negara

Evolusi Aparat Kecamatan

- **Jaman Penjajahan & Orla** → Pangreh Praja (*priyayi, government*)
 - bekerja untuk kepentingan penjajah yang menindas rakyat.
 - bersifat eksploratif & menuntut dilayani, bukan melayani.
- **Jaman Orba & Saat ini** → Pamong Praja (*governance*)
 - mengerjakan tugas-tugas pemerintahan, untuk kepentingan bangsa sendiri.
 - bersifat mengayomi, membimbing, membina, mengarahkan, menuntun, memberi semangat/motivasi dan harus siap bekerja tanpa pamrih.

Kedepan perlu beralih dari pamong praja (*governance*) menjadi pamukti praja (*economic governance*). Kecamatan tidak hanya mengurus hal-hal yang sifatnya administratif. Akan tetapi Bekerja sepenuhnya untuk kepentingan masyarakat, dunia usaha dan kemajuan wilayah, Memberikan pelayanan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi dan menciptakan iklim usaha yang kondusif (*enabling capacity*). Bersifat memberdayakan masyarakat, mengoptimalkan potensi daerah, mendorong daya saing produk lokal, serta menjadi pusat pertumbuhan ekonomi dan pusat pelayanan. Pada initinya Pelayanan publik adalah untuk mendorong kesejahteraan bukan untuk melayani saja.

Evolusi Paradigmatik Pemerintahan (Kecamatan)



Perubahan birokrasi dari *beuracratic-polity* (pengambilan keputusan dilakukan secara otoritatif, tidak ada kontrol kekuasaan dari atas/bawah, pemerintah memberikan kekuasaan dalam rangka menjamin loyalitas kepada atasan → *besturestaat* (sebenarnya pemerintahan secara langsung, tetapi pada kenyataannya ada kepentingan-kepentingan terselubung dalam pembuatan kebijakan/kebijakan kolonial dengan cara baru) → *welvaarsstatt* (sebuah

negara dimana tanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat seperti dalam lapangan kerja, pendidikan, dan keamanan sosial.

Ada tiga Opsi untuk Kecamatan kedepannya yaitu :

1. Penguatan kelembagaan dan fungsi kecamatan

Diperlukan karena kecamatan Kec. sbg ujung tombak pelayanan, paling dekat dengan masyarakat & paling paham kebutuhan masy.arakat, mengurangi beban kerja & keterbatasan Pemda. perlu penguatan struktur & penambahan urusan + 3P.

2. Perubahan Status sebagai “Badan Koordinasi Kewilayahan”

Jika tidak akan memperkuat kecamatan, pilihannya adalah rubah kecamatan menjadi lembaga teknis daerah. Yang disebut perangkat daerah adalah institusi yang menjalankan urusan rumah tangga daerah. Bila kecamatan diangkat menjadi lembaga teknis setingkat dengan dinas maka kecamatan akan mempunyai kewenangan yang lebih jelas. Alasan-alasannya :

- Kondisi kecamatan saat ini sering overlap dengan kelurahan, sejak kelurahan berubah menjadi perangkat daerah, hubungan kerja tidak terpetakan, maka terjadi kebingungan kewenangan mana yang dilimpahkan kepada kecamatan dan dalam hal apa mereka perlu berkoordinasi. Pembagian tugas menjadi sangat rumit, maka lebih baik dilimpahkan saja kewenangan kepada lurah dan kedudukan camat berubah.
- Pasal 15 PP 19 Tahun 2008 bahwa fungsi-fungsi kecamatan sebagian besar adalah koordinasi maka kenapa tidak sekalian dilekatkan saja menjadi badan koordinasi keadaan yang sekarang adalah kecamatan sebagai lembaga implementasi yang menjalankan tugas pokok pemda tetapi dalam Ppnya fungsi kecamatan semuanya koordinasi hal ini menjadi tidak jelas.

3. Pembubaran Kecamatan

Tidak ada kerugian sama sekali jika kecamatan dibubarkan, yang terpenting pelayanan-pelayanan publik tidak terabaikan. Jika kecamatan tidak ada maka lembaga-lembaga yang akan mengemban tugas kecamatan adalah kelurahan, UPT-UPT dinas, lembaga pelayanan terpadu di tingkat kecamatan . alasan-alasan kecamatan dibubarkan:

- Kecamatan saat ini dibiarkan tanpa sumber daya
- Inefesiensi dalam penyelenggaraan urusan

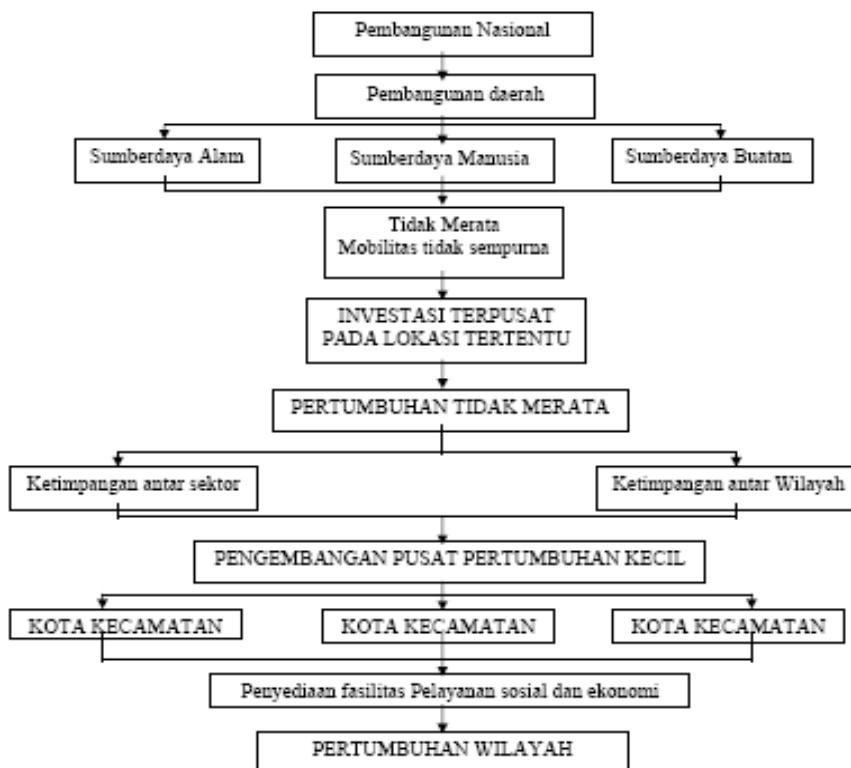
Karena pada kenyataannya kecamatan dibiarkan tanpa sumber daya, inefesiensi dalam penyelenggaraan urusan.

Dari tiga pilihan tersebut, sebaiknya kecamatan perlu diperkuat dengan mengembangkan model kecamatan sebagai *economic governance* (Evy Syafrina Harahap, IPB). Pengembangan pusat pertumbuhan kecil ditujukan untuk mengatasi pertumbuhan yang tidak merata. Pusat Pertumbuhan kecil dengan membentuk kota kecamatan-kota kecamatan sebagai pusat pertumbuhan.

Kecamatan *Monocentric* atau *Polycentric*?

Kenyataan saat ini kita terjebak dalam pola *monocentric*, terpusat pada satu wilayah saja. Oleh karena itu perlu dikembangkan kota-kota kecamatan (*polycentric*) sebagai pusat-pusat pertumbuhan sehingga terjadi pemerataan.

Gambar 1
Model Kecamatan sebagai *Economic Governance*



Sumber: Evy Syafrina Harahap, *Ketimpangan Wilayah dan Kedudukan Kecamatan dalam Pembangunan Wilayah*, Bogor: IPB, 2008.

MODEL PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN KECAMATAN DALAM RANGKA OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK¹

Oleh:

Prof. Dr. Sadu wasistiono, MS²

A. PERKEMBANGAN KELEMBAGAAN KECAMATAN

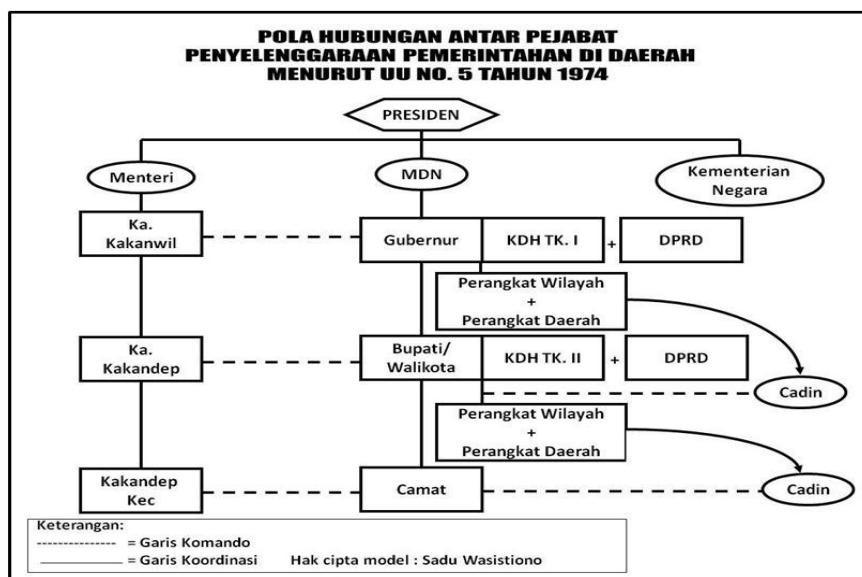
Perjalanan kelembagaan kecamatan di Indonesia sejak dari masa sebelum kemerdekaan sampai sekarang telah mengalami pasang naik dan pasang surut yang cukup dinamis. Sebelum kemerdekaan, kecamatan atau yang disebut sebagai “*onder-district*” merupakan lembaga yang mendukung kegiatan “*district*”. Pada awal kemerdekaan, nama “*district*” diganti menjadi kawedanaan, sedangkan “*onder-district*” diganti menjadi kecamatan. Pada perkembangan selanjutnya, peranan kawedanaan yang kemudian berubah nama menjadi pembantu bupati/ pembantu walikotamadya mengalami penyusutan hanya sebagai lembaga koordinasi saja, sebagian besar peranannya dialihkan ke lembaga kecamatan. Peranan lembaga kecamatan mencapai puncaknya pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974, diikuti dengan hapusnya lembaga pembantu bupati/walikotamadya. Kecamatan adalah lembaga pelaksana asas dekonsentrasi yang cukup “*powerfull*”, karena memiliki garis komando dan pertanggungjawaban kepada presiden secara berjenjang.

Peran kelembagaan kecamatan kemudian menjadi tidak jelas setelah berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian kebijakannya diteruskan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan kedudukan dan peranan lembaga kecamatan dimulai dari perubahan status kecamatan itu sendiri, yang semula merupakan perangkat pemerintah pusat dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi, berubah menjadi perangkat daerah kabupaten/kota dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi. Kecamatan yang semula merupakan wilayah jabatan (*ambs-kring*), kemudian berubah menjadi wilayah kerja

¹ Makalah ini disampaikan dalam Seminar “Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik” di Auditorium PKP2A I LAN pada tanggal 5 Oktober 2010.

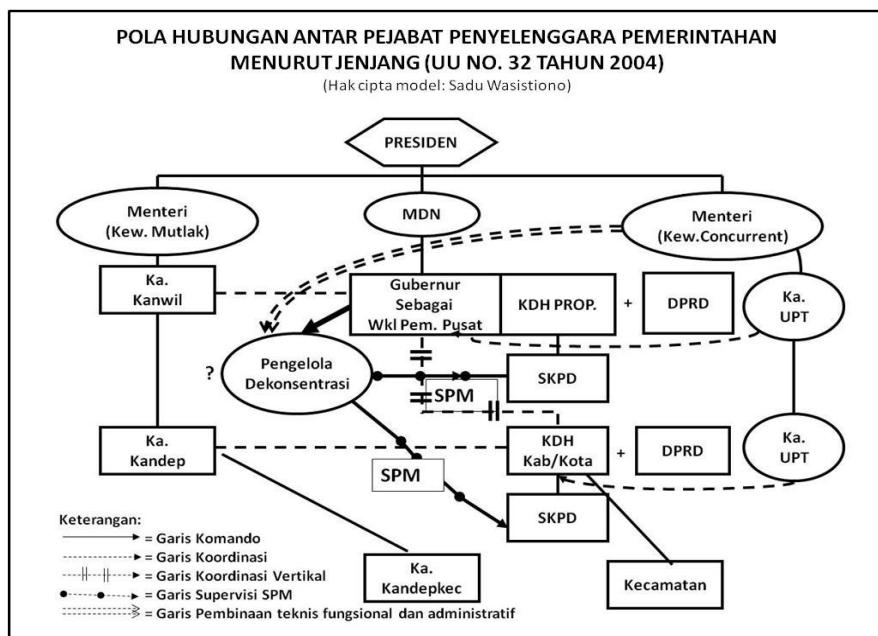
² Pemakalah adalah Guru Besar Otonomi Daerah di Institut Pemerintahan Dalam Negeri

(werk-kring). Konsekuensi logisnya, camat yang semula penguasa wilayah kemudian berubah hanya sebagai pejabat yang memberikan pelayanan publik pada wilayah kerja tertentu. Camat bukan lagi penguasa wilayah kecamatan lagi. Pendayagunaan kelembagaan kecamatan sangat tergantung pada kebijakan bupati/walikota setempat, sehingga peranannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi mulai dari “berperanan sangat penting” sampai hanya sekedar “pelengkap penderita”, atau hanya sekedar mempertahankan eksistensi yang sudah terlanjut ada.



Bagi bupati/walikota yang paham tentang manajemen pemerintahan, dia akan mendayagunakan lembaga kecamatan secara optimal dalam pemberian pelayanan publik, serta menjadikan kecamatan sebagai “Pusat Pelayanan Masyarakat”. Pada sisi lain, masih ada bupati/walikota yang membiarkan lembaga kecamatan berjalan apa adanya. Kenaikan eselonering camat dari IV.a ke eselon IIIB, kemudian berubah lagi ke IIIa, tidak serta merta diikuti dengan penambahan beban pekerjaan dan tanggungjawab yang seimbang dengan kenaikan eseloneringnya. Sebuah pemborosan yang luar biasa bagi sebuah negeri yang rakyatnya masih banyak yang miskin. Prospek pengembangan kelembagaan kecamatan akan sangat tergantung pada pilihan kebijakan pemerintah pusat dalam mengembangkan desa pada RUU tentang

Desa. Berdasarkan teori “*zero sum game*”, maka apabila desa akan diubah kedudukannya dari “*self governing community*” menjadi “*self local government*”, maka lembaga kecamatan akan dihapus. Tetapi jika pemerintah mempertahankan kedudukan desa tetap dalam keadaan “*status quo*” seperti sekarang, maka eksistensi kelembagaan kecamatan akan terus ada sampai ada perubahan kebijakan.

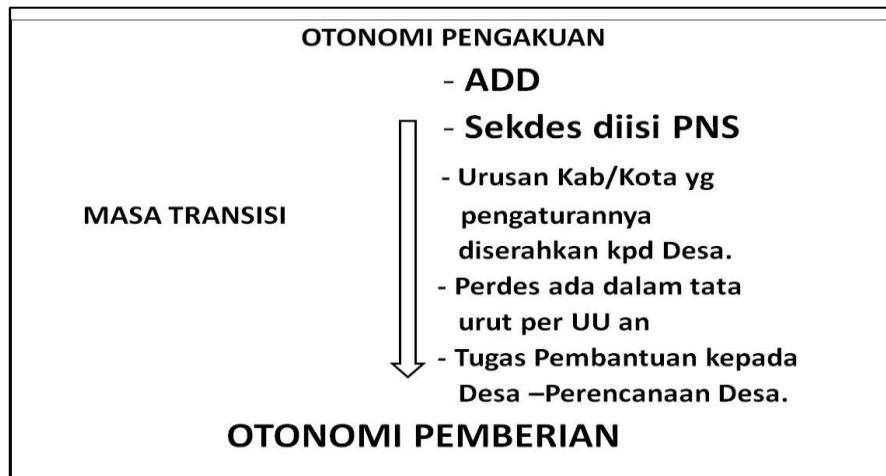


PERBANDINGAN PENGATURAN TENTANG DESA ANTARA UUD 1945 (Amandemen) Dengan TAP MPR NO IV/MPR/2000 REKOMENDASI NOMOR 7

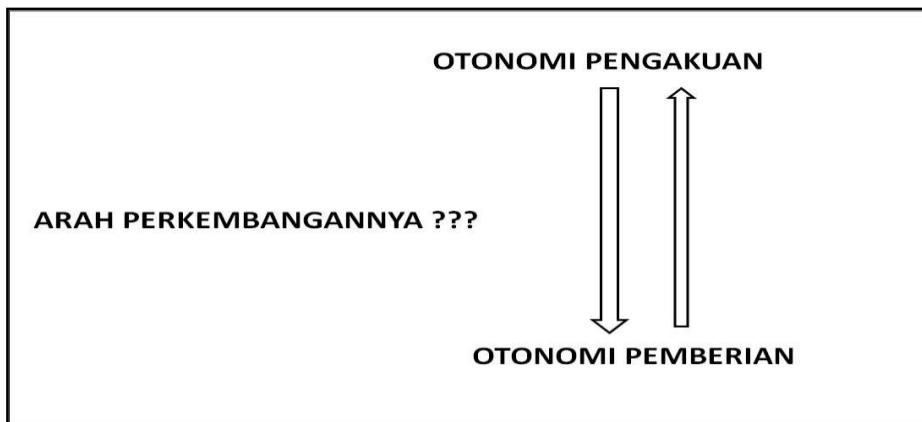
ASPEK YANG DIBANDINGKAN	UUD 1945	Arah TAP MPR NO IV/MPR/2000
Filosofi otonominya	Pengakuan	Pemberian
Sifat otonominya	Tradisional	Rasional

ASPEK YANG DIBANDINGKAN	UUD 1945	Arah TAP MPR NO IV/MPR/2000
Bentuk kelembagaannya	<i>Self governing community</i> (lembaga kemasyarakatan)	<i>Self local government</i> (Lembaga pemerintah daerah skala lokal)
Status kepegawaianya	Bukan PNS	PNS
Sumber keuangannya	Pungutan dan Bantuan	Bagian dari APBN dan APBD
Hak memungut pajak dan retribusi atas nama Desa	Tidak ada	Ada sesuai peraturan perundang-undangan

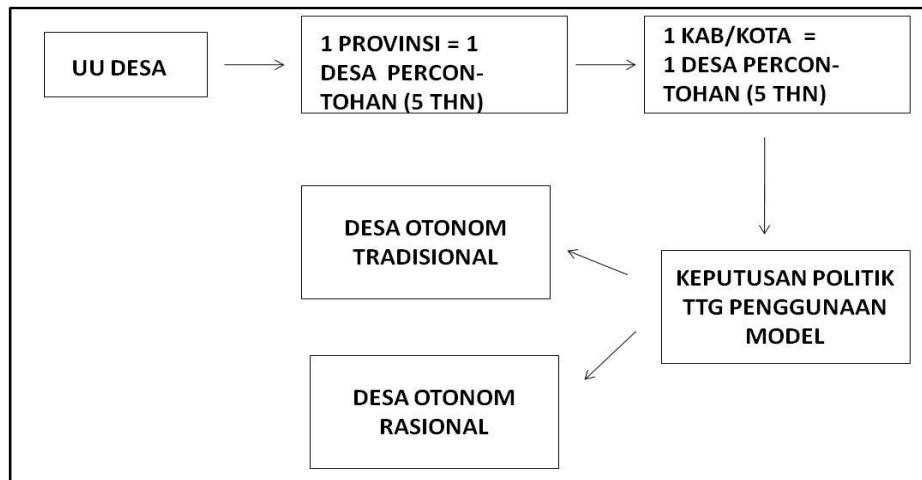
GAMBAR PERGESERAN PARADIGMA PENGATURAN TENTANG DESA



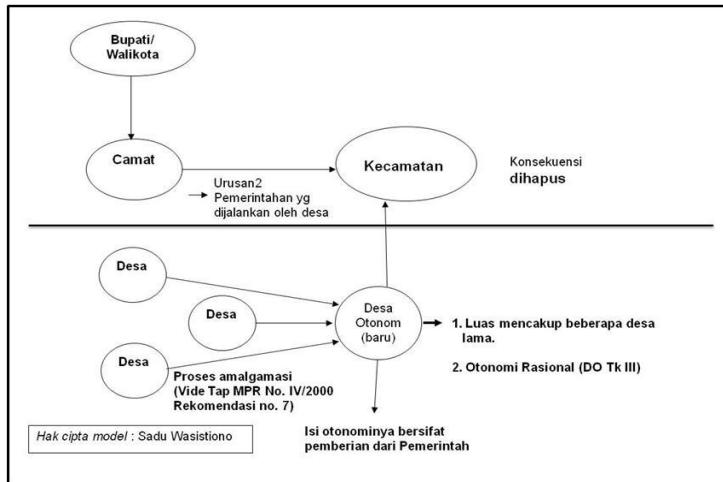
GAMBAR PERGESERAN PARADIGMA PENGATURAN TENTANG DESA



POLA PENGEMBANGAN DESA DALAM JANGKA PANJANG



PROYEKSI PERUBAHAN KEDUDUKAN KECAMATAN BERKAITAN DENGAN PERUBAHAN DESA (Proyeksi 20 tahun yang akan datang)



B. MODEL PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN KECAMATAN DALAM RANGKA MENINGKATKAN PELAYANAN PUBLIK

Dengan asumsi bahwa arah pengembangan desa masih mempertahankan kondisi status quo seperti sekarang, sekurang-kurangnya ada waktu sekitar 20 tahun untuk mendayagunakan kelembagaan kecamatan. Pada 20 tahun mendatang, jumlah penduduk yang tinggal di perdesaan akan lebih sedikit dibanding yang tinggal di daerah perkotaan. (Data statistik 2009 : 56% tinggal di perdesaan, 44% tinggal di perkotaan, proyeksi tahun 2015 : 44% di perdesaan, 56% di perkotaan. Tahun 2025 ??). Pilihannya tetap mengacu pada teori “*zero sum game*”, kalau desa yang dihapus secara bertahap, maka kelembagaan kecamatan dapat dioptimalkan. Pilihan politiknya akan tergantung pada arah amandemen konstitusi.

Arah pengembangan model kelembagaan kecamatan sudah seharusnya mengikuti trend perkembangan teori organisasi, teori-teori di dalam Public Administration, maupun teori-teori di dalam ilmu pemerintahan. Pengembangan kelembagaan akan mencakup 4 (empat) aspek yakni :

1. susunan organisasi;

2. orang yang menjalankan organisasi;
3. mekanisme kerja;
4. pengukuran kinerjanya.

B.1. PENGEMBANGAN BERDASARKAN TEORI ORGANISASI

Dilihat dari perkembangannya, teori organisasi telah memasuki generasi yang kelima, dengan tonggaknya adalah pandangan Ralph H. Kilmann dalam bukunya “*Quantum Organizations – A New Paradigm for Achieving Organizational Success and Personal Meaning*”. (2001). Pengembangan kelembagaan kecamatan seharusnya ditujukan kepada model terbaru dengan melakukan perubahan secara bertahap, berkesinambungan tetapi arahnya harus pasti.

Perlu ada kejelasan mengenai peranan kecamatan dilihat dari teori organisasi, apakah akan menjadi *single-purpose agency* atau *multi-purpose agency*. Kalau diarahkan menjadi *single-purpose agency*, maka peranan kecamatan akan sangat terbatas, dan di kecamatan masih akan ada berbagai institusi lainnya berupa Cabang Dinas atau UPTD Kabupaten/Kota. Apabila akan diarahkan menjadi *multi-purpose agency*, maka di tingkat kecamatan hanya ada satu lembaga pelayanan pada masyarakat, fungsi-fungsi yang dijalankan oleh Cabang Dinas/UPTD Kabupaten/Kota dimasukkan ke dalam fungsi lembaga kecamatan. Kecamatan akan menjadi Organisasi Kabupaten/Kota mini tanpa DPRD dan tanpa kewenangan anggaran.

B.2. PENGEMBANGAN BERDASARKAN TEORI PUBLIC ADMINISTRATION

Paradigma terbaru *Public Administration* bergerak dari *The New Public Management* ke arah *The New Public Services*, dengan memberikan tekanan pada pelayanan publik. Shaun F. Goldfinch & Joe L. Wallis sebagai penyunting dalam buku “*International Handbook of Public Management Reform*” (2009), menggambarkan berbagai pelaksanaan reformasi manajemen publik di berbagai negara.

- * Ewan Ferlie et.al. (1996) dalam buku *THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN ACTION*, mengemukakan ada empat model dalam NPM yakni : MODEL 1 : *The Efficiency Drive*; MODEL 2 : *Downsizing and Decentralization*; MODEL 3 : *In Search of Excellence*; MODEL 4 : *Public Service Orientation*.
- * Apabila kelembagaan kecamatan akan dikembangkan berdasarkan kajian *Public Administration*, arahnya pada penguatan fungsi pelayanan publik.

B.3. PENGEMBANGAN BERDASARKAN TEORI ILMU PEMERINTAHAN

Ilmu pemerintahan telah berkembang masuk ke generasi yang keempat, yakni sejak dari awal pertumbuhannya sebagai bagian dari ilmu hukum, kemudian beranjak sebagai bagian dari ilmu politik, menuju ilmu yang mandiri, dan terakhir banyak dipengaruhi oleh ilmu manajemen.

Obyek forma ilmu pemerintahan dari dulu adalah kewenangan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pengembangan ilmu pemerintahan kemudian akan bertemu dengan pengembangan *Public Administration* yang juga mulai masuk ke pelayanan publik.

Berdasarkan pandangan konvergensi yang menggantikan pandangan divergensi, maka pengelompokan ilmu secara kaku sudah saatnya diitnggalkan, karena tidak ada satupun masalah alam dan sosial yang dapat diselesaikan oleh sebuah ilmu, tetapi harus diselesaikan secara komprehensif dan lintas-batas ilmu (lihat pandangan Immanuel Wallerstein).

Perubahan pada dunia empirik di Indonesia, khususnya pada lembaga kecamatan dapat dijelaskan sebagai berikut.

Seiring perubahan kebijakan di bidang politik nasional pada awal era reformasi, terjadi pula perubahan paradigma peran utama pemerintah daerah, yang semula sebagai “PROMOTOR PEMBANGUNAN” (Sejalan pandangan Rondinelli), berubah menjadi “PELAYANAN MASYARAKAT” (Sejalan dengan paradigma *The New Public Management* yang mengarah pada *The New Public Services*). Perubahan paradigma tersebut tercermin dalam konsiderans UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004.

Konsekuensi logis dari adanya perubahan paradigma mengenai peran utama pemerintah daerah tersebut yaitu perlunya memperkuat unit-unit pemerintahan daerah yang berkaitan langsung dengan masyarakat seperti Dinas Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Hadirnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, merupakan kebijakan yang tepat untuk mengantisipasi terjadinya perubahan paradigma.

Karakteristik pelayanan masyarakat yang dapat dijalankan oleh Kecamatan :

- a. sederhana (proses maupun prosedurnya);
- b. murah (dari segi pembiayaannya);
- c. mudah (persyaratan teknisnya);
- d. terjangkau (dari segi waktu dan jarak);
- e. mencakup kepentingan masyarakat setempat.

Tigabelas Karakteristik Jasa Pelayanan :

- Pelayanan merupakan output tidak berbentuk (*intangible output*).
- Pelayanan merupakan output variabel, tidak standar.
- Pelayanan tidak dapat disimpan dalam inventori, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi.
- Terdapat hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses pelayanan.
- Pelanggan berpartisipasi dalam proses memberikan pelayanan.
- Keterampilan personil “diserahkan” atau diberikan secara langsung kepada pelanggan.
- Pelayanan tidak dapat diproduksi secara massal.
- Membutuhkan pertimbangan pribadi yang tinggi dari individu yang memberikan pelayanan.
- Perusahaan jasa pada umumnya bersifat padat karya.
- Fasilitas pelayanan pada umumnya berada dekat lokasi pelanggan.
- Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif.
- Option penetapan harga lebih rumit.

(Sumber : Gasperz, 1997 : 241).

KENDALA-KENDALA MENJADIKAN KECAMATAN SEBAGAI PUSAT PELAYANAN MASYARAKAT

Meskipun sudah ada kebijakan untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pemberian pelayanan administrasi, tetapi kebijakan tersebut tidak dengan sendirinya berjalan dengan lancar. Banyak kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut antara lain :

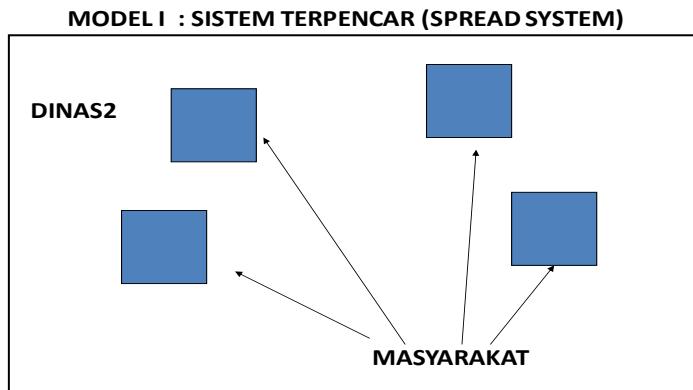
1. Belum adanya pendeklasian wewenang yang jelas, terinci dan terukur dari Bupati/Walikota kepada Camat.
2. Belum dilakukannya penyelarasan materi berbagai Peraturan Daerah yang menyangkut pelayanan perijinan maupun nonperijinan karena adanya kebijakan REDISTRIBUSI WEWENANG yang sebagian berasal dari SKPD lainnya kepada Camat. Akibatnya terjadi tumpang tindih urusan pemerintahan antar SKPD.
3. Kurangnya dukungan anggaran, personil dan logistik yang seimbang dengan luasnya pendeklasian wewenang dari Bupati/Walikota kepada Camat.
4. Belum atau tidak disusunnya organisasi yang sesuai kebutuhan untuk memberikan layanan yang optimal pada masyarakat.
5. Belum diselaraskannya tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD sekaitan dengan adanya redistribusi kewenangan.
6. Belum atau tidak adanya mekanisme hubungan kerja yang jelas antar SKPD, sehingga mengaburkan tanggung jawab dan tanggung gugat apabila ada masalah.

LANGKAH-LANGKAH STRATEGIS MENINGKATKAN KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

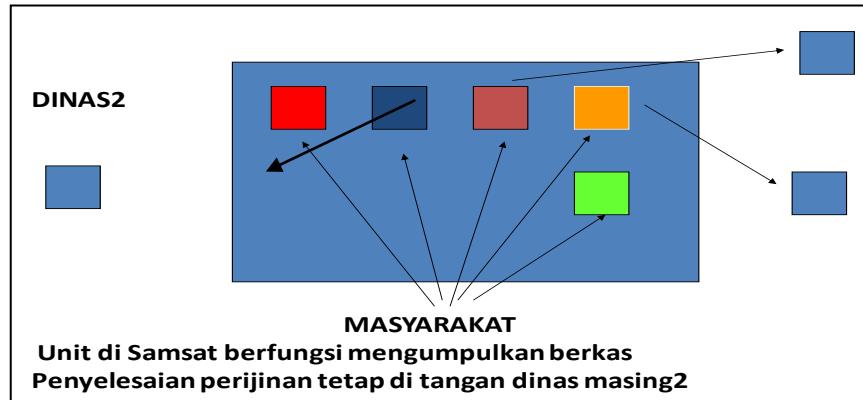
1. Membangun budaya melayani di kalangan birokrasi
2. (lihat semangat yang terkandung di dalam UU Nomor 22/1999 maupun UU Nomor 32/2004)
3. Membangun keasadaran bahwa fungsi utama pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan pada masyarakat, bukan lagi sebagai promotor pembangunan spt pada era UU Nomor 5 Tahun 1974.
4. Memperkuat unit-unit organisasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat (dinas, kecamatan, kelurahan).

5. Memperkuat dan meningkatkan kualitas orang-orang yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat (*front line officer*).
6. Mengembangkan unit-unit organisasi pelayanan agar dekat dengan konsumen (konsep “*close to the customers*”).
7. Mengembangkan sistem pelayanan “*one stop service*” dan atau “*one roof system*” yang sesungguhnya.
8. Mengadakan survei kepuasan pelanggan secara periodik.
9. Mengadakan lomba diantara unit-unit pemberian pelayanan yang sejenis dengan penilai dari masyarakat yang dilayani.
10. Mengembangkan pendekatan “*public choice*” sehingga kebutuhan dan keinginan masyarakat yang beraneka ragam dapat terpenuhi dengan tetap mempertimbangkan aspek keadilan.
11. Mengembangkan sistem insentif yang menarik bagi unit-unit yang berhasil memuaskan pelanggan.

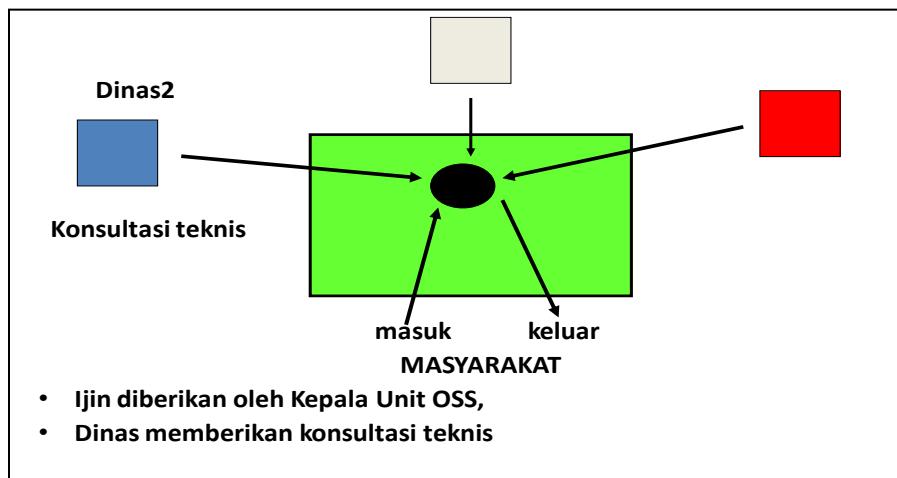
PERKEMBANGAN MODEL PEMBERIAN PELAYANAN PUBLIK OLEH PEMERINTAH



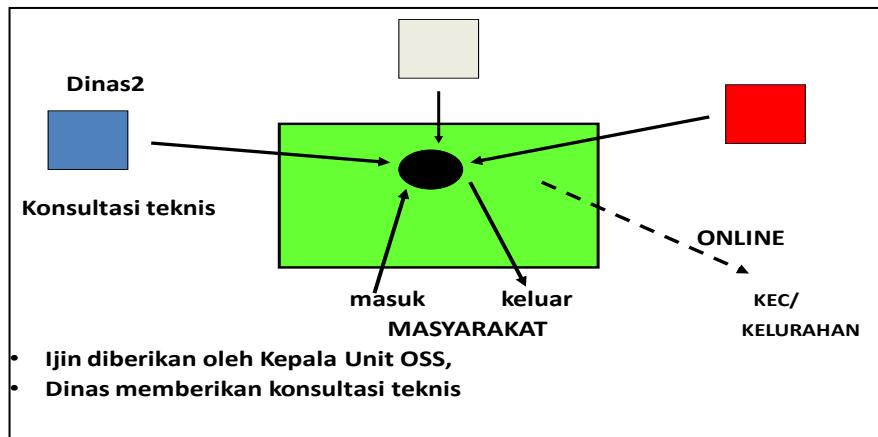
MODEL II : SISTEM PELAYANAN SATU ATAP (*ONE ROOF SYSTEM/ ORS*)



MODEL IIIA : SISTEM PELAYANAN SATU PINTU (*ONE STOP SERVICE/ OSS*)



**MODEL IIIB : SISTEM PELAYANAN SATU PINTU
(ONE STOP SERVICE/ OSS) (ADA CABANG ONLINE)**



**APAKAH KECAMATAN DAPAT DIJADIKAN PUSAT PELAYANAN
MASYARAKAT (PUSYANMAS) ?**

Berdasarkan prinsip “*close to the customers*”, sudah seharusnya pemerintah memberikan pelayanan yang mudah, murah, terjangkau, dan terutama dekat dengan pelanggan (masyarakat).

Kunci utamanya adalah :

- a. Adanya kemauan politik dari Bupati/Walikota;
 - b. Adanya dukungan politik dari DPRD;
 - c. Adanya kesadaran masyarakat sebagai pemilik kedaulatan untuk menuntut pelayanan yang prima.
 - d. Adanya kesungguhan dari aparat birokrasi untuk mengubah cara pandang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya dari paradigma penguasa menjadi paradigma pelayanan masyarakat.
- * Khusus untuk kecamatan, sudah dikeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).

IMPLEMENTASI “PATEN”

PATEN adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan dari tahap permohonan sampai terbitnya dokumen dalam satu tempat.

Ruang lingkup PATEN meliputi :

- a. pelayanan bidang perizinan; dan
- b. pelayanan bidang non-perizinan.

Maksud PATEN :

- a. Menjadikan kecamatan sebagai PUSYANMAS;
- b. Menjadikan kecamatan sebagai simpul pelayanan bagi kantor/ badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota.

Tujuan PATEN :

- a. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat;
- b. Mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Syarat Kecamatan sebagai penyelenggara PATEN :

- a. syarat substantif yaitu adanya pendeklegasian wewenang bupati/ walikota kepada camat, yang meliputi 1) bidang perizinan, dan 2) bidang non-perizinan, yang telah ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.
 - b. syarat administratif meliputi : 1) standar pelayanan; dan 2) uraian tugas personil kecamatan, yang telah ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.
 - c. syarat teknis meliputi : 1) sarana dan prasarana, dan 2) pelaksana teknis.
- * Bupati/Walikota menetapkan kecamatan yang telah memenuhi persyaratan sebagai penyelenggara PATEN dengan Keputusan Bupati/ Walikota.

LANGKAH STRATEGIS UNTUK MELAKSANAKAN “PATEN”

A. Untuk Tingkat kabupaten/kota

- Membuat peta mengenai kemampuan masing-masing kecamatan dilihat dari kesiapannya dalam melaksanakan PATEN.
- Menyiapkan standar dan prosedur pemberian pelayanan administrasi pada skala kabupaten/kota;
- Menyiapkan tolok ukur/ parameter untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan PATEN.
- Menyelenggarakan kompetisi antarkecamatan mengenai pelaksanaan PATEN, dengan pendekatan “reward and punishment” yang atraktif.

B. Untuk Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat

- Melakukan pemantauan pelaksanaan PATEN untuk dilaporkan kepada pemerintah pusat.
 - Mengadakan kompetisi pelaksanaan PATEN antar kecamatan dalam satu provinsi, diikuti dengan pemberian “reward and punishment” yang proporsional.
- C. Untuk Tingkat Pusat :
- Mengadakan penyuluhan, pembinaan/pendampingan, terutamapada daerah-daerah yang implementasi PATEN nya rendah;
 - Mengadakan kompetisi pelaksanaan PATEN antar kecamatan secara nasional dengan pendekatan “reward and punishment”.
 - Memasukkan pelaksanaan PATEN sebagai salah satu parameter untuk evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (vide PP Nomor 6 tahun2008).
- D. Untuk Masyarakat
- Membangun kesadaran kewarganegaraan (citizenship), yang menyeimbangkan antara hak dan kewajiban sebagai warga negara,termasuk hak untuk memperoleh pelayanan yang cepat, murah, dan transparan.
 - Membangun kesadaran masyarakat akan terbiasa mengikuti prosedur baku dalam pelayanan yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga dapat mengurangi budaya “potong kompas”, yang membuka peluang terjadinya penyimpangan.

MENGUKUR KINERJA INSTANSI PEMERINTAH

Banyak sekali teori ataupun model untuk mengukur kinerja organisasi. Salah satu diantaranya yang paling populer adalah *Balanced Scorecard* (BSC) yang dikembangkan oleh Kaplan & Norton (1992). Untuk lingkungan pemerintah dan cabang-cabang organisasi nirlaba, BSC ini dimodifikasi oleh Paul R. Niven. BSC adalah sebuah model pengukuran kinerja yang berbasis pada visi dan misi organisasi yang telah dijabarkan ke dalam berbagai strategi. Model ini memperhatikan keseimbangan empat komponennya yakni :

- internal business perspective;*
- customer perspective;*
- financial perspective;*
- learning and growth perspective.*

Secara implisit model BSC sebenarnya digunakan pada organisasi pemerintah di Indonesia. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut :

- a. Setiap entitas pemerintahan sudah diwajibkan menyusun visi, misi dan program strategis, tetapi penyusunannya masih asal-asalan, dan tidak ada konsistensinya dengan dukungan anggaran setiap tahunnya. Dengan demikian, visi dan misinya bersifat artifisial.
- b. pengukuran *internal business process* dilakukan berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2006 tentang AKIP. Setiap entitas pemerintahan diwajibkan membuat visi dan misi, kemudian kinerjanya dilaporkan melalui parameter yang ditetapkan dalam PP tersebut. Hasilnya akan diaudit oleh BPK. Mulai tahun anggaran 2010, BPK bukan hanya mengaudit keuangan seperti tahun-tahun sebelumnya, tetapi juga mulai mengaudit kinerja dari semua entitas pemerintahan yang menggunakan anggaran negara.
Catatan : AKIP tidak dilaksanakan secara konsisten, sehingga hanya bagus di atas kertas.
- c. pengukuran *customer perspective* dilakukan berdasarkan Keputusan Menpan Nomor 25.M/Pan/2004 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat. Catatan : IKM tidak dilaksanakan secara konsisten oleh setiap instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, tanpa ada sanksi dari pembuat kebijakan.
- d. pengukuran *financial process* sudah dilakukan dengan mengubah sistem akuntansi dari *cash basic* ke *akrual*, sehingga pengelolaan keuangan negara mirip pengelolaan keuangan bisnis, tanpa disertai neraca laba-rugi, tetapi memasukkan hasil belanja modal sebagai tambahan aset yang harus disusun neracanya setiap tahun.
- e. pengukuran learning and growth perspective pada umumnya belum dilakukan di instansi pemerintah, karena belum adanya grand design pengembangan SDM, sehingga “intangible asset” berupa SDM berkualitas tidak pernah dibuat neracanya, serta belum dikembangkan secara konsisten dan berkesinambungan.

MENGUKUR KINERJA KECAMATAN

Sebagai sebuah entitas pemerintahan, apakah kecamatan perlu membuat parameter pengukuran kinerjanya sendiri, yang berbeda dengan SKPD lainnya? Sebenarnya tidak perlu dibuat parameter pengukuran kinerja untuk kecamatan, apabila parameter yang sudah ada DIJALANKAN SECARA KONSISTEN. Ada kecenderungan, semakin banyak parameter yang digunakan untuk mengukur akan semakin bias hasilnya, karena pejabat yang

mengisinya kemudian mengalami kejemuhan dan mengisi data asal-asalan, sehingga tidak mengukur apa yang seharusnya diukur. Visi Daerah tertuang dalam RPJP Daerah untuk kurun waktu 20 tahun. Visi Pemerintah Daerah tertuang dalam RPJMDaerah untuk kurun waktu 5 tahun. Visi Perangkat Daerah tertuang dalam Renstra SKPD bersangkutan, yang kurun waktunya tergantung pada siklus kegiatan yang direncanakan. Sebagai sebuah SKPD yang memiliki mata anggaran tersendiri (vide Permendagri Nomor 13 Tahun 2006), sudah seharusnya masing-masing kecamatan membuat visi dan misinya sendiri, merujuk pada visi Pemerintah Daerah kabupaten/Kota ybs. Kecamatan yang belum menyusun visi dan misi tidak akan dapat diukur kinerjanya menurut PP Nomor 8 Tahun 2006. Kaitan antara visi, misi, dan program prioritas serta pengalokasikan anggaran setiap tahunnya .

TELAAH AKADEMIK MODEL KELEMBAGAAN KECAMATAN DI MASA MENDATANG

Oleh : DR. Heru Nurasa, M.A.¹

Penataan kelembagaan terintegrasi dengan reformasi birokrasi, penataan kelembagaan merupakan inti dari reformasi birokrasi dengan program-program yang ada reformasi birokrasi memberikan image kepada masyarakat bahwa pemerintah mau berubah.



Dasar penataan kelembagaan → secara normatif merupakan mandat. Secara teoritik adalah organisasi sistem terbuka walaupun sifatnya koordinatif, camat melakukan fungsi pemerintahan secara total, *regulating, servicing* artinya kecamatan ini bebannya terlalu besar dan diperlukan. Akan tetapi kecamatan bisa juga tidak diperlukan dan dinas serta kabupaten/kota diperkuat begitu juga dengan kelurahan dan desa.

¹ Dr. Heru Nurasa merupakan Pembantu Ketua I, PRODIP III FISIP Unpad

Pemberian kewenangan harus berdasarkan efektifitas dan efisiensi. Tugas dan kewenangan kecamatan sangat besar akan tetapi di sisi lain harus diselenggarakan secara berkualitas, padahal sistem kelembagaan yang ada sifatnya sentralistik sehingga menyulitkan kecamatan untuk mengembangkan mandat tersebut dengan baik. Terobosannya adalah *good governance* jadi melibatkan pihak swasta/*non government* kepada sektor publik.



Kedudukan, tugas, dan wewenang camat adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan kerja pemerintahan di wilayah kecamatan, bertanggungjawab kepada bupati/walikota.

Tugas dan kewenangan camat:

1. Kewenangan atributif; menyelenggarakan 7 tugas umum pemerintahan (ps. 5 ayat 1 pp 19/2008)
2. Kewenangan delegatif; menangani sebagian urusan otonomi daerah (ps. 5 ayat 2 pp 19/2008), berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi

Tugas Umum Pemerintahan (Atributif) Pasal 126 uu 32 th 2004 :

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Sebagian Urusan Otonomi Daerah (Delegatif) :

- a. perizinan;
- b. rekomendasi;
- c. koordinasi;
- d. pembinaan;
- e. pengawasan;
- f. fasilitasi;
- g. penetapan;
- h. penyelenggaraan; dan
- i. kewenangan lain yang dilimpahkan.

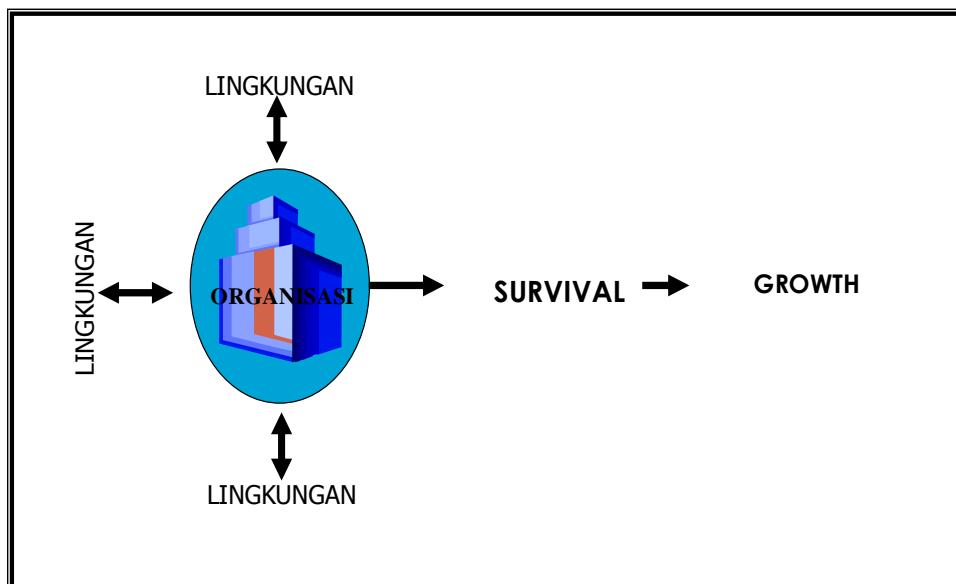
Tiga modal dalam teoritik yaitu sistem terbuka, desain organisasi model *Ad hoc* dan *good governance*

Sistem Terbuka

Organisasi dirancang tergantung dari tuntutan dan kebutuhan lingkungannya. Lingkungan pesisir, pegunungan dan perkotaan desain organisasinya akan saling berbeda. Kata kuncinya *responsiveness* dan adaptasibilitas organisasi terhadap lingkungannya. Bagaimana organisasi memahami elemen-elemen lingkungan dimasa yang akan datang. Misal. Masyarakat berubah, maka

tuntutan pelayanan kepada pemerintahan akan berubah. Desain sistem terbuka secara teoritik ada beberapa model dalam desain ini. Model sistem struktural, pilihan *strategic*, model *selection*, model *colective action*. Model struktural fungsionalism, desain sistem kecamatan menganut apa yang ada didalam PP 19/2008, kecamatan hanya beraksi individual. Desain organisasi masa depan yaitu bagaimana merancang organisasi bermitra dengan *stakeholder* lainnya

Gambar 1
TEORI ORGANISASI SBG SISTEM TERBUKA

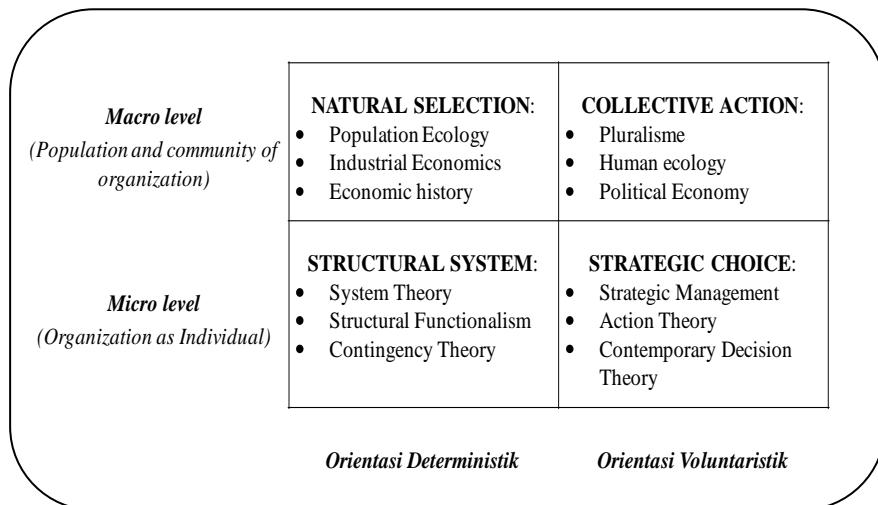


Analisis terhadap eksisting (berdasarkan Peraturan Per-UU-an): Menggunakan Sistem Struktural, unit analisis organisasi sebagai individu, dan orientasi deterministik (deskripsi kebijakan minimal)

Arah pengembangan ke depan: Menggunakan model *collective action*, unit analisis organisasi sebagai komunitas (interorganisasional), dengan orientasi voluntaristik.

Artinya: (1) Berbasis *good governance*, dengan pola kemitraan antar stakeholders. (2) Kelembagaan bergantung pada kebutuhan dan karakteristik lokal

Gambar 2
Model Analisis Organisasi dan Manajemen



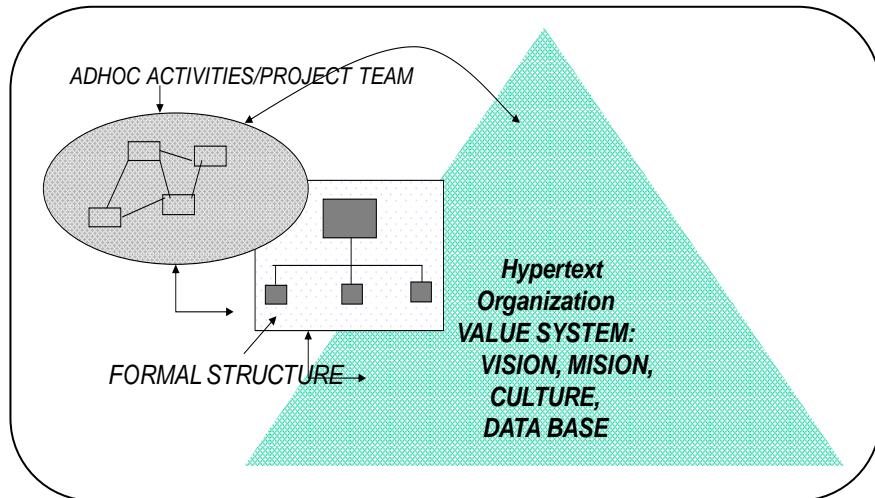
Sumber: Graham dan Van de Ven (1983: 248-250).

Desain organisasi hanya berfokus pada desain formal struktur, padahal ada 3 layer yang paling berinteraksi, *hypertext organization*, formal struktur dan *project team/ad hoc*. Formal struktur berdiri diatas *hypertext organisation*. Yang perlu diurus lebih dulu adalah *hypertext*. Aturan yang ada jika dianalisis bersifat hirarkis, legalistik dan mengharuskan kecamatan bertanggung jawab sepenuhnya atas pelayanan publik padahal sektor publik merupakan tanggung jawab bersama, masyarakat juga mempunyai peran dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Format *structure* kecamatan belum *in line* dengan peraturannya, kecamatan hanya menjiplak saja dari aturan yang ada. Untuk *project teamnya* seringkali tidak terintegrasi dengan sistem reguler pada saat kegiatan pealyanan publik dan pembangunan daerah. Misalnya dalam oraganisasi formal hanya 20% tupoksi dilaksanakan sisanya merupakan kepanitiaan. Pelayanan publik di kecamatan pun tidak teregulasi dalam sistem reguler. Tiga komponen ini dari kondisi sekarang berjalan sendiri-sendiri, seharusnya 3 komponen ini berjalan *in line*/secara bersama-sama.

Gambar 3

KERANGKA ANALISIS DESAIN ORGANISASI



Sumber: Nonaka & Takeuchi, 1995

ANALISIS KASUS KOTA BANDUNG

- Berfokus pada aspek efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik
- Prinsip partisipasi dan kemitraan belum menjadi fokus penataan kelembagaan
- Ruang untuk partisipasi dan kemitraan, pada pemberdayaan masyarakat desa.

Hasil penelitian dari Kota Bandung terlihat bahwa kecamatan mempunyai permasalahan yang berbeda tetapi bentuk kecamatannya sama, seharusnya dapat disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing.

Kompleksitas Permasalahan di Kota Bandung

No	Kecamatan	Pelayanan Publik	Internal Organisasi	Perwilayah	Ketersediaan Prasarana dan Sarana
1	Rancasari	Kompleks	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks
2	Kiaracondong	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
3	Bandung Wetan	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kurang Kompleks
4	Margacinta	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks	Kompleks	Kurang Kompleks
5	Batununggal	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
6	Sumur Bandung	Kompleks	Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
7	Astana Anyar	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kurang Kompleks
8	Bojongloa Kidul	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks	Kompleks	Kompleks
9	Ujungberung	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
10	Arcamanik	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks
11	Bandung Kidul	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
12	Cibeunying Kaler	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
13	Sukajadi	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
14	Sukasari	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks	Kurang Kompleks
15	Bojongloa Kaler	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
16	Babakan Ciparay	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
17	Cidadap	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
18	Coblong	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kurang Kompleks
19	Cibeunying Kidul	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
20	Cicadas	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
21	Cibiru	Cukup Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
22	Cicendo	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Cukup Kompleks
23	Lengkong	Kurang Kompleks	Kurang Kompleks	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks
24	Bandung Kulon	Kompleks	Cukup Kompleks	Kompleks	Kompleks
25	Regol	Cukup Kompleks	Kompleks	Kurang Kompleks	Kurang Kompleks
26	Andir	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks	Cukup Kompleks	Kurang Kompleks

Beban Kerja Kecamatan di Kota Bandung

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Jumlah Kelurahan (Buah)	Luas Wilayah (Km 2)
1	Rancasari	53499	4	15,03
2	Kiaracondong	118366	6	6,13
3	Bandung Wetan	38848	3	3,39
4	Margacinta	75277	3	10,89
5	Batununggal	104859	8	5,33
6	Sumur Bandung	38029	4	3,4
7	Astana Anyar	68002	6	3,39
8	Bojongloa Kidul	59614	6	6,00
9	Ujungberung	67092	7	10,35
10	Arcamanik	63626	4	8,8
11	Bandung Kidul	39994	4	6,06
12	Cibeunying Kaler	53795	4	4,26
13	Sukajadi	79073	5	4,3
14	Sukasari	63410	4	6,08
15	Bojongloa Kaler	92445	5	3,03
16	Babakan Ciparay	85660	6	7,45
17	Cidadap	428660	3	6,12
18	Coblong	101810	6	7,43
19	Cibeunying Kidul	90401	6	5,29
20	Cicadas	85483	5	8,66
21	Cibiru	58708	6	10,8
22	Cicendo	95000	6	6,8
23	Lengkong	67877	7	5,72
24	Bandung Kulon	97244	8	7,27
25	Regol	70349	7	4,3
26	Andir	85744	6	3,71

ARAH PENATAAN KELEMBAGAAN KECAMATAN

Oleh : Anwar Sanusi, PhD¹

A. Pendahuluan

Salah satu perubahan yang sangat signifikan sejak diberlakukannya UU tentang Otonomi Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 adalah berubahnya posisi dan kedudukan dari kelembagaan kecamatan. Sebelum UU otonomi daerah kecamatan adalah organisasi yang berkedudukan di bawah Pemerintah Daerah Tingkat II dan memiliki wilayah. Namun, dengan diletakkannya otonomi pada pemerintah kabupaten/kota telah merubah posisi dan kedudukan kecamatan yang hanya menjadi salah satu perangkat daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian kecamatan tidak lagi menjadi suatu wilayah administrasi yang menjalankan fungsi dekonsentrasi sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan paradigm ini selanjutnya diikuti dengan perubahan organisasi, yang malah cenderung semakin membesar dan eselonisasi yang juga semakin meningkat.

Berubahnya kedudukan dan posisi kecamatan yang hanya menjadi organisasi perangkat daerah juga berarti hilangnya tugas umum pemerintahan (tugas atributif). Kecamatan hanya menjalankan tugas-tugas yang sifatnya residual, yakni sisa-sisa tugas yang tidak dikerjakan oleh organisasi perangkat daerah lainnya. Walaupun secara formal ada pelimpahan wewenang dari kepala daerah kepada kecamatan, dalam praktek hal itu belum bisa berjalan sebagaimana mestinya. Selain itu, kecamatan juga berperan sebagai koordinator pelaksanaan tugas pemerintahan di kecamatan. Dengan posisi ini idealnya kecamatan akan memiliki peran yang besar dalam mengkoordinasikan berbagai kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh

¹ Anwar Sanusi, MPA, PhD merupakan Kepala Bagian Administrasi Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan – LAN

instansi-instansi terkait. Apalagi kalau koordinasi dilengkapi dengan otoritas untuk menentukan mulai saat perencanaan sampai implementasinya.

Namun demikian, hingga satu dasawarsa berjalananya otonomi daerah dan juga hampir enam tahun dilaksanakannya UU No 32 Tahun 2004 yang menata pemerintahan kecamatan ada beberapa kondisi yang kontradiktif dengan perubahan penataan tersebut di atas. *Pertama*, hilangnya tugas umum, atributif kepemerintahan pada kecamatan ternyata telah menimbulkan dualisme dalam pelaksanaan tugas seorang camat. Pendekatan kewilayahan sebagaimana dianut dalam UU No. 5 tahun 1974 sedikit banyak masih mewarnai perilaku dan juga persepsi masyarakat, sehingga mengkondisikan seorang Camat untuk tahu dan paham segalanya terhadap apa yang terjadi di wilayahnya. Persepsi masyarakat juga menganggap bahwa banyak urusan akan bisa diselesaikan di tingkat camat, padahal kebijakan baru tidak memberikan camat otoritas untuk menanganinya.

Sehingga ada beberapa kasus camat dihadapkan dalam situasi yang sangat sulit manakala mereka dihadapkan pada persoalan-persoalan yang terkait dengan pelayanan publik di luar kewenangannya, seperti masalah kesehatan masyarakat, pendidikan dan lainnya. *Kedua*, dengan tiadanya kewenangan tersebut juga berarti tidak ada anggaran yang menyertainya. Dalam situasi transisional ini sering menjadi masalah. Terutama karena peran sosiologis yang sebelumnya telah mempersepsikan bahwa Camat adalah pimpinan wilayah yang diasosiasikan bisa menjadi tumpuan untuk menyelesaikan berbagai persoalan di wilayahnya yang operasionalisasi tidak terlepas dari dukungan keuangan. *Ketiga*, peran sebagai koordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan dalam kenyataannya terkadang tugas ini sulit dilaksanakan. karena ketidakjelasan akan pembagian kewenangan. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan kebijakan dalam konversi minyak tanah ke gas elpiji dilakukan sosialisasi ke wilayah kecamatan, tetapi tidak jelas siapa yang menjadi penerima dan jumlah pagunya, sehingga menimbulkan pertanyaan di masyarakat terkait dengan realisasinya. Bahkan pelayanan masyarakat lebih banyak ditangani oleh dinas, sedangkan kecamatan hanya memfasilitasi/ mengkoordinasikan persyaratan administrasi masyarakat, yang kemudian diserahkan kepada dinas. Hal ini terkadang

menjadi *high cost*, karena dinas ada di kota sedangkan masyarakat dan kecamatan berada di lingkungan desa/kelurahan yang jauh dengan dinas *Keempat*, terkait dengan pendeklasian kewenangan dari Bupati/WaliKota, dalam prakteknya ternyata banyak yang masih dipegang oleh Dinas maupun lembaga teknis daerah lainnya. Kajian LAN menemukan bahwa sebagian besar kabupaten dan kota belum melimpahkan urusannya kepada kecamatan (2007). Bahkan ada kewenangan seperti kewenangan terkait dengan kependudukan (KTP) yang sebelumnya ada di kecamatan ditarik ke Dinas Catatan Sipil dan Kependudukan.

Dengan berbagai permasalahan tersebut di atas dan dengan berkembangnya persoalan otonomi daerah dan juga (saat ini) otonomi desa yang sedang menjadi perbincangan telah memunculkan pertanyaan yang mendasar yakni akan dibawa kemanakah kecamatan (*Quo Vadis* kecamatan). Pertanyaan ini sangat relevan diajukan hingga saat ini kita belum menemukan formulasi yang tepat dan sesuai dalam menata organisasi di tingkat kecamatan. Banyak pemikiran yang berkembang, diantaranya adalah dengan mengadaptasi model penyelenggaraan seperti unit pelaksana teknis (UPT), namun pemikiran ini juga memiliki resiko terutama terkait dengan struktur dan juga sifat pekerjaan yang berbeda. UPT adalah unit pelaksana teknis atau penunjang teknis tertentu padahal kecamatan adalah organisasi yang bukan hanya melaksanakan satu fungsi tertentu, tapi juga mengkoordinasi beberapa tugas pembangunan yang ada di wilayahnya. Bagaimanapun kecamatan masih merupakan ujung tombak dalam pelayanan masyarakat dimana ia merupakan unit organisasi yang terdekat dengan masyarakat yang dilayani oleh organisasi perangkat daerah. Terlepas dari perdebatan tentang kemanakah arah penataan ke depan. Persoalan lain yang tak kalah mendesak adalah bagaimana melihat tingkat kinerja organisasi kecamatan. Sebagaimana organisasi publik lainnya, seharusnya memiliki tujuan-tujuan yang akan dicapai baik yang ia tetapkan sendiri ataupun target yang diberikan oleh pihak lain seperti Bupati/Walikota misalnya. Selain itu kecamatan juga harus memenuhi memenuhi harapan *stake holders* lainnya seperti masyarakat, instansi vertikal, dan organisasi perangkat daerah lainnya.

B. Penataan dan Permasalahan yang Dihadapi Kecamatan

Dengan ditariknya kewenangan yang sudah ada dan tidak dilakukannya pendeklegasian wewenang, timbul kekhawatiran bahwa kewenangan kecamatan tidak akan ada lagi seperti saat ini; melaksanakan kewenangan pemerintahan umum dan mengkoordinir pelaksanaan tugas. Dengan kebijakan baru, kecamatan hanya berperan sebagai koordinator. Jika semua pelayanan umum diambil alih oleh organisasi perangkat daerah lain dan Kelurahan maka keberadaan Kecamatan tidak diperlukan lagi dan dengan sendirinya kecamatan akan dihapus.

Berdasar kajian yang telah dilaksanakan oleh Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, LAN dapat disimpulkan bahwa belum ditemukannya suatu standar yang jelas dalam pelimpahan kewenangan, akuntabilitas, dan juga peran dari kecamatan terutama dalam konteks perubahan kelembagaan kecamatan. Dalam hal evaluasi kinerja kecamatan, dari dua daerah (Pangkalpinang dan Malang) ada perbedaan. Di Kabupaten Malang, evaluasi khusus (tentang kinerja) kecamatan belum dilakukan namun secara rutin dan periodik, kecamatan menyampaikan laporan kegiatannya. Di Kota Pangkalpinang telah dilakukan evaluasi kinerja kecamatan, dimana telah dikembangkan instrumen oleh sebuah tim yang lintas sektoral.

Adapun kriteria yang dinilai adalah: Kepemimpinan; Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD); Penguasaan data dan potensi wilayah; Penguasaan tugas dan peraturan yang berlaku; Pembinaan Kelurahan dan Desa; Pembinaan aparat kecamatan; Meningkatkan dan tertib administrasi dan pelaporan; Koordinasi tingkat kecamatan; Melaksanakan program kebersihan, kesehatan, keamanan, kesejahteraan, dan ketertiban (5-K); Menggerakkan 10 (sepuluh) program pokok PKK dan pembangunan keluarga; Meningkatkan kesehatan masyarakat; Pembinaan kewiraswastaan dan partisipasi masyarakat; Pengembangan KB; Pembinaan koperasi; dan Pembinaan generasi muda dan olah raga.

Dari kasus di kedua kecamatan tersebut di atas, terlihat bahwa sampai saat ini belum ada standar yang baku dalam menilai kinerja kecamatan. Jika dilihat pengaturan Pasal 32 PP No. 19 tahun 2008, setiap tahun pemerintah

kabupaten/kota diharuskan melakukan evaluasi terhadap kinerja kecamatan yang mencakup: penyelenggaraan sebagian wewenang bupati/walikota yang dilimpahkan untuk melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah, penyelenggaraan tugas umum pemerintahan, dan penyelenggaraan tugas lainnya yang ditugaskan kepada camat. Hasil evaluasi ini disampaikan oleh bupati/walikota kepada gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri.

1. Dari sisi organisasi Kecamatan, ada beberapa hal yang mengemuka di keempat kecamatan yang menjadi lokus kajian. Hal-hal tersebut adalah:
 - a. Produk/layanan Kecamatan saat ini lebih merupakan layanan jasa publik dalam arti bukan hanya pelayanan administrasi saja tapi juga pelayanan secara menyeluruh, seperti pelayanan pengaduan-pengaduan masyarakat, pelayanan pemberdayaan, pembangunan, dan administrasi.
Untuk pelayanan administrasi, saat ini kecamatan hanya memberikan rekomendasi yang usulannya datang dari rukun warga (RW), Lurah, dan akan diolah/diproses oleh masing-masing instansi terkait, misalnya IMB dengan Dinas Tata kota, Izin Usaha dengan Bagian Perekonomian, dan SIG (surat izin gangguan) dengan kepolisian.
 - b. Terkait dengan pegawai, pegawai masih kurang dalam hal kualitas dan kuantitas, walaupun ada kecamatan yang merasa sudah cukup karena pengalaman pegawai yang panjang di kecamatan. Berkembang usulan penambahan pegawai terutama tenaga ahli (misalnya akuntansi) dan teknis untuk pembangunan seperti STM. Dalam hal pengembangan pegawai, saat ini anggaran yang tersedia tidak mencukupi sementara program dari BKD juga tidak bisa diharapkan.
 - c. Dalam bidang pelayanan, Camat ingin menjadikan kecamatan bukan hanya sebagai penghubung, hanya pemberi surat rekomendasi atau surat keterangan. Kecamatan ingin peran yang lebih berarti sebagai organisasi perangkat daerah yang paling dekat dengan masyarakat mereka tidak ingin menjadi tumpuan/sasaran pertanyaan dan komplain dari masyarakat dan pihak lainnya sementara mereka tidak

mengetahui permasalahan teknis yang terjadi karena menjadi kewenangan instansi lain.

Dalam sistem peningkatan kinerja, ada berbagai upaya yang ditempuh oleh kecamatan seperti diadakannya rapat rutin untuk merencanakan dan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan. Kegiatan lainnya adalah satu minggu sekali seluruh pejabat dan pegawai kumpul untuk mengadakan *coffee morning* dimana ada evaluasi, penyampaian informasi atau kebijakan, dan proses *learning*. Di kecamatan yang lain, diadakan apel setiap hari untuk menegakkan disiplin dan penyampaian arahan-arahan teknis, serta dilakukan inspeksi mendadak (sidak) ke kelurahan-kelurahan untuk melihat kondisi pegawai dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

2. Pelaksanaan tugas umum pemerintahan (tugas atributif)

Dalam hal kewenangan yang dilimpahkan, selama ini kecamatan hanya melaksanakan tugas residual dimana kecamatan melaksanakan sisa-sisa tugas yang tidak dikerjakan oleh organisasi perangkat daerah lainnya, karena walaupun secara formal ada pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah kepada Kecamatan, dalam praktek hal itu belum bisa berjalan sebagaimana mestinya. Dengan kondisi ini, tugas pemerintahan umum (tugas atributif) adalah tugas yang sebenarnya menjadi tugas utama kecamatan saat ini.

Dalam pelaksanaan tugas umum pemerintahan ini, kecamatan merupakan koordinator pelaksanaan tugas pemerintahan di kecamatan. Dengan kondisi ini pelayanan masyarakat lebih banyak ditangani oleh dinas, sedangkan kecamatan hanya memfasilitasi/mengkoordinasikan persyaratan administrasi masyarakat, yang kemudian diserahkan kepada dinas. Hal ini terkadang menjadi *high cost*, karena dinas ada di kota sedangkan masyarakat dan kecamatan berada dilingkungan desa/kelurahan yang jauh dengan dinas. Dalam pelimpahan kewenangan Kecamatan dan Kelurahan, pada kedua daerah (Malang dan Pankalpinang), selama ini belum ada kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Kecamatan kepada kelurahan. Namun demikian

kelurahan selalu dilibatkan dalam setiap kegiatan kecamatan termasuk di dalamnya proses perencanaan dan proses layanan yang biasanya dimulai dari tingkat paling bawah seperti RT dan RW.

Di tingkat Kelurahan, hambatan/kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan di kelurahan umumnya hampir sama dengan hambatan yang dihadapi oleh kecamatan dalam memberikan pelayanan umum, yaitu kurangnya sarana dan kurangnya SDM yang ahli. Untuk menggambarkan luas dan beragamnya tugas pemerintahan umum yang dilaksanakan kecamatan saat ini, disampaikan contoh beberapa permasalahan yang dihadapi dan harus dipecahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kecamatan Singosari, Kabupaten Malang.

- a. Dalam pembinaan pemerintahan desa, dalam usaha meningkatkan kualitas sumber daya perangkat desa/kelurahan telah dilakukan hal-hal sebagai berikut.
 - 1) Mengadakan pengisian kekosongan perangkat desa melalui pengangkatan guna meningkatkan pelayanan masyarakat.
 - 2) Mengikutsertakan pada kegiatan-kegiatan pelatihan yang bertujuan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan perangkat desa/kelurahan.
 - 3) Memberikan sosialisasi bagi perangkat desa/kelurahan terkait dengan adanya berbagai peraturan perundang-undangan yang terus mengalami penyempurnaan dan perubahan.
 - 4) Pembinaan secara rutin ke desa-desa/kelurahan yang berkaitan dengan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah desa.
- b. Dalam rangka penegakkan dan pembangunan hukum di wilayah Kecamatan Singosari selalu diadakan koordinasi rutin dengan Koramil dan Polsek, dan dalam usaha penegakkan hukum telah dilakukan hal-hal sebagai berikut.
 - 1) Mengadakan sosialisasi peraturan perundang-undangan diseluruh desa/kelurahan bersama Koramil, Polsek dan dinas/instansi terkait.

- 2) Mengadakan kegiatan operasi/penertiban antara lain operasi PKL, Penertiban rambu-rambu lalu lintas disepanjang protokol Surabaya-Malang, operasi PSK , Waria, pelajar serta operasi penyakit masyarakat bersama Koramil, Polsek, dan instansi terkait.
- 3) Mengadakan pembinaan dan penekanan kepada pemerintah desa untuk membuat peraturan desa sebagai dasar/payung hukum di tingkat desa.
- c. Kecamatan merupakan koordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan, namun demikian dalam kenyataan di lapangan, terkadang tugas ini sulit dilaksanakan karena ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan. Sebagai contoh, dalam pelaksanaan kebijakan dalam konversi minyak tanah ke gas elpiji dilakukan sosialisasi kewilayah kecamatan, tetapi tidak jelas siapa yang menjadi penerima dan jumlah pagunya, sehingga menimbulkan pertanyaan di masyarakat terkait dengan realisasinya.
- d. Adanya kekosongan perangkat desa, karena meninggal dunia, maupun mengundurkan diri, sedangkan Peraturan Bupati Malang tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Desa Belum ada.
- e. Pemasukan PBB pada tahun 2007 sampai saat ini masih 95,76 % disebabkan karena belum adanya persetujuan penetapan pengajuan keberatan, pembetulan dan pembatalan, sehingga masih menjadi tanggungjawab pemerintah desa/kelurahan. Kendala lain, adanya tempat pembayaran PBB selain Bank Jatim, sehingga menyulitkan koordinasi dan pengecekan pemasukan PBB, dan proses pembatalan dan pembetulan SPPT di Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) Kabupaten Malang dan Kantor Pembayaran (KP) PBB di Kepanjen belum sinkron, sehingga mempersulit petugas desa/kelurahan dalam melaksanakan intensifikasi PBB.
- f. Inventarisasi aset milik Pemerintah Kabupaten Malang, terutama terkait dengan tanah dan bangunan belum dilengkapi status kepemilikan tanah yang sah (akta ataupun sertifikat).

- g. Pelaksanaan Musyawarah Rencana Pembangunan Kecamatan (MUSRENBANGCAM) kurang optimal, karena dalam pelaksanaannya tidak ada pemaparan tentang program prioritas dari masing-masing SKPD yang dapat digunakan sebagai acuan untuk verifikasi usulan, sehingga delegasi yang hadir selaku peserta belum memahami mekanisme penetapan usulan yang masuk kategori prioritas di tingkat Kabupaten Malang tahun 2008.
- h. Pada pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) tahun 2007 para pengelola dana di masing-masing lembaga penerima dana belum menguasai administrasi pelaporan, sehingga sampai saat ini Surat Pertanggungjawaban (SPJ) 40% belum terselesaikan.
- i. Pada saat musim hujan masih ada beberapa daerah mengalami banjir, terutama di jalan raya Mondoroko lingkungan BLKPP TKLN Wonojati yang disebabkan adanya pendangkalan sungai Mondokoro, juga adanya penyempitan saluran serta saluran berada di bawah bangunan Bengkel Asia Baru.

Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan umum ini, kecamatan mengadapi beberapa hambatan/kesulitan seperti :

- a. Koordinasi dengan SKPD lain terkadang kurang berjalan dengan baik, karena terbatasnya kualitas SDM dan adanya ego sektoral.
- b. Kondisi kecamatan sebagai perangkat wilayah kurang efektif, karena lurah atau kepala desa lebih suka berkoordinasi langsung dengan organisasi perangkat daerah lainnya dan bahkan dengan Bupati, karena Bupati adalah atasan lurah juga.
- c. Jumlah pegawai kecamatan kurang mencukupi dibandingkan dengan tuntutan pelayanan masyarakat yang berkembang dengan cepat.

C. Efektivitas Kelembagan Kecamatan

- 1. Efektivitas pelaksanaan tugas/wewenang yang dilimpahkan kepala daerah

Dari hasil wawancara dengan berbagai pihak seperti sekretariat daerah dan dinas, kecamatan sangat menunjang dalam kualitas dan manfaat dari kegiatan/proyek yang dilaksanakan. Dinas PU dapat merasakan

bahwa dengan adanya peran kecamatan, segala sesuatunya berjalan baik sehingga segala kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat bisa lebih diakomodir.

Dicontohkan dalam pelaksanaan musrenbang, koordinasi camat dirasakan baik yaitu sebagai jembatan antara kebutuhan masyarakat kecamatan yang diwakili kepala desa/kelurahan dengan dinas/instansi terkait dalam hal ini termasuk Dinas PU Pengairan.

2. Efektivitas pelaksanaan tugas umum pemerintahan

Dalam hal efektivitas pelaksanaan tugas umum pemerintahan ini, penilaian dari berbagai pihak seperti sekretariat daerah, desa/kelurahan, dinas, dan instansi vertikal (koramil dan polda) pelaksanaannya dinilai sudah cukup baik. Pelaksanaan tugas dan koordinasi berjalan dengan lancar, terutama ditopang dengan hubungan informal yang baik antara Camat dan pihak-pihak terkait tersebut.

Di Kota Pangkalpinang, Bagian Pemerintahan melihat bahwa pelaksanaan tugas umum pemerintahan oleh kecamatan sudah cukup baik, terbukti dari perkembangan di Kecamatan Bukit Intan dan Kecamatan Tamansari sudah cukup baik dan penghargaan atau *award* dari Pemerintah Kota atas kinerja yang telah dicapai oleh kedua kecamatan tersebut. Ada dua kunci keberhasilan kedua kecamatan tersebut, yaitu SDM yang handal dari unsur pimpinan kecamatan, dan dan usia pimpinan yang produktif (masih muda).

Dari sisi Kelurahan, diperoleh informasi bahwa dalam pelaksanaan tugas atributif kecamatan sudah cukup baik. Koordinasi antara Camat dan lurah berjalan dengan baik sehingga bila ada sesuatu yang harus diselesaikan bisa dengan cepat dilakukan. Camat sering menegur dan menanyakan laporan administrasi proyek, serta memberikan pembinaan di bidang pemerintahan melalui sidak (inspeksi mendadak) ke kelurahan.

Dari Danramil dan Kapolda diperoleh informasi bahwa di Kecamatan Bukit Intan, hubungan antara Camat, Danramil, dan Kapolda berjalan dengan harmonis. Walaupun Muspika sudah tidak ada lagi, dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing, koordinasi masih

berjalan dengan baik. Seringkali masing-masing pihak meminta masukan/informasi dan melibatkan pihak lain dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Tugas umum pemerintahan kecamatan yang terkait dengan kedua instansi tersebut, yaitu mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan dipandang kedua instansi vertikal tersebut cukup efektif. Hal ini terutama ditunjang dengan hubungan personal antara Camat, Danramil dan Kapselk terjalin dengan baik.

3. Efektivitas organisasi kecamatan

Untuk menilai efektivitas organisasi kecamatan, digunakan instrumen-instrumen untuk menilai bagaimana kecamatan menangani berbagai aspek yang kan mempengaruhi kinerja organisasi, menilai persepsi pegawai dan menilai persepsi masyarakat yang dilayani. Efektivitas Layanan Kecamatan menurut masyarakat.

Secara umum, hasil-hasil instrumen di keempat kecamatan (Bukit Intan, Tamansari, Kepanjen, dan Sinngosari) menunjukan bahwa tingkat efektivitas/ kinerja organisasi kecamatan sudah baik. Hal ini terlihat dari hasil jawaban masyarakat yang memberi respon positif sehingga capaian efektivitasnya lebih dari 81%. Kondisi ini menunjukan bahwa lepas dari sedikitnya jenis pelayanan yang diberikan oleh kecamatan saat ini, pelayanan yang diberikan sudah bisa memuaskan masyarakat.

Namun demikian, dari berbagai pernyataan dan pertanyaan tetap saja ada respon yang kurang baik (misalnya ragu atau tidak setuju). Oleh karena itu tetap diperlukan berbagai perbaikan terhadap aspek-aspek kinerja organisasi yang dipandang masih kurang.

D. Peningkatan Efektivitas Kecamatan

Dari paparan tersebut di atas bisa dilihat bahwa dari sisi efektivitas organisasi, kelembagaan kecamatan di era otonomi daerah ini telah mampu melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, meliputi tugas/kewenangan yang dilimpahkan oleh kepala daerah, tugas pemerintahan umum, dan penanganan aspek-aspek kinerja organisasi.

Walaupun juga harus disampaikan disini bahwa dalam pelaksanaan tugasnya dihadapkan pada kesulitan dan tantangan, serta dalam hasil ataupun efektivitasnya masih terdapat kekurangan sehingga masih bisa ditingkatkan efektivitasnya dengan perbaikan-perbaikan yang kontinyu dan sistematis.

Terkait dengan hal tersebut maka dapat disampaikan disini beberapa strategi yang ditempuh dalam peningkatan efektivitas kelembagaan kecamatan di era otonomi daerah:

1. Perlu *grand design* yang jelas kemana arah penataan kecamatan yang akan datang. Apakah peran kecamatan akan diperkuat ataukah akan dilikuidasi mengingat perannya yang semakin mengecil. Terkait dengan penguatan kecamatan, pernah ada usulan untuk memperkuat kecamatan (LAN, 2003) yaitu dengan mendeklasifikasi kewenangan yang lebih luas dari kepala daerah kepada kecamatan sehingga ia mempunyai tugas dan fungsi yang lebih besar. Konsekwensinya, kepada camat diberikan eselonering yang lebih tinggi daripada kondisi sekarang yaitu eselon IIa. Pemikiran ini beranjak dari kenyataan bahwa selama ini sistem data dan informasi kita yang lemah sehingga dengan penguatan kecamatan (ujung tombak yang kuat) akan membuat penataan data dan informasi pembangunan bisa dilakukan dengan baik. Pemberdayaan yang sistematik mulai dari tingkat RT, RW, Desa/Kelurahan dan seterusnya ke Kecamatan akan lebih bisa berdayaguna dibanding dengan memperkuat organisasi diatas (Kabupaten/Kota) yang tidak mempunyai akar sampai bawah.

Penguatan kecamatan ini bisa juga dilakukan dengan mengalihkan fungsi pelayanan, misalnya kantor pelayanan terpadu (*one stop service/OSS*) yang saat ini banyak dibentuk daerah, menjadi fungsi di kecamatan. Dengan kata lain, kecamatan difungsikan menjadi kantor pelayanan terpadu sehingga dalam satu kabupaten/kota tidak hanya memiliki satu kantor saja (biasanya di ibukota kabupaten/kota) tetapi memiliki banyak/beberapa kantor di tiap kecamatan. Memang dibutuhkan investasi yang lebih, namun dari sisi masyarakat pengaturan ini akan menguntungkan karena akan memudahkan

mereka dalam mengakses pelayanan baik secara biaya (transportasi) maupun waktu.

2. Pelimpahan kewenangan kepada kecamatan

Dari contoh dua daerah yaitu Kota Pangkalpinang dan Kabupaten Malang, pada kedua daerah tersebut telah dilakukan pelimpahan kewenangan dari kepala daerah kepada camat/kecamatan sesuai dengan amanat UU NO. 32 tahun 2004. Namun demikian, ternyata pelimpahan wewenang ini, untuk kasus Pekerjaan Umum dan catatan sipil, belum ada tindak lanjut pelimpahan kewenangan dari Dinas atau Lembaga Teknis Daerah kepada kecamatan. Yang terjadi adalah peran camat hanya dilibatkan dalam pelaksanaan kegiatan/proyek.

Dengan kondisi tersebut, yang perlu dilakukan adalah merealisasikan apa yang telah diatur dalam peraturan Bupati/Walikota, tentu dengan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan, sehingga peraturan tersebut tidak hanya berhenti di atas kertas. Tentu disadari bagaimana posisi Camat dalam bidang pelayanan yang selama ini hanya menjadi penghubung, hanya pemberi surat rekomendasi atau surat keterangan seperti yang terjadi sekarang. Kecamatan sebagai organisasi perangkat daerah yang paling dekat dengan masyarakat mereka tidak ingin menjadi tumpuan/sasaran pertanyaan dan komplain dari masyarakat dan pihak lainnya sementara mereka tidak mengetahui permasalahan teknis yang terjadi karena menjadi kewenangan instansi lain.

Pelimpahan wewenang yang terhenti di aturan tersebut juga diperparah oleh kondisi saat ini dimana koordinasi dengan SKPD lain terkadang kurang berjalan dengan baik, karena terbatasnya kualitas SDM dan adanya ego sektoral. Disamping itu kondisi kecamatan sebagai perangkat wilayah kurang efektif, karena lurah atau kepala desa lebih suka berkoordinasi langsung dengan organisasi perangkat daerah lainnya dan bahkan dengan Bupati, karena Bupati adalah atasan lurah juga.

Hal-hal tersebut di atas hanya bisa terselesaikan jika pengaturan pelimpahan wewenang dari kepala daerah kepada kecamatan diatur dengan jelas – mana yang menjadi kewenangan kecamatan dan mana yang menjadi kewenangan organisasi perangkat daerah yang lain, serta

bagaimana pola hubungan antar keduanya - dan dilaksanakan dengan konsisten, yaitu setiap pelimpahan kewenangan diimbangi dengan sarana, anggaran dan pegawai yang memadai.

3. Penarikan kewenangan dalam bidang Kependudukan dan Catatan Sipil, walaupun itu adalah amanat Undang-Undang dan mempunyai maksud baik - yaitu sebagai upaya menata data dan pengadministrasian data kependudukan yang selama ini dianggap kurang baik - penarikan ini menimbulkan resistensi dari pihak kecamatan yang melihat kebijakan ini telah mereduksi tugas kecamatan. Hal lainnya yang perlu diperhatikan adalah adanya kasus dimana Kelurahan tidak lagi berkoordinasi dengan Camat akan tetapi langsung dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sehingga kecamatan seperti *dilangkahi*. Selain itu, fenomena yang terjadi di Kota Pangkalpinang dimana di dua kecamatan, lebih dari 70% masyarakat menggunakan jasa Ketua RT, walau mereka menolak menyebut hal ini sebagai bentuk percaloan, dalam pengurusan KTP dan KK.

Karena penarikan ini adalah amanat UU, maka mau tidak mau harus dilaksanakan namun diperlukan beberapa kebijakan untuk meminimalisir akibat buruknya. Untuk mengurangi biaya yang harus dikeluarkan masyarakat bisa ditempuh beberapa kebijakan seperti dengan mendelegasikan beberapa bagian dari proses layanan kepada kecamatan sehingga masyarakat tidak harus berhubungan langsung dengan Dinas. Kebijakan lain dengan menempatkan pegawai dinas di kecamatan untuk memberikan pelayan, atau membentuk UPT dinas di kecamatan agar pelayanan bisa lebih dekat dengan masyarakat.

4. Dalam hal evaluasi kinerja kecamatan, dari dua daerah (Pangkalpinang dan Malang) terlihat bahwa sampai saat ini belum ada standar yang baku dalam menilai kinerja kecamatan. Jika dilihat pengaturan PP No. 19 tahun 2008, setiap tahun pemerintah kabupaten/kota diharuskan melakukan evaluasi terhadap kinerja kecamatan. Untuk itu perlu segera diformulasikan perangkat kebijakan dan instrumen pengukuran kinerja kecamatan ini oleh instansi yang kompeten (Departemen Dalam Negeri).

5. Dari profil ke empat Kecamatan terlihat bahwa dari sisi pegawai, masih terjadi kekurangan dalam hal kualitas dan kuantitas. Dengan posisi kecamatan dan kelurahan sebagai OPD yang berada paling dekat dengan masyarakat, kondisi ini tentu perlu diperbaiki. Demikian halnya dalam sarana dan prasarana yang masih terbatas menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kecamatan.
6. Pelaksanaan tugas umum pemerintahan (tugas atributif) merupakan tugas utama kecamatan saat ini. Dari deskripsi tentang tugas pemerintahan umum ini terlihat begitu banyak, beragam dan luasnya tugas kecamatan. Namun demikian dari informasi yang ada, sampai saat ini belum ada pelimpahan kewenangan dari Kecamatan kepada Kelurahan walapun kelurahan selalu dilibatkan dalam setiap kegiatan kecamatan termasuk di dalamnya proses perencanaan dan proses layanan yang biasanya dimulai dari tingkat paling bawah seperti RT dan RW. Keadaan ini perlu diperhatikan terutama jika pada nantinya akan diatur kembali penataan pelimpahan kewenangan kepala daerah kepada kecamatan. Jangan sampai terjadi akan terjadi *over load* tugas dan fungsi di kecamatan sementara kelurahan tidak diberdayakan.

E. Kesimpulan

1. Penataan kelembagaan kecamatan saat ini diatur melalui dua PP yaitu PP No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan PP No. 19 tahun 2008 tentang Kecamatan. Pada PP No. 41 tahun 2007 diatur bahwa struktur organisasi Kecamatan yang terdiri dari 1 (satu) sekretariat, paling banyak 5 (lima) seksi, dan sekretariat membawahkan paling banyak 3 (tiga) subbagian. Adapun tugas kecamatan terbagi menjadi, tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan tugas umum pemerintahan.
2. Kondisi saat ini, tugas umum pemerintahan menjadi tugas utama kecamatan di Kota Pangkalpinang dan Kabupaten Malang karena walaupun telah dilakukan pelimpahan sebagian wewenang dari

kepala daerah kepada camat namun peraturan yang ada belum diimplementasikan sebagaimana mestinya.

3. Dalam bidang Kependudukan dan Catatan Sipil, sesuai dengan Undang-Undang, layanan pembuatan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) ditarik dari Kecamatan. Penarikan ini mengurangi kewenangan dan layanan di kecamatan dan menimbulkan masalah seperti Kelurahan tidak lagi berkoordinasi dengan Camat akan tetapi langsung dengan Dinas dan maraknya penggunaan perantara (calo) dalam pengurusan KTP dan KK.
4. Dalam hal evaluasi kinerja kecamatan, dari dua daerah (Pangkalpinang dan Malang) terlihat bahwa sampai saat ini belum ada standar yang baku dalam menilai kinerja kecamatan. Jika dilihat pengaturan Pasal 32 PP No. 19 tahun 2008, setiap tahun pemerintah kabupaten/kota diharuskan melakukan evaluasi terhadap kinerja kecamatan.
5. Dalam menjalankan tugas kecamatan masih menghadapi kendala terkait dengan pegawai yang masih kurang dalam hal kualitas dan kuantitas serta sarana dan prasarana yang belum sepenuhnya memadai.
6. Dalam efektivitas pelaksanaan tugas/wewenang yang dilimpahkan kepala daerah, dari hasil wawancara dengan berbagai pihak seperti sekretariat daerah, dinas, instansi vertikal, dan desa/kelurahan dapat diketahui bahwa kecamatan telah melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.
7. Dalam efektivitas organisasi kecamatan, dari instrumen-instrumen yang digunakan untuk menilai bagaimana kecamatan menangani berbagai aspek yang mempengaruhi kinerja organisasi, menilai persepsi pegawai dan menilai persepsi masyarakat yang dilayani, secara umum keempat kecamatan (Bukit Intan, Tamansari, Kepanjen, dan Singosari) menunjukan bahwa tingkat efektivitas/ kinerja organisasi kecamatan sudah baik.

F. Rekomendasi

Dalam kajian ini disampaikan rekomendasi-rekomendasi sebagai berikut:

1. Perlu *grand design* yang jelas arah penataan kecamatan yang akan datang, yaitu peran organisasi kecamatan yang diperkuat atau organisasi kecamatan dilikuidasi mengingat perannya yang semakin mengecil.
2. Dalam pelimpahan kewenangan kepada kecamatan, perlu segera direalisasikan apa yang telah diatur dalam peraturan Bupati/Walikota sehingga peraturan tersebut tidak hanya berhenti di atas kertas. Permasalahan yang berkembang di kecamatan saat ini hanya bisa terselesaikan jika pengaturan pelimpahan wewenang dari kepala daerah kepada kecamatan diatur dengan jelas dan dilaksanakan dengan konsisten. Pengaturan ini sekaligus mencakup penataan pelimpahan kewenangan dari kecamatan kepada kelurahan.
3. Perlunya penataan kembali proses penarikan kewenangan dalam bidang Kependudukan dan Catatan Sipil untuk mengurangi resistensi dari pihak kecamatan yang melihat kebijakan ini telah mereduksi tugasnya, penguatan koordinasi dan hubungan kerja sehingga kasus dimana Kelurahan tidak lagi berkoordinasi dengan Camat akan tetapi langsung dengan Dinas tidak terjadi lagi, dan fenomena yang terjadi di Kota Pangkalpinang dimana di dua kecamatan, lebih dari 70% masyarakat menggunakan jasa Ketua RT, walau mereka menolak menyebut hal ini sebagai bentuk percaloan dalam pengurusan KTP dan KK.
4. Untuk mengurangi biaya yang harus dikeluarkan masyarakat bisa ditempuh beberapa kebijakan seperti dengan mendelegasikan beberapa bagian dari proses layanan kepada kecamatan sehingga masyarakat tidak harus berhubungan langsung dengan Dinas, dengan menempatkan pegawai dinas di kecamatan untuk memberikan pelayan, atau membentuk UPT dinas di kecamatan agar pelayanan bisa lebih dekat dengan masyarakat.
5. Perlu segera diformulasikan perangkat kebijakan dan instrumen pengukuran kinerja kecamatan ini oleh instansi yang kompeten (Departemen Dalam Negeri).

6. Perlunya dilakukan pembenahan baik dari sisi pegawai serta sarana dan prasarana yang masih terbatas, yang menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kecamatan.

Daftar Pustaka

- George W. Downs and Patrick D. Larkey, 1986, *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness 1st ed.* Temple University Press, Philadelphia, PA
- Lembaga Administrasi Negara, 2002, *Laporan Kajian Tentang Kinerja Kelembagaan Pemerintah*, Jakarta.
- Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN, 2004, *Teknik Penyusunan Organisasi Berkinerja Tinggi*, Jakarta.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN, 2006, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jakarta.
- Robert Bacal, 2001, *Performance Management*, McGraw-Hill.
- Robert S. Kaplan and David P. Norton, 1996, *Balance Scorecard: translating strategy into action*, Harvard Business School Press, Boston,
- Stephen P. Robbins, 1994, *Organization Theory: Structure, Design, and Applications*, Prentice Hall.
- Undang-Undang No. 32 tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan
- Peraturan Presiden No. 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004

Peran Kecamatan Dalam Mewujudkan Pelayanan Publik Yang Responsif dan Berkualitas di Masa Depan

Oleh:

Erwan Agus Purwanto¹ dan Muhtar Habibie²

A. Pengantar

Implementasi Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004) menandai babak baru hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia. Dengan diratifikasinya undang-undang tersebut, relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang selama ini diwarnai ketegangan, berubah ke arah yang lebih baik. Kebijakan otonomi daerah seluas-luasnya yang diambil oleh Pemerintah Habibie menjadi penanda sejarah baru tersebut. Selama lebih dari empat dasawarsa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di Indonesia memang ditandai dengan suasana yang tidak menggembirakan: tidak demokratis, sentralistik, dan eksplotatif. Kebijakan otonomi daerah bukannya tidak diberlakukan oleh pemerintah. Akan tetapi, dibawah regim UU No.5 Tahun 1974, otonomi daerah di masa Pemerintahan Orde Baru hanya sekedar jargon. Kebijakan otonomi daerah yang ‘Nyata dan Bertanggung Jawab’ telah memposisikan pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat untuk menjaga tertib masyarakat.³ Mudah diduga, tujuannya adalah agar kegiatan pemerintah untuk melakukan

¹ Adalah staf pengajar di Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik (MKP) dan Magister Administrasi Publik (MAP), Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

² Peneliti pada Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

³ Pada tahun 1973, 22 gubernur memiliki latar belakang militer dan hanya 4 yang berlatar belakang sipil. Jumlah bupati yang berlatar belakang militer sayangnya tidak tercatat, akan tetapi dapat diduga jumlahnya sangat banyak (Sagemo, et al. 1998 dikutip dalam Pramusinto, 2005:112).

ekstraksi berbagai sumberdaya alam di daerah berjalan dengan mulus. Otonomi daerah yang demikian hanya membuat pundi-pundi Jakarta terus membengkak. Tetapi disisi yang lain, peningkatan pendatapan pemerintah pusat tidak diimbangi dengan redistribusi kekayaan kembali ke daerah-daerah tempat di mana ekstrasi sumber daya alam dilakukan. Akibatnya kesenjangan pembangunan antara Jakarta dengan daerah-daerah menjadi terus melebar.

Dengan diimplementasikannya Undang-Undang Otonomi Daerah maka relasi pemerintah pusat dengan daerah yang sebelumnya sangat timpang dengan ciri-ciri: tidak demokratis, sentralistik, dan eksploratif mengalami perubahan yang drastis. Pemerintah pusat selanjutnya hanya boleh ‘memonopoli’ enam kewenangan saja, diantaranya adalah: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Selebihnya kewenangan-kewenangan yang lain harus diserahkan kepada pemerintah daerah, yaitu: 16 urusan wajib untuk pemerintahan daerah maupun kabupaten/kota (psl. 13 dan 14 UU No.32 Tahun 2004). Selain urusan wajib tersebut pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten masih memiliki kewenangan pilihan yang disesuaikan dengan situasi, kondisi, dan kepentingan daerah. Apabila seluruh kewenangan itu digabungkan, sebagaimana diatur dalam PP 38 Tahun 2007, maka jumlah urusan yang dilimpahkan ke daerah (provinsi dan kabupaten) seluruhnya berjumlah 32 urusan.

Meskipun pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota sama-sama memperoleh pelimpahan wewenang dari pemerintah, namun demikian, karena dalam UU 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada level pemerintah kabupaten/kota, maka tentu yang paling banyak ‘menikmati’ kewenangan yang lebih besar tersebut adalah pemerintah kabupaten/kota. Akan tetapi, walaupun pemerintah kabupaten/kota mendapat limpahan kewenangan yang begitu besar perlu diingat bahwa tujuan otonomi daerah yang sesungguhnya adalah bukan untuk mencari atau mendapatkan kewenangan yang besar tersebut. Sebab perlu

dipahami bahwa pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah tersebut hanyalah suatu cara agar pemerintah (melalui pemerintah daerah) makin dekat kepada rakyatnya. Realitas yang ada selama ini menunjukan bahwa ketika kewenangan berada dalam kekuasaan pemerintah pusat, sementara rakyat yang harus diurus justru berada di daerah, maka pemerintah menjadi terlalu jauh dari jangkauan rakyat. Hal ini secara nyata tercermin dalam berbagai kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah pusat selama pemerintahan Orde Baru yang karakternya cenderung elitis dan tidak aspiratif. Kebijakan yang memiliki karakter seperti itu jelas sulit dibayangkan akan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila berbagai program pembangunan yang sebenarnya ditujukan untuk memecahkan masalah masyarakat dan untuk meningkatkan derajat kehidupan mereka justru seringkali menimbulkan konflik antara pemerintah dengan masyarakat. Hasil kebijakan publik yang demikian adalah suatu ironi: berbagai kebijakan pembangunan tersebut malah menyengsarakan masyarakat yang menjadi sasaran atau target berbagai kebijakan pembangunan itu sendiri ketika berbagai kebijakan tersebut sebenarnya untuk memuaskan kepentingan elit daripada masyarakat.

Kebijakan otonomi daerah memiliki tujuan mulia untuk makin mendekatkan pemerintah kepada masyarakat. Dengan demikian, pemberian kewenangan yang besar dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah harus dimaknai sebagai tugas untuk makin memahami aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Tentu tidak hanya sekedar dipahami saja, tindakan selanjutnya yang diharapkan adalah pemerintah daerah menjadi lebih responsif dalam membuat berbagai kebijakan untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat tadi.

Responsitas pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya kemudian tercermin dari sejauh mana tujuan otonomi daerah itu dapat diwujudkan. Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, tujuan otonomi daerah mencakup tiga hal, yaitu: (i)

meningkatnya kualitas pelayanan publik; (ii) meningkatnya kesejahteraan masyarakat, dan (iii) meningkatnya daya saing daerah.

Mencermati tiga tujuan pokok kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut nampak bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik menjadi prioritas (lih. psl. 22 UU No.32 Tahun 2004). Hal ini tidak terlalu mengejutkan sebab pelayanan publik merupakan kebutuhan pokok bagi kelangsungan hidup masyarakat. Selain itu, terpenuhinya kebutuhan pelayanan publik masyarakat akan menjadi *window opportunity* (peluang emas) bagi terciptanya pencapaian tujuan berikutnya, yaitu peningkatan derajat kesejahteraan masyarakat. Urut-urutan tersebut adalah sesuatu yang sangat logis. Masyarakat hanya akan dapat sejahtera apabila mereka mampu memenuhi berbagai kebutuhan hidup mereka, terutama kebutuhan pokok, seperti: pangan, sandang, pendidikan, kesehatan, air minum, dan berbagai pelayanan sejenis. Setelah berbagai kebutuhan pokok mereka terpenuhi maka barulah masyarakat akan dapat memikirkan berbagai kegiatan yang lain untuk meningkatkan kesejahteraan mereka melalui aktivitas ekonomi produktif: mendapat pekerjaan yang layak, melakukan investasi, dan berbagai usaha yang lain yang dapat meningkatkan pendapatan dan akan berujung pada peningkatan kesejahteraan.

Jika peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan tujuan utama diselenggarakannya otonomi daerah, tentu adalah penting bagi masyarakat luas (para *stakeholder*) untuk mendapatkan informasi apakah memang betul otonomi daerah telah mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk menyediakannya. Evaluasi ini penting sebab, selain penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kebijakan otonomi daerah juga memiliki implikasi finansial, yaitu diserahkannya kewenangan mengelola keuangan sendiri (anggaran) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tabel 1 menunjukkan dari tahun ke tahun proporsi anggaran yang dikelola oleh pemerintah daerah terus meningkat sejak kebijakan desentralisasi dan

otonomi daerah diimplementasikan. Besarnya anggaran yang diserahkan pengelolaannya kepada daerah diharapkan juga akan memiliki dampak terhadap peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Tentu saja tujuan evaluasi tidak untuk menarik kembali kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah apabila hasilnya tidak memuaskan. Evaluasi dilakukan justru dimaksudkan untuk memperbaiki keadaan yang ada agar penggunaan kewenangan tersebut dapat dilakukan dengan lebih baik lagi.

Tabel 1.
Proporsi Pengeluaran Pemerintah Pusat dan Daerah (%)

Level Pemerintah	Tahun							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pusat	81	76	69	68	69	70	66	66
Daerah	19	24	31	32	31	30	34	34
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

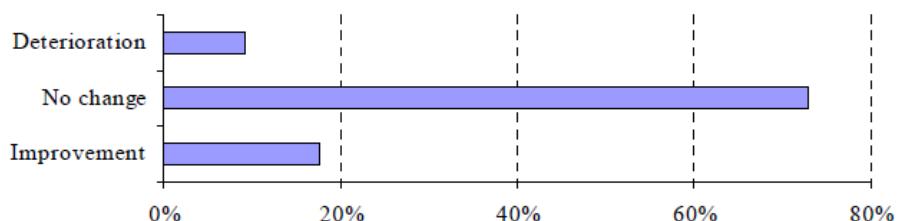
Sumber: *Indonesia Public Expenditure Review 2007* (WB, 2007: 5)

Berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, evaluasi telah dilakukan oleh berbagai lembaga. Salah satu penelitian yang komprehensif untuk menilai apakah otonomi daerah berhasil meningkatkan kualitas pelayanan publik bagi masyarakat di kabupaten/kota adalah yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada (PSKK-UGM) dengan Bank Dunia yang bertajuk *Govenance and Decentralization Survey* (GDS) pada tahun 2002. Dalam survey tersebut kualitas pelayanan publik diukur dari indikator *good governance* yang meliputi: partisipasi, efektivitas, efisiensi, transparansi, kepastian hukum, *responsiveness*, akuntabilitas dan manajemen konflik. Setelah survey pertama tersebut, survey berikutnya dilakukan tiap dua tahun sekali, yaitu GDS1+ pada tahun 2004 dan GDS2 pada tahun 2006. Hasil-hasil

survey yang telah dipublikasikan (lih.mis. Dwiyanto et.al, 2002; 2003a; 2003b; Widyanti and Suryahadi, 2008) tersebut ternyata cukup mengejutkan. Pasca implementasi kebijakan otonomi dan desentralisasi, kualitas pelayanan publik di berbagai daerah dalam kenyataannya tidak mengalami kenaikan yang cukup berarti. Bahkan, yang mengundang rasa keprihatinan hasil survey tersebut menemukan adanya beberapa jenis pelayanan publik yang kualitasnya malah menurun setelah kewenangan untuk mengurusnya diserahkan kepada pemerintah daerah.

Sebagai gambaran, salah satu pelayanan publik dasar yang penting dan selalu dibutuhkan oleh masyarakat adalah pelayanan kesehatan. Hasil Survey GDS (Grafik.1) menunjukkan bahwa pasca desentralisasi dan otonomi kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan oleh Puskesmas tidak banyak mengalami perbaikan (kurang dari 20%), sebagian besar (sekitar 75%) tetap *stagnant*, bahkan sekitar 10% Puskesmas justru mengalami kemerosotan kualitas pelayanan. Kondisi yang mirip dengan pelayanan bidang kesehatan tersebut juga dapat ditemukan di bidang yang lain, yaitu: pendidikan, administrasi dan perijinan, dan kepolisian.

Grafik 1.
Perkembangan kualitas Pelayanan Kesehatan (Puskesmas) 2000-2004



Sumber: Kaiser and Pattinasarany, (2005:48).

Belum *significant*-nya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut tentu mengundang pertanyaan: mengapa setelah diberi kewenangan yang begitu besar, termasuk kewenangan anggaran, pemerintah daerah belum mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik? Beberapa penelitian memberi penjelasan tentang hal ini. Namun salah satu yang penting dicermati adalah justru kecenderungan terjadinya ‘resentralisasi’ kekuasaan pada level kabupaten. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa setelah otonomi daerah pelayanan publik yang tadinya diberikan pada level desa atau kecamatan justru ditarik pada level kabupaten/kota. Senada dengan sinyalemen tersebut, proses pengambilan keputusan dalam penyediaan pelayanan publik di daerah juga cenderung sentralis karena didominasi oleh aktor-aktor kabupaten/kota, seperti: bupati/walikota dan kepala dinas.

Temuan-temuan tersebut tentu menarik untuk dibahas lebih mendalam. Kegagalan pemerintah daerah salah satunya adalah kekeliruan mereka dalam memahami otonomi daerah itu sendiri. Semangat pendesentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ternyata tidak diikuti oleh pemerintah daerah. Para bupati/walikota justru ‘asyik’ menikmati kewenangan mereka, namun lupa memberdayakan pemerintah pada level kecamatan dan desa yang dapat dijadikan ujung tombak peningkatan kualitas pelayanan publik. Penarikan kewenangan pelayanan publik yang tadinya dapat diberikan oleh pemerintah desa dan kecamatan, misalnya pelayanan Kartu Tanda Penduduk, justru mempersulit masyarakat. Heterogenitas kondisi masyarakat dilihat dari aspek: geografis, ekonomi, pendidikan, dan lain-lain memerlukan pelayanan publik yang semakin responsif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Jika semangat tersebut yang ingin diwujudkan, maka kecamatan sebenarnya memiliki potensi untuk dapat membantu pemerintah kabupaten/kota dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah. Tulisan ini ingin membahas isu penting tersebut secara lebih detil. Pertanyaan pokok yang ingin dijawab adalah: bagaimana memfungsikan kecamatan secara lebih optimal untuk dapat membantu pemerintah kabupaten/kota dalam meningkatkan pelayanan publik? Jika memang

kecamatan dapat dimanfaatkan sebagai ujung tombak pelayanan publik, model kelembagaan dan mekanisme kerja seperti apa yang cocok untuk menjalankan tugas tersebut?

B. Pelayanan publik: Tugas Siapa?

Persoalan pelayanan publik selalu menjadi isu yang penting, baik di negara maju maupun di negara yang sedang berkembang. Hal ini karena ketersediaan pelayanan publik menyangkut kelangsungan hidup setiap warga masyarakat. Setiap orang memang membutuhkan pelayanan publik, mulai dari yang sangat esensial, seperti: kecukupan pangan, sandang, dan kesehatan sampai pelayanan lain yang bersifat kebutuhan sekunder dan tersier seperti papan, pendidikan, dan lain-lain.

Ketika seluruh warga masyarakat membutuhkan pelayanan publik pertanyaan yang kemudian muncul adalah siapa sebenarnya yang harus bertanggung jawab menyediakan pelayanan publik? Apakah warga masyarakat itu sendiri, negara atau sektor swasta? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut tentu tidak mudah. Sebab hal ini sangat tergantung pada bagaimana kita mendefinisikan pelayanan publik itu sendiri. Setelah persoalan ini dapat diklarifikasi barulah pertanyaan tentang siapa yang harus bertanggung jawab menjadi dapat dirumuskan dengan lebih jelas.

Bagi para pengikut pasar bebas, penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat lebih baik diserahkan kepada sektor swasta. Institusi swasta diasumsikan dapat bekerja lebih efisien dibanding lembaga pemerintah sehingga masyarakat akan lebih diuntungkan dengan mendapat pelayanan yang lebih baik dengan harga yang lebih murah. Implikasi dari pandangan ini, campur tangan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik tidak diperlukan lagi atau dibatasi hanya pada tingkat minimal saja. Namun dalam

praktik, mekanisme pasar ternyata tidak dapat terus berjalan mulus sebagaimana yang dinyatakan para penganjurnya.

Ada beberapa fenomena yang menyebabkan kegagalan pasar (*market failures*) ketika pasar dibiarkan bekerja sendirian. Pakar ekonomi publik, Stiglitz (1988) menyebut tidak adanya persaingan sempurna (*imperfect market*); adanya barang publik (*public goods*); eksternalitas (baik positif maupun negatif); pasar yang tidak sempurna (monopoli, oligopoli, dan monopsoni); dan informasi yang asimetris, sebagai penyebab kegagalan pasar. Kegagalan pasar sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat tersebut yang menjadi alasan rasional mengapa intervensi pemerintah diperlukan dalam penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat.

Di dalam sistem ekonomi pasar yang digerakkan oleh *“The Invisible Hand”*, kompetisi menjadi kondisi penting yang harus ada. Dengan adanya kompetisi baik antar produsen maupun antar konsumen, dua kepentingan yang berbeda antara konsumen dan produsen dapat dipertemukan dalam sebuah titik harga pasar. Harga pasar ini merupakan harga yang efisien karena sama-sama memenuhi keuntungan optimal baik dari pihak konsumen maupun produsen.

Namun dalam perkembangannya, kompetisi antar produsen menghasilkan monopoli alami, oligopoli atau duopoli. Kondisi ini terjadi ketika sebuah produsen yang mampu menghasilkan barang secara efisien dengan cara memperbanyak jumlah barang yang diproduksi menjadikan barang yang dihasilkannya pun menjadi lebih murah daripada perusahaan yang tidak melakukan langkah serupa. Sementara perusahaan yang tidak memiliki sumber daya untuk memproduksi dengan cara yang sama agar lebih efisien dan biaya lebih murah tidak mampu bersaing lagi. Akibatnya tinggal satu atau beberapa perusahaan saja yang menguasai bidang produksi tertentu. Satu atau beberapa perusahaan yang menguasai pasar tadi akan berusaha mengeruk keuntungan sebesar-besarnya dengan cara membatasi jumlah produksi yang tentunya akan diikuti dengan kenaikan harga (dalam kasus monopoli,

pembatasan produksi dilakukan oleh satu perusahaan karena tidak ada produsen lain selain perusahaan yang memegang monopoli tersebut, dalam kasus oligopoli atau duaopoli, pembatasan produksi dilakukan atas dasar kesepakatan beberapa perusahaan yang menguasai produksi barang tertentu). Tentu saja kondisi ini merugikan konsumen karena yang terjadi adalah kompetisi antar konsumen, sementara kompetisi antar produsen tidak terjadi. Kecenderungan yang terjadi kemudian adalah naiknya harga dengan keuntungan optimal berada di tangan produsen. Oleh karena itu campur tangan pemerintah sekali lagi diperlukan untuk meminimalisir dampak negatif tersebut.

Selain karena tidak adanya persaingan sempurna, faktor lain yang menyebabkan kegagalan pasar juga dipengaruhi oleh karakteristik dari barang dan jasa publik. Proses konsumsi barang dan jasa publik tertentu dapat menimbulkan fenomena yang disebut dengan *free rider problem* (fenomena penumpang gelap). Fenomena ini muncul karena adanya kesulitan bagi penyedia barang dan jasa publik untuk membatasi akses atau melakukan eksklusi terhadap orang atau kelompok orang yang tidak mengeluarkan biaya untuk tidak ikut menikmati barang atau jasa tertentu yang mereka sediakan. Contoh dari fenomena ini dapat dilihat pada penggunaan fasilitas jalan umum, jembatan, pemandangan taman kota, udara bersih, keamanan dan sebagainya. Fenomena *free rider problem* juga didorong oleh tingkat kebutuhan yang rendah untuk membatasi orang lain mengkonsumsi barang dan jasa publik seperti yang disebutkan sebelumnya. Hal ini dikarenakan konsumsi barang publik oleh tambahan individu tidak mengurangi jumlah ketersediaan barang publik bersangkutan. Misalnya saja melarang orang lain untuk tidak menikmati pemandangan taman kota yang indah adalah tidak perlu karena hal tersebut tidak mengurangi jumlah atau keindahan taman kota itu sendiri.

Barang dan jasa yang memiliki dua karakteristik seperti itu (tingkat kesulitan melakukan eksklusi yang tinggi dan tingkat kebutuhan melakukan eksklusi yang rendah) sering disebut sebagai *pure public goods* (barang publik murni).

Karena dua sifat dari barang publik murni itu, pasar gagal menyediakan komoditas tersebut. Sifat barang publik menjadi disinsentif pasar untuk memproduksi dan menyediakan barang publik. Kondisi ini membuat intervensi negara dalam penyediaan barang dan jasa publik menjadi sesuatu yang tidak terelakkan.

Tentu saja selain barang publik yang bersifat murni, ada juga barang publik yang tidak murni atau campuran yang masih memungkinkan swasta untuk menyediakannya. Berdasarkan karakteristik dalam hal tingkat kesulitan melakukan eksklusi dan tingkat kebutuhan melakukan eksklusi, maka barang dan jasa dapat dibedakan seperti terlihat pada table 1. berikut.

Tabel 2.
Taksonomi Barang/Jasa Publik

Tingkat Kebutuhan Melakukan Eksklusi	Tingkat Kesulitan Melakukan Eksklusi	
	Tinggi	Rendah
Tinggi	Barang publik yang disediakan swasta, contoh jalan tol.	Barang privat murni, contoh mobil pribadi.
Rendah	Brang publik murni, contoh pertahanan keamanan.	Barang publik tidak murni, contoh pemadam kebakaran.

Sumber: Stiglitz (1988: 124)

Pendorong lain intervensi pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa adalah adanya fenomena eksternalitas, baik yang positif maupun yang negatif. Eksternalitas terjadi ketika tindakan seseorang atau badan mempengaruhi orang atau badan lain baik secara positif maupun negatif dimana yang dipengaruhi tadi tidak ikut berkontribusi dalam tindakan tersebut. Fenomena eksternalitas menjadikan alokasi sumberdaya yang dilakukan oleh pasar menjadi tidak efisien. Hal ini diakibatkan bahwa sejak seseorang yang

melakukan tindakan eksternalitas negatif tidak diminta menanggung kerugian yang diakibatkannya, ia cenderung akan terus melakukan tindakan itu secara berlebihan. Sebaliknya seseorang yang melakukan tindakan eksternalitas positif jika tidak dapat menikmati dampak positif yang diciptakannya secara penuh, karena dampak positif yang dihasilkannya juga dinikmati oleh orang lain secara gratis, maka ia akan cenderung akan mengurangi tindakan positif tersebut. Oleh karena itulah intervensi negara diperlukan. Seseorang yang melakukan eksternalitas negatif perlu diatur agar kerugian yang diakibatkannya dapat diminimalisir. Misalnya saja negara dapat mengenakan denda atau sanksi agar eksternalitas negatif yang merugikan orang lain dapat diminimalisir. Sementara bagi seseorang yang melakukan eksternalitas positif, karena ia menguntungkan orang lain, maka perlu diberi *reward* oleh negara agar ia terus melakukan tindakan serupa.

Kegagalan pasar juga disebabkan oleh adanya pasar yang tidak sempurna. Ada barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh pasar, atau pun jika dapat, dengan harga yang tidak terjangkau oleh konsumen. Kondisi seperti inilah yang disebut dengan “Pasar yang tidak sempurna”. Sebaliknya dalam “Pasar yang sempurna” diasumsikan bahwa pasar mampu menyediakan semua barang dan jasa yang dibutuhkan oleh konsumen dengan harga yang terjangkau atau sesuai dengan kemampuan membayar konsumen. Misalnya saja penyediaan asuransi dan pinjaman oleh pasar yang masih minim dikarenakan faktor resiko tinggi yang diperhitungkan oleh pihak swasta.

Ketidaksempurnaan pasar tersebut membenarkan adanya intervensi pemerintah. Intervensi ini dapat berupa penyediaan barang yang tidak mampu disediakan oleh pasar yang mengambil bentuk dalam pasar modal. Pasar tidak mampu menyediakan pinjaman dengan bunga rendah kepada masyarakat yang membutuhkan. Sehingga negara dapat berperan untuk menyediakan pinjaman untuk kegiatan produksi masyarakat yang kekurangan modal.

Intervensi negara juga mengambil bentuk dalam memainkan peran yang tidak mampu dimainkan oleh pasar yang tercermin dari adanya pasar komplementer. Dalam pasar komplementer, ada suatu barang yang penggunannya kurang maksimal jika tanpa disertai secara bersama-sama oleh barang lain. Misalnya saja komoditi kopi dan gula. Diasumsikan bahwa tiap individu hanya dapat menikmati kopi dengan gula. Dalam suatu pasar ada sebuah perusahaan yang hanya memproduksi kopi saja. Kemudian ia menyadari bahwa jika tidak ada perusahaan yang memproduksi gula, maka kopinya juga tidak akan laku terjual. Namun ia sendiri tidak dapat memproduksi gula karena ia memang hanya dapat memproduksi kopi. Akhirnya ia hanya dapat menaruh harapan ada perusahaan yang dapat memproduksi gula, agar kopi yang ia produksi juga dapat terjual. Hal sebaliknya juga berlaku bagi perusahaan yang hanya memproduksi gula saja. Menyadari bahwa perlu ada kerjasama dan koordinasi antar produsen, maka intervensi negara memperoleh pemberarannya. Hal ini dikarenakan bahwa hanya negara dengan kewenangan yang dimilikinya mampu melakukan koordinasi dalam skala besar. Atau dengan kata lain, perencanaan perekonomian oleh negara diperlukan untuk melakukan sinkronisasi kegiatan produksi dalam pasar komplementer.

Campur tangan pemerintah dalam penyediaan barang dan jasa publik juga diperkuat adanya fakta bahwa pasar selalu memiliki informasi yang terbatas dan bersifat asimetris. Stiglitz, (2006: XIV) menyatakan:

“...whenever information is imperfect, in particular when there are information asymmetries—where some individuals know something that others do not (in other words, always)—the reason that the invisible hand seems invisible is that it is not there. Without appropriate government regulation and intervention, markets do not lead to economic efficiency”.

Stiglitz sudah mengingatkan bahwa pasar selalu menyediakan informasi yang terbatas dan bahkan bersifat asimetris. Jika beberapa individu mengetahui bahwa ada penawaran pekerjaan, sementara banyak individu yang lain tidak, maka relasi *supply-demand* tenaga kerja tidak pernah sampai pada titik optimum karena ada informasi yang tidak sempurna. Tanpa ada intervensi pemerintah untuk mempertemukan penawaran dan permintaan barang dan jasa, mekanisme pasar tidak dapat berjalan efisien.

Berbagai fenomena yang menyebabkan kegagalan pasar di atas menjadi alasan kuat bagi pemerintah untuk campur tangan dalam penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat. Dalam konteks ini, fungsi utama pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik pada hakikatnya adalah melindungi masyarakat dari eksploitasi swasta yang diakibatkan adanya kegagalan pasar. Atau dalam pandangan Laing (2003), pelayanan publik didasari adanya pertimbangan untuk mencapai tujuan politik yang lebih besar daripada upaya mewujudkan tujuan ekonomis. Jika pelayanan yang diberikan oleh swasta lebih banyak didasarkan pada pertimbangan ekonomi (memperoleh keuntungan), maka penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah lebih banyak didasarkan pada pertimbangan untuk mewujudkan keadilan social bagi masyarakat. Pelayanan publik tidak hanya dipahami sebagai upaya memenuhi kebutuhan masyarakat yang membutuhkan, namun lebih dari itu, pelayanan publik juga dimaksudkan untuk memberikan manfaat sosial yang lebih luas atau merealisasikan tujuan politik yang hendak dicapai pemerintah.

Pandangan lain tersebut tidak berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Dwiyanto (2010). Seperti yang terlibat pada Tabel 2, Dwiyanto (2010) menjelaskan bahwa karakteristik pelayanan publik berbeda dalam beberapa hal, tidak hanya dari aspek bagaimana produksi dan konsumsi barang tersebut, akan tetapi juga dari sisi politik yaitu sebagai misi atau tujuan negara sehingga untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tujuan negara, jika dilihat

dari sisi yang lain akan merupakan hak warga negara untuk mendapatkan pelayanan yang paling esensial bagi kelangsungan hidupnya. Dengan sifat politiknya: pelayanan sebagai misi negara dan hak dasar masyarakat maka tidak ada pilihan lain bahwa jenis pelayanan yang demikian disebut sebagai pelayanan publik dan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakannya.

Tabel 3.
Perbedaan Pelayanan Publik dengan Privat

Ciri-Ciri	Pelayanan Publik	Pelayanan Privat
Sifat barang dan jasa	Barang publik, barang semi publik, dan memiliki eksternalitas	Barang privat
Resiko kegagalan penyelenggaraan	Resiko kolektif, banyak orang, bersama	Kerugian perseorangan
Akses warga terhadap pelayanan	Tanggung jawab Negara	Tanggung jawab warga
Keterkaitan dengan pencapaian tujuan dan misi Negara	Tinggi dan langsung	Rendah dan tidak langsung
Dasar penyelenggaranya	Konstitusi, kebijakan publik, dan peraturan perundungan	Kesepakatan pengguna dan penyelenggara, kebijakan perusahaan
Lembaga penyelenggara	Instansi pemerintah dan non-pemerintah	Korporasi, lembaga nirlaba, BUMN, BUMD
Sumber pembiayaan	Anggaran, subsidi pemerintah, <i>user fee</i>	Kekayaan Negara yang dipisahkan, hasil penjualan, dan <i>user fee</i>

Sumber: Dwiyanto (2010: 24).

C. Desentralisasi dan Pelayanan Publik

Ketika pelayanan publik dimaksudkan untuk memberikan manfaat sosial yang lebih luas, penyelenggaraan publik sering tidak terhindarkan selalu terkait dengan fenomena yang lain, baik politik, ekonomi maupun sosial. Salah satu fenomena yang sejak reformasi 1998 dipercayai dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah desentralisasi. Desentralisasi sering diharapkan menjadi pendorong utama dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Paling tidak ada tiga argumen mengapa desentralisasi dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pertama, desentralisasi akan menjadikan proses penyediaan barang dan jasa publik lebih efisien (Oates, 1999: 1121-22). Karena pemerintah lokal lebih dekat dengan masyarakat, maka pemerintah lokal dapat lebih mengetahui apa yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat dibanding pemerintah pusat. Pada gilirannya, pemerintah local juga dituntut untuk lebih responsif terhadap berbagai keinginan dan kebutuhan masyarakat. Penyedia pelayanan local yang dimungkinkan oleh desentralisasi ini dengan demikian akan lebih paham terhadap kebutuhan masyarakat dan lebih mampu dengan cepat merespon atau menyediakan kebutuhan masyarakat tadi. Kondisi ini dianggap dapat membuat pelayanan publik berjalan lebih efisien.

Kedua, desentralisasi dianggap menjadi tumpuan dalam upaya meningkatkan akuntabilitas dan mengurangi korupsi dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Ostrom, Schroeder, and Wynne 1993). Ketika pemerintah local lebih dekat dengan masyarakat setempat, masyarakat akan lebih peduli dan aktif mengawasi tindakan yang dilakukan pemerintah local dibanding mengawasi pemerintah pusat. Pengawasan yang berkelanjutan terhadap kinerja penyelenggara pelayanan publik diyakini dapat mengurangi praktik korupsi dan penyimpangan yang lain sehingga akuntabilitas publik dapat ditingkatkan. Desentralisasi yang diasumsikan menghasilkan persaingan dalam penyediaan pelayanan publik juga diharapkan akan memperkuat mekanisme *exit* (kemampuan warga untuk keluar dari wilayahnya untuk

memilih pelayanan yang lebih baik) jika pelayanan di daerahnya terindikasi penuh penyimpangan dan korupsi. Pengajur desentralisasi menganggap hal ini akan memaksa pemerintah local untuk lebih menjaga integritas pelayanan dan mencegah terjadinya praktik korupsi.

Ketiga, desentralisasi yang dipercaya akan meningkatkan responsivitas pelayanan publik diharapkan juga akan meningkatkan kemauan atau kerelaan publik untuk membayar pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik (Briscoe & Garn 1995, Litvack & Seddon 1999). Rumah tangga diasumsikan akan lebih punya keinginan untuk membayar demi mempertahankan kualitas pelayanan publik yang sesuai dengan tuntutan mereka. Kemauan untuk membayar biaya pelayanan selanjutnya akan meningkatkan pula kemampuan penyedia pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan (*cost recovery*), baik secara kuantitas maupun kualitas. Meningkatnya kualitas pelayanan kembali akan meningkatkan kemauan untuk membayar dari pengguna layanan, dan begitu seterusnya.

Kuatnya dukungan bagi desentralisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik ternyata merubah watak pelayanan publik itu sendiri. Desentralisasi telah menggeser paradigma pelayanan publik, dari yang sebelumnya berwatak sentralistik menjadi pelayanan yang lebih terdesentralisasi dengan berorientasi pada kepuasan pelanggan (Osborne & Gaebler, 1992). Dalam paradigma ini, pemerintah daerah dituntut untuk memberikan pelayanan publik sebagaimana yang dilakukan oleh sector swasta. Pelayanan harus berfokus pada *customer* (*a focus on customer services*). Jargon yang dipakai oleh para pengikut aliran ini adalah “*providing customer services equal to the best in business*” (Gore, 1993 cq. Denhardt & Denhardt 2003: 58).

Pendekatan ini berimplikasi bahwa fokus utama perbaikan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah adalah menyusun standar pelayanan untuk menjamin kualitas pelayanan prima terhadap *customer*. Pelayanan yang berfokus pada pengguna dengan menetapkan berbagai standar pelayanan

memang telah diakui secara luas berhasil meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Namun upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tentu tidak boleh hanya berhenti sampai di situ saja. Posisi masyarakat dalam pelayanan publik tidak dapat dipahami hanya sebagai *customer* saja, melainkan perlu dihargai sebagai warga negara yang memiliki posisi penting. Dalam suatu Negara yang mengembangkan wawasan demokrasi, sebenarnya warga Negara tidak cukup hanya dipandang sebagai *customer* yang perlu dilayani dengan standar tertentu saja, tetapi lebih dari itu, mereka adalah owner atau pemilik pemerintah yang memberikan layanan publik tersebut. Minzberg (1996), Schimidt and Strickland (1998) telah menyuarakan kritik terhadap kurang memadainya pendekatan konsumerisme yang menganggap warga Negara semata-mata sebagai konsumen dalam pelayanan publik. Frederickson (1992) dalam salah satu kritik yang dilontarkannya menyatakan bahwa perbedaan antara *customer* dengan warga Negara adalah jika pelanggan memilih berbagai macam produk yang ditawarkan di pasar, sementara warga Negara memutuskan kepentingannya kemudian pemerintah yang melaksanakan keputusan tersebut dengan menggunakan biaya publik.

Jika kita mengikuti kritik terhadap aliran *customer's driven service* di atas, maka warga negara sebagai pengguna layanan (*customer*) yang sekaligus juga pemilik (*owner*) penyelenggara layanan publik, menduduki posisi sentral sebagai aktor kunci yang harus dilibatkan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, partisipasi publik dalam penyediaan pelayanan publik menjadi kata kunci bagi setiap upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Melalui partisipasi, masyarakat sebagai pengguna layanan publik sejak awal sudah dapat merumuskan bentuk dan jenis layanan publik yang mereka butuhkan, cara penyelenggaraan, dan mekanisme untuk mengatur keterlibatan masing-masing pihak dalam proses perumusan dan pelayanan, agar dapat secara bersama-sama membangun komitmen untuk memperbaiki pelayanan publik melalui kegiatan evaluasi bersama yang dilakukan secara terus-menerus.

Pergeseran cara pandang mengenai posisi masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik dari semula hanya sekedar dipandang sebagai *customer* kemudian menjadi *owner*, mempunyai arti yang lebih strategis bagi pemerintah daerah (Kei Ho & Coates, 2002: 1). Pemerintah daerah setelah desentralisasi dan otonomi dilakukan memiliki tanggungjawab lebih besar dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pemerintah daerah bertanggungjawab terhadap pelayanan yang sangat dibutuhkan untuk kelangsungan hidup masyarakat sehari-hari. Oleh karena itu, pemerintah daerah kini tidak dapat lagi memandang pengguna layanan hanya sebagai *customer* yang pasif saja, namun harus melihat mereka sebagai warga negara yang punya hak untuk dilibatkan sejak mulai proses perencanaan dan evaluasi pelaksanaan pelayanan publik di daerah. Partisipasi akan mendorong pemerintah daerah lebih responsif, lebih transparan dan akuntabel dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Hanya melalui partisipasi yang luas, harapan bahwa desentralisasi akan membawa pelayanan publik ke arah lebih baik, dapat diwujudkan.

D. Peran Kecamatan dalam Memberikan Pelayanan Publik

Peran kecamatan telah mengalami pergeseran seiring berubahnya kebijakan pengaturan hubungan pusat dan daerah. Pergeseran ini tentu juga berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di daerah. Era desentralisasi dianggap lebih menjanjikan bagi perbaikan pelayanan publik dibanding pada masa sentralisasi. Kecamatan dianggap akan memiliki peran yang vital dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam era desentralisasi.

Harapan ini bisa dipahami jika kita melihat bahwa sebelum era desentralisasi, kecamatan hanya berperan sebagai wilayah administrasi pemerintahan. Pada masa UU No. 5 Tahun 1974, Camat sebagai Kepala Wilayah memiliki kewenangan atributif dan kewenangan delegatif. Kewenangan atributif (*attributie*) adalah kewenangan asli (*originaire bevoegdheid*) yang melekat

dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewenangan delegatif (*delegatie*) adalah kewenangan pemerintahan yang berasal dari pendeklegasian atau pelimpahan wewenang dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya (Ridwan, 2009: 42-3).

Kewenangan atributif camat sebagai Kepala Wilayah diatur dalam pasal 80 dan 81 UU No. 5 Tahun 1974, sedangkan kewenangan delegatif yang dijalankan camat berasal dari Kepala Wilayah yang lebih tinggi kedudukannya (Gubernur, Bupati/Walikota). Adapun wewenang dan tugas atributif camat sebagai kepala wilayah secara eksplisit dijelaskan dalam UU No. 5 Tahun 1974 bahwa Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah adalah Penguasa Tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang.

Wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah adalah :

1. membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah ;
2. melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi Negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan Bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah
3. menyelenggarakan kordinasi atas kegiatan-kegiatan Instansi-instansi Vertikal dan antara Instansi-instansi Vertikal dengan Dinas-dinas Daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai dayaguna dan hasilguna yang sebesar-besarnya;
4. membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan Daerah;
5. mengusahakan secara terus-menerus agar segala peraturan-perundang-undangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh Instansi-instansi Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segata tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan;

6. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan kepadanya;
7. melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu Instansi lainnya.

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974, pelaksanaan tugas camat lebih ditekankan pada pelaksanaan tugas atributif camat sebagai penyelenggara fungsi dekonsentrasi yaitu: (1) membina ketentraman dan ketertiban masyarakat, (2) membina politik dalam negeri, (3) membina kesatuan bangsa, (4) mengkoordinasi kegiatan pemerintahan, (5) mengawasi penegakan perundang-undangan, dan (6) melakukan tugas lain yang ditugaskan atasan. Hal tersebut sebagai intisari tugas-tugas pemerintahan umum (boleh disebut Kepamongprajaan). Atau dengan kata lain, tugas camat sebenarnya lebih untuk menjaga tertib politik pada level bawah pasca peristiwa G-30-SPKI dan setelah pemerintah meluncurkan program-program pembangunan.

Perubahan peran kecamatan mulai terjadi ketika desentralisasi mulai dilakukan melalui UU No. 22 Tahun 1999. Menurut UU ini, terutama Pasal 66 ayat (2) disebutkan bahwa Kepala Kecamatan adalah Camat. Hal ini mengandung arti bahwa kecamatan tidak lagi merupakan wilayah administrasi pemerintahan, Camat bukan lagi Kepala Wilayah yang memiliki kekuasaan penuh atas wilayahnya. Disebutkan pula dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 bahwa kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah, yang berarti bahwa kedudukan camat di kecamatan tidak berbeda jauh dengan perangkat daerah lainnya lainnya yang ada di kecamatan seperti Kepala Cabang Dinas dan Kepala UPTD. Dengan demikian camat tidak secara otomatis mempunyai kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan. Atau dapat dikatakan Camat tidak memiliki kewenangan atributif, melainkan hanya memiliki kewenangan yang bersifat delegatif. Hal ini secara jelas disebutkan pada pasal 66 ayat 4 UU No.22 Tahun 1999 bahawa camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota.

Tanpa adanya pelimpahan kewenangan dari Bupati/Walikota, Camat tidak dapat menjalankan aktivitasnya secara sah.

Redefinisi dan reposisi kecamatan dan camat akan mendorong terjadinya perubahan fungsi yang dijalankannya. Adapun fungsi camat berdasarkan UU No.5 Tahun 1974 yang sudah tidak relevan lagi yaitu:

1. Fungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
2. Fungsi sebagai kepala wilayah
3. Fungsi sebagai koordinator instansi vertical dan dinas daerah yang ada di kecamatan sebagaimana dalam PP No 6 Tahun 1988, apabila tidak ada pendeklegasian kewenangan untuk melakukan koordinasi.
4. Fungsi sebagai PPAT
5. Fungsi sebagai atasan kepala desa.

Sedangkan fungsi-fungsi baru yang muncul dalam UU No. 22 Tahun 1999 yaitu:

1. Fungsi sebagai alterago/orang pengganti (orang kepercayaan) Bupati/Walikota di kecamatan
2. Fungsi fasilitasi kepala desa
3. Fungsi pembinaan kepada desa yang dijalankan atas delegasi kewenangan dari Bupati
4. Fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan desa apabila ada pendeklegasian kewenangan dari Bupati
5. Fungsi pemberian pelayanan langsung kepada masyarakat mengenai berbagai urusan atas dasar kewenangan yang didelegasikan oleh Bupati/Walikota
6. Fungsi koordinasi terhadap cabang dinas daerah Kabupaten/kota yang ada di kecamatan atas dasar pendeklegasian kewenangan dari Bupati/Walikota.

Dengan ketentuan seperti di atas, kecamatan secara eksplisit diberi kewenangan untuk memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat

mengenai berbagai urusan atas dasar kewenangan yang didelegasikan oleh Bupati/Walikota. Kecamatan dengan demikian mulai memperoleh peran penting dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Ini menjadi alasan banyak pihak optimis bahwa era desentralisasi akan membawa perbaikan pada pelayanan publik di daerah.

Namun sebelum pelaksanaan ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 berjalan optimal, perubahan kewenangan kecamatan kembali terjadi setelah diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004. Setelah berlakunya Undang-undang tersebut, kedudukan kecamatan menjadi perangkat daerah Kabupaten/Kota. Kedudukan ini setara dengan Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah maupun Kelurahan. Camat menjadi pelaksana sebagian urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Bupati/Walikota. Kewenangan yang dimiliki Kecamatan berbeda dengan kewenangan yang dimiliki Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah. Bedanya adalah kewenangan yang dimiliki kecamatan sifatnya umum dan menyangkut berbagai aspek dalam pemerintahan dan pembangunan serta kemasyarakatan, tidak seperti Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah yang bersifat khusus.

Pada Pasal 126 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa “Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Hal ini menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki Camat bersifat delegatif. Di samping kewenangan atributif Camat terdapat pada ayat (3) yaitu disebutkan bahwa Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- 1) Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- 2) Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- 3) Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;

- 4) Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- 5) Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- 6) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- 7) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Dalam Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 disebutkan bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selain tugas umum pemerintahan, Camat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang meliputi lima bidang kewenangan pemerintahan, yaitu: bidang pemerintahan, bidang pembangunan dan ekonomi, bidang pendidikan dan kesehatan, bidang sosial dan kesejahteraan serta bidang pertanahan.

Pada tahun 2008 dikeluarkan Peraturan Pemerintah mengenai Kecamatan yaitu PP Nomor 19 Tahun 2008 yang mengatur secara rinci mengenai tugas dan wewenang Camat, baik untuk yang bersifat atributif maupun delegatif. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugas atributif, Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

1. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
3. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan

7. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Sedangkan dalam melaksanakan tugas delegatif, Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

1. perizinan;
2. rekomendasi;
3. koordinasi;
4. pembinaan;
5. pengawasan;
6. fasilitasi;
7. penetapan;
8. penyelenggaraan; dan
9. kewenangan lain yang dilimpahkan

PP Nomor 19 Tahun 2008 mengatur secara rinci mengenai tugas dan wewenang Camat, baik untuk yang bersifat atributif maupun delegatif. Untuk kewenangan delegatif disusun berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Dalam menjalankan tugasnya, disebutkan dalam Pasal 126 ayat (5) dan (6) UU Nomor 32 Tahun 2004, Camat dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Susunan organisasi kecamatan menurut Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 adalah Camat, Sekretaris Camat, sebanyak-banyaknya terdapat lima seksi, serta jabatan fungsional. Sedangkan susunan organisasi kecamatan menurut PP Nomor 19 Tahun 2008 adalah Camat, Sekretaris, paling banyak lima seksi. Sekretariat membawahkan paling banyak tiga subbagian. Tiga seksi yang mesti ada dalam susunan organisasi kecamatan adalah seksi tata pemerintahan, seksi pemberdayaan masyarakat dan desa serta seksi ketentraman dan ketertiban umum. Pemberian kembali kewenangan

atributif ini mengisyaratkan masih dibutuhkannya Kecamatan dalam melakukan pemerintahan umum di daerah.

Karena merupakan perangkat daerah kabupaten/kota, hubungan kerja Camat dengan Bupati/Walikota lebih bersifat hierarkis, dalam Pasal 14 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2008 secara tegas disebutkan bahwa “Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota melalui Sekretaris Daerah”. Hubungan kerja Camat dengan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah bersifat koordinasi teknis fungsional, hal ini sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 28 ayat (1) PP Nomor 19 Tahun 2008 sedangkan dengan Pemerintah Desa bersifat koordinatif dan fasilitasi. Hubungan kerja antara Camat dengan Lurah bersifat koordinatif, hubungan ini terjadi karena delegasi kewenangan yang dijalankan oleh Lurah berasal dari Bupati/Walikota, sehingga Lurah pun bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Hubungan kerja Camat dengan instansi vertikal yang ada di kecamatan bersifat koordinasi teknis fungsional. Hal ini sesuai dengan amanat PP Nomor 19 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa “Hubungan kerja kecamatan dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya bersifat koordinasi teknis fungsional”.

Dengan ketentuan seperti itu, kewenangan/urusan Kecamatan dirasakan sangat terbatas. Tidak mengejutkan jika banyak permasalahan yang muncul dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan umum maupun penyediaan pelayanan publik pada khususnya.

E. Penutup

Agar dapat merealisasikan prinsip-prinsip pelayanan publik yang ideal yang mengikuti prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana didiskusikan di bagian awal tulisan ini, maka optimalisasi fungsi kecamatan harus dilakukan. Langkah awal yang harus dilakukan adalah: Pertama, memahami apa jenis pelayanan yang paling dibutuhkan oleh masyarakat; Kedua, memahami sebagaimana pelayanan yang dibutuhkan tersebut harus dilakukan. Apabila dua

hal tersebut dapat dipahami oleh pemerintah daerah maka tugas berikutnya yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah menyusun struktur organisasi dan sekaligus mekanisme kerja yang lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat tersebut.

Restrukturisasi dan reorganisasi pemerintah daerah yang relevan untuk merespon kebutuhan pelayanan masyarakat tersebut salah satunya adalah organisasi kecamatan. Apabila mengikuti prinsip *subsidiarity* dalam implementasi desentralisasi dan otonomi daerah, maka cara yang paling efektif dan efisien dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah menyerahkan urusan pelayanan tersebut kepada level pemerintah terbawah (desa atau kecamatan) apabila memang level pemerintah terbawah tersebut pada dasarnya dapat melaksanakan tugas pelayanan publik tersebut dengan baik. Prinsip yang lain adalah *trust*. Apabila level pemerintahan terendah sudah mengeluarkan surat keterangan, misalnya perijinan, maka tidak perlu ijin tersebut melalui serangkaian verifikasi sampai pada level kabupaten/kota. Dalam konteks ini, maka posisi kecamatan menjadi penting karena kecamatan dapat diberi mandat yang lebih besar untuk menyelenggarakan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Mengapa kecamatan layak dijadikan sebagai ujung tombak pelayanan publik untuk membantu mewujudkan tujuan otonomi daerah. Dari perspektif masyarakat ada beberapa alasan, yaitu: (i) sebagian besar masyarakat saat ini masih tinggal terpencar jauh dari pusat ibu kota kabupaten, sehingga apabila pelayanan publik dipusatkan di ibu kota kabupaten jelas akan mempersulit masyarakat; (ii) jaringan jalan dan transportasi yang ada di Indonesia sangat bervariasi sehingga tidak semua masyarakat memiliki akses yang sama untuk menjangkau pelayanan di ibu kota kabupaten; (iii) *ability to pay* masyarakat berbeda-beda, sebagian besar masyarakat di Indonesia saat ini kemampuannya untuk membayar pelayanan yang dibutuhkan masih rendah, sehingga upaya untuk mengurangi biaya pelayanan dengan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan merupakan pilihan yang sangat masuk akal; (iv)

pengetahuan tentang tingkat kegunaan pelayanan bagi masyarakat juga berbeda-beda. Sebagian besar masyarakat masih menganggap berbagai bentuk perijinan, misalnya IMB, bukan merupakan kebutuhan masyarakat. Sehingga jika pelayanan untuk memperoleh berbagai jenis perijinan tersebut sulit dijangkau, mahal, dan membutuhkan waktu yang lama untuk mengurusnya akan semakin membuat jenis pelayanan yang demikian makin sulit diakses masyarakat. Padahal bentuk-bentuk pelayanan yang demikian sebenarnya lebih dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk memberikan perlindungan (*protective regulatory policy*) bagi masyarakat luas sehingga adalah tugas pemerintah untuk membuat pelayanan tersebut menjadi mudah sehingga fungsi proteksi bisa diwujudkan.

Dari perspektif kabupaten, pilihan untuk menempatkan beberapa bentuk pelayanan yang paling dibutuhkan masyarakat pada level kecamatan juga memiliki beberapa faktor imperatif, antara lain sebagai berikut: (i) pemberdayaan kecamatan akan membuat struktur organisasi kabupaten/kota lebih ramping karena beberapa urusan sudah dapat diselesaikan pada level organisasi terbawah; (ii) mampu mewujudkan prinsip pelayanan yang responsif, efektif dan efisien; (iii) merealisasikan demokrasi pada level terbawah dengan makin mendekatkan pelayanan pada masyarakat dan mendorong partisipasi masyarakat dalam menentukan jenis, cara, dan kepentingan pelayanan tersebut bagi diri mereka.

Apabila disepakati bahwa kecamatan dapat dijadikan sebagai ujung tombak penyediaan pelayanan publik, apa langkah-langkah yang harus diambil untuk dapat mewujudkan gagasan tadi. Sebagaimana dinyatakan di depan, langkah pertama adalah mengkaji apa kebutuhan pelayanan yang paling esensial bagi masyarakat saat ini, apa kendala yang mereka hadapi dalam memperoleh pelayanan tersebut, dan apakah pelayanan tersebut dapat diberikan pada level pemerintahan yang terbawah merupakan beberapa pertanyaan pokok yang harus dijawab terlebih dahulu sebelum disepakati bahwa jenis pelayanan tersebut kemudian dapat diserahkan kepada kecamatan. Dari kajian tersebut

diharapkan akan muncul suatu pola pelayanan publik pada level terendah yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat dan dapat dilayani oleh kecamatan. Baru setelah itu model kelembagaan kecamatan serta kewenangan yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan tersebut dapat dirumuskan sesuai dengan pola kebutuhan pelayanan tadi. Tentu idealnya struktur kelembagaan kecamatan yang mampu menyelenggarakan kebutuhan pelayanan publik yang responsif dan berkualitas tersebut tidak seragam, melainkan kontekstual sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Referensi

- Briscoe, John and Harvey Garn. 1995. "Financing Water Supply and Sanitation Under Agenda 21." *Natural Resources Forum*, 19(1): 59-70.
- Dwiyanto, A. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gama Press.
- Dwiyanto, A. et.al. (2002). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. et.al. (2003a). *Teladan dan Pantangan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Dwiyanto, A. et.al. (2003b). *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Frederickson, H.G. 1992. "Painting Bulls-Eyes around Bullet Holes". *Governing* V 6 (1).
- Kaiser, K. dan Pattinasarany, D. 2005. 'Service Delivery, and Governance in Indonesia: Findings from the DGS1+/2004'. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2007. 'Indonesia Public Expenditure Review 2007'. Washington, D.C.: WB.
- Kei Ho, A.t and Coates, P. 2002. "Citizen Participation: Legitimizing Performance Measurement as a Decision Tool". *Government Finance Review*, April.
- Laing, A. 2003. "Marketing in the public sector: Towards a typology of public services". *Marketing and Theory*. V 3 (4): 427-445

- Litvack, Jennie and Jessica Seddon. 1999. "Decentralization Briefing Notes." World Bank Institute Working Papers, The World Bank.
- Oates, Wallace. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 3.
- Ostrom, E, Larry S, and Wynne, S. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Westview Press.
- Pramusinto, A. 2005. 'The Dynamic of Change in Decentralisation: Implications for Local Government-Business Relations. A Case Study of Decentralisation in Sidoarjo, East Java, Indonesia". *Disertasi*, The Australian National University. Canberra.
- Ridwan. 2009. *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Schmidt, F and Strickland, T. 1998. *Client Satisfaction Surviving*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development Development, Citizen-Centre Services Network.
- Stiglitz, J.E. 1988. *Economic of the Public Sector*. New York: W.W Norton and Company Ltd.
- Stiglitz, J.E.. 2006. *Making Globalization Work*. New York: W.W Norton and Company Ltd.
- Widyanti, F. and Suryahadi, A. 2008. *The State of Local Governance and Public Services in the Decentralized Indonesia in 2006: Findings from the Governance and Decentralization Survey 2 (GDS2.)* Jakarta: SEMERU.

BAB 3

**KESIMPULAN
DAN
PENUTUP**

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil seminar “Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik”. Berikut ini poin-poin penting yang dirumuskan, yaitu:

1. Kondisi eksisting sekarang yakni Kecamatan merupakan lembaga pemerintah yang secara historis sudah sangat mengakar dalam masyarakat Indonesia.
2. Akan tetapi Kecamatan harus menghadapi beberapa permasalahan akibat perubahan kebijakan dan kurangnya kesediaan untuk memberdayakan fungsinya, sehingga perannya semakin kabur.
3. Masih sedikit Bupati/Walikota yang mau mengoptimalkan peran Kecamatan dengan cara memberikan pelimpahan kewenangan diikuti dengan alokasi sumber daya anggaran, SDM dan struktur kelembagaan yang mencukupi.
4. Solusi yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan tersebut:
 - a. Penguatan kelembagaan & fungsi Kecamatan;
 - b. Perubahan status sebagai “Badan Koordinasi Kewilayahannya”;
 - c. Pembubaran Kecamatan;
5. Ketika penguatan kelembagaan yang dipilih, maka ada beberapa langkah yang harus dilakukan, yaitu:
 - a. Terfokus pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat, sehingga tidak lagi disibukkan oleh urusan administratif-birokratis.
 - b. Memberikan porsi besar kepada Kecamatan untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, antara lain dengan melaksanakan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).
 - c. Menyusun kelembagaan Kecamatan dengan berdasar kepada:
 - Kuantitas dan jenis pelayanan publik kepada masyarakat;
 - Beban kerja Kecamatan; dan
 - Aksesibilitas masyarakat.sehingga tercipta kinerja yang efektif dan efisien.
 - d. Menciptakan jeaging kerja dan pola kemitraan dengan *stakeholders* lainnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik di tingkat Kecamatan maupun Desa/Kelurahan.
6. Salah satu contohnya adalah dengan menata perijinan sehingga tidak hanya berdasarkan visi jangka pendek, tetapi melihat *impact* terhadap

kondisi sosial dan fisik lingkungan di sekitarnya termasuk *economical growth*.

PENUTUP

Demikian Prosiding Seminar “Model Kelembagaan Kecamatan Berbasis Pelayanan Publik”. Semoga dapat memberikan manfaat sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan nasional tentang kelembagaan kecamatan sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah.

LAMPIRAN 1.**DISKUSI DAN TANYA JAWAB****1. Dadang Wihana, Setda Kota Depok**

- a. Apabila dilihat dari Prinsip-prinsip manajemen, camat dimana?
- b. Jika dianalogikan hirarki pemerintahan, kalau camat dianalogikan sebagai unit perantara, bagaimana
- c. Pandangan yang berbeda tentang “Pamukti Praja” dimana yang diurus pemerintah adalah dari lahir sampai mati.

Pak Sadu:

Kecamatan bukan unsur staff, lini maupun auxiary dalam PP 41 disebutkan kecamatan unsur pelaksana teknis koordinasi menjadi simpang siur karena peraturan yang ada sudah tidak berlaku. PP 13/2007, kerjasama menjadi kewenangan Kepala Daerah. PP 19/2008, 5 koordinasi, 1 pembinaan (berbeda istilah). Uu 5 tahun 1974 merupakan konsep yang paling tepat untuk negara Indonesia.

Pamong Praja kurang cocok karena asrtinya mengemong, padahal kedudukan dengan masyarakat sama disini.

Pak Tri:

Pemerintah lebih banyak melakukan fungsi-fungsi administrasi. Pelayanan administrasi ada 2 yaitu perizinan dan non perizinan. perijianan bukan menjadi rekayasa pembangunan tp untuk kepentingan-kepentingan jangka pendek. Ada 5 hal perijinan menjadi rekayasa pembangunan :

- a. Tetib hukum dan tertib social di masyarakat
- b. Perijinan harus mampu mengentaskan kemiskinan
- c. Perijinan harus mendorong pertumbuhan ekonomi dan sector riil

2. Pak Ade (PKP2A I LAN)

- a. Bagaimana hubungan kelembagaan secara institusional kecamatan dengan desa?
- b. Undang-undang dari tahun 74 - 2004 hanya mengatur system saja, bagaimana pendapat pembicara?

Pak Heru

Desa merupakan otonomi asli merupakan hasil dari sejarah. Sehingga daerah pedesaan barangkali lebih berperan empowringnya, lebih berperan pemberdayaan, sehingga yang lebih cocok untuk pamukti praja yang bapak sarankan barangkali daerah-daerah pinggiran, karena perlu sentuhan-sentuhan. Yangs elanjutnya yang terkait dengan perijinan, betul sekali bahwa ketika kita memberikan sebuah rekomendasi lebih banyak yang administratif, masih jarang barangkali di antra kita yang mencoba berani berbeda. Ketika disana ada aspek-aspek yang mungkin akan menimbulkan masalah sosial, seringkali kita melengkapi atau menuntut orang itu sesuai kelengkapan administratif, nah persolannya tuntutan masyarakat pun seperti itu Pak. Mereka menuntut "Loh ini sudah lengkap secara administratif, kenapa Bapak tidak mau memberikan pelayanan administratif" Jadi itu suatu tanggapan dari kami.

3. Dea Angkasa Putri Supardi (Staff Pengajar Universitas Snggbuana-YPKP)

Mendengar pemaparan dari bapak-bapak di depan bahwa kita mengetahui bahwa administrasi negara di Indonesia selama ini belum efektif dan efesien, seperti halnya eklembagaan kecamatan masih banyak kekurangan. Terkait dengan itu saya berpikir bahwa kita mempunyai badan koordinator wilayah (BKPP), itu fungsi dan perannya tidak terasa di masyarakat. Bahkan masyarakat tidak kenal apa itu BKPP. Kemudiaan saya juga tertarik dengan konsep penguatan kelembagaan kecamatan dari Bapak Tri. Sejauhmana ruang lingkup dari penguatan kelembagaan kecamatan itu sendiri karena saya mempertanyakan apakah status otda akan berubah dari Kota/Kabupaten ke Kecamatan seperti itu Saya juga ingin bertanya kepada Pak heru, bagaimana pola hubungan dengan lembaga lainnya jika kecamatan punya fungsi-fungsi lain seperti itu.

4. Wicky (Kabupaten Banyumas)

Sharing pengalaman bapak, pada tahun 2005 di kabupaten kami kebetulan 6 kewenangan dilimpahkan ke kecamatan antara lain HO Rumah tinggal (semua rumah tinggal) SIUP di bawah 50 juta, izin rumah makan kategori D, salon kecantikan. Memang benar setiap kewenangan yang dilimpahkan itu harus ada political will dari Kepala Daerah. Tanpa ada political will maka seperti yang disampaikan Pak Sadu bahwa dinas selalu menyampaikan 'kewenangan saya diambil'. Namun sebenarnya itu hanya kiasan saja, maksudnya adalah uang saya diambil karena melekat

di dalam perijinan disitu adalah retribusi yang memungkinkan terjadinya pungli. Jadi memang itu terjadi di kami bapak bahwa kewenangan ini sebenarnya melimpahkan kolusi serta melimpahkan pungli. Hal ini juga terjadi karena tidak disertai dengan pelimpahan dana artinya anggaran bagi kecamatan ini tidak ditambah. Hal ini karena tidak ada politic will, permasalahannya uangnya tidak ada jadi pemberian ini, pembuatan plat IMB misalnya, anggaran pembuatan plat ini tidak disampaikan ke kecamatan. Juga untuk form (formulir) dan sebagainya. Yang terjadi akhirnya kecamatan menarik kebutuhan ini dari masyarakat akhirnya memang terjadi, tidak untuk pribadi artinya untuk pegawai di kecamatan, tetapi memang riel untuk kebutuhan itu sehingga di kecamatan ada kotak ajaib, saya kira di semua kecamatan ada kotak ajaib semacam bagi masyarakat, 'silahkan mengisi sesuai kerelaannya atau kecamatan tidak mematok.

Kemudian yang kedua pelimpahan kewenangan ini tidak efektif tanpa adanya koordinasi dengan instansi vertikal lainnya. Contoh kami sudah menginventarisasi kewenangan apa saja yang sudah dilimpahkan yaitu adalah yang banyak jelas berhubungan dengan masyarakat seperti KTP, KK, kemudian akta capil, akta kelahiran, ini jelas sangat dibutuhkan, tetapi dari sisi peraturan perundang-undangan ini tidak boleh ditandatangi oleh Camat, karena harus masih menjadi kewenangan dinas capil, sementara itu masyarakat sangat jauh jika harus mengakses ke kabupaten. Kemudian tidak ada upah pungut/retribusi sehingga ah kecamatan hanya dikasih tanggung jawabnya saja, tetapi tidak ada dari sisi keuangan.

Kemudian yang ketiga dari sisi keuangan, di UU Keuangan saya lupa nomor berapa bahwa pajak itu harus ditarik oleh daerah di tingkat kabupaten yaitu Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah. Kami pernah melimpahkan kaitannya dengan pajak hiburan umum, pajak hotel, restoran. Sebenarnya efektif dilapangan karena jelas sangat dekat dengan masyarakat. Tapi karena dilarang oleh UU ini akhirnya menjadi temuan, sehingga dikembalikan kepada pemerintah di kabupaten dan tidak dilaksanakan lagi di tingkat kecamatan. Jadi dari pengalaman kami, kami sepakat dengan pendapat para akademisi bahwa ke depan kecamatan ini lebih difokuskan pada pelayanan terpadu satu pintu di tingkat kecamatan, karena memang fungsi koordinasi terhadap SKPD lain. Dalam hal ini UPT, Dinkes punya Puskesmas, Dinas Pendidikan punya sekolah, ini tidak mempan pak, camat suruh mengkoordinasikan UPT-UPT di tingkat kecamatan pak, karena tidak jelas. Satu tidak jelas

tata hubungan kerjanya, mereka punya dua atasan. Di satu sisi dia dikoordinasikan oleh Kepala Dinasnya, di sisi lain dia dikoordinasikan oleh camat, seperti itulah di lapangan. Termasuk kami punya penyuluhan pertanian lapangan, penyuluhan KB, walaupun missal penilaian DP3 dilakukan oleh camat tetapi punya konflik kepentingan dengan kepala di dinasnya masing-masing. Seperti itu sharing dari kami pak bahwa kenyataan di lapangan pelimpahan kewenangan sering kali disertai dengan pelimpahan penyalahgunaan kewenangan, kurangnya SDM, Sumber daya keuangan, masalah personel juga pak, contoh kita mendelegasikan kewenangan IMB, tidak disertai dengan delegasi personel, kami mempunyai 27 kecamatan. Nah di dinas cipta karya harus 27 orang personel yang didelegasikan ke kecamatan, sehingga terjadi resistensi dari dinas dan personel sendiri. Di dinas karena mereka akan menguntungkan bagi dia jika ditempatkan di dinas daripada di kecamatan, karena kita tahu statusnya jelas berbeda.

Jawaban:

1. **Pak Tri**

Sebenarnya kalau kita bicara hubungan desa dengan kecamatan seperti yang disampaikan oleh Prof. Sadu, desain kelembagaan kecamatan itu sangat tergantung dengan desain kelembagaan desa karena desa/kelurahan dan kecamatan sama-sama entitas pemerintah di bawah kabupaten, jika serta sama-sama kembangkan ini menjadi tidak efektif dan efisien, benar sekali apa yang dikatakan pak Sadu. Desa sekarang sudah masuk dalam revisi UU Pemerintahan Daerah, dimana pengaturan tentang desa akan dilepas menjadi UU tersendiri, nah itu harus jelas dulu sehingga jelas bagaimana hubungan kecamatan tetapi kalau boleh saya berwacana, jadi kalau kita ingin memberdayakan pemerintah desa apabila memang seperti dati yang disampaikan Pak Sadu implikasinya ada di Cina, ini ada kecamatan Hua Hai Lu dari Distrik Baik Sia, kota Najin Propinsi Gian Tsu. Jadi, disana kewenangan-kewenangan sub distrik Hua Hai Lu itu dilimpahkan ke desa. Sekrang pertanyaannya desa di kita ada dua pola tadi, dalam pengertian yang mana yang dimaksud dengan desa. Apakah dalam pengertian desa sebagai governance society tadi ataukan sebagai goverment. Kita mengatakan desa apalagi dalam koridor UU Pemerintahan daerah itu adalah entitas yang otonom artinya self local goverment, seperti yang dikatakan Prof. Sadu. Kita otonominya adalah otonomi pemberian, tetapi yang otonomi pengakuan itu adalah sebagai self governance society.

Desa yang sudah eksis sebelum adanya UU Dasar 1945. Sebelum adanya UU Pemerintahan daerah, mereka sudah ada pemerintah pusat tinggal mengakui saja. Dalam konteks di Cina ini, dalam pemerintahan yang dimaksud desa adalah self governing society tadi, ini contohnya adalah urusan jalan yang diserahkan dari kecamatan dan kecamatan di Bia Tsu ini dihapus. Apa yang terjadi jika kecamatan dihapus, urusan yang ada dikecamatan dilimpahkan ke desa. Ini yang terjadi di sana. Hasilnya overall improvement eficiency. Datanya yang ditujukan disana adalah pegawai berkurang 52% sebagian diturunkan di desa, sebagian pensiun dini, sebagian masuk ke unit-unit lain di kabupaten/kota tersebut. Dari aspek anggaran seperti yang disampaikan Bapak Kepala di depan. 90% kita hanya habis untuk biaya aparatur. Disana tidak terjadi, justru biaya administrasi turun drastis dari 1 juta U\$ per tahun menjadi 541 ribu U\$ per tahun jadi turun setengahnya. Ini dampak luar biasa jika kita ingin mencontoh kasus di cina. Nah apa yang tadi disampaikan oleh mbaknya. Pertanyaannya apakah otonomi daerah akan diturunkan dari kabupaten ke kecamatan. Nah sekarang pertanyaannya bukankah kecamatan dan kabupaten itu sama-sama di daerah. Kita bicaranya kan otonomi daerah bukan otonomi pemerintahan daerah, otonomi daerah itu seharusnya dirasakan sama-sama oleh pemerintah daerah, oleh kecamatan, oleh kelurahan, dan oleh komponen-komponen masyarakat di kabupaten tersebut. Maka kalau kita dalam UU Pemda, otonomi daerah itu bukan otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah tetapi otonomi yang diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum di daerah. Nah pengertian kesatuan masyarakat hukum di daerah bukan hanya pemerintah daerah, karena selama ini pemerintah daerah itu hanya dipersepsikan otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah, komponen-komponen kesatuan masyarakat hukum yang lain menjadi terabaikan, kelurahan, kecamatan, LSM, NGO, RT, RW menjadi terabaikan. Mereka tidak tahu apa fungsinya, anggarannya dari mana, dan seterusnya. Semua tergantung maunya bapak bupato. Apapun bisa terjadi seperti apa yang dikehendaki bapak bupati. Jadi saya kira begitu. Jadi kita tidak akan menurunkan, tetapi justru memperjelas otonomi daerah itu ya untuk kesatuan masyarakat hukum di daerah termasuk kecamatan, apakah dengan pelimpahan wewenang, penguatan kelembagaan dan seterusnya, saya kira demikian.

2. Pak Heru

Pandangan mengenai seseorang yang berhasil dalam suatu jabatan tetapi disiplin ilmunya berbeda dengan jabatan.

Ya Memang harus diakui bahwa seringkali tidak ada korelasi antara lulusan dengan nanti pekerjaan, seperti Insinyur jadi Kepala Arsip, sekarang itu lebih mengandalkan pengalaman. Hanya memang di Dikti ini sedang digodog bahwa setiap program studi itu harus mempunyai satu kompetensi inti, sehingga jelas sebetulnya lulusan pada titik sekian semester itu bisa menjadi apa dilihat dari *knowledge* nya *skill, ability* dan *attitude*. Hardskill dan softskill. Dan sekarang Ibu Ila sedang menata ulang program-program studi kompetensi lulusannya seperti apa. Kalau kompetensi yang ditawarkan itu ternyata tidak spesifik, ada di prodi lain, maka prodi itu dihapus atau digabung. Jadi kompetensinya jelas, sehingga nanti dengan penajaman kompetensi lulusan, angkatan kerja, termasuk juga birokrasi lebih clear gitu. Sebetulnya untuk fungsi-fungsi yang ada di lingkungan kerjanya itu membutuhkan lulusan yang mana. Ini yang dirubah itu PP 63 tentang program studi dan kompetensi inti dari masing-masing program studi, tapi sekrang kan hanya judulnya saja, "saya butuh lulusan aministrasi negara misalnya. Hal kemudian ada sarjana administrasi publik yang kebetulan kompetensinya sama tetapi namanya beda begitu ya. Nah nanti yang dikenali oleh masyarakat kerja bukan nama prodinya tetapi outputnya, begitu standar seperti itu akan mengetahui. Standar kompetensi hardskill/softskill yang bisa lebih spesifik melihat. Nah ini lebih cocok. Nah sekarang memang banyak prodi yang kompetensinya generalis, spesialis, sehingga dia bisa jadi apa saja.

3. Pak Gering

Terkait tentang koordinasi sudah disampaikan oleh Pak Sadu. Ketika ada PP No. 6 Tanhun 88 itu kan tentang koordinasi instansi vertikal di wilayah, tetapi itu pun juga gagal juga pada zman itu. Apalagi camat tidak masuk dalam instansi vertikal di daerah, bagaimanapun dia punya tugas dari pemerintah pusat tadi dari pasal 126. PP 19 tahun 2008, sebetulnya kalau bicara koordinasi, sebenarnya orang harus mau menghargai peran, sepanjang orang masih melihat orang koordinasi tidak jalan, tetapi kalau orang mau menghargai peran, koordinasi akan jalan. Nah ini sebuah kultur yang harus kita bangun.

4. Pak Joni

Pandangan-pandangan tentang hasil penelitian yang dusah dilakukan termasuk juga bahwa pemberdayaan kecamatan di kota itu tidak perlu, tetapi justru di pesisir, pegunungan itu yang diperlukan. Berikutnya tentang perijinan.

Saya ingin sedikit sumbang saran tentang apa yang tadi didiskusikan. Beranjak dari filosofis dasar bahwa kondisi kita sangat beragam, sangat enprofits seperti tadi saya sampaikan kondisi kecamatan di kepulauan dengan di kota itu berbeda, dimana kompleksitas beda, kalau kita sepakat dengan filosofis tersebut, ke depan saya mempunyai pemikiran bahwa desentralisasi yang selama ini kita setting yang cenderung homogen kita harus rubah sekarang menjadi paradigma heterogen baik dalam konteks desentralisasi bahkan mungkin akan berimplikasi pada bisa dikatakan model pemerintahan yang beragam satu dengan daerah yang lain. Ini terkait dengan apa yang tadi dibicarakan, salah satunya misalnya terkait dengan apa yang disampaikan oleh Mas Tri, opsi tentang pembubaran kecamatan, saya melihat ada satu peluang mungkin saja, ada suatu daerah misalnya di kota kecamatan ini harus melakukan satu perubahan peran. Beda lagi dengan kecamatan di suatu kabupaten. Kecamatan di kota memiliki kompleksitas dan sarana prasarana yang jauh berbeda dengan di kabupaten, sehingga tidak tertutup kemungkinan ke depan ada dua pilihan di kota, apakah kelurahan yang dibubarkan atau malah kecamatan. Ini menjadi pilihan, ini sejalan dengan pemikiran saya mungkin ke depan itu harus ada upaya untuk menyederhanakan pemerintahan yang sekarang ini lebih kompleks. Terus terang seperti tadi yang dikatakan, saat ini pemerintah tidak efektif dan efisien. Setting kelembagaan atau pemerintahan saat ini dibangun lebih banyak didasarkan oleh kepentingan-kepentingan elit, bukan kepentingan -kepentingan masyarakat. Pembentukan lembaga-lembaga sekarang ini terjadi baik di level pusat maupun daerah sering dilandaskan oleh kepentingan-kepentingan individu. Kalau ada masalah di bentuk lembaga, bukan permasalahan-permasalahan yang muncul di masyarakat sering terjadi seperti itu. Kalau memang itu terjadi /disepakati pola ini harus dilakukan perubahan yang cukup mendasar di level pemerintahan kita ke depan. Apabila itu dilakukan ini juga terkait dengan koordinasi yang tadi disinggung. Memang budaya kita saat ini yang sering dibangun koordinasi vertikal. Ketika uu 5 tahun 1974 koordinasi yang dibangun oleh gubernur ke bupati itu lebih banyak koordinasi vertikal, koordinasi komando, yang bisa dikatakan pada sat ini yang tadinya koordinasi

vertikal atau komando menjadi kordinasi fungsional. Dalam konteks desa-desa juga pada saat yang lalu juga koordinasi vertikal menjadi koordinasi fungsional, terjadi permasalahan, karena ketika membangun sistem. budaya yang dibangun, yang dikembangkan tidak tersentuh hanya kerangkanya saja. Kadang-kadang kita tidak mempersoalkan.

Nah persoalan lain yang juga muncul terkait dengan pelimpahan kewenangan, penyakit lama muncul. Dulu pada waktu UU 5 tahun 1974 daerah mengkritisi pusat bahwa departemen-departemen seperti teknis/kementerian enggan memberikan kewenangannya kepada daerah dan ini terjadi di daerah. Seperti yang disampaikan Prof Sadu bahwa memang kewenangan itu dilimpahkan dari bupati ke kecamatan bukan dari dinas kepada camat. Memang ini bukan suatu redistribusi. Tetapi yang terjadi sekarang ini dinas-dinas mempunyai resistensi yang cukup tinggi. Ketika kewenangan yang selama ini dilakukan ditarik kembali kepada bupati kemudian dire distribusikan kepada yang lain. Resistensinya begitu kuat dengan berbagai alasan atau kekhawatiran kecamatan dikhawatirkan tidak mampu melaksanakan kewenangan tersebut. Ditakut-takuti sehingga pelimpahan kewenangan itu tidak bisa secara maskimal. Ditambah lagi ketika delegasi/pelimpahan wewenang itu tidak didukung dengan arahan dan prasarana yang dibutuhkan, 3Pnya tidak dipersiapkan. Hal ini terjadi. Jadi kentara sekali. Beberapa daerah telah melakukan pelimpahan kewenangan kepada kecamatan, tetapi menjadi persoalan ketika mereka tidak diberikan limpahan terkait dengan 3 Pnya. Terkait dengan personel, sering terjadi tugas sudah dilimpahkan tetapi personel yang memiliki kemampuan yang terkait dengan tugas tersebut tidak diberikan. Sering terjadi persoalan. Bahkan kadang-kadang kita masih melihat di daerah, kecamatan/kelurahan itu menjadi tempat bisa dikatakan pembuangan dari personel-personel yang tidak dipakai atau tidak memiliki kapasitas di level dinas. Dan di level pegawai secara individual, pegawai itu masih merasa lebih bergengsi bekerja di dinas daripada di kecamatan/kelurahan. Ini menjadi persoalan secara organisatoris maupun secara individual.

Saya juga sedikit urun rembug tentang perijinan. Paradigma yang selama ini selalu menyelimuti teman-teman di daerah bahwa perijinan selalu dikaitkan dengan penerimaan keuangan daerah. Ini yang mungkin harus diluruskan. Ini seperti yang digambarkan mas tri bahwa bukan itu. Perijinan-perijinan bukan sumber keuangan, bukan sumber untuk memungut uang dari masyarakat, bukan, perijinan hanya salahsatu instrumen dari pemerintah untuk public protection, untuk melindungi

masyarakat secara individual naupun kolegial. Masyarakat secara individual adalah dalam rangka mencegah sesuatu yang bisa dikatakan merugikan bagi individual, jangan sampai IMB yang dikeluarkan oleh pemerintah mengakibatkan kecelakan yang merugikan individu. Ijin-ijin yang dikeluarkan juga untuk melindungi masyarakat, ketika terjadi perubahan dari lahan hijau menjadi lahan perumahan, ini harus diproteksi, jangan sampai ini terjadi persolan lingkungan semakin merebak, tidak hanya individu tetapi masyarakat. Bahkan masyarakat bukan hanya masyarakat satu daerah, tetapi mungkin lebih banyak daerah lagi yang mengalami satu persolan akibat dikeluarkannya ijin tersebut. Ini mungkin yang perlu diluruskan bahwa perijinan bukan sumber keuangan atau pendapatan bagi suatu daerah.

5. Pak Tri

Setahu saya dulu di Jawa Barat bu, da yang namanya Bakorwil, dulu menggantikan karisidenan , tetapi di provinsi-provinsi lain seperti di Kalimantan, sepertinya tidak ada Bakorwil. Tetapi begini apakah Bakorwil itu kira-kira dapat dipertahankan. Dalam konteks otonomi daerah karena Bakorwil adalah lembaga yang termasuk lembaga teknis daerah yang berfungsi tertentu, dalam hal ini koordinasi. Selain bakorwil, sebenarnya Bappeda itu adalah badan koordinasi, perencanaan, da juga Badan perencanaan Modal itu sifatnya koordinatif. Jadi Lemtekda kalau sekali lagi kita kaitkan dengan teori Henry bahwa disana ada tecnostucture itu bahwa semuanya harus eksekusi tidak, juga koordinasi. Jadi dua hal yang merupakan ciri dari organisasi technostucture, eksekusi seperti BKD, Badan Diklat langsung menyelenggarakan, tetapi ada yang sifatnya koordinatif. Nah sekarang pertanyaannya Bakorwil, apa yang dikoordinasikan, perencanaan wilayah sudah oleh Bappeda misalkan, perencanaan modal sudah oleh BKPM, nah Bakorwil apa yang dikoordinasikan. Nah bakorwil pada hal ini apakah nanti pada level propinsi sebagai pengganti eks karisidenan atau di tingkat kabupaten sebagai pengganti kawedanan. Yang dikoordinasikan adalah hal-hal yang sifatnya eksternalitas yaitu hal-hal yang dampaknya lintas daerah seperti di singgung oleh Pak Sadu. Urusan-urusan misal jalan, sepanjang jalan nya adalah jalan lintas kecamatan, maka Bakorwil penting, kalau di Kaltim itu ad Sungai Mahakam bapak ibu sekalian, melintasi 3 kabupaten/kota, Kutai Barat, Kutai Kertanegara dengan Samarinda. Samarinda di Hilir, Kutai Barat di Hulu. Apa yang terjadi jika di Hulu terjadipencemaran, yang rugi adalah Samarinda kemudian di Kutai

Timur, ada Bontang misalnya. Bontang setiap tahun banjir, dan mereka mengatakan “ini kiriman dari Kutai Timur”. Pemerintah Bontang menawarkan bagaimana kalau saya membangun sebuah waduk, tetapi saya membangunnya di Kutai Timur, karena Kutai Timur tidak memberi ijin, bangunan itu tidak jadi. Kasus lagi misalnya di Tangerang, untuk mencegah banjir di Ibu Kota, pernah akan dibangun waduk di Tangerang. Tiba-tiba oleh Tangerang bangunan itu di jebol oleh pemerintah Tangerang karena tidak ada ijin dari pemerintah Tangerang. Nah ini contoh dari tidak adanya koordinasi lintas kecamatan, lintas kabupaten. Karena tidak ada lembaga koordinasi Bakorwil. Sebenarnya tidak hanya mengkoordinasikan tetapi didorong juga agar nantinya ini harus menciptakan, mendorong terjadinya kerjasama. Kerjasama dalam konteks kewilayahan kabupaten, kerjasama antar tingkat kecamatan, atau dalam kewilayahan provinsi, kerjasama antar tingkat kabupaten begitu seterusnya.

6. Pak Gering

Memang ada beberapa butir yang belum diklarifikasi dari pertanyaan-pertanyaan yang muncul. Sebelum ditutup, saya ingin membacakan rumusan singkat yang dikerjakan oleh teman-teman. Rumusan seminar tersebut adalah sebagai berikut:

- Kondisi eksisting sekarang yakni Kecamatan merupakan lembaga pemerintah yang secara historis sudah sangat mengakar dalam masyarakat Indonesia.
- Akan tetapi Kecamatan harus menghadapi beberapa permasalahan akibat perubahan kebijakan dan kurangnya kesediaan untuk memberdayakan fungsinya, sehingga perannya semakin kabur.
- Masih sedikit Bupati/Walikota yang mau mengoptimalkan peran Kecamatan dengan cara memberikan pelimpahan kewenangan diikuti dengan alokasi sumber daya anggaran, SDM dan struktur kelembagaan yang mencukupi.
- Solusi yang ditawarkan untuk mengatasi permasalahan tersebut:
 - 1) Penguatan kelembagaan & fungsi Kecamatan;
 - 2) Perubahan status sebagai “Badan Koordinasi Kewilayahan”;
 - 3) Pembubaran Kecamatan;
- Ketika penguatan kelembagaan yang dipilih, maka ada beberapa langkah yang harus dilakukan, yaitu:
 - 1) Terfokus pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat, sehingga tidak lagi disibukkan oleh urusan administratif-birokratis.

- 2) Memberikan porsi besar kepada Kecamatan untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, antara lain dengan melaksanakan kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN).
 - 3) Menyusun kelembagaan Kecamatan dengan berdasarkan kepada:
 - Kuantitas dan jenis pelayanan publik kepada masyarakat;
 - Beban kerja Kecamatan; dan
 - Aksesibilitas masyarakat.
 sehingga tercipta kinerja yang efektif dan efisien.
 - 4) Menciptakan jejaring kerja dan pola kemitraan dengan *stakeholders* lainnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik di tingkat Kecamatan maupun Desa/Kelurahan.
- Salah satu contohnya adalah dengan menata perijinan sehingga tidak hanya berdasarkan visi jangka pendek, tetapi melihat *impact* terhadap kondisi sosial dan fisik lingkungan di sekitarnya termasuk *economical growth*.

Penutupan

Bapak Asmawi (Kepala LAN)

Baik saya kembali saja lagi, pertama panitia yang melakukan penelitian, tidak hanya putus di kajian dan seminar. Ngajinya harus khatam artinya yang ingin saya katakan ini baru awal, pengenalan, belum *clear* rekomendasinya, kecamatan mau diapain.

Kemudian istilah, memang banyak istilah jawa dulu, seperti pangreh, pamong, pegawai, abdi, memberikan nomenklatur ini harus pas. Tapi Prof Sadu, pramu praja, pamukti, kembali lagi masalahnya kita menafsirkan itu pelayanan publik bahwa pelayanan publik itu semua. Karena itu, ada Guru Besar membedakan layanan sipil sama layanan publik. Layanan sipil itu *civil right*. KTP itu kita ndak perlu, yang perlu itu pemerintah sebenarnya, *civil right*, itu ndak boleh dipungut. Saya ngomong begini, nanti ribut lagi, PADnya berkurang. Itu kewajiban pemerintah mengakui bahwa anda ini pendudukku. Justru itu ya kan. Kan pelayanan publik itu listrik, air, itu kewajiban, anda membayar. Ini boleh swasta. Kalau *civil right*, tidak bisa ada privatisasi. Itu yang membedakannya. Kita tahu, makanya dari dulu *civil servant*, pelayan sipil diluar HAM dan keagamaan itu namanya *civil service*.

Yang kedua yang perlu saya sampaikan kembali adalah kita itu reformasi kan cuma ada dua yang direformasi itu manusianya apa sistemnya. Kita kan memperbaiki pelayanan publik, maka sistem yang kita pakai sekarang ini

harus diubah manusianya juga harus berubah. Sistem yang kita pakai sekarang *face to face, eyes to eyes*. Saya mohon nanti siapa saja yang jadi model, kecamatan mana di potret betul. Kondisi eksisting sekarang itu, kalau 50% kecamatan itu mata pencarhianya adalah nelayan, kita katakan itu kecamatan daerah pesisir. Kalau 50% masyarakat hidup tergantung dari kepariwisataan kita sebut kecamatan pariwisata. Kalau 50% petani di kebun, bisa juga disebut kecamatan campuran. Kita potret potensinya ada tidak untuk ditingkatkan. Kita potret manusia yang ada dikecamatan itu. Perangkat yang ada di kecamatan ada lima, puskesmas, penilik sekolah, UPT-UPT, Balai-balai, pasti camat ndak ngerti. Nanti baru kita kasih tahu bagaimana perannya. Kalau memang kita konsisten, camat itu menjadi pusat pemberdayaan dan pelayanan masyarakat. Ada *one roof*, one stop service, *one door*. Kalau camat itu menjadi loket, dinas kabupaten/kota, dia wajib menempatkan pegawainya di kecamatan. Berarti dia loket (*one roof service*). Kalau kita bilang dia koordinasi, nah nanti dilihat ada dua di kecamatan, ada balai benih, ada puskesmas, oh begini posisinya. Baru kita tarik camatnya harus begini kompetensinya. Jangan guru SD jadi Camat. Ini yang kita benahi. Baru kita lihat Perdanya itu. Semua perijinan itu adalah layanan sipil. *Civil right*. Memperbaiki harus diubah. Ijin itu bukan retribusi. Setiap kebijakan itu harus *pro job*.

Sekali lagi ini adalah seminar awal, rekomendasinya harus konkret, ada role model kecamatan. Harus mengetahui jelas sumber kewenangan, jangan cacat hukum, cacat prosedur.

LAMPIRAN 2.**NOTULENSI****Keynote Speaker Kepala LAN**

Nama : Drs. Asmawi Rewansyah, M.Sc

Isi Paparan:

Pengembangan kelembagaan kecamatan ditujukan untuk melihat peran kecamatan. Pengembangan dilakukan berdasarkan urusan-urusan dan kewenangan yang ditetapkan melalui peraturan pemerintah.

Perbaikan pelayanan “ *two bring close to the people*” bagaimana menciptakan pelayanan langsung kepada masyarakat, salah satunya melalui peran kecamatan dalam memberikan pelayanan.

Perbedaan peran kecamatan disesuaikan berdasarkan kategorisasi yang ada misal kota, desa, pesisir. Namun kondisi yang ada sekarang diseragamkan. Dua hal pokok yang menjadi tanggung jawab pemerintah adalah pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Sehingga perlu diberikan kewenangan kepada kecamatan untuk membuat keputusan sebagai pusat pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Camat sebagai manajer wilayah.

Terkait dengan status dan kedudukan camat, perlu dikembangkan Sistem aparatur yang berbasis kompetensi melalui ASK, *Attitude, Skill, Knowledge* di tingkat kecamatan.

Pembicara I

Nama : Dr. Joni Dawud, DEA

Isi paparan :**“ Model Kelembagaan Kecamatan Bebasis Pelayanan Publik”**

- ⊕ Persoalan sistem birokrasi di Indonesia identik dengan jenjang hierarki yang panjang dari pusat hingga tingkat daerah.
- ⊕ Paradigma alur pelayanan saat ini mengharuskan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan harus ke berbagai jenjang birokrasi. Paradigma pelayanan ke depan perlu dibangun pusat pelayanan yang memudahkan masyarakat dalam memperoleh pelayanan. Pusat pelayanan ini bisa melalui kecamatan, atau kelurahan, atau lembaga lain. Kecamatan ditempatkan sebagai sentral pelayanan dengan berkolaborasi dengan instansi lain (instansi vertikal, dinas, kelurahan). Kecamatan sebagai sentral pelayanan, khususnya pelayanan administrasi dan berkoordinasi dengan instansi yang lain.

- Prinsip-prinsip kelembagaan kecamatan yang ada harus dinamis (mengalami perubahan sesuai perkembangan yang ada dengan melihat kekurangan-kerungan kebutuhan yang ada), kontinuitas (harus dilakukan secara berkelanjutan), heterogenitas (melihat kompleksitas karakteristik wilayah),.
- Model kelembagaan kecamatan perlu memperhatikan tiga poin penting dalam pemberian pelayanan yaitu pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, sumber daya daerah, aksesibilitas masyarakat.
- Ada beberapa dimensi yang harus diperhatikan dalam model kelembagaan yaitu struktur, kewenangan, kultur, hubungan kerja dengan SKPD, dan mekanisme kerja.
- Kelembagaan kecamatan (struktur) mempertimbangkan prioritas layanan (pelayanan penting sesuai potensi, yang dibutuhkan masyarakat, dan sesuai tuntutan kekinian) dan kompleksitas layanan (objek dan jangkuan layanan)
- Model kelembagaan kecamatan adalah Model “KEPULAUAN” yaitu model kelembagaan berbasis pada kompleksitas dan prioritas layanan publik kecamatan

Pembicara II

Nama : Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, MA

Isi paparan :

“Perspektif Kebijakan Dalam Peran dan Arah Pengembangan Kecamatan di Indonesia”

- Evolusi kecamatan mulai nampak menonjol pada masa desentralisasi, yang berbeda dengan sebelumnya, masa zaman Belanda (pemerintahan pribumi dan pemerintahan barat), untuk entitas kecamatan, kedudukan camat adalah perpanjangan tangan dari pemerintahan.
- Zaman Jepang, kecamatan secara struktural sama, (dekonsentrasi),
- Kecamatan adalah unsur wilayah, sebagai perangkat wilayah
- Tahun 1999 menjadi perangkat daerah.
- Transformasi ini menimbulkan kekaburab-kekaburuan terkait dengan tupoksi, status, dan kedudukan camat. Bagaimana kedepan kecamatan, perlu dikuatkan, perubahan status sebagai badan, atau dibubarkan?
- Evolusi Aparat Kecamatan
Jaman Penjajahan & Orba (priyayi) → Jaman Orba & saat ini (pamong praja)

- ⊕ Ke depan perlu beralih dari pamong praja (governance) menjadi pamukti praja (economic governance). Kecamatan tidak hanya mengurusi hal-hal yang sifatnya administratif.
- ⊕ Pelayanan publik adalah untuk mendorong kesejahteraan bukan untuk melayani saja.
- ⊕ Perubahan birokrasi dari *beuracratic-polity* (pengambilan keputusan dilakukan secara otoritatif, tidak ada kontrol kekuasaan dari atas/bawah, pemerintah memberikan kekuasaan dalam rangka menjamin loyalitas kepada atasan → *besturestaat* (sebenarnya pemerintahan secara langsung, tetapi pada kenyataannya ada kepentingan-kepentingan terselubung dalam pembuatan kebijakan/kebijakan kolonial dengan cara baru) → *welvaarsstatt* (sebuah negara dimana tanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat seperti dalam lapangan kerja, pendidikan, dan keamanan sosial.
- ⊕ Opsi untuk Kecamatan
 1. Penguatan kelembagaan dan fungsi kecamatan

Diperlukan karena kecamatan merupakan ujung tombak pelayanan publik, kecamatan paling atuh kondisi dan kebutuhan daerahnya, mengurangi beban kerja
 2. Perubahan Status sebagai “Badan Koordinasi Kewilayahan”

Kecamatan ini difungsikan sebagai lembaga koordinasi (Lemtekda), karena selama ini hubungan kerja kecamatan dan kelurahan tidak jelas dan cenderung overlap. Pelimpahan kewenangan kepada kelurahan, kecamatan diubah.
 3. Pembubaran Kecamatan

Karena pada kenyataannya kecamatan dibiarkan tanpa sumber daya, inefisiensi dalam penyelenggaraan urusan.
- ⊕ Dari tiga pilihan tersebut, sebaiknya kecamatan perlu diperkuat dengan mengembangkan model kecamatan sebagai *economic governance* (Evy Syafrina Harahap, IPB). Pengembangan pusat pertumbuhan kecil ditujukan untuk mengatasi pertumbuhan yang tidak merata. Pusat Pertumbuhan kecil dengan membentuk kota kecamatan-kota kecamatan sebagai pusat pertumbuhan.
- ⊕ Kecamatan Monocentric atau Polycentric?

Kenyataan saat ini kita terjebak dalam pola *monocentric*, terpusat pada satu wilayah saja. Oleh karena itu perlu dikembangkan kota-kota kecamatan (*polycentric*) sebagai pusat-pusat pertumbuhan sehingga terjadi pemerataan.

Pembicara III

Nama : Dr. Heru Nurasa, Drs, M.A

Isi paparan :

“ Telaah Akademik Model Kelembagaan Kecamatan Masa Mendatang”

- Reformasi Birokrasi pada level kecamatan diawali dengan adanya regulasi/pengaturan tentang kecamatan
- Kelembagaan kecamatan dapat dilihat secara normatif dan teoritik.
- Secara normatif sesuai PP No. 19 Tahun 2008 tentang kedudukan, kewenangan atributif dan kewenangan delegatif.
- Pengembangan kelembagaan kecamatan perlu memperhatikan faktor eksternalitas dan efisiensi.
- Analisis kelembagaan kecamatan secara normatif,
- Analisis kelembagaan kecamatan secara teoritik dengan melihat tiga model:
 1. Model kelembagaan berdasarkan teori organisasi sebagai sistem terbuka, yaitu bagaimana pengembangan kelembagaan kecamatan memperhatikan/merespon kondisi lingkungan baik internal maupun eksternal yang ada dan perubahan-perubahan yang terjadi didalamnya.
 2. Model kelembagaan berdasarkan analisis organisasi dan manajemen.
- Bagaimana organisasi itu mampu berinteraksi dengan organisasi-organisasi lain. Kerangka analisis desain organisasi menempatkan organisasi formal (*formal structure*) berdiri diatas atau ditengah-tengah 3 layer yang ada (*adho activities/project team, formal structure*, dan *hypertext organization*). Dalam kegiatan penyelenggaraan pelayanan publik, peran dan kelembagaan sektor publik dari ketiga layer tersebut harus terintegrasi. Namun demikian, fokus penataan kelembagaan selama ini lebih pada di layer kedua saja (struktur formal).
- Analisis Struktur organisasi di Kota Bandung memperlihatkan kompleksitasnya beban kerja kecamatan.

Pembicara IV

Nama : Prof. Sadu Wasistiono

Isi paparan :

“ Model Pengembangan Kelembagaan Kecamatan Dalam Rangka Optimalisasi Pelayanan Publik”

- Prospek kelembagaan kecamatan akan sangat tergantung pada pilihan kebijakan pemerintah pusat dalam mengembangkan desa. Berdasarkan teori “*zero sum game*”, maka apabila desa akan diubah kedudukannya dari “*self governing community*” menjadi “*self local government*”, maka lembaga kecamatan akan dihapus. Tetapi jika pemerintah mempertahankan kedudukan desa tetap dalam keadaan “status quo” seperti sekarang, maka eksistensi kelembagaan kecamatan akan terus ada sampai ada perubahan kebijakan.
- Pergeseran paradigma pengaturan tentang desa, pola pengembangan dalam jangka panjang diupayakan 1 desa 1 kabupaten.
- Model pengembangan kelembagaan kecamatan melihat dari kondisi eksisting yang ada dimana desa dengan status quonya.
- Pengembangan mencakup 4 aspek, yaitu susunan organisasi, orang, mekanisme kerja, dan pengukuran kinerjanya.
- Rancangan pengembangan kelembagaan kecamatan dengan melihat:
 1. Teori organisasi (*single purpose agencie*)
 2. Teori administrasi publik (*new public services*)
- Kendala-kendala menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat: belum adanya delegasi wewenang yang jelas, dan belum terselarasnnya materi berbagai perda
- Perkembangan Model Pemberian Pelayanan Publik oleh Pemerintah
 1. Model sistem terpencar
 2. Model pelayanan satu atap (penyelesaian perijinan pada dinas-dinas)
 3. Model pelayanan satu pintu (dinas konsultasi teknis, ijin diberikan unit OSS, bagus untuk kota dan jawa, tidak cocok untuk di luar jawa, seperti Papua).
- Model Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat yang ditawarkan adalah dengan mengimplementasi PATEN (Pelayanan Terpadu Administratif Kecamatan)
- Kinerja kecamatan perlu diukur dengan jelas melalui *Balanced Scorecard*

LAMPIRAN 3.

**KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
NOMOR : 13/IX/2/12/2010**

TENTANG

**TIM PELAKSANA
SEMINAR ISU AKTUAL**

NO	NAMA	JABATAN
1.	Kepala PKP2A I LAN	Pembina
2.	Kabid KKKSDA	Penanggung Jawab
3.	Yudiantarti Safitri, SE.	Ketua
4.	Susy Ella, S.Si.	Wakil Ketua
5.	Rr. Harida Indraswari, S.Sos.	Sekretaris
6.	Wuri Indri Pramesti, S.Sos.	Anggota
7.	Yuni Susanti, SE.	Anggota
8.	Depdi Respatiawan, SE.	Anggota
9.	Indra Risni Utami	Anggota
10.	Dana Sutisna	Anggota
11.	Holidin	Anggota
12.	Nasep Soviana	Anggota
13.	Wahyudin	Anggota
14.	Jeje Hidayat	Anggota
15.	Shafiera Amalia. S.IP.	Anggota
16.	Rosita Novi Andari, S.Sos.	Anggota
17.	M. Fahrurrozi R.N., S.Psi.	Anggota
18.	2 orang	Moderator
19.	3 orang	Notulensi
20.	1 orang	Narasumber setingkat eselon I

NO	NAMA	JABATAN
21.	2 orang	Narasumber setingkat eselon II
22.	3 orang	Narasumber setingkat eselon III
23.	2 orang	Pakar/Pembicara Khusus/Praktisi
24.	4 Makalah	Pembuat Makalah

Ditetapkan di : Sumedang

Pada tanggal : 6 Januari 2010

**KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN
DAN PELATIHAN APARATUR I
LAN,**

Ttd

Gering Supriyadi

NIP. 19540407 197501 1 001

BIOGRAFI PEMBICARA DAN PEMAKALAH



Dr. Asmawi Rewansyah, M.Sc

Dr. H. Asmawi Rewansyah, M.Sc lahir di Bengkulu Utara, 7 Oktober 1951. Menyelesaikan pendidikan S2 di Michigan University USA pada tahun 1988. Serta menyelesaikan S3 di UNPAD Bandung pada tahun 2005. Pada tahun 2000 telah mengikuti KRA 33 LEMHAMNAS. Saat ini menjabat sebagai Kepala Lembaga Adiministrasi Negara, sebelumnya menjabat beberapa jabatan penting di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara antara lain Asisten Deputi Bidang Kelembagaan, Staf Ahli Menpan Bidang Otonomi Daerah dan Deputi Menpan Bidang Tatalaksana Pemerintahan.



Drs. Gering Supriyadi, M.Si

Drs. Gering Supriyadi, M.Si adalah dosen aktif di STIA LAN Jakarta. Beliau lahir di Purworejo, tanggal 7 April 1954. Mengabdi di LAN sejak tahun 1975 dan saat ini mengemban amanah sebagai Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I LAN. Sebelumnya beliau pernah menjabat sebagai Kepala Bagian Umum, Staf Ahli Kepala LAN bidang sosial ekonomi, Kepala Pusat Kajian Manajemen Kebijakan dan Kepala Inspektorat. Gelar sarjana Administrasi Negara diperolehnya dari UPDM (B), kemudian dilanjutkan dengan Magister Manajemen di Satyagama Jakarta. Saat ini beliau sedang menempuh program doktoral di Universitas Padjadjaran. Selain aktif ikut serta di berbagai diklat dalam dan luar negeri, beliau juga sering terlibat dalam berbagai penelitian di lingkungan LAN, serta menjadi narasumber pada berbagai diklat



DR. Joni Dawud, DEA

DR. Joni Dawud, DEA adalah dosen aktif di STIA LAN Bandung. Dilahirkan di Bandung pada 31 Mei 1968. Mengabdi di LAN sejak 1994 dan saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur PKP2A I LAN. Menyelesaikan gelar kesarjanaan di Jurusan Administrasi Negara Universitas Padjadjaran, kemudian gelar master diraih di *Universite de Montesquieu (Institute Etudes Politiques de Bordeaux) Perancis*, dan gelar doktor disandang dari Program Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran. Beliau mengembangkan kepakaran di bidang Administrasi Negara hingga sering dipercaya sebagai pembicara dan konsultan. Beliau dapat dihubungi melalui *e-mail* di: jonidawud@yahoo.com.



Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, MA

Tri Widodo Wahyu Utomo dilahirkan di Yogyakarta pada 15 Juli 1968. Menyelesaikan gelar sarjananya di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta pada tahun 1992 dan pada tahun 2004 mendapatkan gelar *Master of Arts* di *Department of International Cooperation, Graduate School of International Development, Nagoya University, Japan*. Dari tahun 1995 – sekarang tercatat pernah menjadi Ketua Jurusan di STIA LAN Bandung, Ketua bidang Koperasi PKP2A I, Direktur Pusat Kajian Pembangunan Daerah, Staf Pengajar di STIA LAN Bandung, Staf Pengajar di Universitas WidyaGama Mahakam, Staf Pengajar di Universitas Mulawarman, Kabid Kajian PKP2A 3 Samarinda, dan sekarang menjabat sebagai Kepala Kepala Pusat Kajian Kebijakan Manajemen Lembaga Administrasi Negara. Dari tahun 2004 – 2007 telah banyak melakukan kajian-kajian, baik itu saat bekerja di PKP2A I Bandung maupun di PKP2A 3 Samarinda



Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS

Prof. Dr. Sadu Wasistiono, MS, dilahirkan di Pekalongan, pada tanggal 19 Januari 1954. Lulus APDN Bandung (1976) dan S1 pada Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) Jakarta Jurusan Administrasi (1981). Menyelesaikan Program Pascasarjana UNPAD Jurusan Administrasi Negara (1988) di Unpad Bandung. Menjadi Dosen pada STPDN/IPDN Jatinangor, serta di berbagai PTN dan PTS. Aktif sebagai Peneliti, baik sebagai ketua Tim maupun Anggota, dan telah menyelesaikan kurang lebih seratus judul penelitian. Menjadi pembicara pada berbagai Seminar Lokal maupun Nasional serta berbagai pelatihan dan Workshop untuk Pemda dan DPRD se-Indonesia. Saat ini menjabat Pembantu Rektor I IPDN Bidang Akademik serta pendiri sekaligus Pembina Lembaga Kajian Manajemen Pemerintahan Daerah (LKMPD) Bandung.



DR. Heru Nurasa, Drs, M.A.

DR. Heru Nurasa, Drs, M.A. lahir di Bandung 30 April 1961. Menyelesaikan gelar Sarjananya bidang Public Administration di Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 1986, lalu pada tahun 1992 mendapatkan gelar Master dari Universitas Indonesia. Pada tahun 2002 lulus (kandidat Doktor) Program Doktor bidang Public Administration di Universitas Indonesia. Sejak tahun 1989 – sekarang telah banyak mengikuti berbagai penelitian antara lain Proyek Studi tentang Identifikasi Struktur Organisasi pada Industri skala Kecil di wilayah Perkotaan, The Wolrd Bank Project XVII, Proyek Studi tentang Keterkaitan antara Usaha Kecildi Indonesia dan Netherland untuk Pasar di Indonesia, Proyek Kerjasama antara IUC-SS-UI dengan Rijk Universitet Groningen Netherland dan masih banyak lagi.



Anwar Sanusi, MPA, PhD

Anwar Sanusi, MPA, PhD lahir di Ponorogo, 17 November 1968. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Politik dari Fakultas Ilmu Sosial dan Politik< Universitas Gadjah Mada Yogayakarta pada tahun 1993 dengan predikat sebagai lulusan terbaik dan *cum-laude*. Menyelesaikan pendidikan Strata-2 dalam bidang *Public Policy Analysis* dari *Graduate School for Policy Science, Saitama University, Japan* pada tahun 1998. Serta menyelesaikan pendidikan tingkat S-3 di *National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Tokyo, Japan* pada tahun 2007. Memulai karir sebagai PNS di Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan ditugaskan di Sekolah Administrasi Negara (STIA-LAN) sebagai staf umum dan juga “dosen magang”. Beberapa jabatan struktural yang pernah diemban adalah: Kepala Bagian Administrasi Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Informasi dan Otomasi Administrasi Negara (Puslitbang SIOAN), LAN; Kepala Bidang Akademik dan Pembinaan Alumni, Pusdiklat Staf dan Pimpinan Nasional (Spimnas) bidang Kepemimpinan, sejak April 2007 sampai sekarang menjabat sebagai Kepala Bagian Administrasi Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan – LAN.



Drs. Erwan Agus Purwanto, M.Si., Ph.D.

Drs. Erwan Agus Purwanto, M.Si., Ph.D lahir di Klaten pada tanggal 2 Agustus 1968. Menyelesaikan S1 dan S2 duanya di Universitas Gajah Mada pada tahun 1992 dan 1997 lalu menyelesaikan *Ph.D in social science, Amsterdam School for Social Science Research, University of Amsterdam, The Netherlands* pada tahun 2004. Saat ini aktif menjadi dosen jurusan Ilmu Administrasi Negara dan Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, disamping itu saat ini Drs. Erwan Agus Purwanto, M.Si., Ph.D dipercaya menjadi sekertaris program Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada.

Keluarnya UU No. 32 tahun 2004 telah memberikan dampak yang signifikan bagi wajah Pemerintahan Daerah di Indonesia. Dengan adanya Undang-undang yang mengusung kebijakan otonomi, daerah mendapatkan kewenangan yang lebih luas untuk dapat menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan. Salah satu hal yang memegang peran penting dalam terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, adalah adanya dukungan dari aspek kelembagaan, atau dalam hal ini perlu adanya organisasi perangkat daerah yang mampu mendukung penyelenggaraan pemerintahan secara optimal. Salah satu perangkat daerah tersebut adalah kecamatan, mengingat pentingnya peran kecamatan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam era otonomi daerah, maka perlu dikembangkan suatu konsep kelembagaan kecamatan baik menyangkut pengorganisasian, kewenangan, penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, serta tata hubungan kerja yang jelas dan tepat, sehingga mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat dalam memperoleh pelayanan.

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

Jl. Kiara Payung Km 4,7 Bumi Perkemahan Pramuka Jatinangor – Sumedang, Jawa Barat
Telp. (022) 7790644 – 7790048
Fax. (022) 7790055 - 7790044

ISBN : 978-979-3382-38-8