

PENATAAN KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN KECAMATAN

Oleh : Drs. Joni Dawud, DEA.^{*)}

Pemerintah Kecamatan dalam era Otonomi Daerah saat ini menjadi ujung tombak pemberi layanan publik. Untuk melaksanakan peranan tersebut Pemerintah Kecamatan seyogyanya mendapatkan pendelegasian kewenangan yang memadai dengan dukungan kelembagaan yang rasional. Namun kenyataan kembali terjadi penyakit lama dimana keengganan untuk memberikan kewenangan yakni keengganan dari perangkat daerah di tingkat kabupaten / kota yang selama ini melaksanakan kewenangan tersebut.

A. PENDAHULUAN

Kebijakan otonomi daerah yang diterapkan dewasa ini bertujuan untuk meningkatkan Pelayanan dan Kesejahteraan Masyarakat, Pengembangan Kehidupan Demokrasi, Keadilan dan Pemerataan serta memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk mewujudkan tujuan tersebut Pemerintah daerah berusaha meningkatkan kapasitasnya dengan memperkuat fungsi dan perannya serta meningkatkan kualitas aparatur pemerintah yang bersih, profesional, dan bertanggungjawab (*good governance*). Usaha tersebut diharapkan pula dapat mendorong proses demokratisasi dan kemandirian daerah, sehingga terwujud cita-cita masyarakat madani (*civil society*).

Penerapan kebijakan Otonomi Daerah tersebut memberikan peluang pada daerah kabupaten dan kota untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam manajemen pemerintahannya. Salah satu Perubahan yang diusung oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah perubahan Status atau kedudukan Kecamatan, Kecamatan bukan lagi sebagai instansi vertikal dan pemerintahan wilayah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat. Tetapi Kecamatan menjadi Aparat Daerah yang menjalankan kewenangan-kewenangan dari Daerah Kabupaten / Kota sebagai Daerah otonom seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 66 ayat 1 bahwa "*Kecamatan merupakan perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan*". Namun demikian Kecamatan akan tetap menyandang titel sebagai Instansi Vertikal namun bukan instansi vertikal

^{*)} Peneliti pada PKDA I LAN dan Dosen pada STIA LAN Bandung

Pemerintah Pusat tetapi instansi vertikal dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pemerintah Kecamatan diposisikan sebagai aparat dari Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota untuk melaksanakan sebagian tugas-tugas yang merupakan tugas sebagai Daerah Otonom Kabupaten/Kota. Konsekuensi logisnya sebagai Aparat Daerah Pemerintah Kecamatan harus melaksanakan tugas-tugas yang telah didelegasikan Bupati atau Walikota, hal ini dinyatakan dalam Pasal 66 Ayat 4 : "*Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota*". Konsepsinya Pemerintah Kecamatan adalah melaksanakan tugas-tugas dan fungsi *dekonsentrasi* atau menerima delegasi sebagian kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Adanya perubahan kedudukan Kecamatan tersebut, sehingga diposisikan sebagai ujung tombak pemerintah kabupaten atau kota dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mengadakan pembangunan di daerah. Dimilikinya status baru tersebut Peran dan fungsi Pemerintahan Kecamatan mengalami reposisi ulang lebih menekankan pada aspek-aspek strategis pemerintahan sebagai regulator dan penyedia pelayanan publik.

Dalam menjalankan fungsi, peran dan tugas baru yang diemban, Pemerintahan Kecamatan perlu dilakukan perubahan-perubahan antara lain dalam hal Kewenangan yang didelegasikan ke Kecamatan didasarkan pada karakteristik dan potensi yang ada dan Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan yang dapat menjalankan fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki kecamatan.

B. Kewenangan Pemerintahan Kecamatan.

Sesuai dengan status, kedudukan serta fungsi Kecamatan tersebut, maka dibutuhkan ada kewenangan yang dapat meningkatkan peran dan fungsinya. Dalam menentukan kewenangan yang dapat didelegasikan ke Pemerintahan Kecamatan maka perlu adanya kriteria sebagai tolak ukur yang dapat digunakan sesuai dengan yang dikehendaki oleh Pasal 66 ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 1999. Melihat kriteria tersebut, maka fungsi-fungsi yang dijalankan Kecamatan menjadi lebih jelas dan tidak tumpang tindih dengan fungsi yang dijalankan Pemerintahan Kabupaten/Kota, khususnya yang dijalankan oleh Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah yang ada di Daerah Kabupaten/Kota

Adapun kriteria yang dapat dipergunakan dalam pendelegasian kewenangan ke Pemerintahan Kecamatan antara lain sebagai berikut :

1. *Lokus dan mobilitas* suatu urusan yang ada dan hanya meliputi pada lokal komunitas kecamatannya wilayahnya dan tidak bersifat lintas kecamatan.
2. *Luas atau jenjang* derajat kepentingan dari suatu urusan itu sendiri hanya menyangkut kepentingan lokal utama dari komunitas di wilayah kecamatannya.
3. Kewenangan Teknis Opreasional, Kewenangan yang bersifat teknis *operasional* sebaiknya didelegasikan ke Kecamatan
4. Kapasitas (Sarana dan Prasarana, SDM, Teknologi dan Keuangan) yang digunakan relatif sedang

5. Tingkat Efisiensi, masyarakat yang membutuhkan layanan yang diberikan pemerintah rata-rata per kecamatannya relatif tinggi.

Setelah penetapan kriteria, langkah selanjutnya dalam penataan kewenangan Pemerintahan Kecamatan adalah menentukan kewenangan yang akan didelegasikan. Penentuan kewenangan ini dengan melihat potensi dan kebutuhan kecamatan karena setiap kecamatan memiliki potensi dan kebutuhan yang berbeda. Kecamatan yang memiliki potensi di bidang perdagangan maka kewenangan bidang perdagangan menjadi sangat dibutuhkan, begitu halnya kecamatan yang memiliki potensi perumahan maka bidang yang terkait dengan bidang Pekerjaan Umum menjadi kewenangan yang dominan. Namun demikian walaupun potensinya berbeda, dalam menjalankan Pemerintahan Kecamatan dipastikan ada kewenangan-kewenangan tertentu yang dibutuhkan atau diwajibkan bagi setiap kecamatan. Sehingga kewenangan kecamatan terdiri dari dua jenis yaitu :

- Kewenangan kecamatan yang bersifat administratif pemerintahan dan biasanya bersifat umum yakni setiap kecamatan memiliki kewenangan tersebut.
- Kewenangan kecamatan yang bersifat khusus yakni kewenangan kecamatan bersifat heterogen disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan wilayahnya. Sehingga setiap kecamatan akan memiliki kewenangan yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya.

Dalam pelaksanaannya di lapangan, penyelenggaraan pendelegasian kewenangan ke kecamatan belum berjalan secara optimal bahkan masih banyak daerah kabupaten/kota

yang belum memiliki aturan (keputusan Bupati / Walikota) tentang kewenangan yang didelegasikan ke Camat (Kecamatan). Adapun daerah yang telah mendelegasikan kewenangan ke Kecamatan masih menggunakan pola homogenitas yakni setiap kecamatan memiliki kewenangan yang sama walaupun potensi, kebutuhan dan karakteristik setiap kecamatan berbeda satu sama lain. Pendekatan homogenitas digunakan untuk mencari kemudahan saja, daerah enggan untuk merumuskan kewenangan yang disesuaikan dengan potensi, kebutuhan dan karakteristik wilayah kecamatan karena membutuhkan waktu dan pemikiran yang relatif lebih kompleks akhirnya mencari mudahnya dengan menetapkan kewenangan secara seragam.

Fenomena lain yang terjadi dalam pendelegasian kewenangan ke Camat memperlihatkan kecenderungan memberikan kewenangan yang bukan kewenangan "basah" yakni kewenangan yang tidak atau kurang menghasilkan. Kewenangan yang gemuk atau basah akan tetap dipertahankan di Pemerintahan Kabupaten / Kota. Terdapat pula kewenangan yang didelegasi yakni kewenangan yang sebenarnya oleh Perangkat Kabupaten / Kota juga sudah tidak bisa ditangani. Kecenderungan ini mengulang kejadian pada pelaksanaan UU 5 Tahun 1974, Departemen teknis enggan untuk mendesentralisasikan kewenangan ke Daerah dan hanya mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang menjadi beban tetapi kewenangan yang menghasilkan tetap dipertahankan. Kondisi tersebut terulang kembali saat ini Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah masih ragu dan enggan untuk mendelegasikan kewenangan ke Pemerintahan Kecamatan.

Pendelegasian kewenangan yang dilakukan akan tetap menimbulkan permasalahan keengganan dan kecemburuan serta kekhawatiran menimbulkan berpindahnya KKN dari Pemerintah Kabupaten / Kota ke Pemerintahan Kecamatan seperti kecenderungan otonomi daerah saat ini yang justru meningkatnya kebocoran anggaran pemerintah. Pemilahan kewenangan basah dan kering atau kewenangan gemuk dan kurus menyebabkan keengganan dan kecemburuan, untuk itu sistem yang menimbulkan timbulnya hal tersebut harus direform. Kewenangan basah yang menghasilkan penghasilan tambahan bagi aparat yang menyelenggarakannya harus dihilangkan. Dimanapun kewenangan itu ditempatkan, kewenangan itu tidak memberikan nilai tambah individual kepada aparat yang menyelenggarakannya. Apabila hal tersebut bisa diwujudkan hambata keengganan pendelegasian kewenangan akan dapat dieliminir sehingga pertimbangan-pertimbangan objektif akan lebih dominan dalam mewarnai pendelegasian kewenangan.

C. Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan

Seiring dengan terjadinya pergeseran kewenangan dari Pemerintah Kabupaten / Kota ke Kecamatan tentu saja akan terjadi pula pergeseran beban tugas atau pekerjaan. Beban tugas Kecamatan akan semakin banyak baik secara kuantitas maupun kualitas, untuk menanganinya membutuhkan wadah keorganisasian atau kelembagaan yang

memadai baik secara vertikal maupun secara horizontal. Peraturan yang melandasi akan pengaturan Kelembagaan Kecamatan pada saat ini adalah sebagai berikut :

• Pasal 66 UU 22 Tahun 1999 yakni :

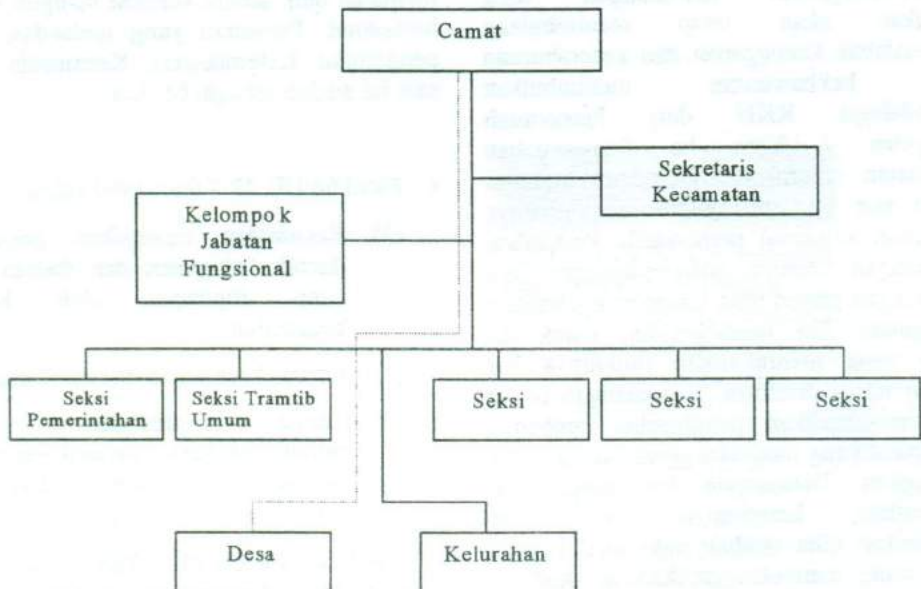
- (1) Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota yang dipimpin oleh kepala kecamatan
- (2) Kepala kecamatan disebut Camat
- (3) Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari PNS yang memenuhi syarat.

• Pasal 16 ayat (5) PP 8 Tahun 2003 yang mengatur : "Kecamatan yang terdiri dari 1 Sekretariat, sebanyak-banyaknya 5 (lima Seksi) dan Jabatan fungsional".

• Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan

Pengaturan-pengaturan tersebut terutama PP 8 Tahun 2003 dan Kepmendagri Nomor 158 Tahun 2004 tidak mencerminkan semangat penguatan Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan tidak memiliki perbedaan yang signifikan dengan Kelembagaan yang diberlakukan pada masa UU 5 Tahun 1974, yang membedakan hanya keleluasaan daerah untuk menentukan nomenklatur untuk 3 seksi dari 5 seksi yang diperbolehkan.

Struktur Organisasi Kecamatan



Terlepas dari pengaturan dan pembatasan tersebut seyogyanya Penataan Kelembagaan Kecamatan diawali dengan adanya kejelasan dan ketegasan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang digunakan yakni Sentralisasi atau Desentralisasi.

Pendekatan Sentralisasi dilakukan apabila penitikberatan (sebagian besar) kewenangan, tugas dan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan tetap ditempatkan di Pemerintahan Kota (Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah). Bila pendekatan ini digunakan maka kelembagaan Pemerintah Kota harus kuat dan besar guna melaksanakan :

- ❖ Tugas strategis yakni perumusan dan pembuatan kebijakan
- ❖ Tugas teknis operasional yakni melaksanakan kebijakan yang dibuat.

❖ Dengan Pendekatan ini Kelembagaan Pemerintah Kecamatan hanya pelengkap sehingga kelembagaannya sederhana.

- *Pendekatan Desentralisasi* yakni apabila adanya distribusi dan pendelegasian kewenangan, tugas dan fungsi ke kelembagaan Kecamatan dan atau Kelurahan. Kelembagaan Pemerintah Kota lebih menekankan penyelenggaraan kewenangan, tugas dan fungsi yang bersifat strategis sedangkan yang bersifat teknis operasional didelegasikan kepada kelembagaan Kecamatan. Konsekuensi pendekatan ini kelembagaan Pemerintah Kota (Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah) relatif tidak perlu besar tetapi lebih ramping. Sedangkan Kelembagaan Kecamatan, Kelurahan perlu diperkuat.

Dengan adanya pembatasan tersebut di atas sedangkan kedepan pendekatan yang digunakan lebih mengarah pada pendekatan desentralisasi maka strategi Penguatan Kelembagaan Kecamatan ini dapat dilakukan dengan alternatif sebagai berikut yakni :

- Unit-unit pelaksana di Pemerintah Kecamatan besaran dan banyaknya disesuaikan dengan besaran dan banyaknya kewenangan yang didelegasikan ke Kecamatan, namun alternatif kebijakan memperbanyak unit pelaksana kecamatan secara perundang-undangan tidak memungkinkan. Dalam PP 8 Tahun 2003 dan Kepmendagri 158 Tahun 2004 membatasi banyaknya unit pelaksana (seksi) di Kecamatan yang tidak boleh lebih dari 5 seksi.
- Mengadakan Pemekaran Pemerintahan Kecamatan yakni memperbanyak jumlah Pemerintahan Kecamatan. Perbanyak jumlah kecamatan tentu saja harus mempertimbangkan aspek efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan. Hal ini dilakukan karena untuk mensiasati pembatasan besaran Kelembagaan Kecamatan seperti yang telah dijelaskan di atas.

Akhirnya kebijakan apa pun yang diambil perlu diiringi dengan adanya kejelasan Kewenangan yang dimiliki oleh setiap unit pelaksana Pemerintah Kecamatan. Hal itu dimaksudkan agar adanya kejelasan unit pelaksana mana dan apa yang menjadi tanggung jawab dari setiap kewenangan. Dengan demikian diharapkan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan akan berjalan lebih efektif dan efisien.

E. Penutup

Semangat desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada

dataran pelaksanaannya masih dihadapkan pada kendala-kendala. Dalam penataan kelembagaan dan kewenangan Kecamatan terdapat kendala dalam baik yang bersifat kepentingan aparatur yakni keengganan untuk mendelegasikan kewenangan karena sistem yang ada menimbulkan dikotomis kewenangan basah dan kering serta adanya hambatan yuridis yakni pengaturan yang dibuat mengebiri keleluasaan dalam menata pemerintahan di Kecamatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Kartiwa Asep, (2002), Birokrasi dan Konsep Pelayanan Publik Dalam Otonomi Daerah, Makalah, FISIP UNPAD
- Litvack Jennie, (1998) Juaid Ahmad dan Richard Bird, Rethinking Decentralisation in Development Countries, The World Bank, Washington DC
- Mawhood Philipe, (1983), Local Government in the third world the experience of tropical Africa, Jhon Wiley & Sons, New York
- Osborne David dan Ted Gaebler (1992) berjudul: "Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"
- Osborne David and Peter Plastrik, (1997) Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government
- Powell Walter W. & Paul J. Dimaggio, The New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, Chicago, 1991
- Suryawikarta Bay, Deregulasi dan Debirokratisasi Pelayanan Umum, Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Volume 1 Nomor 1 Oktober 1999.