

PROYEKSI PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN KECAMATAN MENURUT RPP PEDOMAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DAN RPP PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN¹

Oleh: Meiliana, SE.,MM²

Abstract

The position of sub-district government in the decentralization era has been essentially altered. Previously it was central government's agents in charge of deconcentration functions. Since the 'big bang' decentralization of 1999, however, it was incorporated to be a part of local government's bodies. The new pattern of sub-district, certainly, will lead to the needs to rearrange its organizational design and authority. Unfortunately, there is insufficient regulation from central government providing comprehensive guidance and methods on how to revitalize the role, structure and authority of sub-district government. Considering the situation, this paper proposes some alternative options which might be well implemented for creating new configuration of sub-district government.

Pengantar

Format organisasi dan peran Kecamatan pada era otonomi luas telah mengalami metamorfosa yang cukup substansial.³ Jika pada era UU No. 5/1974 Kecamatan merupakan unit atau aparat kewilayahan (dekonsentrasi) yang menjalankan fungsi pemerintahan umum, maka semenjak era UU No. 22/1999 jo. PP No. 84/2000 jo. PP No. 8/2003 Kecamatan merupakan perangkat daerah (desentralisasi)⁴ yang melaksanakan tupoksi daerah atau kewenangan pemerintahan daerah.

¹ Tulisan ini pernah dipublikasikan pada Jurnal Borneo Administrator Vol. 1 No. 3, 2005, Samarinda: PKP2A III LAN

² Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III LAN Samarinda; Mahasiswa Program Doktor (S-3) Ilmu Manajemen Pemerintahan, Universitas Satya Gama, Jakarta.

³ Transformasi Kelurahan berlangsung jauh lebih drastis dibanding kecamatan. Menurut UU 5/1979, Kelurahan merupakan aparat kewilayahan (dekonsentrasi) yang membantu tugas-tugas Camat. Namun sejak berlakunya UU No. 22/1999, Kelurahan diposisikan sebagai perangkat Kecamatan (pasal 67). Selanjutnya dalam pasal 120 UU 32/2004 posisi Kelurahan diubah lagi menjadi perangkat Kabupaten/Kota.

⁴ Khusus untuk wilayah DKI Jakarta, Kecamatan merupakan perangkat Kabupaten/Kota Administratif, serta mendapatkan pelimpahan kewenangan langsung dari Gubernur. Bahkan pelimpahan kewenangan pemerintahan kepada Lurah di wilayah DKI juga diatur langsung dari Gubernur. Hal ini terkait dengan status Kabupaten dan Kota di wilayah DKI yang hanya merupakan "wilayah administratif belaka", sehingga tidak memiliki kewenangan desentralisasi yang dapat dilimpahkan kepada Camat dan Lurah.

Meminjam analisis Bromley,⁵ transformasi yang terjadi pada tingkatan politis atau kebijakan makro (*policy level*) ini, tentu akan berdampak pada perlunya penyesuaian pada tataran operasional (*organizational and operational level*). Dalam hal ini, beberapa kebijakan penyesuaian yang diprediksikan bakal diterapkan dalam menata kelembagaan dan kewenangan kecamatan paling tidak meliputi 3 (tiga) dimensi yaitu: 1) kewenangan (bidang, rincian, sumber); 2) model kelembagaan (tipologi, besaran, struktur); serta 3) sumber daya organisasi (distribusi, perimbangan). Penataan yang benar dan optimal terhadap ketiga dimensi tersebut akan menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebab, Kecamatan harus diakui merupakan unit pemerintahan yang relatif paling dekat dengan masyarakat (terutama di wilayah diluar Pulau Jawa dan Bali), sehingga paling tahu kondisi dan kebutuhan masyarakat terhadap program-program pelayanan dan pembangunan.

Sebelum membahas lebih jauh tentang ketiga dimensi strategis pengembangan kecamatan diatas, tulisan ini akan menyoroati arah kebijakan penataan kecamatan yang tertuang dalam RPP pengganti PP No. 8/2003,⁶ serta diakhiri dengan proyeksi dan rekomendasi kebijakan tentang pengembangan kelembagaan (khususnya tipologi) kecamatan dan kewenangan yang perlu dilimpahkan sesuai dengan tipologinya.

Pengaturan Kecamatan Dalam RPP

Sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota, RPP memberikan tugas dan fungsi kepada Kecamatan untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota atau dari Gubernur untuk Provinsi DKI Jakarta, sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya. Selain itu, Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitasi pelayanan umum;
- Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Disamping itu, berdasarkan UU No. 34/1999 tentang Pemerintahan Propinsi DKI Negara RI Jakarta, pembagian urusan pemerintahan (PUP) untuk Propinsi DKI hanya sampai pada tingkat Propinsi sehingga urusan pemerintahan kabupaten/kota (termasuk kecamatan dan kelurahan) juga menjadi bagian urusan pemerintahan Propinsi DKI Jakarta.

⁵ Bromley, D.W., *Economic Interests and Institutions (The Conceptual Foundations of Public Policy)*, Basil Blackwell Inc., 1989.

⁶ RPP Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang dijadikan rujukan dalam tulisan ini adalah draft terakhir tanggal 16 Mei 2005.

Dalam bagian lain, RPP juga memberikan tugas tambahan kepada Camat, yakni untuk mengkoordinasikan kegiatan operasional Unit Pelaksana Teknis Dinas Kabupaten/Kota di wilayah kerjanya.

Mengenai format kelembagaan kecamatan, RPP menyatakan bahwa Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan Kriteria dan Persyaratan Pembentukan serta Pedoman Organisasi Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Yang menjadi persoalan adalah bahwa Pedoman Organisasi Kecamatan dari Depdagri hingga saat ini belum lahir, sementara tuntutan revitalisasi Kecamatan sudah semakin mendesak. Dalam upaya menjawab tantangan yang ada sekaligus mengisi kekosongan hukum, maka perlu adanya suatu kajian yang cermat dan komprehensif tentang arah kebijakan pengembangan kelembagaan dan kewenangan Kecamatan.

Dari pengaturan yang ada pada RPP, masih terdapat beberapa permasalahan mengenai kelembagaan kecamatan yang perlu dicermati, yakni:

1. Tipologi Kelembagaan

RPP baru menyediakan klasifikasi atau tipe-tipe kelembagaan bagi perangkat daerah selain kecamatan. Dalam hal ini, susunan organisasi perangkat daerah Kabupaten / Kota dibagi menjadi 3 (tiga) tipe, masing-masing adalah:

- a. Tipe A terdiri paling banyak 3 (tiga) Asisten, 16 (enam belas) Dinas, 8 (delapan) Badan, 4 (empat) Kantor, 1 (satu) Inspektorat, 1 (satu) Satuan dan Rumah Sakit Daerah.
- b. Tipe B Kabupaten/Kota terdiri paling banyak 3 (tiga) Asisten, 13 (tiga belas) Dinas, 6 (enam) Badan, 4 (empat) Kantor, 1 (satu) Inspektorat, 1 (satu) Satuan dan Rumah Sakit Daerah.
- c. Tipe C Kabupaten/Kota terdiri paling banyak 3 (tiga) Asisten, 10 (sepuluh) Dinas, 4 (empat) Badan, 4 (empat) Kantor, 1 (satu) Inspektorat, 1 (satu) Satuan dan Rumah Sakit Daerah.

Khusus mengenai Kecamatan, hanya terdapat ketentuan bahwa Kecamatan terdiri dari 1 (satu) Sekretariat dan paling banyak 5 (lima) Seksi. Hal ini mengilustrasikan bahwa RPP masih belum memiliki konsep yang lebih maju / kontemporer tentang format Kecamatan masa depan. Dengan kata lain, RPP ini memperkuat ketentuan yang ada pada Kepmendagri No. 158/2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan. Untuk itu, gagasan tentang perlunya tipologi Kecamatan dengan memperhatikan karakteristik dan kebutuhan wilayahnya, kiranya perlu lebih dikedepankan.

2. Jenis Kelembagaan dan Kewenangan Camat

Meskipun terdapat pengaturan yang tegas bahwa Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota, namun RPP tidak memberi penjelasan tentang jenis kewenangan apa yang harus dijalankan Camat. Dalam hubungan ini, RPP menetapkan adanya 3 (tiga) jenis kewenangan / urusan, yaitu urusan wajib, urusan pilihan, dan urusan / fungsi pendukung. Adapun perangkat daerah yang melaksanakan masing-masing urusan tersebut adalah:

- Urusan wajib dilaksanakan oleh Dinas, Badan, Satuan, dan Inspektorat.
- Urusan pilihan dilaksanakan oleh Dinas.
- Urusan / fungsi pendukung dilaksanakan oleh Badan atau Kantor.

Dari ketentuan diatas nampak sekali bahwa kecamatan tidak dibebani untuk menjalankan salah satu kewenangan / urusan daerah. Padahal, status kecamatan sama dengan Dinas, Badan, Satuan, Inspektorat, dan Kantor, yakni sebagai **perangkat daerah**. Selain itu, perangkat daerah selain kecamatan juga dapat menerima pelimpahan kewenangan dari Bupati / Walikota, diluar kewenangan / urusan pokok yang dimilikinya.

Karakteristik kecamatan memang sangat berbeda dibanding dengan perangkat daerah lainnya, yakni dalam hal sifat kewilayahan (teritorial) dan letaknya yang bukan di ibukota kabupaten / kota (kecuali kecamatan kota). Namun fakta seperti ini sesungguhnya bukan alasan pembenar untuk tidak menetapkan kewenangan / urusan yang harus dijalankan kecamatan dalam peranturan perundang-undangan (RPP). Sebab, tiadanya aturan tentang kewenangan camat justru memunculkan kesan bahwa kecamatan adalah perangkat daerah tanpa tugas dan tanggungjawab yang jelas dan nyata. Selain itu, dapat muncul persepsi lain bahwa satu-satunya sumber kewenangan / urusan camat adalah pelimpahan dari bupati / walikota.

3. Eselonisasi

RPP nampaknya akan menguatkan ketentuan PP No. 8/2004 mengenai peningkatan eselon Camat dari III-b menjadi III-a. Peningkatan eselon Camat (Kepala Distrik untuk Wilayah Propinsi Papua) ini akan berpengaruh terhadap jenjang kepangkatan Camat yang semula Penata golongan ruang III/c sampai dengan Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b menjadi Penata Tingkat I golongan ruang III/d s/d Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b. Hal tersebut akan berakibat kepada Pejabat Camat yang semula memenuhi persyaratan kepangkatan menjadi tidak memenuhi persyaratan kepangkatan.

Sehubungan dengan hal itu, bagi Pejabat Camat yang pangkatnya masih di bawah jenjang yang dipersyaratkan untuk eselon III.a, kepada mereka tetap menjabat sebagai Camat dengan eselon III.b sampai dengan yang bersangkutan naik pangkat menjadi Penata Tingkat I golongan ruang III/d. Dengan demikian tidak merugikan pembinaan karier PNS yang bersangkutan. Perubahan eselon dari III.b ke III.a dilakukan bersama-sama dengan perubahan organisasi perangkat daerah secara keseluruhan (SKB Menpan dan Mendagri No. 01/SKB/M.PAN/4/2003 dan No. 17/2003 tentang Juklak PP No. 8/2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan PP No. 9/2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan pemberhentian PNS).

Proyeksi Pengembangan Kelembagaan & Kewenangan Kecamatan

1. Tentang Tipologi Kecamatan ⁷

Meskipun RPP tidak secara khusus mengatur tentang tipologi kecamatan, namun adanya ketentuan bahwa “Kecamatan terdiri dari paling banyak 5 (lima) Seksi”, menggambarkan kemungkinan diperkenalkannya membentuk kelembagaan kecamatan berdasarkan kebutuhan (tidak menggunakan prinsip keseragaman). Dengan kata lain, peluang untuk membuat klasifikasi kecamatan (tipologisasi) tetap terbuka. Dalam rangka menentukan tipologi kecamatan, maka perlu ditetapkan pertimbangan dan kriteria-kriteria secara cermat. Disini diajukan 4 (empat) alternatif tipologi kecamatan, yaitu:⁸

Alternatif I: Tipologi Berdasarkan Luas Kewenangan Delegatif

$$\text{TK} = f (100\% \text{ KA} + \% \text{ KD})$$

Ket:

TK : Tipologi Kecamatan

KA: Kewenangan Atributif

KD: Kewenangan Delegatif

Contoh:

Tipologi	Kriteria Kewenangan	
	Kwn Atributif	Kwn Delegatif
Tipe A	100 %	50 % dari Kwn Bupati/Walikota
Tipe B	100 %	21 – 49 % dari Kwn Bupati/Walikota
Tipe C	100 %	20 % dari Kwn Bupati/Walikota

Catatan:

- Jika pola ini disepakati, maka luas / banyak / besarnya kewenangan delegatif sebagai standar penentuan tipologi kecamatan perlu dikaji secara khusus.

⁷ Teknik yang paling sering digunakan dalam penyusunan tipologi kelembagaan adalah analisa kelompok (*clustering analysis*). Tujuan utama dari teknik ini adalah mengelompokkan obyek-obyek ke dalam suatu kelompok yang relatif homogen. Dalam konteks makalah ini, tipologisasi kecamatan bertujuan untuk mengelompokkan kecamatan-kecamatan yang mempunyai karakteristik, potensi, beban tugas, dan kebutuhan program pembangunan yang relatif sama sehingga dapat diproyeksikan format besaran personil dan biaya operasional yang relatif sama pada suatu kelompok.

⁸ Selain pertimbangan tentang kriteria tipologisasi, beberapa pertanyaan mendasar berikut perlu pula mendapatkan klarifikasi: Apa sesungguhnya urgensi menetapkan tipologi kecamatan? Apa manfaat yang dapat diperoleh dari kebijakan tersebut? Apakah pengaturan tentang kebutuhan SDM, anggaran, dan sarana/prasarana bagi kecamatan secara fleksibel tidak cukup untuk mengantisipasi perbedaan karakteristik kecamatan? Apakah telah dipikirkan secara matang perlunya penyesuaian kebijakan yang harus ditempuh sebagai akibat dari tipologisasi kecamatan tersebut? Jika terhadap kecamatan perlu dibuat tipologinya, mengapa terhadap perangkat daerah yang lain tidak dilakukan hal / kebijakan yang sama?

- Kewenangan atributif merupakan kewenangan yang melekat pada kecamatan karena adanya ketentuan peraturan perundang-undangan tertentu; atau kewenangan pangkal yang diberikan oleh peraturan yang membentuk kecamatan; atau kewenangan tradisional yang telah dimiliki oleh kecamatan semenjak sebelum berlakunya UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004.
- Kewenangan atributif biasanya menyangkut urusan pemerintahan umum seperti mempertahankan / memelihara keutuhan NKRI serta memegang teguh Pancasila dan UUD 1945; menegakkan kedaulatan rakyat dan peraturan perundang-undangan; memelihara ketentraman dan ketertiban serta mendorong kesejahteraan masyarakat; dan sebagainya. Itulah sebabnya, kewenangan ini tidak dapat dijalankan secara parsial, namun harus utuh (100 persen) tanpa membedakan tipologi, kemampuan atau kebutuhan organisasi. Kewenangan atributif dapat dikatakan pula sebagai ***Kewenangan Generik***.
- Kewenangan delegatif adalah kewenangan tambahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat dalam rangka penyelenggaraan tugas/fungsi desentralisasi. Pelimpahan kewenangan delegatif ini dilakukan atas dasar pertimbangan kemampuan kecamatan, kebutuhan obyektif penduduk kecamatan, atau karena alasan efisiensi pelayanan publik. Oleh karena itu, luas / besaran kewenangan delegatif ini berbeda antara kecamatan yang satu dengan yang lain. Kewenangan delegatif dapat dikatakan pula sebagai ***Kewenangan Kondisional***.

Alternatif II: Tipologi Berdasarkan Kondisi / Potensi Wilayah

$$\mathbf{TK = f(LW + JP + SP + EM)}$$

Ket:

TK : Tipologi Kecamatan

LW : Luas Wilayah

JP : Jumlah Penduduk

SP : (kuantitas dan kualitas) Sarana dan Prasarana, misalnya: panjang jalan / jembatan, gedung sekolah, fasilitas kesehatan, jaringan listrik / telepon / air bersih / irigasi, dll.

EM : (indikator pembangunan) Ekonomi Makro, seperti: PDRB, pendapatan per kapita, index kemiskinan, gini ratio, struktur perekonomian daerah, dll.

Catatan:

- Perhitungan kuantitatif terhadap LW, JP, SP, dan EM dalam rangka menentukan tipologi kecamatan ini dapat diadopsi dan/atau dimodifikasi dari model perhitungan pada PP No. 84/2000 atau PP No. 8/2003. Semakin besar / tinggi potensi daerah, maka semakin besar / tinggi pula tipologi organisasi yang dibentuk.
- Jika dipandang perlu, pada Alternatif II ini dapat ditambahkan kriteria lain yakni ***Karakteristik Wilayah*** (KW), misalnya apakah suatu kecamatan tergolong wilayah perkotaan atau pedesaan; pegunungan / pedalaman atas kepulauan / pantai; mengandalkan pada sektor primer (pertanian dalam arti luas) atau sektor sekunder (industri dan perdagangan) ataukah sektor tersier (jasa dan teknologi informasi / komunikasi); dan sebagainya.

Alternatif III: Tipologi Berdasarkan Pola Gabungan I dan II

$$\text{TK} = f(\text{BK} + \text{PW})$$

Ket:

TK : Tipologi Kecamatan

BK : Besaran Kewenangan

PW : Potensi / Kondisi Wilayah

Contoh:

Kriteria		Tipologi Kecamatan
Besaran Kewenangan	Potensi Wilayah	
Besar	Tinggi	Tipe A
Besar	Sedang	Tipe A
Besar	Rendah	Tipe B
Sedang	Tinggi	Tipe A
Sedang	Sedang	Tipe B
Sedang	Rendah	Tipe C
Kecil	Tinggi	Tipe B
Kecil	Sedang	Tipe C
Kecil	Rendah	Tipe C

Catatan:

- Dalam banyak kasus sering dijumpai adanya variasi antara besar kecilnya kewenangan dengan tinggi rendahnya potensi daerah. Itulah sebabnya, penetapan tipologi suatu lembaga (cq. kecamatan) sebaiknya memperhatikan kemungkinan terjadinya berbagai variasi tersebut. Dengan kata lain, Alternatif III ini lebih mencerminkan dan/atau menjamin obyektivitas dan representasi optimal mengenai kriteria dan pertimbangan penetapan tipologi organisasi.
- Jika pola ini disepakati, maka standar kuantitatif sebagai dasar penentuan tipologi kecamatan perlu dikaji secara khusus.

Alternatif IV: Tipologi Berdasarkan Tata Ruang Wilayah (Berbasis Kompetensi)

Di wilayah DKI Jakarta, berdasarkan Perda No 6/1999, Pasal 9 huruf h, ditetapkan pengelompokan kawasan pembangunan yang diklasifikasikan kedalam empat tipologi kawasan, yaitu *tipologi kawasan mantap, kawasan peralihan menuju mantap, kawasan dinamis, dan kawasan peralihan menuju dinamis*. Dengan demikian, maka dalam rangka pembangunan wilayah Kecamatan, dapat ditetapkan pula tipologi yang sesuai dengan kondisi wilayahnya, yaitu Kecamatan dengan tipologi: Mantap, Peralihan Menuju Mantap, Peralihan Menuju Dinamis, dan Dinamis (Desi Fernanda, 2004).

Mengadopsi model tipologi DKI Jakarta, maka daerah-daerah lain dapat pula membentuk tipologi kecamatan berdasarkan peruntukan tata guna lahan / kawasan, misalnya *tipologi kawasan pertanian dan RTH, kawasan industri, kawasan perkantoran, kawasan perumahan, kawasan pesisir, kawasan perdagangan*, dan sebagainya. Dasar pemikiran tipologisasi kecamatan berdasarkan tata guna lahan / kawasan ini adalah bahwa peruntukan lahan / kawasan yang berbeda memerlukan jenis layanan yang berbeda serta kebijakan pembangunan yang berbeda pula. Dan perbedaan dalam hal kebutuhan perijinan maupun kebijakan pembangunan ini, berhubungan tegak lurus dengan perbedaan kebutuhan dalam mendesain format organisasi dan sumber-sumber daya kecamatan.

Meskipun demikian perlu disadari bahwa tipologisasi model ini memiliki beberapa kelemahan, misalnya:

- Jika terjadi perubahan terhadap tata ruang kota / wilayah, klasifikasi kawasan dan peruntukan lahannya, maka akan berimplikasi langsung terhadap keharusan mereposisi model kelembagaan kecamatan yang telah ada.
- Jarang sekali terdapat kecamatan yang memiliki 1 (satu) pola dominan dalam hal peruntukan lahan / kawasan. Dalam hal demikian, maka sulit sekali untuk menetapkan tipologi kecamatan.
- Klasifikasi daerah berdasar tipologi kawasan sesungguhnya lebih ditujukan untuk perencanaan pengembangan ekonomi spasial berdasarkan potensi wilayah yang ada, dari pada untuk kepentingan mengklasifikasikan organisasi pemerintahan (cq. kecamatan).

2. Tentang Kewenangan Kecamatan ⁹

Perbedaan tipologi (kelembagaan) secara tidak langsung menyiratkan pula adanya kebutuhan yang berbeda terhadap kewenangan kecamatan.¹⁰ Dasar pemikiran yang digunakan adalah bahwa dalam rangka mendesain organisasi kecamatan sebagai organisasi pelayanan (*serve organization*) yang responsif terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat, kewenangan yang dilimpahkan tersebut harus disesuaikan dengan karakteristik dan potensi masing-masing kecamatan.

⁹ Paparan pada bagian ini mengacu pada RPP tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (lebih dikenal dengan RPP Kewenangan) draft terakhir tanggal 11 Juli 2005. Dalam lampiran RPP ini telah terdapat pembagian urusan pemerintahan (PUP) yang meliputi bidang-bidang Perdagangan, Sosial, Perhubungan, Pendidikan, Kesehatan, Pemuda dan Olahraga, Kelautan dan Perikanan, Perumahan dan Permukiman, Penanaman Modal, Energi dan Sumber Daya Mineral, serta Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Rincian urusan bidang-bidang lain masih akan terus dibahas dan dimatangkan dengan berbagai daerah.

¹⁰ Penyebutan istilah “kewenangan” dalam makalah ini dimaksudkan sebagai hal sama dengan istilah “urusan” sebagaimana dimaksud UU No. 32/2004. RPP Kewenangan sendiri mendefinisikan urusan pemerintahan sebagai *kewenangan yang dimiliki oleh setiap tingkatan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi tanggungjawabnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat.*

Meskipun demikian perlu dipahami bahwa walaupun kebutuhan kewenangan berbeda untuk setiap tipologi kecamatan, namun sumber perolehan kewenangan tadi tetap, yakni kewenangan kabupaten/kota. Untuk itu, yang lebih diperlukan adalah kriteria dan pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan (PUP). Dalam hal ini, RPP Kewenangan menetapkan adanya 3 (tiga) kriteria PUP Pusat – Propinsi – Kabupaten/Kota (yang diadopsi sebagai kriteria penyusunan kewenangan Camat/Lurah) sebagai berikut:

- a. Kriteria *eksternalitas*, ditentukan berdasarkan luas, besaran, serta jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, yang secara operasional dapat diukur dengan menggunakan salah satu atau seluruh ukuran berikut ini:
 - Banyaknya jumlah penduduk dalam wilayah kecamatan.
 - Banyaknya jumlah desa/kelurahan atau kampung/dusun/RT/RW dalam wilayah kecamatan.
 - Banyaknya penduduk diluar wilayah kecamatan yang ikut menikmati jasa layanan tertentu dan/atau penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan oleh kecamatan tertentu.
- b. Kriteria *akuntabilitas*, ditentukan berdasarkan kedekatan suatu tingkat pemerintahan dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, yang secara operasional dapat diukur dengan menggunakan salah satu atau seluruh ukuran berikut ini:
 - Perbandingan jarak antara kantor unit penyelenggara urusan di tingkat kecamatan dengan desa / kelurahan tempat dimana masyarakat pengguna layanan berada.
 - Perbandingan jumlah pengguna layanan yang dapat dicakup oleh kantor unit penyelenggara urusan di tingkat kecamatan.
- c. Kriteria *efisiensi*, ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh dari penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan, yang secara operasional dapat diukur dengan menggunakan salah satu atau seluruh ukuran berikut ini:
 - Besarnya biaya total dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat kecamatan, dibandingkan jika dilaksanakan di tingkat kabupaten/kota.
 - Besarnya biaya per unit dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di kecamatan, dibandingkan jika dilaksanakan di tingkat kabupaten/kota.
 - Besarnya biaya rata-rata dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di kecamatan, dibandingkan jika dilaksanakan di tingkat kabupaten/kota.
 - Besarnya biaya per kapita dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di kecamatan, dibandingkan jika dilaksanakan di tingkat kabupaten/kota.

Kriteria diatas selanjutnya diterapkan untuk atau dipergunakan sebagai alat saring terhadap kewenangan kabupaten/kota yang potensial untuk dilimpahkan kepada

kecamatan (dan kelurahan). Jumlah urusan / kewenangan yang dapat tersaring dan didelegasikan kepada kecamatan ini haruslah bersesuaian dengan tipologi organisasi. Artinya, semakin besar kewenangan yang dapat disaring, berarti semakin besar pula tipe kelembagaan yang dibutuhkan. Dalam hal ini, besaran dan luas kewenangan yang berbeda-beda sesungguhnya juga mencerminkan bahwa kewenangan kecamatan juga dapat dipersepsi dalam konteks tipologisasi (kewenangan tipe A, B, atau C).

Satu hal yang perlu diperhatikan, penetapan kewenangan kecamatan dan kelurahan ini bersifat *top down* (didelegasikan dari atas oleh Bupati/Walikota), dan bukan *bottom-up* (sesuai usulan dan kebutuhan kecamatan/kelurahan). Dengan kata lain, lahirnya RPP Kewenangan akan menutup peluang terjadinya proses identifikasi di tingkat kecamatan terhadap kebutuhan atas urusan / kewenangan bidang-bidang pemerintahan tertentu (*self assessment*).

Dibawah ini disajikan contoh rincian atau jabaran urusan / kewenangan kabupaten / kota Bidang Administrasi Kependudukan menurut RPP Kewenangan, yang dapat dipilih, disaring dan kemudian ditetapkan menjadi urusan / kewenangan kecamatan berdasarkan 3 (tiga) kriteria diatas.

Tabel 1
**Urusan Pemerintah Kabupaten / Kota Bidang Administrasi Kependudukan
 yang Dapat Dilimpahkan Sebagian Kepada Camat / Lurah**

NO	SUB BIDANG	JABARAN URUSAN KABUPATEN/KOTA
1.	PENDAFTARAN PENDUDUK	a. Pencatatan dan pemutakhiran biodata penduduk; b. Pendaftaran perubahan alamat; c. Pendaftaran pindah datang Warga Negara Indonesia (WNI) dalam wilayah Indonesia; d. Pendaftaran WNI tinggal sementara; e. Pendaftaran pindah datang penduduk dalam wilayah Indonesia; f. Pendaftaran perpindahan penduduk WNI ke luar negeri; g. Pendaftaran kedatangan orang asing dari luar negeri; h. Pendaftaran orang asing tinggal terbatas yang mengubah status menjadi tinggal tetap; i. Pendaftaran kepindahan orang asing ke luar negeri; j. Pendaftaran penduduk rentan administrasi kependudukan skala kabupaten/kota; k. Penerbitan dokumen hasil pendaftaran penduduk; l. Penerbitan dokumen hasil pendaftaran penduduk secara gratis bagi penduduk miskin;

		<ul style="list-style-type: none"> m. Pengolahan data dan informasi hasil; n. Sosialisasi pendaftaran penduduk kepada masyarakat; o. Penatausahaan pendaftaran penduduk.
2.	PENCATATAN SIPIL	<ul style="list-style-type: none"> a. Koordinasi penyelenggaraan pencatatan sipil skala kabupaten/kota; b. Penyelenggaraan pencatatan kelahiran dan penerbitan akta kelahiran; c. Penyelenggaraan pencatatan perkawinan non Islam dan penerbitan akta perkawinan; d. Penyelenggaraan pencatatan pengakuan anak dan penerbitan akta pengakuan anak; e. Penyelenggaraan pencatatan pengangkatan anak; f. Penyelenggaraan pencatatan perubahan nama; g. Penyelenggaraan pencatatan perubahan kewarganegaraan; h. Penyelenggaraan pencatatan perubahan jenis kelamin; i. Penyelenggaraan pencatatan perubahan dan pembatalan akta; j. Pengolahan data dan informasi hasil; k. Penyimpanan dan pemeliharaan/perawatan register akta dan dokumen di bidang pencatatan sipil; l. Pelaporan penyelenggaraan kegiatan pencatatan sipil tingkat kabupaten/kota kepada Provinsi; m. Sosialisai pencatatan sipil kepada masyarakat.
3.	PENGELOLAAN INFORMASI ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Pembangunan replikasi data kependudukan di Kabupaten/Kota; b. Perlindungan data pribadi penduduk dalam proses; c. Meningkatkan perlengkapan lainnya serta jaringan komunikasi data sampai dengan tingkat kecamatan atau kelurahan sebagai tempat pelayanan dokumen penduduk; d. Pembangunan tempat perekaman data di Kabupaten/Kota, Kecamatan atau Kelurahan; e. Penyediaan Sumber Daya Manusia (SDM) pengelola Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK); f. Penyajian dan diseminasi informasi penduduk tingkat Kabupaten/Kota; g. Pembinaan kelembagaan dan Sumber Daya

		<p>Manusia (SDM) dalam penyelenggaraan SIAK di wilayah Kabupaten/Kota;</p> <p>h. Penyebarluasan informasi dan edukasi kepada masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota guna menjamin ketersediaan data yang akan dikelola;</p> <p>i. Pelaksanaan monitoring dan Evaluasi penyelenggaraan SIAK di wilayahnya.</p>
4	DINAMIKA PENDUDUK	<p>a. Pembuatan analisis kependudukanm terhadap implikasi kesehatan, pendidikan dan tingkat kualitas hidup masyarakat sebagai rekomendasi penyusunan program pembangunan di daerahnya;</p> <p>b. Penyusunan profil kualitas penduduk dan potensi tenaga kerja Kabupaten/Kota;</p> <p>c. Analisis kualitas penduduk dan potensi tenaga kerja Kabupaten kota dan pemberian rekomendasi intervensi program sesuai dengan bidangnya;</p> <p>d. Penjabaran kebijakan mobilitas penduduk dan penataan persebaran penduduk dalam konteks pembangunan berwawasan kependudukan di wilayahnya;</p> <p>e. Penyusunan model pengaturan mobilitas penduduk;</p> <p>f. Identifikasi penduduk miskin berdasarkan standar lokal;</p> <p>g. Sinkronisasi pelayanan perlindungan serta pemberian bantuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan penduduk;</p> <p>h. Penyusunan mekanisme, prosedur dan persyaratan pelayanan perlindungan penduduk sesuai dengan potensi yang dimiliki di wilayahnya;</p> <p>i. Penyusunan kebijakan pembangunan berwawasan kependudukan sesuai dengan potensi sumber daya alam dan Sumber Daya Manusia serta sosial budaya setempat;</p> <p>j. Penyerasian pembangunan yang berwawasan kependudukan;</p> <p>k. Pembuatan laporan kemajuan.</p>
5	PERENCANAAN KEPENDUDUKAN	<p>a. Penilaian kinerja pembangunan kependudukan tingkat Kabupaten/Kota;</p> <p>b. Penyusunan proyeksi penduduk beserta implikasinya berdasarkan kelompok umur dan</p>

		<p>jenis kelamin, parameter kependudukan, kelompok usia tertentu, daerah dan sektor pembangunan tingkat kabupaten/Kota;</p> <p>c. Penyusunan analisis dampak kependudukan untuk sistem deteksi dini dan bahan perencanaan pembangunan jangka menengah pada tingkat kabupaten;</p> <p>d. Penyusunan tipologi daerah berdasarkan faktor perekonomian dan keseimbangan perkembangan kependudukan dengan daya dukung/tampung lingkungan tingkat Kabupaten/Kota;</p> <p>e. Penyusunan laporan neraca;</p> <p>f. Pendayagunaan aparatur penyuluh dalam rangka tertib administrasi;</p> <p>g. Sosialisasi kebijakan kependudukan kepada kalayak sasaran;</p> <p>h. Monitoring dan evaluasi penyelenggaraan perencanaan kependudukan dan penyerasian kebijakan kependudukan tingkat Kabupaten/Kota;</p> <p>i. Pelaporan pelaksanaan perencanaan kependudukan (program dan hasil pelaksanaan).</p>
--	--	---

3. Tentang Eselonisasi dan Struktur Organisasi

Perbedaan tipologi kecamatan (baik kelembagaan maupun kewenangan) jelas membawa dampak perlunya pengaturan yang berbeda tentang eselonisasi Camat. Sebab, tipologi tadi dengan sangat jelas menggambarkan adanya perbedaan beban kerja, lingkup tugas, dan tanggung jawab. Hal ini mengacu pada ketentuan PP No. 15/1994 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural yang menyatakan bahwa *eselon* adalah tingkatan jabatan struktural yang disusun berdasarkan berat ringannya tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak. Dalam hal ini, eselonering camat berdasarkan tipologinya diusulkan sebagai berikut:

- Kecamatan Tipe A : Eselon III-a.
- Kecamatan Tipe B : Eselon III-b.
- Kecamatan Tipe C : Eselon III-b.

Selanjutnya, adanya perbedaan eselonering ini akan berimplikasi juga kepada perbedaan persyaratan kepangkatan minimal bagi seorang pejabat yang akan menduduki posisi camat pada tipe yang berbeda. Gambaran adanya kelembagaan yang sama dengan tipologi yang berbeda ini tidak berbeda jauh dengan pola kelembagaan Kepolisian atau Militer, dimana untuk tingkat Kodam (Komando Daerah Militer) dapat dijabat oleh perwira berpangkat Kolonel, Brigadir Jenderal, maupun Mayor Jenderal, tergantung tipologi Kodam yang bersangkutan. Ini berarti

pula, pola promosi karier dapat terjadi untuk jenis kelembagaan yang sama namun berbeda tipologinya. Sebagai contoh, Camat kecamatan tipe B yang diangkat menjadi Camat kecamatan tipe A berarti mendapatkan promosi jabatan, meskipun sama-sama sebagai Camat. Disinilah salah satu keuntungan adanya tipologisasi kecamatan.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat adalah bahwa kecamatan di luar Pulau Jawa dengan luas wilayah yang sangat besar sebaiknya dimungkinkan untuk membuat “Perwakilan Kecamatan” agar dapat menjangkau masyarakat yang bertempat tinggal jauh dari ibu kota kecamatan. Sayangnya, hal seperti ini belum terakomodir dalam ketentuan RPP yang baru. Meskipun di daerah dengan luas wilayah yang sangat besar tadi dapat dibentuk Kecamatan Tipe A, misalnya, namun tetap saja tidak mampu mengatasi kendala geografis berupa jarak yang terlalu jauh dari ibukota.

Ilustrasi tadi sekaligus menyiratkan bahwa peyusunan tipe-tipe kecamatan hendaknya tidak dilakukan secara homogen antara wilayah Jawa dan luar Jawa. Untuk wilayah Jawa yang dicirikan oleh kepadatan penduduk, maka tipe organisasi kecamatan lebih bercorak “lingkungan kerja” Perangkat Daerah. Namun untuk wilayah luar Jawa yang dicirikan oleh luas wilayah, maka tipe organisasi kecamatan lebih bercorak “kewilayahan”. Jika tidak dilakukan diferensiasi pola tipologi kecamatan Jawa – luar Jawa, maka dampaknya tidak akan jauh berbeda dengan pola penyeragaman yang selama ini diberlakukan.

Catatan Penutup

Esensi diadakannya tipologi kecamatan adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi yang optimal. Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan organisasi kecamatan akan dapat dicapai bilamana ada keseimbangan antara beban tugas yang dihadapi dengan wadah berupa struktur organisasi, yang diisi oleh jumlah dan kualitas pegawai yang tepat, anggaran yang memadai serta rentang kendali yang optimal. Dengan kata lain, gagasan membentuk organisasi kecamatan atas dasar tipologi ini sesungguhnya hanya untuk mengakomodir fakta obyektif yang berbeda-beda di tingkat kecamatan. Namun, efektivitas dan efisiensi kecamatan bukan berarti hanya dapat dicapai melalui tipologisasi kelembagaan ini. Ini berarti bahwa pemberdayaan fungsi kecamatan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat ini seyogianya dijalankan secara sinergis dengan kebijakan lainnya.

Dalam hubungan ini, salah satu hal yang layak dipertimbangkan adalah kemungkinan untuk memberikan status kecamatan sebagai unit organisasi “semi otonom”. Berdasarkan pasal 66 UU No. 22/1999, kecamatan hanya diposisikan sebagai perangkat daerah kabupaten//kota. Namun disisi lain, pelimpahan kewenangan kepada camat yang disertai oleh perimbangan sumber daya, menyiratkan bahwa kecamatan secara sadar tengah diarahkan dan berproses menjadi unit otonom dibawah kabupaten/kota. Ini berarti pula bahwa kecamatan akan menjadi kesatuan hukum yang memiliki

kewenangan teritorial (*relative competence*) sekaligus kewenangan sektoral (*absolute competence*).

Dengan demikian, hubungan antara kabupaten/kota dengan kecamatan dapat dianalogikan dengan hubungan pusat dengan daerah. Bedanya, kecamatan bukanlah daerah otonom yang berhak menerbitkan peraturan perundangan yang mengikat rakyat di wilayahnya. Oleh karena kecamatan memiliki kompetensi relatif dan absolut, namun tidak memiliki hak regulasi yang mengikat inilah, maka model otonomi di tingkat kecamatan hanya dapat dikatakan sebagai *quasy autonomy*.

Referensi

- Bromley, D.W., 1989, *Economic Interests and Institutions (The Conceptual Foundations of Public Policy)*, Basil Blackwell Inc.
- Desi Fernanda, 2004, *Tipologi Kecamatan dan Kelurahan yang Berbasis Kompetensi pada Era Otonomi Daerah di Propinsi DKI Jakarta*, Makalah disampaikan dalam “Seminar Kajian Kapasitas Pelaksanaan Otonomi Daerah Terhadap Unit Pelaksana di Kecamatan dan Kelurahan di Propinsi DKI Jakarta”, diselenggarakan oleh Biro Administrasi Wilayah, Sekretariat Daerah, Propinsi DKI Jakarta, di Hotel Sahid Jaya, Jakarta, 30 Nopember.
- Sadu Wasistiono, 2004, *Optimalisasi Peran dan Fungsi Kecamatan Dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Kepada Masyarakat*, Bahan Penataran untuk Camat Seluruh Indonesia, diselenggarakan oleh Badan Diklat Depdagri bekerjasama dengan JICA (*Japan International Cooperation Agency*).
- STPDN, 2004, *Penataan dan Pengkajian Pengembangan Wilayah Kecamatan dan Kelurahan di Kabupaten Subang*, laporan hasil penelitian, Bandung.
- Tri Widodo W. Utomo, 2004, *Pendelegasian Kewenangan Pemerintah Daerah Kepada Kecamatan dan Kelurahan*, makalah disampaikan pada “Diklat Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah”. PKP2A I – LAN, Bandung, 7 Agustus.
- _____, 2004, “Coba, Jadikan Kecamatan Sebagai Wilayah Semi Otonom”, dalam HU Pikiran Rakyat, Bandung: 28 Agustus.
- Zainul Arifin Umar, 2004, *Analisa Tipologi Kecamatan (Identifikasi Karakteristik dan Potensi Kecamatan di Kabupaten Sidoarjo Dengan Pendekatan Local Government Rating System Sebagai Upaya Awal Penataan Organisasi Kecamatan Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003*, dalam Jurnal Visi Online, Vol. 3 No. 25 Oktober, dapat diakses di <http://www.visi-online.com/index.php>
- Rancangan PP tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, draft tanggal 16 Mei 2005.
- Rancangan PP Pembagian Urusan Pemerintahan, draft tanggal 11 Juli 2005.