

Catatan Kebijakan

April 2017

Memperkuat Kecamatan dalam Meningkatkan Akses dan Kualitas Pelayanan Dasar



Ringkasan

Kecamatan menempati posisi yang strategis. Di Indonesia, pengelola pelayanan dasar menempatkan titik layanan lini depan mereka di wilayah kecamatan seperti Sekolah Menengah Pertama (SMP), Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) dan tenaga operator untuk membantu proses pelayanan administrasi kependudukan. Dengan demikian,

kecamatan berada di titik pertemuan antara warga yang tinggal di desa dengan pemberi layanan dasar. Oleh sebab itu, kecamatan dapat berperan penting dalam memastikan warga mampu mengakses pelayanan dasar, sekaligus mendorong pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dan terjangkau untuk semua masyarakat, terutama bagi masyarakat miskin dan rentan.

Kajian tentang peran kecamatan dalam penyelenggaraan pelayanan dasar dilakukan sebagai upaya Pemerintah Indonesia dalam memenuhi target RPJMN 2015-2019. Selain itu, kajian ini juga bertujuan untuk memberikan masukan terhadap (i) perbaikan tata kelola dan (ii) peningkatan akuntabilitas pemerintah dan penyedia layanan di wilayah kecamatan untuk perbaikan akses dan kualitas pelayanan dasar bagi masyarakat miskin dan rentan. Kajian ini menelaah penyelenggaraan pelayanan pendidikan, kesehatan, dan kependudukan dan catatan sipil di tingkat kecamatan, sekaligus melihat potensi peran kecamatan dalam peningkatan akses dan kualitas ketiga pelayanan dasar tersebut di tingkat kecamatan.

Kajian ini menemukan bahwa tanpa pelimpahan sebagian kewenangan yang jelas dari bupati/walikota ke camat, maka kecamatan tidak dapat berperan efektif dalam penyelenggaraan pelayanan dasar. Forum koordinasi kecamatan hanya sampai pada tingkat pertukaran informasi tanpa pengambilan keputusan untuk tindakan kolektif, dan dalam beberapa hal lebih bersifat formalitas. Forum musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan kurang berkualitas, karena tidak didukung oleh data yang baik dan lengkap di tingkat kecamatan. Pelayanan akan lebih

mahal karena beberapa pelayanan yang bisa diserahkan ke kecamatan masih ditangani dinas di kabupaten; akuntabilitas sosial di tingkat kecamatan tidak terkonsolidasi melalui forum kecamatan; dan, desa kurang memperhatikan pelayanan dasar dibandingkan dengan pembangunan yang bersifat fisik.

Kajian ini merekomendasikan agar kabupaten/kota melimpahkan sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat yang mencakup: (i) pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat untuk memperkuat forum koordinasi lintas sektor; penguatan akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan dasar; dan, pelimpahan penyelenggaraan pelayanan yang dapat langsung diselenggarakan oleh kecamatan; (ii) memastikan kecamatan mendapatkan data penyelenggaraan pelayanan dasar di wilayah kecamatan secara lengkap; dan (iii) kecamatan mendapatkan tugas yang jelas dalam pembinaan dan pengawasan untuk memastikan pelayanan dasar skala desa diselenggarakan oleh desa. Pelimpahan sebagian kewenangan tersebut perlu dilaksanakan oleh bupati/walikota kepada camat secara tepat, dan didukung oleh kebijakan dan program di tingkat pusat, serta pengembangan kapasitas dan bimbingan teknis kepada kecamatan yang sesuai dengan peran-peran kecamatan yang baru.



Pendahuluan

Pemerintah Indonesia telah menggunakan dimensi non-moneter seperti kesehatan dan pendidikan dalam upaya pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sosial. Pelayanan dasar yang mampu menjangkau warga miskin dan rentan merupakan salah satu kunci pengentasan kemiskinan. Titik pelayanan yang paling handal untuk menjangkau masyarakat miskin adalah titik pelayanan di lini depan di mana pemberi layanan berinteraksi langsung dengan masyarakat demi memastikan mereka mampu menikmati pelayanan.

Kecamatan menempati posisi yang strategis. Di Indonesia, pengelola pelayanan dasar menempatkan titik layanan lini depan mereka di wilayah kecamatan seperti Sekolah Menengah Pertama (SMP), Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), dan tenaga operator untuk membantu proses pelayanan administrasi kependudukan. Kecamatan berada di titik pertemuan antara warga yang tinggal di desa dengan pemberi layanan dasar, sehingga kecamatan dapat berperan penting memastikan warga mampu mengakses pelayanan dasar, sekaligus mendorong pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan berkualitas yang terjangkau untuk semua masyarakat, terutama bagi masyarakat miskin dan rentan.

Kajian ini dilakukan untuk memberikan masukan kebijakan terkait upaya Pemerintah Indonesia dalam memenuhi target RPJMN 2015-2019 untuk peningkatan akses dan kualitas pelayanan dasar bagi masyarakat miskin dan rentan. Pemenuhan target RPJMN 2015-2019 tersebut dilakukan melalui strategi pendekatan lini depan (*frontline approach*), yang juga dikenal dengan **“penguatan kapasitas kelembagaan dan operasional pemerintah daerah dan unit pelayanan lini depan”**. Strategi ini berfokus pada peningkatan akuntabilitas pada titik layanan di lini depan melalui (i) peningkatan responsifitas pemerintah dan penyedia layanan; dan (ii) peningkatan partisipasi inklusif dari masyarakat dan warga negara dalam penyelenggaraan pelayanan dasar.

Kajian ini menelaah penyelenggaraan pelayanan pendidikan, kesehatan, dan kependudukan dan catatan sipil di tingkat kecamatan dengan menggali 4 hal:

1. Aktor dan lembaga apa yang menyelenggarakan pelayanan dasar di kecamatan? Bagaimana aktor dan lembaga pemberi layanan di kecamatan berelasi secara vertikal dengan tingkatan pemerintahan di bawah dan di atasnya? Bagaimana mereka berelasi secara horizontal dengan sesama penyelenggara layanan di tingkat kecamatan?
2. Apa peran kecamatan dalam penyelenggaraan pelayanan dasar? Bagaimana kecamatan mendukung relasi vertikal antara para lembaga pemberi layanan dengan tingkatan pemerintahan di bawah dan di atasnya? Bagaimana kecamatan mendukung relasi horizontal para lembaga pemberi layanan di tingkat kecamatan?
3. Dukungan kebijakan dan program apa yang diperlukan guna mengaktifkan peran kecamatan dalam mendukung penyelenggaraan pelayanan dasar?
4. Kompetensi kunci apa yang perlu dimiliki kecamatan agar dapat mendukung penyelenggaraan pelayanan dasar?

Pertanyaan di atas perlu dijawab mengingat Undang-undang No. 23 tahun 2014 menempatkan kecamatan sebagai bagian dari wilayah kabupaten/kota. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, jumlah kecamatan di Indonesia ada 6.793. Sehingga jika ditemukan cara untuk meningkatkan kinerja kecamatan dalam mendukung pelayanan dasar, maka akan berdampak besar bagi peningkatan kualitas pelayanan dasar di lini depan. Kajian ini dilaksanakan di 4 Provinsi dan 10 Kabupaten di Indonesia yang dilakukan selama bulan Oktober 2015 sampai bulan Maret 2016.



Pendekatan dan Temuan Kajian

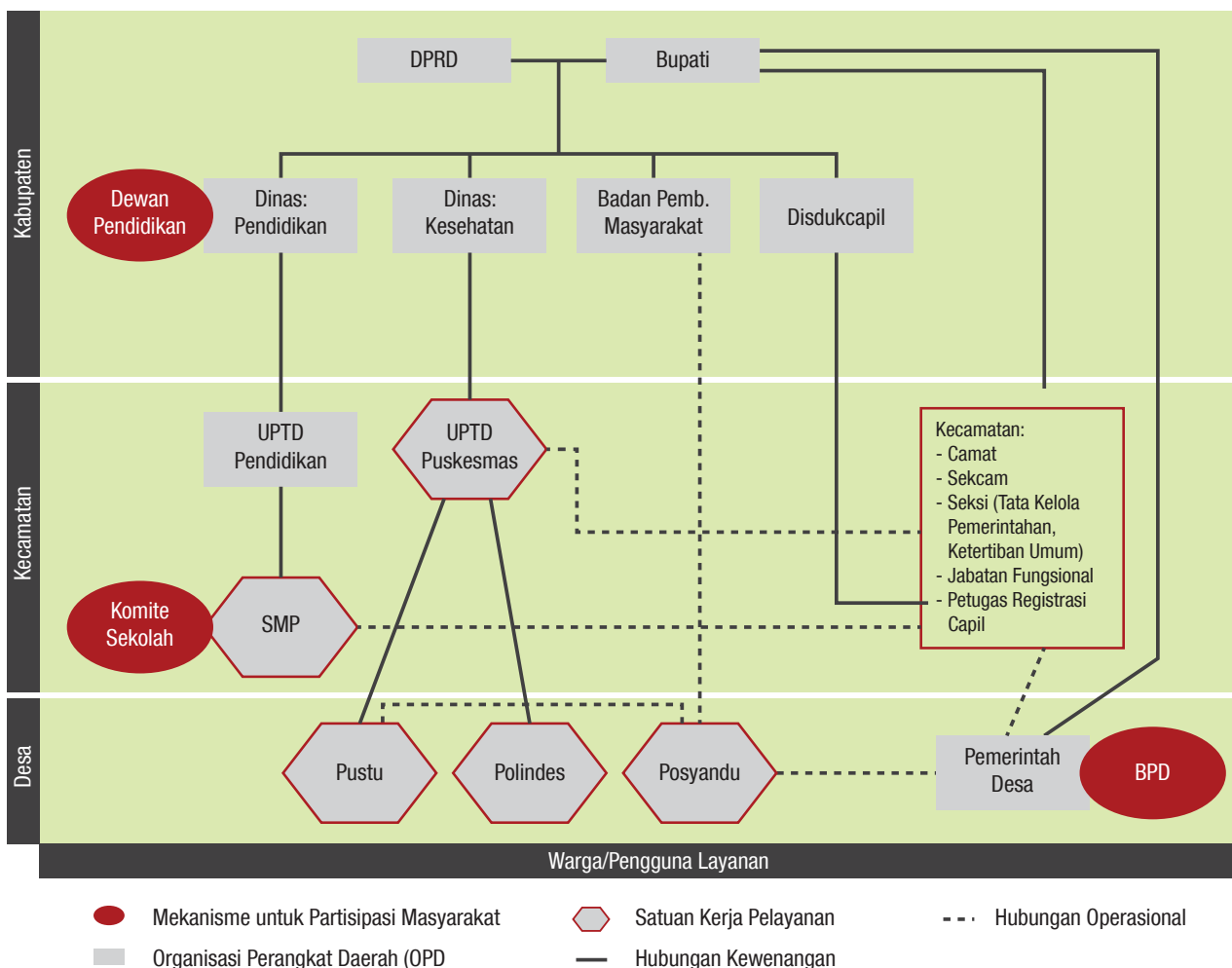
Potret Pelayanan Dasar dan Peran Kecamatan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Dasar

Penyelenggaraan pelayanan pendidikan, kesehatan dan kependudukan dan pelayanan sipil di tingkat kabupaten/kota diselenggarakan oleh Dinas. Di tingkat kecamatan, Dinas Pendidikan membuka Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan yang mengkoordinasikan Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) di wilayah kecamatan. Dinas Kesehatan membuka Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) yang membawahi Puskesmas Pembantu (Pustu) dan Bidang Desa. Sedangkan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil membawahi unit pelaksana teknis dinas (UPTD) Dukcapil yang terintegrasi dengan kecamatan. Secara teknis, penyelenggaraan ketiga pelayanan dasar tersebut dijalankan sendiri menurut tugas dan fungsi Dinas yang dituangkan dalam peraturan daerah. Gambar 1

memperlihatkan konstelasi kelembagaan yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan Dukcapil di wilayah kecamatan.

Sesuai dengan Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang Desa, sebagian penyelenggaraan pelayanan dasar di bidang kesehatan, pendidikan, dan kependudukan dan catatan sipil juga diselenggarakan oleh desa, terutama untuk penyelenggaraan kegiatan pelayanan kesehatan terpadu (Posyandu), pendidikan anak usia dini (PAUD), dan keterangan kependudukan. Pelayanan di tingkat desa biasanya diselenggarakan oleh pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan desa. Pelayanan di tingkat desa ini dalam beberapa hal terhubung dan dibantu oleh penyelenggara pelayanan dasar di bawah Dinas, misalnya dalam peningkatan kapasitas pelaksana dan pelaksanaan program pemerintah. Bahkan secara umum Dinas lebih banyak berhubungan langsung dengan desa pada saat mereka melaksanakan program yang berlokasi di desa. Kecamatan sifatnya hanya mengetahui.

Gambar 1. Konstelasi Lembaga Penyelenggara Pelayanan Dasar



Sumber: Wetterberg, Anna dan Hertz, Jana C. 2016; dalam Laporan Kajian Kecamatan Tahap 1, tidak dipublikasikan.

Dalam praktik, penyelenggaraan pelayanan kesehatan –dalam kajian ini fokus pada penyelenggaraan Kesehatan Ibu dan Anak (KIA), pendidikan SMP, dan pelayanan Dukcapil masih menghadapi masalah yang tidak bisa diselesaikan hanya dari sisi teknis. Masalah ini mencakup kurangnya partisipasi warga dalam mengakses pelayanan; lemahnya akurasi dan pembaruan data yang berkelanjutan; masalah dukungan perencanaan dan penganggaran; kurang lengkapnya sarana dan prasarana pelayanan; kurang efektifnya mekanisme evaluasi; pengawasan, pelaporan dan akuntabilitas sosial; serta masalah kurang optimalnya mekanisme penjangkauan masyarakat miskin dan rentan. Masalah-masalah tersebut berdampak pada akses dan kualitas pelayanan dasar, terutama bagi masyarakat miskin dan rentan. Untuk menyelesaikan masalah di atas diperlukan dukungan satuan kerja lain yang mengikat isu-isu tersebut secara lintas sektor. Di tingkat kecamatan, koordinasi lintas sektor tersebut ditugaskan kepada camat.

Persoalan efektivitas pelayanan juga terjadi di tingkat desa, walaupun pemerintah desa memainkan peran cukup penting dalam mendukung penyelenggaraan dasar, akan tetapi masih menghadapi beberapa kendala, yaitu:

- Kepala desa kurang memahami kebijakan yang dicanangkan oleh pemerintah kabupaten,
- Pemerintah desa tidak memberi dukungan bagi keberlanjutan program pelayanan dasar secara swadaya.
- Kepala desa tidak memberi laporan mengenai kondisi pelayanan dasar dan program-program pelayanan dasar di desanya ke instansi teknis.
- Inisiatif dan anggaran desa yang dialokasikan untuk mendukung pelayanan dasar di desa masih sangat kecil dibanding untuk pembangunan infrastruktur desa.

Kajian ini juga menunjukkan bahwa jika para penyelenggara pelayanan dasar ini mengalami kendala di desa, mereka akan meminta bantuan ke kecamatan. Responden menyatakan bahwa pemerintah desa lebih mendengar arahan camat daripada himbauan dari para penyelenggara pelayanan dasar.

Tugas koordinasi merupakan tugas atributif dari kecamatan. Baik UU 32/2004 maupun UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah memberi tugas kepada kecamatan untuk mengkoordinasikan:

- kegiatan pemberdayaan masyarakat
- upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum
- penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan

Kecamatan melakukan koordinasi pada lima bidang koordinasi tersebut, dengan melakukan koordinasi secara vertikal dengan kabupaten dan desa, serta secara horizontal dengan UPTD dan satuan kerja-satuan kerja pemerintahan lainnya di tingkat kecamatan. Kajian lapangan menunjukkan peran-peran koordinasi yang dilaksanakan oleh kecamatan mengambil 4 bentuk:

1. **Melaksanakan tugas-tugas yang diperintahkan oleh satuan kerja kabupaten termasuk satuan kerja penyelenggara pelayanan dasar.** Misalnya menyelenggarakan pertemuan yang diminta oleh satuan kerja, menyukseskan program dinas, dan menjadi penghubung antara dinas dengan desa dalam penyampaian informasi.
2. **Mendukung pelayanan dasar melalui mekanisme perencanaan dan penganggaran di kecamatan dan desa.** Kecamatan bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan proses perencanaan di tingkat desa dan kecamatan. Kecamatan memfasilitasi penjadwalan dan mengolah usulan hasil Musrenbang Desa. Usulan dari tingkat desa kemudian dibahas dalam Musrenbang Kecamatan. Pada Musrenbang Kecamatan, usulan desa dan satuan kerja pelayanan di tingkat kecamatan dipilih berdasarkan prioritas, untuk diusulkan ke Musrenbang Kabupaten.

3. **Mendukung pelayanan dasar melalui mekanisme pertemuan koordinasi.** Misalnya rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh kecamatan (Rakorcam) maupun rapat koordinasi yang diselenggarakan oleh Dinas, UPTD dan satuan kerja pelayanan. Kecamatan menyelenggarakan Forum Rapat Koordinasi di tingkat kecamatan (Rakorcam). Pihak sekolah, UPTD Pendidikan, Puskesmas juga memiliki forum Rakor yang mereka kelola. Camat juga biasa menghadiri undangan rapat awal tahun ajaran yang diadakan oleh PAUD hingga SMA untuk mendapatkan informasi tentang kurikulum sekolah. Puskesmas merupakan satuan kerja yang menyelenggarakan forum Rakor secara teratur yang mereka sebut Lokakarya Mini (Lokmin) Puskesmas di mana pihak kecamatan biasa hadir dalam forum Lokmin ini.

Di tingkat Kabupaten, Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, dan Dinas Dukcapil sering mengundang kecamatan untuk menghadiri Rakor atau Rapat Kerja di Dinas. Kecamatan juga kadang-kadang mencoba mengundang Dinas dalam Rakor di kecamatan. Akan tetapi menurut responden dari kecamatan, pejabat Dinas jarang hadir dalam rapat koordinasi di kecamatan, apalagi kepala Dinas yang memiliki eselon jabatan yang lebih tinggi.

4. **Menyelesaikan masalah-masalah di tingkat lokal, yang sulit untuk diatasi sendiri oleh satuan kerja penyelenggara pelayanan dasar.**¹ Misalnya persoalan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan, masalah tenaga penyelenggara pelayanan yang sering absen, dan konflik kelembagaan di tingkat desa.

Pelimpahan Sebagian Kewenangan dari Bupati Kepada Camat

Tugas kecamatan secara atributif ditetapkan pada pasal 225 UU 32/2004, lima tugas di antaranya merupakan tugas koordinasi. Dua tugas lainnya terkait tugas untuk membina penyelenggaraan pemerintahan desa, dan melaksanakan pelayanan masyarakat yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan desa. Di luar tugas ini, pasal 225 ayat 2 UU 32/2004 menyatakan bahwa dalam pelaksanaan tugasnya camat memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Saat kajian ini dilaksanakan, kebijakan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota ke camat belum banyak dilaksanakan.



¹ Kategorisasi peran koordinasi ini pada dasarnya merujuk pada kategorisasi yang digunakan oleh Wetterberg, Anna dan Hertz, Jana C. 2016, pada Laporan Kajian Kecamatan Tahap 1. Penyesuaian dilakukan, karena perkembangan data yang diperoleh pada study kecamatan tahap II. Kategori pada tahap I adalah: 1) Melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan/*implementing delegated responsibilities*; II) Memecahkan permasalahan bersama/*Solving shared problems*; III) Membantu penyelenggaraan pelayanan dasar/*Contributing to service delivery*.



Kajian ini menunjukkan bahwa pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini sangat penting untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan dasar. Temuan kajian menunjukkan bahwa kekosongan kebijakan ini berimplikasi pada:

1. Peran camat dalam **mengkoordinasikan lintas sektor penyelenggaraan pelayanan dasar tidak optimal**. Camat dianggap tidak berwenang untuk mengembangkan dan melaksanakan kegiatan konkret untuk mendukung penyelenggaraan pelayanan dasar. Sehingga, saat ini keterlibatan satuan kerja dalam koordinasi lintas sektor yang diselenggarakan oleh kecamatan masih bersifat sebagai formalitas untuk memenuhi kewajiban saja. Mereka berkoordinasi, tanpa mengharapkan kecamatan untuk terlibat lebih jauh atau berpartisipasi lebih aktif dalam pelaksanaan program berikutnya. Sebagai formalitas, mereka mengundang camat ke forum Lokakarya Mini, atau pertemuan rutin di sekolah. Puskesmas melakukan koordinasi mengenai kegiatan yang akan dilakukan di desa, akan tetapi tidak mengharapkan kecamatan terlibat dalam pelaksanaannya atau memberi dukungan lainnya.

Pihak sekolah dan UPTD mengundang camat dalam kegiatan-kegiatan seremonial saja seperti pada upacara hari kemerdekaan atau peringatan Sumpah Pemuda. Pada saat akan membangun unit sekolah, Dinas Pendidikan harus berkoordinasi dengan camat karena format proposal pembangunan unit sekolah memerlukan tanda tangan persetujuan dari camat.

2. Karena alokasi anggaran mengikuti tugas dan fungsi organisasi, **maka ketidakjelasan kewenangan kecamatan menyebabkan anggaran kecamatan tidak mencukupi bagi kecamatan untuk menjalankan tugas-tugas strategisnya**. Anggaran kecamatan lebih banyak untuk gaji dan operasional kantor. Kecamatan tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk melakukan inisiatif penguatan akuntabilitas pelayanan di tingkat kecamatan. Kecamatan memiliki keterbatasan untuk menyelenggarakan rapat koordinasi dalam situasi yang mendesak; meminta laporan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada satuan kerja penyelenggara pelayanan dasar; dan melakukan kunjungan lapangan untuk mengetahui akses masyarakat terhadap pelayanan di desa. Padahal dalam banyak kasus, kecamatan seringkali ditanya oleh kepala daerah mengenai penyelenggaraan pelayanan dasar di kecamatan, terutama jika ada masalah dalam penyelenggaraannya.
3. **Kecamatan memiliki keterbatasan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat guna mendorong akuntabilitas sosial, termasuk dalam memperkuat partisipasi masyarakat dan menangani keluhan masyarakat terhadap kualitas pelayanan dasar**. Dalam banyak kasus, kepala desa dan masyarakat menyampaikan keluhan mengenai penyelenggaraan pelayanan dasar ke kecamatan. Dengan harapan, kecamatan menyampaikan keluhan tersebut ke unit layanan, misalnya keluhan mengenai bidan desa, guru yang jarang hadir dan pengurusan data kependudukan yang lama. Dalam keterbatasan dana, kecamatan hanya bisa menyampaikan keluhan tersebut dalam Rapat Koordinasi. Kecamatan tidak memiliki sumber dana yang memadai untuk menampung keluhan tersebut secara sistematis, misalnya dengan mengembangkan mekanisme penyampaian keluhan lewat diskusi antara warga dengan satuan kerja penyelenggara layanan.



4. **Kesempatan kecamatan untuk memperoleh informasi pelayanan dasar juga terbatas.** Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Dukcapil, Puskesmas, UPTD Pendidikan, dan sekolah memberikan informasi kepada camat melalui forum-forum Rakor. Sebagian besar informasi disampaikan secara lisan. Adapun laporan yang lebih detil dan tertulis, disampaikan oleh Puskesmas, sekolah, maupun UPTD Pendidikan langsung ke Dinas, tanpa ditembuskan ke kecamatan. Kecamatan juga tidak bisa dengan mudah mendapatkan data-data penyelenggaraan pelayanan di wilayahnya. Akibatnya, ketersediaan data di kecamatan menjadi sangat terbatas. Tanpa informasi kecamatan sulit untuk melakukan tindak lanjut yang responsif.

Lemahnya data dan informasi di tingkat kecamatan berdampak pada kualitas proses perencanaan di tingkat kecamatan. Karena data persoalan dan penyelenggaraan pelayanan dasar tidak dilaporkan dengan baik maka penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan lebih banyak mengakomodasi usulan desa tanpa analisis dengan baik. Sebagai akibatnya banyak usulan yang disepakati di tingkat kecamatan tidak terakomodir dalam perencanaan dan penganggaran di tingkat kabupaten.

Sebagai contoh, perencanaan dan penganggaran desa terlalu fokus pada perbaikan infrastruktur dan jalan, bukan pada program untuk mendukung peningkatan kualitas guru, tenaga kesehatan, dan kesehatan lingkungan.

Akibatnya, sektor pendidikan dan kesehatan tidak melihat adanya manfaat yang bisa didapat dari Musrenbang Kecamatan, dan akhirnya memanfaatkan jalur lain di luar Musrenbang untuk mengakomodir kebutuhan masing-masing sektor. Jalur lain adalah melalui dana aspirasi DPRD dan melalui jalur pembuatan proposal dari warga yang langsung diberikan kepada Dinas. Aspek politis pun mewarnai proses perencanaan dan penganggaran, karena usulan yang sering diterima adalah dari unit layanan yang lokasinya dekat dengan ibu kota kabupaten dan yang memiliki relasi dekat dengan pengambil keputusan.

5. **Pelaksanaan tugas Camat dalam binwas kegiatan pelayanan dasar di desa tidak optimal.** Pasal 225 UU 23/2014 tentang Pemerintah Daerah secara tegas memberi tugas kepada camat untuk membina dan mengawasi penyelenggaraan Desa. UU No. 6/2014 tentang Desa serta peraturan pelaksanaannya, yaitu PP 43/2014 pasal 154, merinci tugas kecamatan dalam pembinaan dan pengawasan desa yang cukup luas. Akan tetapi sampai saat ini, peran konkrit camat hanya pada penyusunan APBDes, pencairan Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD), dan cenderung terfokus pada kelengkapan administratif dokumen. Sehingga, camat belum bisa mendorong pemerintah desa untuk mengalokasikan anggaran untuk pelayanan dasar di desa.

Kesimpulan

Pemecahan masalah pelayanan dasar memerlukan koordinasi lintas sektor di tingkat kecamatan, terutama karena kecamatan merupakan titik temu berbagai satuan kerja penyelenggara pelayanan lini depan, seperti puskesmas, sekolah dan kependudukan, dengan warga di tingkat desa yang mengakses langsung pelayanan. Kecamatan sebagai satuan kerja perangkat daerah yang memiliki karakteristik kewilayahan, memiliki peran penting dalam menghubungkan kepentingan antara satuan kerja pelayanan (melalui hubungan horizontal) melalui koordinasi dan hubungan satuan kerja pelayanan dengan masyarakat dan dinas (akuntabilitas sosial). Agar peran ini kuat perlu pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, agar camat memiliki kewenangan untuk: mendorong penyelenggara pelayanan; menghadiri forum koordinasi; memberikan data situasi dan laporan penyelenggaraan pelayanan; menyelenggarakan sebagian pelayanan yang tidak bisa diselenggarakan oleh

satuan kerja atau akan lebih efisien jika dilakukan oleh kecamatan; mengembangkan mekanisme akuntabilitas sosial berbasis kecamatan; dan, membina desa agar memperhatikan pelayanan dasar dalam anggaran desa.

Tanpa pelimpahan sebagian kewenangan yang jelas dari bupati/walikota ke camat, maka kecamatan tidak akan berperan efektif. Forum koordinasi hanya sampai pada tingkat pertukaran informasi tanpa pengambilan keputusan untuk tindakan kolektif, dan dalam beberapa hal lebih bersifat formalitas. Forum musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat kecamatan tidak akan berkualitas karena tidak didukung oleh data yang baik dan lengkap di tingkat kecamatan. Pelayanan akan lebih mahal, karena beberapa pelayanan yang bisa diserahkan ke kecamatan masih ditangani dinas di kabupaten. Akuntabilitas sosial di tingkat kecamatan tidak dapat terkonsolidasi melalui forum kecamatan. Terakhir, desa kurang memperhatikan pelayanan dasar, lebih memperhatikan pembangunan yang bersifat fisik.





Rekomendasi

Kajian ini menyarankan dua rekomendasi utama, yaitu: i) pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat dan, ii) peningkatan kapasitas camat dalam menjalankan kewenangan yang dilimpahkan.

Pelimpahan Sebagian Kewenangan dari Bupati/Walikota Kepada Camat

Kajian ini merekomendasikan agar kabupaten/kota melimpahkan sebagian kewenangan dari bupati/walikota kepada camat, mencakup:

1. **Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat untuk memperkuat forum koordinasi lintas sektor; memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan dasar; dan penyelenggaraan kegiatan pelayanan yang dapat diselenggarakan langsung oleh kecamatan.** Kecamatan diberi kewenangan untuk memastikan forum koordinasi lintas sektor di kecamatan berjalan dan dihadiri oleh pihak yang berwenang, serta keputusan-keputusan dalam rapat koordinasi dapat dieksekusi oleh penyelenggara pelayanan dan kecamatan. Kecamatan juga memiliki kewenangan untuk melakukan aksi kongkrit dan tindakan kolektif dari hasil koordinasi tersebut. Misalnya, kecamatan diberi

kewenangan untuk memberi teguran pada unit layanan yang menghambat/menolak warga miskin mengakses layanan; menegur dan melaporkan penyelenggara layanan yang tidak melayani dengan baik; dan, mengembangkan mekanisme akuntabilitas sosial terhadap pelayanan publik. Untuk pelayanan yang lebih efektif dilaksanakan oleh kecamatan, misalnya kependudukan dan catatan sipil, camat dapat langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat.

2. **Memastikan kecamatan mendapatkan data penyelenggaraan pelayanan dasar di wilayah kecamatan secara lengkap.** Data yang lengkap akan meningkatkan pemahaman camat dan staf terhadap situasi kecamatan, sehingga dapat memimpin forum koordinasi dengan baik. Selain itu, data yang lengkap akan membantu kecamatan dalam menyelenggarakan forum perencanaan pembangunan yang berkualitas di tingkat kecamatan; menindaklanjuti hasil perencanaan di tingkat kecamatan ke kabupaten; serta meningkatkan koordinasi dan respon yang efektif dari unit layanan dan desa.
3. **Kecamatan mendapatkan tugas yang jelas dalam pembinaan dan pengawasan untuk memastikan pelayanan dasar skala desa diselenggarakan oleh Desa.** Terutama dari sisi bimbingan teknis terhadap desa, perencanaan dan penganggaran desa terhadap pelayanan

dasar skala desa. Misalnya, pelimpahan kewenangan kepada kecamatan untuk memfasilitasi proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa) agar tersambung dengan prioritas pelayanan dasar di kabupaten/kota; melakukan bimbingan teknis penyusunan dan evaluasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa); dan turut mengevaluasi Laporan Pertanggungjawaban Pemerintahan Desa.

Untuk dapat melaksanakan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat dengan tepat, kabupaten perlu:

1. **Membuat panduan teknis bagi camat dan kabupaten** yang bertujuan untuk: i) memetakan masalah dan solusi pelayanan dasar di wilayah kecamatan; ii) memetakan efektifitas, efisiensi, dan jenjang pemerintahan yang terlibat dalam implementasi pelayanan dasar; dan iii) memberikan pembinaan dari Kabupaten kepada Kecamatan. Melalui mekanisme ini, maka dimungkinkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat bersifat asimetris antar kecamatan tergantung pada situasi, kebutuhan dan efektifitas penyelenggaraan pelayanan. Kecamatan di wilayah pinggiran ibu kota atau berbeda pulau dengan ibu kota kabupaten misalnya, bisa mendapatkan pelimpahan kewenangan yang lebih besar dalam pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil dibanding dengan kecamatan yang berada di wilayah ibu kota.
2. Kebijakan mengenai penggunaan panduan teknis untuk memetakan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik kecamatan sebaiknya memerintahkan agar panduan digunakan dalam **forum diskusi yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang berkepentingan di kabupaten, kecamatan, dan desa**. Forum diskusi juga sebaiknya melibatkan satuan kerja penyelenggara pelayanan, agar efektifitas dan efisiensi pelayanan dapat dirumuskan dengan baik. Forum diskusi ini juga untuk memberi pemahaman yang lebih baik kepada satuan kerja pelayanan, agar tidak resisten dengan kewenangan bupati yang telah dilimpahkan kepada kecamatan.

3. **Sekretariat daerah dan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) kabupaten perlu melakukan penghitungan anggaran secara cermat untuk mendukung pelaksanaan tugas kecamatan** dalam menjalankan sebagian kewenangan bupati/walikota yang telah dilimpahkan kepada camat. Hal ini dibutuhkan untuk menjamin kecamatan dapat menjalankan tugas yang dilimpahkan tersebut.

Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat juga perlu didukung oleh kebijakan di **tingkat pusat**, mencakup:

1. **Kebijakan yang memberikan insentif bagi kabupaten untuk melimpahkan sebagian kewenangan kepada camat disertai dengan petunjuk dan bimbingan teknis dari tingkat pusat**. Pemerintah pusat juga dapat mengukur kinerja pemerintah daerah dari tingkat pelimpahan sebagian kewenangan kepada camat dengan memberikan insentif pendanaan yang dikaitkan dengan intensitas pelimpahan sebagian kewenangan kepada camat.
2. **Pemerintah perlu mendorong dan memberi penghargaan terhadap berbagai inovasi kecamatan**. Misalnya: inovasi kecamatan dalam mengintegrasikan data desa dengan data pelayanan di tingkat kecamatan dalam satu basis data; inovasi pelibatan kecamatan dalam memperkuat akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan dasar oleh satuan kerja pelayanan, baik akuntabilitas formal maupun akuntabilitas sosial; dan inovasi untuk menyerahkan tugas pelayanan dasar langsung ke kecamatan manakala kecamatan memang lebih layak, efektif dan murah dalam menjalankan pelayanan dasar tersebut, seperti pelayanan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil
3. **Melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota kepada camat** di tiap daerah, terkait tugas camat, penggunaan anggaran, koordinasi dengan SKPD terkait dan desa.

Peningkatan Kapasitas Camat dalam Menjalankan Kewenangan yang Dilimpahkan

Tugas-tugas kecamatan yang baru membutuhkan **kapasitas kecamatan** yang baru pula. Untuk dapat meningkatkan kapasitas camat, maka pendidikan dan pelatihan camat dan aparatnya sebaiknya mencakup:

1. **Sekretariat Wilayah/Daerah (Setwilda)** perlu meningkatkan kemampuan kepemimpinan dan manajerial Camat dalam melaksanakan sebagian kewenangan yang dilimpahkan. Terutama adalah pengetahuan mengenai sektor-sektor pelayanan dasar di kecamatan, agar camat memiliki kemampuan dalam berkomunikasi dengan SKPD dalam **koordinasi lintas sektor penyelenggaraan pelayanan dasar**, termasuk untuk **menindaklanjuti keluhan masyarakat**.
2. **Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)** perlu meningkatkan kemampuan pengolahan data dari camat dan staf kecamatan, agar bisa merumuskan dan mengambil keputusan terkait prioritas kegiatan yang tepat dalam perencanaan dan penganggaran berdasarkan data yang ada di kecamatan.
3. **Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD)** perlu meningkatkan pengetahuan camat tentang **APBDes, penyusunan RPJMDes, dan kemampuan dalam berkomunikasi dan memfasilitasi desa**, untuk mendorong pemerintah desa dalam mengalokasikan sumber dana di desa untuk peningkatan pelayanan dasar.

Karya ini adalah sebuah produk dari penulis berdasarkan hasil studi AKATIGA dan RTI International. Temuan, penafsiran dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis dan bukan mencerminkan pandangan dari Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK), Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia.

Dukungan terhadap studi dan publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui KOMPAK.

Anda dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non-komersial.

Untuk meminta salinan catatan kebijakan ini atau untuk keterangan lebih lanjut mengenai catatan kebijakan ini, silakan hubungi Tim Komunikasi KOMPAK (communication@kompak.or.id). Catatan kebijakan ini juga tersedia pada situs web KOMPAK.

Catatan Kebijakan ini adalah bagian dari hasil studi 'Meningkatkan Pelayanan Dasar Lini Depan, Menggagas Penguatan Peran Kecamatan dan Unit Layanan di Kecamatan'. Laporan utama dari studi ini dapat diunduh di situs KOMPAK.

Saran Kutipan:

Muslim E. S. (2017). Catatan Kebijakan: Memperkuat Kecamatan dalam Meningkatkan Akses dan Kualitas Pelayanan Dasar. Jakarta, Indonesia: Yayasan AKATIGA dan RTI International bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) dan Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK).

Penyelarasan Teknis Brief: Suhirman

KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72,
Jakarta 10320 Indonesia
T: +62 21 8067 5000
F: +62 21 3190 3090
E: info@kompak.or.id
www.kompak.or.id

RTI International

3040 E. Cornwallis Road
Research Triangle Park,
North Carolina 27709-2194
USA
www.rti.org

Yayasan AKATIGA

Jl. Tubagus Ismail II No.2
Sekeloa, Coblong, Kota Bandung
Jawa Barat 40134
(022) 2502302
www.akatiga.org