

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perubahan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan menjadi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa dampak yang sangat besar bagi pemerintah daerah untuk menentukan formulasi pembangunan secara mandiri. Kewenangan tersebut tersirat pada Pasal 7 (2), UU No. 22 Tahun 1999 Bahwa “Kewenangan Daerah mencakup dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain”.

Jika dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974, isi dan manfaatnya berbeda yang artinya pemerintah pusat melakukan perincian kewenangan daerah dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dominasi pusat secara jelas terlihat kembali pada Pasal 8 (1) dan Pasal 9 UU No. 5 Tahun 1974 bahwa Pemerintah Pusat berhak melakukan penambahan dan penarikan kembali urusan pemerintahan kepada daerah.

Perubahan mendasar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah juga

membawa perubahan bagi jajaran pemerintahan daerah salah satunya adalah pemerintahan kecamatan, berikut perubahan yang ada pada kecamatan:

Tabel 1. Kecamatan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 5 Tahun 1974	Undang-undang No 32 Tahun 2004
Kecamatan merupakan wilayah administrasi pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi	Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota dalam rangka dekonsentrasi
Kecamatan merupakan salah satu wilayah administrasi pemerintah Indonesia (nasional, provinsi, kabupaten-kotamadya/kota administratif)	Bukan wilayah administrasi pemerintahan, melainkan wilayah kerja seorang perangkat daerah (areal Camat bekerja)
Kecamatan merupakan wilayah kekuasaan	Kecamatan merupakan lingkungan kerja dalam rangka pelayanan

Sumber: www.drsp-usaid.org/publication/index.cfm?fuseaction=throwpub&id

Berdasarkan tabel 1 di atas, secara signifikan perubahan undang-undang telah mengubah kedudukan kecamatan dengan berbagai implikasinya. Menurut Smith (1963) dalam Wasistiono dkk., (2009:2) pada Undang-undang No. 5 Tahun 1974, kecamatan merupakan “Wilayah Administrasi pemerintahan” sedangkan menurut pasal 1 huruf (m) UU No 5 Tahun 1999 kecamatan merupakan “Wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota”. Camat menerima pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam bidang desentralisasi. Kewenangan Camat hanya bersifat delegasi bupati/walikota. Sementara untuk UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini dianut, memiliki persamaan dan perbedaan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Persamaannya yaitu kecamatan merupakan “Wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota” (Pasal 26 (1)), sedangkan perbedaannya adalah Camat

tidak hanya menjalankan tugas delegatif saja, melainkan juga melaksanakan tugas umum pemerintahan (kewenangan atributif)(pasal 126 (1) dan (2) UU 32 Tahun 2004).

Selain perubahan kedudukan kecamatan, paradigma Daerah Otonom yang diberikan UU Pemerintahan Daerah mengakibatkan fenomena pemekaran/pembentukan kecamatan oleh Bupati/Walikota. Berdasarkan data statistik, secara nasional setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 kurun waktu 2008 s.d 2012 kecamatan yang terbentuk 429 atau 143 pertahun, sedangkan untuk pemekaran kecamatan Provinsi Lampung 5 tahun terakhir yaitu membentuk 21 kecamatan baru. Data tersebut menyatakan bahwa pemekaran kecamatan merupakan sesuatu yang diinginkan oleh masyarakat dan pemerintah sebagai solusi percepatan pelayanan, pembangunan dan kemandirian daerah tersebut untuk mengelola daerahnya sendiri.

Banyaknya desakan-desakan pemekaran kecamatan tidak lepas dari peran penting keberadaan kecamatan tersebut, menurut Wasistiono (2002:12) mengemukakan bahwa keberadaan kecamatan cukup penting antara lain:

1. Kecamatan merupakan ujung tombak dari penyelenggaraan pemerintah yang langsung berhadapan dengan masyarakat luas. Citra birokrasi pemerintahan secara keseluruhan akan banyak ditentukan oleh kinerja organisasi tersebut.
2. Kecamatan merupakan *line office* dari pemerintah pusat yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan mempunyai tugas

membina desa sehingga harus pula di selenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan adanya pembentukan kecamatan dapat dipastikan rentang kendali (*Span of control*) pemerintah akan lebih kecil dan institusi pemerintah sebagai garis terdepan pelaksanaan pelayanan (*first line officer*) menjadi lebih dekat kepada masyarakat.

Begitu juga halnya dengan Pemerintah Kota Bandar Lampung yang berkeinginan mendekatkan institusi pemerintahannya dengan masyarakat dengan cara membentuk kecamatan dan kelurahan baru. Pada tahun 2012 sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 4 Tahun 2012 tentang *Penataan dan Pembentukan Kecamatan dan Kelurahan* yang membentuk 7 (tujuh) kecamatan hasil pemekaran yaitu:

- 1) Kecamatan Labuhan Ratu sebagai pemekaran Kecamatan Kedaton;
- 2) Kecamatan Way Halim sebagai pemekaran Kecamatan Sukarame;
- 3) Kecamatan Langkapura sebagai pemekaran Kecamatan Kemiling;
- 4) Kecamatan Enggal sebagai pemekaran Kecamatan Tanjungkarang Pusat;
- 5) Kecamatan Kedamaian sebagai pemekaran Kecamatan Tanjungkarang Timur;
- 6) Kecamatan Telukbetung Timur sebagai pemekaran Kecamatan Telukbetung Barat;
- 7) Kecamatan Bumi Waras sebagai pemekaran Kecamatan Telukbetung Selatan.

Adapun maksud dan tujuan dari pemekaran tersebut, yaitu Walikota Bandar Lampung Herman HN dalam surat kabar Tribun Lampung tanggal 8 maret 2011 mengemukakan bahwa “Pemekaran kecamatan dan kelurahan tersebut merupakan bagian dari upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Terutama dalam melaksanakan fungsi pemerintahan dengan tujuan agar rentang kendalinya menjadi pendek juga sebagai penataan wilayah kecamatan yang wilayah kurang tertata”.

Secara lebih luas dalam laporan naskah akademik kajian pemekaran kecamatan tahun 2011, ada 5 (lima) hal yang melandasi Kota Bandar Lampung dalam melakukan pemekaran kecamatan, yaitu:

Pertama, masyarakat Kota Bandar Lampung membutuhkan pelayanan yang dekat dan cepat yang dilakukan oleh aparat pemerintah kota. Pelayanan tersebut bisa bersifat administratif, jasa, dan penyediaan sarana serta fasilitas umum. Jumlah kelembagaan dan personil aparat yang terbatas tentu membatasi pula pelayanan atau dikenali dengan istilah ada hambatan direntang kendali pelayanan. Sebaliknya jumlah kelembagaan dan personil yang proporsional akan memudahkan pelayanan yang diterima oleh masyarakat.

Kedua, jumlah sebaran penduduk tidak merata dalam kecamatan-kecamatan dan kelurahan-kelurahan di Kota Bandar Lampung. Ada yang over populasi ada juga yang medium bahkan ada wilayah dengan jumlah penduduk yang minimalis. Hal ini tentu membutuhkan pengaturan secara proporsional.

Ketiga, partisipasi, energi, dan modal sosial masyarakat yang belum optimal digali maka perlu dikembangkan dan diberdayakan sehingga menjadi sebuah kekuatan, modal, dan energi bagi pembangunan kota dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Semua ini memerlukan kelembagaan pemerintah yang dekat dan bisa menggerakkan mereka.

Keempat, pemerataan pembangunan akan semakin mudah terjadi manakala satuan kelembagaan pemerintah dan satuan wilayah kerja sudah demikian tersebar merata menjangkau sudut-sudut kota yang didiami penduduk.

Kelima, pemekaran wilayah bertujuan untuk mendorong percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, pengelolaan potensi daerah, pertumbuhan demokrasi, meningkatkan keamanan dan ketertiban, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Beberapa maksud dan tujuan dari pemekaran/pembentukan kecamatan di atas dirumuskan dalam Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kecamatan dan Kelurahan yaitu:

Maksud, pembentukan kecamatan dimaksudkan dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada pertimbangan demografi dan luas wilayah.

Tujuan, tujuan dibentuknya kecamatan baru adalah sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintah dan pemberdayaan masyarakat yang didasarkan pada jumlah penduduk di daerah tersebut.

Untuk mengetahui secara terperinci dalam penelitian ini, peneliti melakukan studi kasus pada Kecamatan Enggal yang merupakan hasil pemekaran dari Kecamatan Tanjungkarang Pusat. Sesuai study kelayakan pemekaran kelurahan dan kecamatan di Kota Bandar Lampung nilai total seluruh indikator 382 untuk Kecamatan Enggal dan 402 untuk Kecamatan Induk. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, bahwa kecamatan induk maupun calon kecamatan baru dengan nilai total seluruh indikator 340-419 masuk dalam kategori mampu dan layak untuk direkomendasikan pemekaran/pembentukannya. Berikut tabel 2. merupakan beberapa penilaian indikator dari sebelum pemekaran sampai dilakukannya pemekaran.

Tabel 2. Penilaian Indikator Study Kelayakan Pemekaran

Indikator Study Kelayakan	Sebelum Pemekaran	Setelah Pemekaran	
	Tanjungkarang Pusat	Tanjungkarang Pusat (Induk)	Enggal (Baru)
Luas Wilayah	6.58 km ²	4,05 km ²	3,49 km ²
Jumlah Penduduk	109, 248 jiwa	65,487 jiwa	41,598 jiwa
Rata-rata jarak kelurahan ke kecamatan	2,41 km	0,76 km	0,63 km
Rata-rata Perjalanan ke kecamatan	14,5 menit	8.55 menit	7,55 menit
Jumlah Kelurahan	11	7	6

Sumber: Laporan Akhir study kelayakan pemekaran kelurahan dan kecamatan Kota Bandar Lampung, 2011

Dekatnya rentang kendali pelayanan serta terurainya kepadatan penduduk di kecamatan induk dan kecamatan hasil pemekaran diharapkan terjadinya peningkatan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan khususnya pada pelayanan, akan tetapi data Ombudsman tahun 2013 yang menilai seluruh pelayanan masyarakat pada kecamatan di Kota Bandar Lampung terfokus pada Kecamatan Tanjungkarang Pusat masih masuk zona merah dengan ketiadaan persyaratan pelayanan, kejelasan petugas, kejelasan biaya, jangka waktu/standar pelayanan dan lainnya padahal hal tersebut sangat dibutuhkan oleh masyarakat.

Ketiadaan persyaratan pelayanan, kejelasan petugas, kejelasan biaya, jangka waktu/standar pelayanan pada kecamatan Tanjungkarang Pusat merupakan pukulan telak bagi seluruh penyelenggara pemerintahan khususnya penyelenggara pemerintahan kecamatan, mengingat pemerintahan kecamatan mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan roda pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat.

Seperti dalam maksud pemekaran kecamatan oleh Pemerintah Kota Bandar Lampung bahwa pemekaran dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi hal tersebut tidak diikuti dengan perubahan pelimpahan kewewenang oleh Walikota kepada camat sehingga tidak ada perbedaan antara sebelum dan sesudah pemekaran kecamatan. Perlu diketahui bahwa hanya ada 4 (empat) pelayanan yang ditetapkan di Kecamatan seluruh Kota Bandar Lampung yaitu Surat Keterangan Tidak Mampu, Surat Keterangan Kematian, hak ahli waris dan Akte Jual Beli sedangkan yang lainnya berbentuk rekomendasi, pembinaan, koordinasi dan lain-lain. Sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan Enggal tidak mampu berbuat banyak akan kemajuan pelayanan dan pembangunan yang ada karena terbatasnya kewenangan untuk mengurus wilayahnya sendiri.

Pola pengaturan kecamatan di Kota Bandar Lampung yang ada sekarang ini umumnya dibuat secara seragam baik dari bentuk organisasi maupun pendelegasian kewenangan yang dilimpahkan kepada camat. Padahal secara faktual terdapat variasi karakteristik diantara kecamatan yang satu dengan lainnya.

Melihat karakteristik Kecamatan Enggal saat ini memungkinkan Pemerintah Kota Bandar Lampung untuk berpikir menjadikan kedudukan Camat Enggal sebagai *manajer* kota yang diberikan tanggung jawab untuk mengelola kecamatannya. Kecamatan Enggal merupakan salah satu pusat kota dan perekonomian di Kota Bandar Lampung, akan tetapi Pemerintahan Kecamatan Enggal hanya sebagai penonton yang

disebabkan pengelolaan pasar skala kecil, pengelolaan taman kota, pengelolaan parkir, pengelolaan kebersihan kota dan lainnya belum diberikan oleh walikota.

Selain itu, dampak yang disebabkan dengan menggunakan pola keseragaman baik kewenangan maupun organisasi seluruh kecamatan yaitu belum terkategoriannya kecamatan-kecamatan yang ada di Bandar Lampung dengan demikian pola anggaran dan personil pendukung kewenangan diberikan tidak sesuai dengan besaran kewenangan, jumlah penduduk dan karakteristik kewilayahan sehingga terjadi ketidakseimbangan penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu contoh permasalahan di atas yaitu pengisian personil kecamatan pasca pemekaran yang dilakukan dengan tidak memperhatikan kebutuhan organisasi kecamatan, jumlah pegawai pada Kecamatan Enggal yaitu 16 orang yang terdiri dari 14 PNS dan 2 honorer dan ditambah lagi 10 orang POLPP yang diperbantukan. Jika dilihat dari susunan struktur organisasi pada Kecamatan Enggal maka ada 10 pegawai yang mengisi jabatan pada kecamatan tersebut sedangkan 6 orang lainnya staf. Hal ini akan mengganggu efektivitas dan efisiensi pelayanan yang diberikan oleh aparatur kecamatan.

Penelitian sebelumnya oleh Didit Purbo Susanto (2011) Dengan Judul Pengembangan Organisasi Pemerintah Kecamatan Hasil Pemekaran Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Depok. Hasil penelitian Didit Purbo Susanto menunjukkan bahwa kecamatan hasil pemekaran memiliki

keterbatasan dan juga mengalami permasalahan-permasalahan dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan. Beberapa penyebab dari keterbatasan dan permasalahan yang dialami adalah jabatan struktural *intern* belum terpenuhi sehingga terganggunya penyelenggaraan pemerintahan, kekurangan jumlah personil pegawai, sarana dan prasarana pendukung penyelenggaraan pemerintah masih kurang serta koordinasi ke kelurahan yang belum maksimal.

Beranjak dari permasalahan tersebut peneliti akan melakukan Evaluasi Terhadap Peran dan Fungsi Kecamatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kota Bandar Lampung (Studi Kasus pada Kecamatan Enggal Kota Bandar Lampung Pasca Pemekaran). Sebagai kecamatan hasil pemekaran evaluasi tersebut dimaksudkan untuk menilai peran dan fungsi kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap pencapaian tujuan yang telah ditetapkan yaitu peningkatan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah penelitian ini adalah “Bagaimanakah Peran dan Fungsi Kecamatan Pasca Pemekaran dalam Penyelenggaraan Pemerintahan (Studi Kasus pada Kecamatan Enggal Kota Bandar Lampung)?”

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah “Untuk Mengetahui dan Mengevaluasi Peran dan Fungsi Kecamatan Pasca Pemekaran dalam Penyelenggaraan Pemerintahan (Studi Kasus Pada Kecamatan Enggal Kota Bandar Lampung)”

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan nantinya mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini turut mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya kebijakan pemekaran dalam mengembangkan Ilmu Manajemen Pemerintahan;
2. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan mensempurnakan data/informasi bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung sebagai bahan evaluasi peran dan fungsi kecamatan yang telah dilakukan sehingga penyelenggaraan pemerintahan akan lebih efektif dan efisien.