**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan, duapertiga wilayahnya adalah perairan laut yang terdiri dari laut pesisir, laut lepas, teluk, dan selat, memiliki panjang pantai 95.181 km, dengan luas perairan 5.8 juta km2 (Siombo, 2010: 1). Indonesia memiliki kurang lebih 13.466 pulau (<https://id.m.wikipedia.org/wiki/> indonesia). Sebagian dari pulau-pulau tersebut, dihuni oleh beragam suku bangsa dengan latar belakang etnis, budaya, bahasa, dan agama, bahkan warna kulit yang berbeda, dengan jumlah penduduk menurut Kumolo (2016: 4), 255.153.932 jiwa. Dengan realitas tersebut, Indonesia sering dikenal sebagai negara kepulauan atau negara maritim terbesar di dunia.

Dalam sejarah Indonesia, Kerajaan Sriwijaya pernah menguasai lautan di Asia Tenggara bahkan sampai ke Madagaskar pada abad ke-7 Masehi. Demikian pula pada masa Majapahit dan Bugis yang pernah menguasai seluruh laut nusantara. Bahkan Kerajaan Bugis pernah mengeluarkan Kitab Hukum Pelayaran dan Perdagangan AmmanaGappa (Dam, 2010: 3-4).

Realitas tersebut seharusnya telah memberi sinyal yang kuat, bahwa seluruh aspek kehidupan bangsa Indonesia mestinya ditata di atas realitas kepulauan dan kelautan yang melingkupinya. Tidak terkecuali pada aspek penataan dan penyelenggaraan pemerintahannya.

Berdasarkan kesadaran terhadap karakteristik geografis, demografis, dan historis tersebut, para *founding fathers* Indonesia telah menjadikannya sebagai dasar sosiologis, filosofis, dan politik dalam penyusunan sistem dan mekanisme kehidupan berbangsa, bernegara, dan berpemerintahan. Pada dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara, dikenal konsep Indonesia sebagai negara integralistik yang ber-Bhinneka Tunggal Ika, yang mengakui adanya kepelbagaian dalam persatuan. Sedangkan dalam dimensi berpemerintahan, khususnya sistem pemerintahan daerah dianut azas desentralisasi. Pengaturan tersebut sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 18 “Negara Indonesia dibagi atas daerah besar dan kecil, yaitu Provinsi dan Kabupaten/Kota.”

Menurut Karim, dkk, (Ed), (2006: 61) Secara konseptual, negara-negara modern senantiasa memiliki pembagian wilayah atas unit pusat dan daerah (periferi). Baik pusat maupun daerah sama-sama dipahami memiliki arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Arti penting ini beragam di tiap variasi hubungan pusat-daerah, namun terdapat beberapa peran dasar. Pada konteks eksternal, pusat menjadi penting dalam hubungan dengan dunia internasional; sedangkan pada konteks internal, pusat berperan dalam penentuan standar dasar yang bersifat menyeluruh bagi seluruh negara. Sementara itu daerah berperan sangat penting dalam mengelola sumberdaya dan kepentingan lokal yang memerlukan sensitifitas detail lebih tinggi yang tak dapat dilakukan oleh pusat.

Dasar pikir pembagian wilayah negara ke dalam daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, adalah mengikuti praktek hampir seluruh negara di dunia akibat karakteristik fisik dan sosial yang berbeda, sehingga tercipta efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Pentingnya pemerintahan daerah merupakan konsekwensi logis dari adanya perbedaan etnis, linguistik, agama, dan institusi sosial berbagai kelompok masyarakat lokal di suatu negara. Fungsi pelayanan dan pengaturan umum di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan perlu didistribusikan secara sentral dan lokal, agar ia benar-benar aspiratif, baik terhadap kepentingan nasional maupun terhadap tuntutan heterogenitas lokal tersebut (Sarundajang, 2008: 3).

Menurut Sunarno (2008: 15) pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Selanjutnya menurut Kaloh (2007: 168-169), eksistensi pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan nasional, dalam konteks kesejahteraan masyarakat adalah sangat penting. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 18 (a) UUD 1945 yang memberikan makna bahwa Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota berkewajiban dan mempunyai kewenangan untuk menciptakan ketenteraman dan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka ini ketiga struktur pemerintahan tersebut wajib bersinergi untuk mencapai efektivitas dan efisiensi tujuan pemerintahan.

Dalam konteks itu, penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia dilakukan dengan menegakan prinsip otonomi daerah berdasarkan azas desentralisasi, bersama-sama dengan azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan (*medebewind*). Dalam realitasnya, implementasinya otonomi daerah sesuai azas desentralisasi dimaksud, penuh dengan dinamika pasang surutnya. Setelah berjalan lebih dari 25 tahun sejak 1945 sampai tahun 1999 dirasakan kesumpekan daerah-daerah untuk menyalurkan inisiatif daerah dalam mengembangkan pemerintahan daerah dan makin terasa ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat (Adisubrata, 2003: 3). Pada era awal kemerdekaan, melalui pemberlakuan Undang-Undang (UU) Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, merupakan masa dimana otonomi daerah diberikan seluas-luasnya tanpa batas. Dalam prakteknya, sistem ini dikhawatirkan dapat menimbulkan desintegrasi bangsa, karena banyak daerah pada masa itu juga sedang bergolak akibat dinamika politik nasional yang masih labil. Kenyataan ini kemudian melahirkan gagasan untuk membatasi otonomi daerah yang diberikan melalui konsep otonomi yang nyata dan bertanggung-jawab pada Undang-undang pemerintahan daerah yang lahir berikutnya.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan pengaturan perundang-undangan menetapkan, bahwa di bawah Kabupaten/Kota dibentuk Tingkat Pemerintahan Kecamatan. Kecamatan membawahi beberapa Desa/Nagari/Kampung (penyebutannya berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain) yang merupakan satuan masyarakat terkecil, baik berupa komunitas masyarakat yang terbentuk berdasarkan sejarah dan kesamaan adat masyarakat setempat yang bersifat genealogis, maupun satuan masyarakat yang terbentuk berdasarkan kesatuan teritori. Jumlah Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan dan Desa/Kelurahan di Indonesia seperti ditunjukkan pada Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Jumlah Daerah di Indonesia

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| No | Daerah | Jumlah | | Pertambahan |
| Sebelum Desentralisasi 1999 | Setelah Desentralisasi 1999 |
| 1 | Provinsi | 26 | 34 | 8 (30,7%) |
| 2 | Kabupaten | 234 | 415 | 181 (77,3%) |
| 3 | Kota | 59 | 93 | 34 (57,6%) |
| 4 | Kecamatan | 5.480 | 7.160 | 1.680 (30,66%) |
| 5 | Kelurahan | 5.935 | 8.430 | 2.495 (42,04%) |
| 6 | Desa | 59.834 | 74.910 | 14.920(24,94%) |

*Sumber: Kumolo/MENDAGRI (2016: 4).*

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan diberi status sebagai perangkat kerja Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, praktis kecamatan tidak memiliki kewenangan yang bersifat atributif kecuali kewenangan Bidang Pemerintahan Umum berdasarkan Pasal 225 ayat (1) UU tersebut, sehingga lebih dominan kecamatan hanya sebagai kepanjangan tangan Kabupaten/Kota jika diberi kewenangan delegatif dalam urusan tertentu, yang pemberiannya tergantung *political will* Bupati/Walikota. Pengaturan kedudukan kecamatan dimaksud, dimulai sejak era UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan pengaturan UU ini, Camat tidak memiliki kewenangan yang cukup (*power-less*) untuk bertindak dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan terutama pelayanan publik. Terdapat kecenderungan Bupati/Walikota tidak ingin melimpahkan sebagian kewenangannya sesuai kebutuhan penyelenggaraan pelayanan publik. Padahal Kecamatan merupakan bagian dari sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang posisi, peran, dan kedudukannya sangat strategis dan penting karena berada pada titik sentral yang menghubungkan desa/kelurahan sebagai basis kehidupan masyarakat dengan pemerintah di tingkat atasnya. Realitas ini berbanding terbalik ketika berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang memberikan kewenangan atributif kepada camat yang berkedudukan sebagai kepala wilayah.

Menurut Afrial (2009: 87), perubahan mendasar tersebut telah secara nyata mempengaruhi pula kedudukan, peran, dan fungsi camat dan kecamatan. Dengan dihapuskannya wilayah administrasi pemerintahan untuk tingkat kabupaten/kota ke bawah, kecamatan bukanlah lagi wilayah administrasi. Camat adalah perangkat daerah kabupaten/kota, bukan lagi kepala wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974. Kedudukan kecamatan sebagaimana dimaksud, telah dipertegas sebelumnya dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, Pasal 14 ayat (1) Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat. Selanjutnya pada ayat (2) Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Ketentuan ini telah menyebabkan peran pemerintah di tingkat kecamatan bersifat mengambang, karena potret normatif kedudukan dan peran kecamatan sesuai UU dan PP tersebut memberikan batasan ruang gerak yang sangat sempit, sehingga tidak memungkinkan pemerintah kecamatan melakukan berbagai terobosan, kreativitas, dan inovasi di dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Padahal, pada kenyataannya tingkat pemerintahan kecamatanlah yang sesungguhnya paling dekat dengan masyarakat jika dibandingkan dengan tingkat pemerintahan Kapubaten/Kota apalagi Provinsi.

Dalam uraiannya tentang konsekwensi dari adanya desentralisasi politik pemerintahan daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999, Karim, dkk, (Ed), (2006: xxii) dalam catatan editornya menggarisbawahi kompleksitas hubungan antara level pemerintahan Kabupaten, Kecamatan, Desa yang masih berjalan tergagap-gagap dan mencari bentuk praksis yang ideal. Bahkan Santoso (2006: 252) menyatakan, bahwa UU Nomor 22 tahun 1999 telah memarginalkan peran kecamatan. Peran dominan Camat, utamanya dalam posisinya sebagai penguasa tunggal di wilayahnya, telah dihapuskan oleh undang-undang tersebut. Kecamatan tidak lagi berperan sebagai perangkat pemerintah nasional di wilayah kecamatan, melainkan sebagai staf Bupati dalam yurisdiksi yang bersangkutan. Ketentuan ini telah menyebabkan peran pemerintah di tingkat kecamatan bersifat mengambang. Sampai saat ini, kondisi tersebut belum juga berubah, walaupun telah terjadi beberapa kali perubahan perundang-undangan sejak UU Nomor 32 Tahun 2004 sampai yang terakhir dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.

Kenyataan ini semakin kompleks jika Kecamatan yang bersangkutan berada di wilayah Kepulauan, yang untuk mencapai ibukota Kabupaten/Kota, masyarakat harus menempuh perjalanan laut yang menantang, menyita waktu, biaya, dan tenaga yang tidak sedikit. Untuk mengurus satu surat keterangan saja, biaya operasional perjalanannya bisa puluhan sampai ratusan kali lipat dari ongkos pembuatan atau biaya administrasinya. Apalagi jika masyarakat ingin memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai, tentu akan lebih berat lagi, karena selain membutuhkan biaya besar, dan beratnya perjalanan karena harus bertahan dari hantaman ganasnya angin, gelombang, dan arus laut, juga waktu yang digunakan sangat lama sehingga tidak tertutup kemungkinan sakit yang diderita pasien akan semakin parah, bahkan kemungkinan pasien meninggal di tengah perjalanan sangat besar. Hal yang sama juga terjadi untuk pelayanan publik lainnya, seperti pendidikan, sosial, ekonomi, administrasi kependudukan, dan lain-lain. Di samping itu, kondisi geografis yang demikian, juga berdampak pada proses penyelenggaraan administrasi dan manajemen pemerintahan. Fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti pengawasan, pembinaan, koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, sering mengalami kendala akibat kondisi geografis daerah kepulauan. Hal ini juga berpengaruh signifikan terhadap penyelenggaraan pembangunan, sehingga terjadi disparitas pembangunan yang cukup memprihatinkan. Kondisi ini berdampak pula pada adanya perasaan terdiskriminasi di beberapa daerah yang belum tersentuh pembangunan dan pelayanan publik secara terjangkau, optimal, dan komprehensif.

Potret nyata kompleksitas kondisi dan dinamika kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik tersebut, telah berjalan berpuluh tahun, seiring pengaturan kecamatan berdasarkan beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku. Sampai saat ini kondisi yang demikian belum mendapatkan perhatian yang serius dan proporsional, baik oleh Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maupun oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang wilayahnya memiliki karakterisitik sebagai daerah kepulauan. Selama ini, Pemerintah selalu menyeragam-kan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, tanpa melihat keragaman karakteristik wilayah dan potensi setiap daerah secara arif. Faktor lain, adalah adanya kecenderungan kurang menariknya membicarakan dan mengkaji persoalan kecamatan, jika dibandingkan dengan perhatian dan kajian terhadap persoalan di tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten Kota. Problem-problem prinsipil di tingkat kecamatan seolah dibiarkan, karena dianggap tidak terlalu penting untuk dimasukan dalam peta masalah (*problem map*) secara nasional. Padahal, sebagaimana kita ketahui, bahwa kecamatan adalah basis pemerintahan di tingkat bawa yang menyentuh langsung masyarakat dan pemerintahan desa yang ada di bawah binaan-nya, yang merupakan wilayah terkonsentrasinya penduduk Indonesia.

Manajemen pengelolaan pemerintahan daerah yang seragam selama ini, yang terbukti tidak efektif dan efisien, mestinya dapat memberikan pembelajaran yang berharga bagi para penyelenggara negara, baik di tingkat pusat maupun daerah, terlebih bagi para pengambil kebijakan. Namun demikian, pengalaman itu masih belum cukup kuat dalam memberi dampak yang signifikan bagi upaya pengaturan kembali (reformasi) kedudukan, kewenangan, dan kapasitas struktur perangkat pemerintahan kecamatan yang lebih sesuai dengan kondisi dan karakteristik wilayah yang ada di daerah-daerah kepulauan. Pemerintah seolah menutup mata terhadap berbagai problem struktural-fungsional penyelenggaraan pemerintahan di daerah kepulauan.

Realitas tersebut memberi dampak yang signifikan paling tidak dalam tiga hal. ***Pertama***; Tidak maksimalnya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemeritahan, pembangunan, dan layanan publik bagi masyarakat di daerah kepulaua. ***Kedua***; Munculnya keinginan banyak daerah untuk memekarkan kecamatannya menjadi daerah otonom baru (DOB), baik berupa Kabupaten ataupun Kota. ***Ketiga***; bagi masyarakat kecamatan yang terisolasi dan berbatasan langsung dengan negara lain, akan lebih memilih beraktivitas di negara tetangga, sehingga secara emosional dan psikologis, mereka lebih berbaur dan merasa sebagai bagian dari warga masyarakat negara tetangga. Kenyataan ini dikhawatirkan akan beresiko terhadap pudarnya nilai-nilai ke-Indonesiaan-nya dan menyebarnya virus kewarganegaraan kembar, karena mereka merasa lebih sebagai warga negara tetangga daripada sebagai warga negara Indonesia.

Oleh karena itu, untuk menjawab kompleksitas persoalan di kecamatan kepulauan, akibat keterisolasian dengan segala ekses negatif yang dihadapi, maka perluasan kewenangan pemerintahan kecamatan kepulauan dalam rangka optimalisasi pelayanan publik, merupakan hal yang urgen. Namun demikian, penyerahan kewenangan kecamatan harus disertai pengembangan kapasitas organisasi dan manajemen, pendanaan, sumberdaya manusia, serta fasilitas yang memadai. Hal ini sebagaimana pendapat Widjaja (2011: 91), bahwa dalam pemberian otonomi daerah kita tidak bisa mengabaikan beberapa prasyarat, seperti; (1) Adanya kesiapan Sumberdaya Aparatur (SDM) yang berkeahlian. (2) Adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat, sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. (3) Tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintahan daerah. (4) Bahwa otonomi daerah yang kita terapkan adalah otonomi dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Oleh karena itu, diperlukan penataan kembali kedudukan dan kewenangan yang dimiliki kecamatan disertai dukungan finansial, organisasi dan manajemen, serta sarana prasarana yang memadai sehingga pelayanan publik dapat berjalan optimal. Dalam konteks ini, keamatan-kecamatan di daerah yang karakteristik wilayahnya berciri kepulauan perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Hal ini dianggap urgen, karena kecamatan yang berada di wilayah berciri kepulauan, memiliki kompleksitas persoalan yang bersifat multidimensional. Realitas keterisolasian akibat akses transportasi dan komunikasi yang terbatas, sehingga terhambatnya informasi, serta mobilitas orang, barang, dan jasa yang berdampak negatif terhadap upaya optimalisasi kualitas pelayanan publik. Menurut Mardani (2011: 548), pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia menitikberatkan pada level Kabupaten/Kota dirasakan sudah cukup tepat dengan pertimbangan untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun di tingkat Kabupaten dan Kota yang lebih kompleks, seperti besarnya jumlah penduduk maupun luasnya cakupan *(converge)* pelayanan, masalah yang muncul antara lain, jauhnya jarak *(orbitasi)* dan sulitnya akses *(accesibility)* masyarakat terhadap pelayanan pemerintah kabupaten/kota, menjadikan tujuan penyelenggaraan otonomi menjadi semu.

Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah terobosan kebijakan yang bersifat afirmasi untuk mengatasi kendala kewenangan pelayanan publik yang dihadapi kecamatan di wilayah berciri kepulauan. Kebijakan dimaksud dalam konteks desentralisasi pemerintahan daerah, dikenal dengan desentralisasi asimetris.

Konsep desentralisasi asimetris adalah konsep yang memberi peluang pemberlakuan secara khusus kepada daerah tertentu berdasarkan perbedaan-perbedaan karakteristik, baik yang bersifat sosial budaya, sejarah, politik, eknomi, geografis, dan lain-lain, yang jika diberlakukan secara seragam, justeru akan menimbulkan ketidakadilan dan diskriminasi. Jika ditelaah secara mendalam, mestinya konsep desentralisasi asimetris lebih sesuai dengan hakekat otonomi daerah.

Dalam Pasal 226 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa; (1) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 225 ayat (1), camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan bahwa Pelimpahan kewenangan bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik Kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada Kecamatan yang bersangkutan. Pengaturan tersebut, sebelumnya juga telah ditegaskan dalam PP 19 Tahun 2008, dalam pasal 15 ayat (4) Pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota kepada Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi.

Namun pada kenyataannya, baik dari 16 Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Tual berdasarkan UU Nomor 31 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Kota Tual di Provinsi Maluku, maupun kelima bidang Kewenangan Pemerintahan yang dapat dilimpahkan oleh Bupati/Walikota kepada Camat berdasarkan Lampiran Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan, yang mencakup: Bidang Pemerintahan (17 Urusan): Bidang Ekonomi dan Pembangunan (8 Urusan); Bidang Pendidikan dan Kesehatan (8 Urusan); Bidang Sosial dan Kesejahteraan Rakyat (6 Urusan); dan Bidang Pertanahan (4 Urusan), serta beberapa urusan lainnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) PP Nomor 19 Tahun 2008 yang mencakup aspek a) perizinan; b). rekomendasi; c). koordinasi; d). pembinaan; e) pengawasan; f) fasilitasi; g) penetapan; h) penyelenggaraan; dan, i) kewenangan lain yang dilimpahkan, belum jelas proses pendelegasiannya oleh Walikota kepada Camat, karena sampai saat ini belum ada Keputusan Walikota yang mengaturnya.

Penyelenggaraan pelayanan publik pada lima kecamatan di Kota Tual selama ini dilakukan secara seragam, kecuali untuk beberapa kasus spesifik melalui instruksi-instruksi lisan yang sering tidak diikuti pendanaan, SDM, fasilitas, dan pengembangan kapasitas sumberdaya organisasi yang memadai. Beberapa instruksi lisan dimaksud, dilakukan sebagai bentuk tindakan responsif terbatas untuk mengatasi problem-problem tertentu yang bersifat situasional.

Kondisi ini berimplikasi terhadap kurang optimalnya para Camat dalam melaksanakan pelayanan publik di wilayah kerjanya, terutama di tiga kecamatan kepulauan di Kota Tual, yaitu Kecamatan Tayando Tam, Pulau-pulau Kur, dan Kur Selatan, yang masyarakatnya cukup terisolir dari Ibukota Tual. Akses transportasi yang tersedia untuk menjangkau ketiga kecamatan ini belum memadai, sehingga berdampak pada rendahnya mobilitas masyarakat ke dan dari ketiga kecamatan tersebut dengan Ibukota Tual. Kurang optimalnya pelayanan publik bagi masyarakat kecamatan kepulauan ditandai oleh: (1) Rekomendasi Camat sebagai pengantar untuk pengurusan pada instasi yang berwenang di Ibukota Tual sering terlambat, karena Camat/oknum petugas kecamatan kadang tidak berada di tempat; (2) Besarnya biaya (tiket dan akomodasi) yang harus ditanggung dalam pengurusan surat-surat administrasi, perizinan, akta, sertifikat, dan lain-lain; (3) Kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap kelengkapan persyaratan dalam pelayanan, karena keterbatasan informasi yang beresiko pada kerugian biaya dan waktu (tambahan tiket dan akomodasi), karena yang bersangkutan harus pulang pergi lagi untuk melengkapinya atau minimal menunggu pengiriman susulan dari desa asalnya; (4) Tidak optimalnya pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan, dan sosial karena keterbatasan kewenangan, SDM, finansial, sarana prasarana, dan fasilitas pelayanan pada kecamatan kepulauan. Bahkan hasil pengamatan awal, ternyata Camat sering beraktivitas di Ibukota Tual daripada berada di wilayah kerja kecamatannya, dengan berbagai pertimbangan.

Realitas tersebut adalah potret kompleksitas dalam optimalisasi pelayanan publik pada kecamatan kepulauan. Kondisi tersebut tentu membutuhkan pola pendelegasian kewenangan yang spesifik dalam kerangka upaya pemberian layanan publik yang optimal dan berkualitas bagi masyarakat, yang berbeda dengan kecamatan daratan (kecamatan yang tempat kedudukannya satu daratan dengan Ibukota Kabupaten/Kota). Dengan latar belakang pemikiran dan realitas obyektif dimaksud, peneliti tertarik untuk mengkaji pola pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Kecamatan-kecamatan kepulauan di Kota Tual Provinsi Maluku dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik dasar bagi masyarakat.

1. **Rumusan Masalah**

Permasalahan penelitian yang akan dipecahkan melalui penelitian ini, dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pola pendelegasian kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar pada tingkat kecamatan kepulauan dan daratan di Kota Tual?
2. Bagaimana faktor-faktor internal-eksternal yang mendukung pendelegasian kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar pada tingkat kecamatan kepulauan di Kota Tual?
3. Bagaimana *existing condition* pola pendelegasian kewenangan kecamatan kepulauan dalam optimalisasi penyelenggaraan pelayanan publik dasar di Kota Tual.
4. **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian di atas, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengkaji dan menganalisis pola pendelegasian kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar pada tingkat kecamatan kepulauan dan daratan di Kota Tual.
2. Mengkaji dan menganalisis faktor-faktor internal-eksternal yang mendukung pendelegasian kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dasar pada tingkat kecamatan kepulauan di Kota Tual.
3. Mengkaji dan menganalisis *existing* *condition* pola pendelegasian kewenangan kecamatan dalam optimalisasi penyelenggaraan pelayanan publik dasar pada kecamatan kepulauan di Kota Tual.
4. **Manfaat Hasil Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat, baik secara teoritis maupun paraktis sebagai berikut:

1. **Manfaat teoretis**
2. Sebagai sumber informasi bagi peneliti lain dalam tema yang sejenis pada bidang kajian desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.
3. Sebagai bahan bagi pengembangan bidang Ilmu Administrasi Publik, khususnya bidang kajian desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.
4. **Manfaat praktis**
5. Sebagai sumber informasi bagi pihak-pihak yang berkompeten dalam pengembangan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia.
6. Sebagai sumber informasi bagi perbaikan praktek desentralisasi yang berkeadilan di Indonesia.