

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (2), Bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diharapkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

Pergeseran pengaturan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dahulunya bersifat sentralisasi ke bentuk desentralisasi berimplikasi pada perubahan tata kelola pemerintahan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang lebih bisa dikatakan memiliki sistem sentralisasi berganti menjadi Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang lebih memberikan ruang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, selanjutnya Undang-undang ini direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sedikit mengurangi kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola aparatur dan birokrasi daerahnya.

Implementasi kebijakan otonomi daerah tersebut mendorong terjadinya perubahan secara struktural, fungsional dan kultural dalam keseluruhan tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan-perubahan yang sangat esensial adalah yang berkenaan dengan kedudukan, kewenangan, tugas dan fungsi camat. Perubahan

paradigmatik penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut mengakibatkan pola distribusi kewenangan Camat menjadi sangat tergantung pada pendelegasian sebagian kewenangan pemerintah dari Bupati/Wali Kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan umum, yang mempunyai implikasi langsung terhadap optimalisasi peran dan kinerja Camat dalam upaya pemenuhan pelayanan kepada masyarakat.¹

Dalam Undang-Undnag Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, melainkan sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan. Status kecamatan kini merupakan bagian dari perangkat daerah Kabupaten/Kota yang setara dengan dinas dan lembaga teknis daerah bahkan kelurahan, hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 209 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa kecamatan adalah perangkat daerah kabupaten/kota, sebagaimana dijelaskan pada ayat (2) huruf f sebagai berikut:

- a. Sekretaris daerah
- b. Sekretaris DPRD
- c. Inspektorat
- d. Dinas
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan

Camat tidak lagi berkedudukan sebagai kepala wilayah kecamatan dan sebagai alat pemerintah pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsentrasi, namun telah beralih

¹ Widjaja,Haw,2005, *Otonomi Desa*, Jakarta:PTGrafindo Persada, Hlm 30

menjadi perangkat daerah yang hanya memiliki sebagai kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dalam wilayah kecamatan.

Camat sebagai perangkat daerah juga mempunyai kekhususan dibandingkan dengan perangkat daerah lainnya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan asas desentralisasi. Kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosio kultural, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi dan budaya, mengupayakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat serta masyarakat dalam rangka membangun integritas sesuatu wilayah. Dalam hal ini, fungsi utama camat selain melakukan tugas-tugas pembinaan wilayah, juga memberikan pelayanan kepada masyarakat.²

Dalam rangka melaksanakan tugasnya, seperti yang telah dipaparkan di atas bahwa fungsi utama camat adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dan hal ini juga ditegaskan melalui pasal 221 ayat (1) bahwa: daerah kabupaten/kota membentuk kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.

Manifestasi dari pergeseran paradigma sistem pemerintahan daerah, yang semula lebih berorientasi pada sistem sentralisasi kemudian bergeser kepada sistem desentralisasi, adalah dimplementasikannya otonomi lokal dengan memberikan otonomi daerah pada kabupaten dan kota dan otonomi desa kepada satuan desa tetapi tidak pada kelurahan. Implementasi tersebut menyebabkan perubahan-perubahan serta pola-pola hubungan tidak hanya antara Kabupaten/Kota dengan desa, tetapi juga perubahan antara Kabupaten/Kota dengan Kecamatan dan antara desa dengan kecamatan. Dalam pola-pola hubungan tersebut terdapat pandangan posisi Kabupaten/Kota dan desa semakin “kuat” ,

² Dedy Supriadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003, *Otonomi Penyelenggaraan pemerintahan daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.hlm,19

namun posisi kecamatan semakin “lemah”. Akan tetapi realita di lapangan menunjukkan meskipun regulasi terhadap posisi kecamatan masih sangat besar bahkan dituntut perannya seperti yang diundangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah yang dalam persepsi masyarakat camat sebagai pimpinan kecamatan adalah penguasa wilayah. Realitas ini menunjukkan bahwa, dari prespektif kelembagaan sistem norma dan nilai organisasi kecamatan telah diubah dan berubah, akan tetapi tuntutan masyarakat terhadap kelembagaan dan peran camat masih relatif sama dengan kondiis sebelum perubahan tersebut terjadi.

Gambaran tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan dalam memaknai pelaksanaan proses desentralisasi dikalangan masyarakat, aktor birokrat pelaksana proses desentralisasi di kalangan masyarakat, aktor birokrat pelaksanaan kebijakan, dan *steakholder* lainnya. Terdapat piha-pihak yang berpandangan bahwa suatu saat pemerintahan kecamatan dapat berganti fungsi. Akan tetapi tidak sedikit pihak-pihak yang berpandangan bahwa posisi dan peran Camat seperti yang ditetapkan saat ini tidaklah cukup. Oleh karena itu kelembagaan kecamatan tidak mampu menjalankan fungsi pemerintahannya sehari-hari, apalagi dalam persepsi amsyarakat. Bahwa posisi dan peran camat masih seperti yang dulu

Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengadakan penelitian terkait tentang:

Kedudukan dan Kewenangan Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: bagaimana kedudukan dan kewenangan camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana Kedudukan dan Kewenangan camat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat teoritis

1. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut.
2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan.
3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya maupun bidang lingkungan pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur yang ada dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.

b. Manfaat praktis

Penulisan ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan kajian bagi semua kalangan termasuk kalangan akademisi dan penegakan hukum untuk menambah wawasan dibidang ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan kedudukan dan peran camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

1.5. Metode Penelitian

Dalam rangka menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan

merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Dengan metodologi penulisan yang tepat, diharapkan hasil penulisan yang tepat dan sesuai dengan yang diharapkan oleh penulis. Berikut ini beberapa metodologi penulisan yang dipergunakan.

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu penelitian untuk memperoleh gambaran dan fenomena yang terjadi didalam lingkungan masyarakat atas obyek permasalahan dari kasus yang diteliti. Jadi menjelaskan pokok permasalahan yang dikaji dengan keabsahannya.

1.5.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) yaitu pendekatan yang digunakan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan hukum yang sedang ditangani.³ Yaitu mengenai peran dan kedudukan camat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004

1.5.3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang digunakan meliputi: sumber bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan putusan hakim. Adapun bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan

³ Petter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media. Hal.93

pengadilan.⁴ Sebagai suatu penelitian hukum data yang dipergunakan terdiri dari:

1. Bahan hukum primer, yaitu berupa ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengikat, yang berkaitan dengan penelitian ini:
 - a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 - c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur tulisan yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya.
3. Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan penjelasan mengenai bahan hukum tersier maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, internet dan sebagainya.⁵

1.5.4. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum primer dikumpulkan melalui inventarisasi peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang terkait dengan pokok permasalahan yang dibahas. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi pustaka, dengan membaca dan mempelajari hasil karya tulis ilmiah para sarjana dan para ahli berupa literatur, serta bahan hukum tersier yang diperoleh dari internet yang berkaitan dengan peran Camat sehingga

⁴ Ibid, Hal 181

⁵ Amiruddin, dan Zainal Azikin, 2003, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*; Jakarta: Raja Grafindo Persada, Hlm 118

dapat mendukung, membantu dan melengkapi dalam membahas masalah-masalah yang timbul dalam rangka penyusunan proposal ini.

1.5.5. Teknik Analisis Data

Setelah data terkumpul, kemudian dilakukan persoalan sumber data dan selanjutnya disimpulkan agar diperoleh gambaran yang jelas dan analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif. Yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan berdasarkan Undang-undang yang berlaku dan dihubungkan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang terjadi di masyarakat. Metode yang diguakan dalam penelitian ini adalah metode deduktif yang memperoleh gambaran dengan menarik pengetahuan dari hal-hal yang bersifat umum diarahkan guna mencapai hal-hal yang bersifat khusus.⁶ Dalam hal ini menerapkan peraturan perundang-undangan terhadap kedudukan dan peran camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan,
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum.
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan,

⁶ Ronny Hanitiyo, 2011, *Metodologi Peelitian Hukum*, Jakarta: Galia, hlm.93

4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan,⁷



⁷ Petter Mahmud Marzuki, op.cit, Hlm, 171