

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke-4 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Istilah Otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autonomos autonomia* yang berarti "keputusan sendiri" (*self ruling*). Otonomi mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

1. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
2. Otonomi adalah "pemerintahan sendiri" (*Self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government; self determination*)
3. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affairs*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.
4. Pemerintahan Otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam tujuan hidup secara adil (*self determination, self sufficiency, self-reliance*). Pemerintahan Otonomi memiliki hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.¹

¹ Syahda Guruh L.S. *Menimbang Otonomi vs Federal*. PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, Juni 2000, hlm 73-74.

Dalam Pasal 11 ayat (2) bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Dalam hal ini camat mempunyai wilayah kerja di wilayah Kecamatan karenanya secara maksimal bertanggungjawab dalam cakupan bidang kerjanya.

Sebagai perangkat daerah Kabupaten, Camat mempunyai kewenangan daerah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembinaan keagrariaan dan pembinaan politik dalam negeri
2. Pembinaan pemerintah desa atau kelurahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban wilayah, pembinaan pembangunan yang meliputi pembinaan perekonomian, produksi dan distribusi serta pembinaan sosial (Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 50 Tahun 2000).

Seorang camat berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan di dalam pelaksanaan otonomi daerah serta membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Sebagai perangkat Daerah Kabupaten Camat memimpin wilayah Kecamatan yang lepas dari pemerintahan pusat.

Camat mempunyai tugas membantu Bupati atau Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah Kecamatan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, kecamatan mempunyai fungsi:

1. Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan pada tingkat kecamatan berdasarkan wewenang yang diberikan oleh Bupati/Walikota
2. Memfasilitasi pelaksanaan wewenang teknis tertentu pada tingkat Kecamatan
3. Penyelenggaraan pembinaan kelurahan, ketentraman dan ketertiban
4. Memfasilitasi lembaga kemasyarakatan
5. Penyelenggaraan pelayanan umum
6. Penyelenggaraan ketatausahaan dan kerumahtanggaan.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana peranan Camat dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Bantul?

C. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dikehendaki adanya otonomi dan daerah administrasi. Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah membagi wilayah negara kesatuan Republik Indonesia atas daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi. Daerah-daerah otonom yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, sedangkan wilayah-wilayah administrasi yaitu propinsi dan Ibu Kota Negara, Kabupaten, Kotamadya

.....

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 menentukan lain, yaitu wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom dan wilayah administrasi. Daerah-daerah otonom yaitu propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota, sedang wilayah administrasi adalah daerah otonom. Dengan demikian sebagaimana Propinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1975 adalah wilayah administratif dan daerah otonom, sedang menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan Daerah Otonom saja. Kecamatan menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tidak lagi merupakan wilayah administrasi, melainkan merupakan perangkat daerah otonom, yaitu perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pada Pasal 66 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang dipimpin oleh Kepala Kecamatan
2. Kepala Kecamatan disebut Camat
3. Camat diangkat oleh Bupati atau Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten atau Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
4. Camat menerima pelimpahan wewenang pemerintahan dari Bupati atau Walikota
5. Camat bertanggungjawab kepada Bupati atau Walikota
6. Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah

Susunan organisasi pemerintahan wilayah Kecamatan diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 tentang Organisasi Kecamatan. Dalam menjalankan pemerintahannya seorang Camat dibantu oleh Sekretaris Camat atau dibantu oleh kelompok jabatan fungsional. Camat membawahi unsur staf, yaitu seksi pemerintahan, seksi ketentraman dan ketertiban, seksi pembangunan masyarakat desa atau kelurahan, seksi kesejahteraan sosial dan seksi pelayanan.

Kecamatan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Pasal 126 yang menyatakan:

- (1) Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah
- (2) Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- (3) Camat mempunyai tugas umum pemerintahan meliputi :
 - a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
 - b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
 - c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
 - d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum

... ..

- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan
 - g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi tugas lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.
- (4) Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati /Walikota atas usul Sekretaris Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Camat dalam melaksanakan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat Camat dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.
- (6) Perangkat Kecamatan bertanggungjawab kepada Camat
- (7) Pelaksanaan ketentuan ini ditetapkan dengan Peraturan Bupati atau Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang Kecamatan di Kabupaten Bantul adalah Peraturan Daerah Nomor 55 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan se-Kabupaten Bantul, maka dalam penelitian ini masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Fungsi utama pemerintah daerah Kabupaten adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena daerah Kabupaten merupakan daerah otonom yang langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga diharapkan lebih mengerti dan memenuhi aspirasi masyarakat di daerahnya. Oleh karena itu otonomi daerah pada daerah Kabupaten akan mendorong timbulnya prakarsa dan

pelaksanaan pembangunan yang merupakan syarat keberhasilan pelaksanaan pemerintahan di semua tingkatan.

Dengan adanya pemerintahan daerah yang bersifat otonom, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan asas desentralisasi. Di dalam pasal 1e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam pengertian ini terkandung pula adanya kehendak bahwa dalam wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia dibentuk dan disusun daerah-daerah otonom beserta pembentukan pemerintahan otonomnya.

Berdasarkan Pasal I huruf e Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi menurut Daan Suganda adalah :

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.²

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Kebaikan dari desentralisasi adalah:

1. Desentralisasi memberi penilaian yang lebih tepat terhadap daerah dan penduduk yang beranekaragam
2. Desentralisasi meringankan beban pemerintah karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan setempat dan tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya, daerahlah yang mengetahui sedalam-dalamnya kebutuhan daerah dan bagaimana memenuhinya
3. Dengan desentralisasi dapat dihindarkan adanya beban yang melampaui batas dari perangkat pusat yang disebabkan tunggakan kerja.
4. Pada desentralisasi unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat yang luas.
5. Pada desentralisasi, masyarakat setempat dapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, ia tidak hanya merasa sebagai obyek saja.
6. Desentralisasi meningkatkan turut sertanya masyarakat setempat melakukan kontrol terhadap segala tindakan tingkah laku pemerintah, ini dapat menghindarkan pemborosan dan dalam hal tertentu desentralisasi dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna.

Dengan adanya asas desentralisasi ini, berarti daerah Kabupaten mempunyai hak wewenang dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah

.....

Menurut Harsono, dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri.³

Mengenai otonomi daerah ini, di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 angka 1 huruf i dinyatakan beberapa prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti kawasan perkebunan, perkotaan baru,

kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

- f. Pelaksanaan otonomi daerah khusus harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan asas desentralisasi dilibatkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan pada Gubernur sebagai wakil pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban pelaporan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan menguji peranan camat dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Bantul

E. Manfaat Pentingnya Penelitian

1. Secara teoritis dan metodologis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan terhadap perkembangan dan pendalaman Studi Hukum Tata Negara pada umumnya serta studi tentang peranan Camat dalam pelaksanaan

2. Secara praktis penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan bagi Pemerintah Daerah mengenai peranan Camat dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

- a. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data dan informasi yang ada dilapangan.
- b. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah yang kesemuanya berhubungan dengan penelitian.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di 3 kecamatan sebagai perwakilan dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Bantul, yaitu Kecamatan Bantul, Kecamatan Bambanglipuro, dan Kecamatan Pandak.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh dari buku, kepustakaan, makalah, mass media dan brosur-brosur lainnya.

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya yaitu berupa keterangan dari pihak-pihak yang berkompeten atau yang berkaitan dengan masalah yang ada dalam penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan pihak terkait untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang terperinci

b. Studi Pustaka

Yaitu suatu cara untuk mencari data dengan membaca dan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.

4. Responden

Penelitian ini dilakukan di 3 Kecamatan yaitu Kecamatan Bantul, Kecamatan Banglipuro, dan Kecamatan Pandak dengan responden :

- a. Camat dan Sekretaris Kecamatan Bantul
- b. Camat dan Sekretaris Kecamatan Banglipuro
- c. Camat dan Sekretaris Kecamatan Pandak

5. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian selanjutnya disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang peranan Camat dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Bantul.

6. Analisa Data

Analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif yaitu metode analisis data dengan memilih data yang dapat menggambarkan keadaan yang sebenarnya di lapangan berdasarkan data yang telah diseleksi menurut kualitas dan kebenarannya.

Dalam hal ini data yang diperoleh diseleksi dahulu agar dapat diperoleh data yang sebenar-benarnya akurat dan relevan dengan masalah yang diteliti. Data yang telah diseleksi tersebut dideskripsikan sehingga dapat