

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah), dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (selanjutnya disebut PP Perangkat Daerah) kini tidak lagi menunjuk kecamatan sebagai organisasi perangkat daerah yang memimpin wilayah tersebut. Kecamatan hanya sebagai perangkat daerah yang kewenangannya terbatas pada yang ditentukan oleh undang-undang dan pada menjalankan tugas lain berdasarkan pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah. Akan tetapi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan (selanjutnya disebut PP Kecamatan) kecamatan bertindak sebagai *pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan dari bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan*.¹

Wilayah kerja kecamatan, terdiri dari beberapa wilayah yang disebut dengan desa atau dengan sebutan lain. Desa memiliki pemerintahan tersendiri yang fungsi dan pelaksanaan kewenangannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, dan berdasarkan pelimpahan kewenangan dari

¹Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan.

pemerintahan daerah. Berdasarkan UU Pemerintahan Daerah, desa bukan termasuk dalam organisasi perangkat daerah pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota. Akan tetapi, desa berdasarkan demografi wilayah termasuk dalam daerah wilayah kerja kecamatan. Dengan penjelasan demikian, secara tidak langsung, desa termasuk dalam organisasi perangkat daerah pemerintahan daerah provinsi maupun pemerintahan daerah kabupaten/kota yang keberadaan wilayahnya dalam wilayah kerja kecamatan. Desa dibagi menjadi dua, antara desa dan desa adat, keberadaan desa dan desa adat di jalankan oleh pemerintahan desa yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala desa secara langsung.

Kecamatan, sebagai koordinator dalam pemerintahan daerah memiliki tugas untuk memberikan pembinaan dan melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan yang ada di desa. Meskipun demikian dalam UU Pemerintahan Daerah dan PP Perangkat Daerah, kecamatan tetap tidak mempunyai kekuasaan mutlak atas penyelenggaraan pemerintahan desa layaknya pemimpin dalam wilayah tersebut. Akan tetapi pada beberapa kasus yang terjadi, kecamatan yang dulunya memiliki kewenangan mutlak tersebut masih dianggap berpengaruh demikian di beberapa daerah Indonesia. Keadaan tersebut menimbulkan beberapa permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama di desa. Permasalahan yang seringkali timbul akibat hal tersebut adalah, terjadinya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh oknum pemerintahan desa dan oknum-oknum kecamatan di beberapa daerah.

Sebagai contoh, camat kedungdung kabupaten Sampang provinsi Jawa Timur, pada tanggal 5 Desember 2016 tertangkap tangan tim Satuan Tugas Sapu

Bersih Pungutan Liar (SATGAS PUNGLI) karena melakukan pungutan liar terhadap alokasi dana desa di daerah satuan wilayah kerjanya.² Selain di daerah kabupaten Sampang, pada tanggal 18 Juli 2016 penyidik Polres Bangkalan juga melakukan operasi tangkap tangan terhadap P.J. Kepala desa Bandang Dayah, bendahara kecamatan Tanjungbumi, dan staf di kecamatan Tanjungbumi karena tersangkut kasus korupsi alokasi dana desa.³ Hal serupa juga terjadi di daerah Jambi, bendahara kecamatan Pelayang, Abu markis bersama mantan bendahara Zainudin ditetapkan sebagai tersangka kasus korupsi anggaran untuk pembangunan tempat mengaji anak-anak.⁴

Berdasarkan beberapa paparan kasus tersebut, diketahui bahwa oknum kecamatan dalam beberapa kasus, mempunyai andil dalam tindak pidana korupsi di pemerintahan desa. Keadaan tersebut jelas bertentangan dengan tugas kecamatan sebagai pembina dan pengawas pemerintahan desa serta penghubung antara pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Meskipun terjadi penyelewengan dana yang dilakukan oknum kecamatan dan pemerintahan desa di beberapa daerah. Presiden Joko Widodo justru berencana akan menaikkan jumlah

²Tempo, “Camat Kedungdung, Sampang, Tersangka Korupsi Dana Desa”, dikutip dari <https://nasional.tempo.co/read/news/2016/12/14/063827783/camat-kedungdung-sampang-tersangka-korupsi-dana-desa>, <diakses pada tanggal : 2 Januari 2016>.

³Jawa Pos, “Terlibat Korupsi Dana Desa, Pejabat Kecamatan Terjaring OTT”, dikutip dari <http://radarmadura.jawapos.com/read/2016/07/19/2135/terlibat-korupsi-dana-desa-pejabat-kecamatan-terjaring-ott>, <diakses pada tanggal : 2 Januari 2016>.

⁴Antar Jambi, “Polresta Jambi Kembangkan Kasus Korupsi Anggaran Kecamatan”, dikutip dari http://jambi.antaranews.com/berita/307826/polresta-jambi-kembangkan-kasus-korupsi-anggaran-kecamatan?utm_source=fly&utm_medium=related&utm_campaign=news, <diakses pada tanggal : 2 Januari 2016>.

anggaran pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Rencana tersebut diutarakan kepada beberapa media pada bulan yang lalu.

Selain itu, presiden Joko Widodo menargetkan peningkatan dana desa dua kali lipat pada Tahun 2018 dimana Tahun 2016, pemerintah menganggarkan 47 triliun untuk dana desa. Pada Tahun 2017, pemerintah menganggarkan sebesar 70 triliun untuk dana desa.⁵ Oleh karena itu, adanya penambahan anggaran desa yang begitu besar, dan ketidak jelasan eksistensi kecamatan dalam pemerintahan daerah dan desa maka dibuatlah penelitian skripsi berdasarkan analisis yuridis eksistensi kecamatan dalam pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Diharapkan dengan adanya penelitian ini, akan menambah wawasan dan evaluasi mendalam dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desa serta peran fungsi kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desa untuk kedepannya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, rumusan masalah yang dapat disusun adalah sebagai berikut;

1. Bagaimanakah kedudukan kecamatan dalam pemerintahan daerah saat ini.?
2. Bagaimana hubungan kewenangan antara kecamatan dengan pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang nomor 6 Tahun 2014.?

⁵CNN Indonesia, “Tepat Sasaran, Jokowi Naikkan Dua Kali Lipat Dana Desa 2018”, dikutip dari <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20161128181859-20-175907/tepat-sasaran-jokowi-naikkan-dua-kali-lipat-dana-desa-2018/>, <diakses pada tanggal 29 Januari 2017>.

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan yang dihendak dicapai oleh penulis dalam pelaksanaan penilitian ini adalah sebagai berikut;

1. Mengkaji dan menganalisa kedudukan kecamatan dalam pemerintahan daerah saat ini.
2. Mengkaji secara yuridis hubungan kewenangan kecamatan dengan pemerintahan desa.

1.4 Manfaat Penulisan

Penelitian ini secara garis besar diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis

1. Kegunaan penelitian ini secara teoritis, dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya serta dapat dijadikan acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis berikutnya terutama dalam hal kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desa.
2. Kegunaan penelitian ini secara praktis bagi mahasiswa, dapat mempelajari konsep penyelenggaraan dan kedudukan kecamatan dalam pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Bagi masyarakat, memberikan pengetahuan kedudukan kecamatan dalam pemerintahan daerah dan pemerintahan desa dalam konsep Hukum Tata Negara. Bagi pemerintah adalah memberikan masukan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan desa terutama eksistensi kecamatan dalam pemerintahan daerah dan desa.

1.5 Keaslian Penelitian

Penelitian skripsi, perumusan masalah, dan pemilihan judul ini dilakukan dengan melihat penelitian-penelitian sebelumnya agar tidak terjadi kesamaan secara pokoknya. Adapun beberapa judul maupun tema penelitian yang terdahulu adalah ;

Tabel 1 Keaslian

Jenis	Judul	Ringkasan pembahasan
Jurnal	1. Analisis Pemberdayaan Peran Dan Fungsi Camat	• Aspek-aspek yang mempengaruhi pemberdayaan camat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
	2. Evaluasi Wewenang Camat Dalam Melakukan Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Pemerintahan Desa (Studi Kasus Di Desa Pulau Busuk Jaya Kecamatan Inuman Kabupaten Kuantan Singingi Tahun 2013)	• Peran kecamatan dalam memberikan pengawasan dan pembinaan dalam pelaksanaan pemerintahan desa tepatnya desa pulau busuk jaya kecamatan inuman kabupaten kuantan singing.

Skripsi	3. Analisis Pelaksanaan Tugas Pokok Dan Fungsi Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Kecamatan Somba Opu Kabupaten Gowa	• Pelaksanaan tugas pokok, dan faktor-faktor yang mempengaruhi fungsi camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat di kecamatan somba opu kabupaten gowa.
---------	---	---

Sumber : Kreasi Penulis

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. *“penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau azas-azas dalam ilmu hukum”*.⁶ Azas-azas yang digunakan dalam penelitian ini adalah azas-azas penyelenggaraan pemerintahan daerah, azas-azas pembentukan perangkat daerah dan azas otonomi. Kesemua azas tersebut digunakan untuk menemukan hubungan pemerintahan daerah, kecamatan dan pemerintahan desa. Azas-azas penyelenggaraan pemerintahan daerah terbagi atas azas desentralisasi, dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan. Azas-azas tersebut menjadi dasar kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Selain pada azas desentralisasi, dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan, dalam penelitian ini juga digunakan azas pembentukan perangkat daerah dan azas

⁶H. Zinuddin Ali., *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 24.

otonomi. Azas-azas pembentukan perangkat daerah digunakan untuk mengkaji kesesuaian fungsi, peran dan eksistensi kecamatan dalam pemerintahan daerah. Sedangkan azas otonomi digunakan untuk mengkaji kesesuaian kewenangan terkini pada pemerintahan desa, pemerintahan daerah dan kecamatan sebagai perangkat daerah. Penggunaan azas pembentukan perangkat daerah dan azas otonomi akan menghasilkan jawaban dari rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya. Metode penelitian yuridis normatif yang berdasarkan azas-azas pembentukan perangkat daerah dan azas otonomi akan sampai pada hasil pengkajian eksistensi kecamatan dalam pemerintahan daerah dan pemerintahan desa.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan konsep (*conceptual approach*).

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*),

Peter Mahmud Marzuki⁷ menyatakan bahwa “*pendekatan undang-undang (statute approach) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.*” Berdasarkan pendapat tersebut, penelitian ini merujuk pada peraturan perundang-undangan atau norma hukum yang terkait dengan pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan kecamatan. Pendekatan perundang-undangan digunakan dalam penelitian ini, karena fokus penelitiannya adalah menganalisis peraturan perundang-undangan tentang

⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 93

penyelenggaraan pemerintahan daerah pemerintahan desa dan perangkat daerah kecamatan.

2. Konseptual (*conceptual approach*),

“pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum”. Berdasarkan pernyataan tersebut penelitian ini dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan serta doktrin-doktrin dari sarjana hukum terdahulu untuk membangun argumentasi yang tidak didapat dari pendekatan perundang-undangan. Pendekatan koseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konsep pembinaan dan pengawasan. Konsep pembinaan dan pengawasan merupakan salah satu bentuk penjagaan pemerintah pusat terhadap daerah-daerah otonom agar tetap sesuai dengan azas-azas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah ditentukan.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder, yang diuraikan sebagai berikut :

(1) Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang digunakan untuk menjadi fokus dalam penelitian ini adalah

(a) UUD NRI 1945.

(b) Undang-Undang:

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

(c) Peraturan Pemerintah :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan pemerintahan daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593)
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 tentang Azas Dekonsentrasi dan Azas Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816)
3. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 40 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4826)
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 123 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539)

5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887)

(d) Peraturan Menteri :

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengawasan di Lingkungan Kementrian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Tahun 2016 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015)
2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 158)
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 6)
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1037)
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2007)

(2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang digunakan untuk memperkuat dan mendukung bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder sebagaimana yang dimaksud meliputi :

- (a) Risalah sidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (b) Pendapat para ahli.
- (c) Buku-buku literatur hukum.
- (d) Disertasi atau laporan penelitian.
- (e) Artikel atau makalah.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder. “*Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.* Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri peraturan perundang-undangan yang sebelumnya telah diuraikan. Bahan hukum primer yang terdiri dari undang-undang digunakan untuk mencari aturan terkini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama pada penyelenggaraan kecamatan dan pemerintahan desa. Dengan menggunakan aturan tersebut dapat diketahui pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan perangkat daerah kecamatan pada kondisi terkini.

*Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah yang terkait dengan objek penelitian ini”.*⁸ Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini

⁸*Ibid*, hlm, 107.

menggunakan literatur buku-buku, jurnal, artikel dan dari internet yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, pemerintahan desa dan kecamatan. Penggunaan terhadap bahan hukum sekunder bertujuan untuk melengkapi dan mempertajam analisis dalam penelitian ini. Buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya digunakan untuk mencari norma-norma yang tidak dituliskan dalam peraturan perundang-undangan sehingga analisis terhadap eksistensi kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam hubungannya dengan daerah otonom yakni pemerintahan desa dapat diketahui.

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan merumuskan dan menafsirkan bahan hukum yang telah diperoleh, baik bahan hukum primer yang terdiri dari kumpulan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian maupun bahan hukum sekunder yang terdiri dari pendapat para ahli sarjana terdahulu. Setelah mencari dan merumuskan bahan hukum primer dan sekunder selanjutnya, dilakukan pengolahan dengan penalaran hukum yang menggunakan logika deduktif. Logika deduktif memiliki arti melakukan pencarian dan menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum menjadi kasus yang bersifat individual atau khusus.⁹ Hal yang bersifat umum dalam penelitian ini adalah azas-azas yang terdapat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, azas pembentukan perangkat daerah, azas otonomi daerah disertai dengan konsep pembinaan dan pengawasan.

⁹Robert E. Rodes, Jr., & Howard Pospesil diterjemahkan oleh Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2006, hlm., 249

Setelah didapatkan azas-azas dan konsep dari bahan hukum primer dan sekunder tersebut, selanjutnya dilakukan pengkajian terhadap bahan-bahan yang bersifat umum untuk dilakukan penalaran. Berdasarkan penalaran sebelumnya maka selanjutnya akan di bentuk kesimpulan yang bersifat khusus terhadap hubungan pemerintahan daerah, perangkat daerah kecamatan dan pemerintahan desa. Kesimpulan yang bersifat khusus tersebut selanjutnya digunakan untuk mencari dan mengkaji eksistensi perangkat daerah kecamatan dalam pemerintahan daerah dan pemerintahan desa. Dengan demikian kekhususan tentang kecamatan dalam pemerintahan daerah dan desa akan ditemukan jawabanya.