

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem membangun pemerintahan terlihat dari satu asumsi model *pluralist-democracy* yang dimana bahwa pemerintah harus mempunyai pusat-pusat kekuasaan yang menyebar baik vertikal maupun horizontal untuk menjamin keseimbangan (*a balance of power*).¹ Kekuasaan vertikal-horizontal seperti perkembangan pemerintahan yang berbentuk otonom, yang dikembangkan pada abad 11 dan 12 yang dikenal dengan pemerintahan lokal/daerah yang secara alamiah membentuk lembaga pemerintahan yang awalnya bersifat swakelola dari kelompok penduduk. Pada tataran satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama kota (*municipal*), kabupaten (*county*), desa (*commune*). Prinsipnya satuan wilayah tersebut didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan genealogis maupun teritorial yang sekarang disebut otonomi daerah.²

Sistem pemerintahan Indonesia telah mengakui tentang keberadaan dan kedudukan daerah dalam hal ini pemerintahan daerah yang memiliki ciri khas atau hak istimewa, dan hak otonomi daerah yang diharapkan mampu memperbaiki secara signifikan kinerja pemerintahan daerah.³ Implementasi Otonomi Daerah

¹ Miftah Toha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003) hlm. 30-31

² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik: Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Widia Sarana Indonesia, 2007) hlm. 1

³ Moh. Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta Pusat: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988) hlm. 259

yang luas, nyata dan bertanggungjawab dimaksudkan dalam rangka melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara dan menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus memperhitungkan kemampuan dari berbagai sektoral secara hati-hati, dengan memperhatikan kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas wilayah, pertahanan dan keamanan dan lain-lain, sehingga mampu mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri dengan sebaik-sebaiknya.⁴

Hal ini sesuai dengan Firman Allah swt:

دَاوُدَ إِذْ جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ لَاحِقٌ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا لِيَوْمِ الْحِسَابِ (٢٦)

"Hai Dawud, sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sungguh, orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan." (QS. Shaad 38: 26).⁵

Konsekuensi logis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah adanya ketentuan-ketentuan yang bersifat formil yakni regulasi yang dibuat oleh Pusat dan Daerah, bahwa untuk kejelasan urusan rumah tangga pusat dan rumah tangga daerah. Pengaturan ini berdasarkan daya guna pemerintahan masing-masing yang memberikan manfaat besar.⁶ Hal ini tersirat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat 2 (dua) bahwa Pemerintahan

⁴ Jalaluddin, *“Perkembangan Mekanisme Pemerintahan Daerah Dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia”*, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Syariah IAIN antasari 3, nomor 2 (2010): hlm. 25

⁵ Alqur’an dan Terjemahan, (Jakarta: Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Pentafsiran Al Quran, 2012). Hlm 736.

⁶ C.S.T Kansil dan Christine .S.T, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2008) hlm. 254

daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam kewenangannya pemerintahan daerah berhak menetapkan regulasi (peraturan daerah) untuk kepentingan daerahnya seperti disebutkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Sebagai syarat penting, karena lebih sekedar aturan yang baku seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur organisasi, maka suatu strategi dinamis kelembagaan pemerintah yang jitu merupakan kebutuhan sangat penting dan harus terus menerus dilaksanakan agar semakin membaik. Pemerintahan daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten/kota dalam membuat dan menetapkan peraturan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/kota yang otomatis haruslah mempertimbangkan struktur yang dibawahnya karena Pemerintah Daerah kabupaten/kota manifestasi titik berat otonomi yang mengerti kondisi persoalan seperti Kecamatan atau Desa/kelurahan.⁷ Pokok penting dalam melaksanakan pemerintahan terkhusus Pemerintah Daerah Kabupaten/kota yakni menentukan posisi kecamatan, karena Kecamatan sebagai penjawantahan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/kota yang seyogyanya dalam menjalankan roda pemerintahan menjadi tepat sasaran, sehingga kecamatan memiliki orientasi yang jelas secara

⁷ Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2012) hlm. 282

kelembagaan dan implementasinya terlaksana dengan efisien dan efektif dalam menjalankan pelaksanaan fungsi Kecamatan.

Secara nasional kedudukan Kecamatan dalam peraturan perundang-undangan disebutkan dalam Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Republik Indonesia 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, yang menyebutkan bahwa Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh Camat. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dimaknai bahwa Kecamatan merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan. Status kecamatan dimanifestasikan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota yang setara dengan dinas dan lembaga teknis daerah bahkan kelurahan, hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

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

Daerah di Indonesia setelah berkembangnya otonomi daerah selalu mengalami perkembangan yang dinamis, sering juga mengalami permasalahan, walaupun menjadi peluang mendukung kinerja pemerintahan daerah. Pada sisi yang lain yang menjadi fokus penulis adalah Kecamatan dimana ia menjadi

tempat dimana seluruh sektor sebagai basis klasifikasi pemerintahan kabupaten/kota untuk bekerja dalam menyusun kebijakan daerah guna memaksimalkan potensi serta meminimalisi kekurangan kecamatan.⁸

Tujuan adanya Kecamatan adalah dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan demi efisiensi dan manajemen pelaksanaan pemerintahan sebagai wakil pemerintahan Daerah Kabupaten/kota sesuai amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kecamatan dibentuk dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di wilayah kecamatan.

Seperti halnya Kecamatan Satui Kabupaten Tanah Bumbu yang statusnya diklasifikasikan Kecamatan tipe A yang diamanatkan oleh Pasal 3 Ayat 3 Huruf E Peraturan Daerah Kabupaten Tanah Bumbu Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah yang dimaknai bahwa Kecamatan Satui dengan Tipe A adalah Kecamatan yang beban kerjanya besar yang berpedoman pada Pasal 223 Ayat (1) Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan penentuan beban kerja tertuang dalam Pasal 223 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Penentuan beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Desa/kelurahan.

⁸ Bayu Dardias Kurniadi, *“Pengaturan Kecamatan Di Indonesia Pasca Desentralisasi”* (Laporan Hasil Penelitian Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik UGM dan Bappeda Kutai Kertanegara, Yogyakarta, 2010) hlm.1

Klasifikasi yang diberikan kepada Kecamatan Satui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Bumbu yang dikarenakan memiliki beban kerja besar (tipe A) konsekuensinya akan lebih banyak ditemukan dinamika peluang dan resiko. Permasalahan Kecamatan Satui secara umum terlihat dari Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun 2016-2021 yang menyebutkan begitu besar dan vitalnya kecamatan terkadang belum diimbangi dengan adanya pendanaan, sarana prasarana dan Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur yang memadai. Tantangan yang dihadapi juga cukup berat sebagaimana disebutkan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun 2016-2021 Kecamatan Satui diantaranya adalah jumlah anggaran yang terbatas, Kurangnya jumlah aparatur, Sarana dan prasarana yang kurang memadai, masih kurangnya disiplinnya aparatur desa dalam melaksanakan administrasi desa, masih kurang disiplinnya aparatur desa dalam kehadiran di kantor desa, bahaya bencana alam, banyaknya pengangguran akibat tidak tersedianya lapangan pekerjaan, keamanan dan ketertiban terganggu akibat dampak pemutusan kerja (PHK), maraknya peredaran narkoba dan sejenisnya di kalangan pelajar.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, konteksnya menarik untuk dikaji bagi penulis dan untuk meneliti masalah ini serta menuangkan permasalahan tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul “Kinerja Organisasi Kecamatan Satui Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang penulis kemukakan, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kinerja Organisasi Kecamatan Satui Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi Organisasi Kecamatan Satui menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilaksanakannya penelitian yang berhubungan dengan penelitian yang diangkat penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Kinerja Organisasi Kecamatan Satui menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi Organisasi Kecamatan Satui menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

D. Signifikansi Penelitian

Dengan tujuan penelitian tersebut diatas yang diharapkan memberikan manfaat antara lain:

1. Secara teoritis menambah wawasan dan pengetahuan terkait permasalahan yang diteliti baik bagi peneliti pribadi, maupun pihak lain yang ingin mengetahui secara mendalam tentang permasalahan tersebut, dan

diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif terhadap pengembangan studi Hukum Tatanegara (Siyasah Syar'iyah) khususnya berkenaan dengan Kinerja Kecamatan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

2. Secara praktis berguna bagi para akademisi dan pemerintah pusat atau Daerah, dapat memahami serta mengetahui tentang realitas kinerja Organisasi Kecamatan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Memperkaya khazanah kepustakaan Perguruan Tinggi di Kampus Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin pada umumnya dan Fakultas Syariah pada khususnya serta pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan hasil penelitian.

E. Definisi Operasional

Agar terhindar dari kesalahpahaman dan kekeliruan terhadap beberapa istilah yang dipakai dalam penelitian ini, maka penulis memberikan penjelasan definisi yang relevan dan penegasan mengenai judul penelitian sebagai berikut:

1. Kinerja adalah hasil dari suatu proses yang mengacu dan diukur selama periode waktu tertentu berdasarkan ketentuan, standar atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya.⁹ Kinerja yang dimaksud penulis adalah penerapan organisasi kecamatan yang mana sudah ditetapkan oleh regulasi.

⁹ Lubis, Y., Hermanto, B., & Edison, E. Manajemen dan Riset Sumber Daya Manusia. (Bandung: Alfabeta, 2018) hlm. 26

2. Peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang membahas tentang pemerintahan daerah yang isinya juga tentang Kecamatan.¹⁰ Penulis mengambil Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peraturan kecamatan baik secara nasional dan khusus di daerah tempat penelitian.
3. Kecamatan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah pasal 2 angka 24 bahwa Kecamatan adalah bagian wilayah dari Daerah Kabupaten/kota. Penulis menguraikan pelaksanaan pasal 223 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menggunakan studi pada suatu tempat tertentu yang bersifat *in concreto* (mengamati gejala peristiwa hukum) yang studinya penelitian ini di Kecamatan Satui yang ada di Kabupaten Tanah Bumbu.

F. Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini bertujuan menghindari kesalahan dan untuk memperjelas penelitian yang penulis angkat, maka diperlukan kajian pustaka untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada. Berdasarkan hal tersebut ada beberapa skripsi yang berjudul:

1. Analisis Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kecamatan Pallangga Kabupaten Gowa. (Mahasiswa Universitas Hasanudin Makassar Program Studi Ilmu Pemerintahan).¹¹ Subtansi penelitian ini adalah bagaimana peran camat di kecamatan Pallangga

¹⁰ https://id.wikipedia.org/wiki/Peraturan_perundang-undangan_Indonesia (27 September 2019)

¹¹ <https://core.ac.uk/download/pdf/77625280.pdf> (diunduh pada tanggal 20 Oktober 2019)

Kabupaten Gowa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan. Tentunya beda dengan mengenai Kinerja Organisasi Kecamatan menurut Undang-Undang yang membahas keseluruhan.

2. Kedudukan dan Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Studi Kasus Kantor Camat Pallangga, Kabupaten Gowa) oleh Yudianto (Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar).¹² Penelitian ini hanya memfokuskan bagaimana peran camat dalam melaksanakan tugasnya.

Kesimpulan penulis yang berkaitan dengan skripsi diatas bahwa objek yang diteliti erat kaitannya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah yang membahas analisis dan kedudukan serta Camat. Namun, jelas berbeda dengan penelitian penulis yang bermaksud membahas Kinerja Organisasi Kecamatan Satui menurut Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

G. Sistematika Penulisan

Penyusunan skripsi ini terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis. Dalam sistematika ini diharapkan mempermudah dalam mencari poin poin tertentu, sehingga penulis mencoba merincikannya sebagai berikut:

Bab pertama, pendahuluan yang terdiri dari pokok bahasan atau rincian yaitu menguraikan hal yang berkaitan dengan latar belakang masalah, rumusan

¹² <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/1807/1/Yudianto.pdf> diunduh pada tanggal 28 Agustus 2019

masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka dan sistematika penulisan.

Bab kedua, landasan teori yang menjadi acuan untuk menganalisis data yang diperoleh. Berisikan dasar hukum perangkat daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan daerah, pengertian kinerja pemerintahan dan kriteria kinerja pemerintahan.

Bab ketiga, metode penelitian yang berisi tentang jenis dan pendekatan penelitian, lokasi penelitian, bahan hukum dan sumber hukum, teknik pengumpulan data, serta teknik pengolahan dan analisis data.

Bab keempat, merupakan hasil penelitian meliputi tentang Profil Kecamatan Satui, laporan hasil penelitian dan penyajian data tentang kinerja Kecamatan Satui, kendala organisasi dan aparatur Kecamatan Satui dalam melaksanakan kinerja, analisis kinerja kecamatan satui berdasarkan Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Bab terakhir berisi penutup, dalam bagian penutup akan disajikan kesimpulan serta saran penelitian lebih lanjut.