

**KEDUDUKAN KECAMATAN
BERDASARKAN UU NOMOR 32 TAHUN 2004 DALAM RANGKA
MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG AKUNTABEL MELALUI
OPTIMALISASI MANAJEMEN PEMERINTAHAN
(STUDI TENTANG PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN KECAMATAN DI KECAMATAN GIRITONTRO
KABUPATEN WONOGIRI)**

TESIS



Diajukan Kepada Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah
Surakarta Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh
Gelar Magister dalam Ilmu Hukum

oleh :

Nama : PARMIN
NIM : R.100030068
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Tata Negara/
Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2005**

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kehadiran UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, merupakan tonggak yang baru dalam penyelenggaraan hubungan pemerintahan antara Pemerintahan Pusat (Pusat) dan Pemerintah Daerah (Daerah). Disebut demikian dikarenakan Undang-undang tersebut memiliki filosofi dan paradigma yang berbeda dengan Undang-undang sebelumnya.

Otonomi daerah merupakan isu menarik bila kita amati dalam perkembangannya. Sejak Undang-undang Dasar 1945 menjadi landasan konstitusional Republik Indonesia, sejak saat itulah pemerintah daerah telah ada dengan konsep otonomi daerah. Hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.

Perjalanan waktu yang ditempuh oleh pemerintah daerah dalam menjalankan kehidupannya mengalami berbagai perubahan yang mendasar. Melalui perkembangan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, terdapat beberapa perubahan yang meliputi :

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948;
3. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957;

4. Panpres Nomor 6 Tahun 1957;
5. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965;
6. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974;
7. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999;
8. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan revisi dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Apabila UU Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan filosofi "keseragaman dalam kesatuan", maka UU Nomor 32 Tahun 2004 seiring dengan undang-undang Nomor 22 tahun 1999 menggunakan filosofi "keanekaragaman dalam kesatuan".

Konsekuensi logis dari perubahan filososfi di atas, daerah memiliki kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat, termasuk dalam hal ini pengaturan kelembagaan. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari pola *simetris* menjadi pola *asimetris*. Artinya isi dan bentuk otonomi daerah yang satu dengan yang lainnya dapat berbeda-beda. Hal ini nampak dari adanya otonomi khusus bagi Aceh dan Papua.

UU Nomor 32 Tahun 2004 juga menawarkan perubahan fungsi utama pemerintah daerah, yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat. Perubahan

tersebut dengan sendirinya akan mengubah bentuk, susunan, kedudukan, fungsi kelembagaan, pemerintah daerah baik unsur staf, unsur lini teknis, unsur lembaga teknis maupun unsur lini kewilayahan.

Selain perubahan pada tataran filosofi, pola dan fungsi utama, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga menawarkan beberapa paradigma baru antara lain kedaulatan rakyat, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat, dan pemerataan keadilan.

Terdapat beberapa perbedaan yang mencolok terhadap kedudukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, walaupun bila ditilik dari masalah yang diusungnya membawa perubahan paradigma yang hampir sama. Kita mengetahui bahwa munculnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 mengakibatkan adanya dominansi legislatif (*Legislative Heavy*) daripada peran eksekutif (*Executive Heavy*). Dilihat dari perjalanan system pemerintahan daerah kedua sisi kutub dominasi semacam itu tidak sehat untuk masyarakat yang demokratis. Dalam pembagian kekuasaan menghendaki adanya prinsip *Check and Balance*, artinya ada pembagian kekuasaan dan fungsi yang jelas dan berimbang antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pergeseran dominasi tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan dan telah berpengaruh terhadap

jalannya pemerintahan daerah termasuk pada tingkat pemerintahan kecamatan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 mengusung adanya demokratisasi yang lebih transparan dengan adanya pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung dari rakyat sehingga tentunya kondisi tentang adanya pemerintahan yang *eksecutive heavy* atau *legeslative heavy* dapat dihindari dengan harapan pemerintahan merupakan dominansi rakyat dan bukan merupakan alur permainan institusi semata.

Posisi undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebenarnya juga masih menyimpan beberapa masalah yang belum jelas mengingat aturan-aturan penjelasnya belum ada. Sehingga untuk saat ini, dalam pelaksanaannya pemerintah daerah masih banyak yang berpedoman pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Penataan Organisasi organisasi perangkat daerah.

Hal ini juga berimbas pada kondisi pemerintah kecamatan. Setiap pemerintah daerah akan mengalami satu situasi yang sama mengingat pemerintah daerah tidak mungkin akan membuat Peraturan Daerah yang berisi pedoman penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu pada Undang-

undang Nomor 32 Tahun 2004 bilamana pemerintah pusat belum membuat peraturan pemerintahnya terlebih dahulu.

Secara jelas pengaruh yang ditimbulkan oleh adanya perubahan undang-undang pemerintahan daerah terhadap organisasi pemerintah kecamatan adalah menyangkut :

1. Perubahan kedudukan organisasi kecamatan itu sendiri;
2. Kewenangan Camat;
3. Hubungan kerja kecamatan.

Terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan, kecamatan yang berfungsi sebagai organisasi yang memberikan pelayanan secara langsung sebagai lini terdepan dalam masyarakat, *to do, to act*, seharusnya merupakan senjata terdepan dalam terwujudnya pemerintahan yang akuntabel. Dengan demikian terwujudnya pemerintahan yang bersih dalam artian *clean government*, sebagai *leading sector* adalah institusi Kecamatan.

Berdasarkan tersebut, kajian masalah dalam tesis ini mengambil judul : **KEDUDUKAN PEMERINTAH KECAMATAN BERDASARKAN UU NOMOR 32 TAHUN 2004 DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG AKUNTABEL MELALUI OPTIMALISASI MANAJEMEN PEMERINTAHAN (STUDI TENTANG PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN KECAMATAN DI KECAMATAN GIRITONTRO KABUPATEN WONOGIRI)**

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemerintahan yang akuntabel diimplementasikan pada tataran empiris di level kecamatan ?
2. Bagaimana optimalisasi manajemen pemerintahan yang diterapkan di Kecamatan Giritontro ?

1.3. Tujuan Penelitian

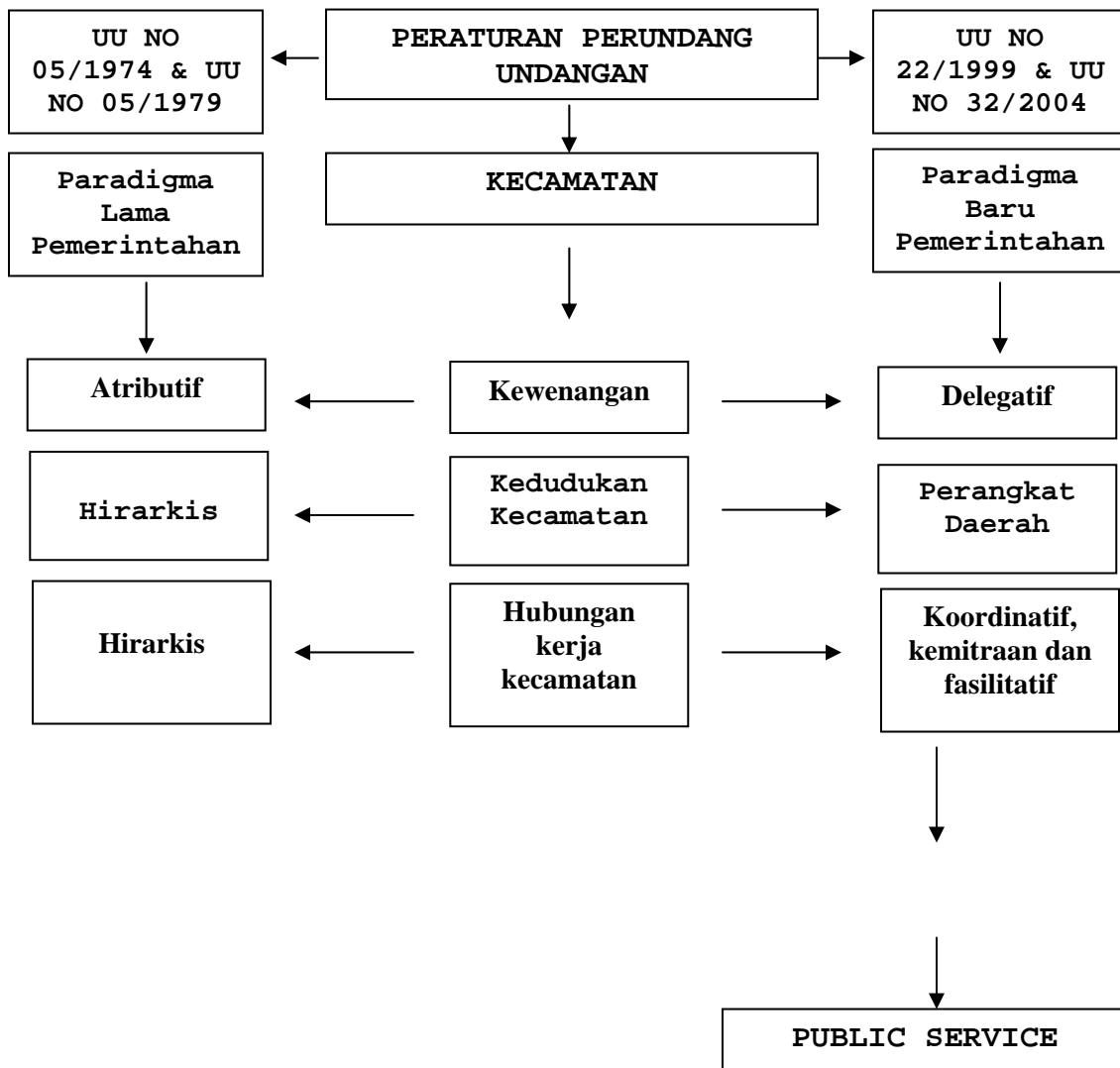
1. Untuk menggambarkan dan menganalisis pemerintahan yang akuntabel diimplementasikan pada tataran empiris pemerintahan level kecamatan;
2. Untuk menggambarkan dan menganalisis optimalisasi manajemen pemerintahan yang diterapkan di Kecamatan Giritontro;

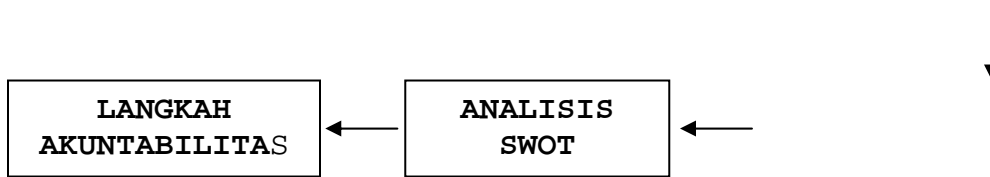
1.4. Manfaat Penelitian

1. Dapat memberikan kontribusi terhadap upaya mewujudkan pemerintahan yang akuntabel pada tataran empiris pemerintahan level kecamatan;
2. Dapat memberikan kontribusi terhadap perwujudan optimalisasi manajemen pemerintahan yang diterapkan di Kecamatan Giritontro;

1.5. Kerangka Pemikiran

BAGAN 1.1 SKEMA KERANGKA PEMIKIRAN





1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Jenis Penelitian

Untuk dapat menerapkan suatu teori terhadap suatu permasalahan, diperlukan suatu metode khusus yang dianggap paling relevan dan mampu membantu permasalahan yang diangkat.

Dalam penyusunan Tesis ini, penulis menggunakan desain penelitian deskriptif, yaitu suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu sistem pemikiran ataupun kondisi, suatu peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian diskriptif ini adalah memberikan gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta serta hubungan antara fonomena-fonomena yang diselidiki.¹

1.6.2. Pendekatan Penelitian

¹ Faried Ali, 1997, *Metodologi Penelitian Sosial dalam Bidang Ilmu Administrasi dan Pemerintahan*, Rajawali Press, Jakarta hlm. 63.

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan induktif dengan menggunakan pendekatan kaidah hukum, dimana pendekatan yang didasarkan pada proses berfikir yang berawal dari lapangan atau atas dasar pengamatan di lapangan/fakta-fakta empirik.² Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa metode yang digunakan merupakan studi untuk menemukan fakta dan data di lapangan sehingga diperoleh perumusan analisa terhadap masalah yang sebenarnya, yaitu gambaran mengenai situasi dan peristiwa yang sifatnya khusus sehingga dapat ditentukan kaidah yang bersifat umum, dengan menggunakan pendekatan kaidah hukum.

1.6.2. Sumber Data

Sumber data adalah subyek darimana data diperoleh.³ Penulis dapat mengklarifikasikan sumber data mengacu pada pendapat Arikunto⁴ yaitu :

1. *Person*, sumber data yang bisa memberikan data berupa jawaban lisan melalui wawancara atau jawaban tertulis melalui angket.
2. *Place*, yaitu sumber data yang berupa tempat.
3. *Paper*, yaitu sumber data yang menyajikantanda-tanda berupa huruf, angka, gambar dan simbol-simbol lain.

² Faried Ali, Ibid hal 53.

³ Arikunto, 1996, *Prosedur Penelitian suatu Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, Hal. 144

⁴ Ibid, Hal. 114

Dari uraian tersebut di atas, cara memperoleh sumber data ada dua dimana bila dihubungkan dengan sumber data dalam penelitian ini yaitu:

1. Sumber data primer, yaitu data yang dikumpulkan sendiri oleh perorangan/organisasi secara langsung melalui obyeknya. Sumber data primer diperoleh melalui pengamatan di lapangan yaitu kondisi pemerintahan yang ada di Kecamatan Giritontro serta melalui wawancara dengan responden yang ditunjuk dalam penelitian.
2. Sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh dalam bentuk yang sudah berupa publikasi. Data itu sudah dikumpulkan oleh pihak/instansi lain dalam bentuk *paper*.

1.6.3. Penetapan Informan / Responden

Dalam penelitian ini penulis menjadikan sebagian orang/pihak sebagai informan, yaitu Camat, dan Pejabat Eselon IVa : 1 (satu) Sekretaris Camat dan 3 (tiga) orang Kepala Seksi di Kecamatan Giritontro.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang relevan dengan obyek studi, penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara adalah usaha mengumpulkan pertanyaan secara lisan, untuk dijawab secara lisan pula.⁵ Wawancara mempunyai tujuan khusus untuk memperoleh keterangan sesuai dengan penelitian. Dalam penelitian ini penulis mengadakan wawancara dengan responden melalui pedoman wawancara yang sifatnya terbatas pada lingkup masalah yang diselidiki dimana semua pertanyaan telah dirumuskan secara cermat sehingga dalam pengelolaan data yang diperoleh akan lebih mudah dan lebih cepat. Data yang dikumpulkan melalui teknik ini merupakan data primer sebagai bahan analisis dalam penelitian ini.

2. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada objek penelitian.⁶ Sehingga dapat diperoleh gambaran yang nyata dan benar sesuai dengan objek yang diteliti. Observasi dilakukan di Kecamatan Giritontro.

⁵ Nawawi, 1995, *Metode Penelitian Sosial*, Ghalia, Jakarta, Hal. 111

⁶ Ibid, Hal. 100

3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan cara mengumpulkan data yang dilakukan dengan kategorisasi dan klasifikasi bahan-bahan tertulis yang berhubungan dengan masalah penelitian, baik dari sumber dokumen maupun buku-buku, Koran, majalah dan lain-lain.⁷

1.6.6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah mengelompokkan, membuat suatu urutan, memanipulasi, serta menyingkat data sehingga mudah untuk dibaca.⁸ Tahapan dari kegiatan analisis data⁹ adalah :

1. Tahap persiapan

Dalam tahap persiapan ini peneliti akan memilih data, sehingga hanya data yang sesuai dengan keperluan dan yang dapat memberikan kemudahan dalam penganalisaan data pada tahap berikutnya saja yang diambil.

2. Tahap tabulasi

Karena dalam pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah teknik wawancara, kuesioner, observasi, dan dokumentasi, maka tahap tabulasi yang

⁷ Ariknto, Op.cit. Hal. 95

⁸ Nazir, Opcit, Hal. 419

⁹ Arikunto, Ibid, Hal. 240

dilakukan mencakup beberapa alternatif sesuai indikator yang telah ditentukan atau berdasarkan data yang diperlukan.

3. Tahap penerapan data

Dalam penerapan ini dilakukan sesuai dengan metode yaitu kualitatif dengan kalimat-kalimat atau dengan kata-kata yang dipisahkan menurut kategori tertentu untuk dapat menarik kesimpulan.

4. Teknik Analisis Positioning SWOT

Analisis SWOT (*Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threats*) merupakan identifikasi secara sistemik terhadap faktor-faktor yang menentukan kondisi suatu kegiatan serta penentuan alternatif strategi pengembangan / perbaikan yang sesuai dengan kondisi tersebut.¹⁰

Lebih lanjut diutarakan pengertian dari masing-masing unsur dalam SWOT yang meliputi :

- *Strenghts*, adalah kemampuan yang dimiliki suatu obyek yang memberikan keunggulan komparatif sebagai faktor pendorong berkembangnya obyek yang diteliti.
- *Weaknesses*, adalah kelemahan atau keterbatasan kemampuan suatu obyek (internal), yang merintangikan obyek untuk berkompetisi/berkembang.
- *Opportunities*, adalah kondisi (baik masa kini maupun perkraan masa depan) yang menguntungkan suatu obyek untuk berkembang.

¹⁰, 2002, *Identifikasi & Pengkajian Potensi Ekonomi Daerah Kab. Wonogiri*, Badan Perencana Pembangunan Daerah Kab. Wonogiri Tahun 2002.

- *Threats*, adalah kondisi (baik saat ini maupun perkiraan dimasa depan) yang tidak menguntungkan dan merupakan ancaman bagi kelangsungan obyek.

Tahapan yang dilaksanakan

- Menentukan variabel kunci internal dan eksternal dari obyek penelitian.
Variabel kunci adalah variabel yang dianggap paling berpengaruh bagi perkembangan suatu obyek yang diteliti.
- Menentukan indikator atau kriteria baik/buruk atau kuat/lemahnya variabel kunci yang akan diterapkan pada obyek penelitian.

Penetapan sasaran kebijakan yang akan dilakukan

Beberapa strategi yang dapat disarankan berkaitan dengan hasil penempatan (*positioning*) diantaranya dapat dilihat pada diagram berikut.

BAGAN 1.2 MATRIKS DAN DIAGRAM SWOT

| | Kelemahan (W) | Kekuatan (S) |
|--------------------|--|--|
| Peluang (O) | <p>Strategi WO</p> <p>Atasi kelemahan dengan memanfaatkan peluang</p> | <p>Strategi SO</p> <p>Gunakan kekuatan untuk Memanfaatkan peluang</p> |
| Ancaman (T) | <p>Strategi WT</p> <p>Atasi kelemahan mencegah ancaman</p> | <p>Strategi ST</p> <p>Gunakan kekuatan untuk menghindari ancaman</p> |

Sumber : Arthur A Thompson, Jr. and A.J Strickland III. *Strategic Management Concepts and Cases*, 4th ed. (Piano, tex: Busines Publication, 1987).

1.7. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan isi tesis yang akan dibahas adalah Bab satu berisikan Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode Penelitian yang berisikan Jenis Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Sumber Data, Teknik Analisa Data. Selanjutnya yaitu Sistematika Penulisan.

Bab Dua merupakan Tinjauan Pustaka yang berisikan beberapa konsep tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Dekonsentrasi dan hubungan antara Desentralisasi dengan Dekonsentrasi, Fungsi Pemerintah dan paradigma baru pemerintahan (*good governance*) melalui satu aspeknya yaitu pemerintahan yang akuntabel.

Bab tiga menggambarkan Deskripsi Wilayah yang menjelaskan keadaan tentang kondisi daerah penelitian dan data-data yang diperlukan.

Bab empat menganalisis permasalahan yang dikaitkan dengan teori-teori yang dijelaskan pada bab sebelumnya dan dicarikan solusinya melalui pendekatan Deskriptif Kualitatif mengenai perhatian terhadap upaya mewujudkan pemerintahan yang akuntabel melalui optimalisasi manajemen pemerintahan dengan kedudukan Kecamatan Giritontro menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tentunya mengalami

beberapa perubahan substansial dari kondisi sebelumnya melalui pedoman pengaturan undang-undang yang berbeda.

Bab lima merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dan saran.