

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah yang diistimewakan di Indonesia. Secara aturan atau hukum telah tertuang dalam 18B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus ataupun bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang”. Maka Daerah Istimewa Yogyakarta wajib dihargai dan dihormati oleh seluruh jajaran pemerintah, masyarakat, dan lembaga yang lain.¹

Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai keistimewaan yang meliputi kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Perubahan ini dilakukan untuk memunculkan keistimewaan Yogyakarta sesuai amanat Undang-Undang Keistimewaan (UUK) Nomor 13 Tahun 2012. Sehingga diterbitkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 tentang pedoman kelembagaan urusan keistimewaan pada pemerintah kabupaten/kota dan kalurahan mengubah penamaan jabatan dan organisasi dalam

¹ “Sistem Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta”
http://www.academia.edu/23734583/SISTEM_PEMERINTAHAN_DAERAH_ISTIMEWA_YOGYAKARTA diakses pada tanggal 4 september 2017 pukul : 13.00 dikutip dari Tiara Aprilia Angggraini “Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pasal 225 Ayat (1) Di Kecamatan Kalasan”(Yogyakarta:U11,2018) Hlm. 2.

pemerintahan (nomenklatur) yaitu Dinas Kebudayaan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, Kecamatan, Kelurahan atau Desa.

Pemerintah DIY diberi hak untuk mengatur urusan pemerintahan dan kebudayaan sendiri. Perubahan penamaan dilatarbelakangi karena ingin mengembalikan seperti nama pemerintahan Ngayogyakarta sebelum jaman kemerdekaan Indonesia. Perubahan penamaan di tingkat Kabupaten, Dinas Kebudayaan menjadi Kundha Kabudayaan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang menjadi Kundha Niti Mandala Sarta Tata Sasana, Kecamatan berubah nama menjadi Kapanewon. Camat menjadi Panewu (Newu) dan Sekretaris Camat menjadi Panewu Anom (Panom), bagian Pemerintahan menjadi Jawatan Praja (Japra), bagian Ketentraman dan Ketertiban menjadi Jawatan Keamanan (Jaman), bagian Perekonomian dan Pembangunan menjadi Jawatan Kemakmuran (Jamur), bagian Kesejahteraan Masyarakat menjadi Jawatan Sosial (Jasos) dan bagian Pelayanan Umum menjadi Jawatan Umum.²

Perubahan juga ada pada nama nomenklatur di desa. Desa berubah menjadi Kalurahan, Kepala Desa berubah nama menjadi Lurah, Sekretaris Desa menjadi Carik. Jabatan dibawahnyapun juga berubah seperti bagian Keuangan menjadi Danarta, bagian Tata Usaha dan Umum menjadi Tata Laksana, bagian Perencanaan menjadi Pangripta, bagian Pemerintahan

² Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2019 Tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan

menjadi Jagabaya, kemudian bagian Kesejahteraan menjadi ulu-ulu dan bagian Pelayanan menjadi Kamituwa.³

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan, pada Pasal 15 camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- a. Mengkoordinasikan 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;
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa/kelurahan.⁴

Kabupaten Gunungkidul di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 18 Kapanewon, dalam struktural Panewu di bawah Bupati melalui sekretaris daerah yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kapanewon di Kabupaten Gunung Kidul meliputi: Kapanewon Gedangsari, Kapanewon Girisubo, Kapanewon karangmojo, Kapanewon Tepus, Kapanewon Semin, Kapanewon Ngawen, Kapanewon Panggang, Kapanewon Purwosari, Kapanewon Tanjungsari, Kapanewon Wonosari, Kapanewon Paliyan, Kapanewon Playen, Kapanewon Patuk, Kapanewon Ponjong,

³ *Ibid.*, hlm.7-11

⁴ Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan

Kapanewon Nglipar, Kapanewon Rongkop, Kapanewon Saptosari, Kapanewon Semanu.⁵

Di dalam masa jabatannya Bupati Gunungkidul selama 3 tahun (dari 2021 sampai 2024) banyak proses mutasi atas promosi jabatan Panewu secara massal. Karena Panewu merupakan suatu hal vital pemerintah kabupaten yaitu menjadi integrasi atau jembatan atau penghubung untuk melaksanakan program pemerintah kabupaten dan pemerintah kalurahan maka dibutuhkan peran Panewu dalam menunjang kebijakan pemerintah kabupaten Gunungkidul.

Panewu merupakan pemimpin sekapanewon yang mempunyai tugas dan wewenang mengatur, mengkoordinasikan, membina, mengawasi, dan mengevaluasi kalurahan serta menentukan kebijakan di tingkat kapanewon atau kecamatan. Dengan hal itu pemerintah kabupaten melalui Panewu mengharapkan pemerintah kalurahan dapat berkoordinasi atau berhubungan dengan baik, sehingga dalam menyelenggarakan pemerintahan demi kepentingan masyarakat dalam rangka menyejahterakan berjalan semestinya. Tentunya dalam pengangkatan ini panewu harus memiliki kapabilitas serta kapasitas yang memenuhi syarat dan dianggap dapat memajukan serta menggerakkan pemerintahan untuk lebih baik.

⁵ Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Gunungkidul

Pengangkatan Panewu di Gunungkidul menuai pembicaraan di masyarakat, karena kedudukan penewu di mata masyarakat Gunungkidul dinilai berjalan baik atau tidaknya pemerintahan tergantung personalia dan performa panewu dalam mengambil kebijakan dan bertugas dalam mengatur pejabat yang dibawahnya, seperti para jawatan dan kalurahan sehingga panewu sangat diperhatikan dan menjadi sorotan.

Masyarakat juga menilai dan mengukur kemajuan pemerintah daerah dilihat dari kinerja Panewu dalam menyelenggarakan pemerintah. Pengangkatan Panewu juga sangat diperebutkan di kalangan Eslon 3b seperti Panewu Anom dan Kepala Bidang (kabid), karena penewu dianggap menjadi batu loncatan untuk meraih Eslon 2b dan seandainya tidak dapat Eslon 2b maka pensiun ditingkat Panewu sangat dihormati dan disanjung juga dikenal oleh banyak orang terutama lingkungan sekitar rumah tempat tinggal. Tak hanya itu dalam pengangkatan Panewu di Gunungkidul bupati tidak serta merta memilih Panewu dengan sembarangan tetapi banyak pertimbangan, sebagai contoh yang realita bupati sampai meminta pendapat dari lurah untuk mengajukan calon Panewu sebelum ditunjuk dan dilantik secara resmi. Tentunya tak lupa peran baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan) yang termasuk Sekretaris daerah dan anggota lainnya yang dianggap bupati mempunyai pengertian dan kepekaan yang baik terhadap kemampuan yang pada setiap individu.⁶

⁶ <https://123dok.com/document/zkkmr9mz-optimalisasi-peran-dan-fungsi-baperjakat.html> dikutip pada tanggal 5 Desember 2024 pukul 09.11 WIB

Panewu merupakan pejabat struktur Eselon 3 serta menjadi kepala Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bertugas sebagai kontrol, koordinasi, dan pengawasan karena di dalam Pasal 225 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Panewu mempunyai tugas membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Kelurahan serta mengkoordinasi pemberdayaan masyarakat. Di dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 17 Tahun 2018 Tugas Panewu yaitu melakukan fasilitasi, penetapan pembinaan, pengawasan, rekomendasi, evaluasi terhadap pemerintahan desa untuk memegang kontrol kendali dari kelurahan. Dengan begitu dapat disimpulkan cakupan peran, tugas dan fungsi pokok Panewu dalam penyelenggaraan pemerintah yang sangat luas dan berkuasa penuh atas daerah yang dipimpin, maka berdasarkan uraian tersebut di atas penulis ingin mengetahui sejauh mana kedudukan dan peranan panewu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gunungkidul.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan panewu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gunungkidul?
2. Bagaimana peranan panewu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Gunungkidul?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan panewu dalam penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Gunungkidul.

2. Untuk mengetahui peranan panewu dalam penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Gunungkidul.

D. Orisinalitas Penelitian

- 1) Terdapat penelitian yang mempunyai kesamaan atau kemiripan objek camat seperti:
 - a. “Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 225 Ayat (1) Di Kecamatan Kalasan” yang ditulis oleh Tiara Aprilia Anggraeni dengan Nomor Mahasiswa 13410493 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2018
 - b. “Pelaksanaan Fungsi Dan Kedudukan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Menurut PP No 24 Tahun 1997 Di Kabupaten Boyolali” yang ditulis Bayu Mahendro dengan Nomor Mahasiswa 07410264 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2012.
 - c. “Implementasi Tugas Dan Wewenang Camat Dalam Mengkoordinasikan Pemerintahan Kelurahan Di Kecamatan Umbulharjo Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus D.I Yogyakarta)” yang ditulis oleh Ghifari M Farisi dengan Nomor Mahasiswa 13410313 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada tahun 2018.
 - d. “Kedudukan Dan Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Studi Kasus

Kantor Camat Pallangga, Kabupaten Gowa)” yang ditulis oleh Yudianto dengan Nomor Mahasiswa 10500112078 Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar pada tahun 2016.

e. “Peran Dan Kedudukan Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah” yang ditulis oleh Azwan Magister Ilmu Hukum Universitas Kader Bangsa pada jurnal *SOL JUSTICIA*, VOL. 2, NO. 2 Desember 2019

2) Bahwa adanya perbedaan yang jelas pada pokok permasalahan, tempat yang berbeda yaitu di Kabupaten Gunungkidul, penamaan camat yang berubah menjadi panewu, posisi peristiwa, dan waktu yang terbaru.

E. Kerangka Teori:

1. Teori Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah merupakan suatu bagian pemerintah Indonesia yang berfungsi untuk mengelola penyelenggaraan urusan pemerintahan ditingkat daerah yang bertujuan mengoptimalkan potensi daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tentunya memberikan pelayanan publik yang dapat dijangkau oleh masyarakat.

Aturan tentang pemerintahan daerah berawal dikeluarkannya Undang-Undang oleh pemerintah bersama dengan DPR yaitu Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang

Pemerintahan Daerah, hingga yang saat ini sedang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷ Keberhasilan pemerintahan daerah bergantung kepada kepala daerah, dewan perwakilan rakyat daerah, perangkat daerah dan masyarakat untuk mengoptimalkan potensi, bekerja keras, kreatif, terampil dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan yang berlaku. Kewenangan Pemerintahan daerah juga mengenai kewenangan untuk membuat Peraturan daerah dan penyelenggaraan pemerintahan yang diemban secara demokratis. Jadi pelaksanaan Pemerintah Daerah tidak terlepas dari asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi, menurut Ni'matul Huda dalam bukunya Otonomi Daerah, bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan tingkat lebih rendah. Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah

⁷ Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.⁸

Desentralisasi merupakan suatu alat instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka negara kesatuan bangsa yang demokratis. Tujuan desentralisasi adalah untuk demokratisasi, efektifitas dan efisiensi serta keadilan sehingga meringankan pemerintah pusat. Untuk itu, harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan pembangunan untuk memperkuat kesatuan nasional. Dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administrasi.⁹

Daerah mempunyai potensi yang mungkin belum tentu daerah lain memilikinya. Potensi daerah adalah suatu kekayaan alam yang sifatnya alamiah (pariwisata, pertanian dan perkebunan), sosial, budaya, ekonomi (industri lokal, infrastruktur, dll). Sehingga melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur urusan daerah dalam rangka keadilan untuk seluruh masyarakat. Daerah mempunyai cara tersendiri bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal

⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 85-86. Dikutip dari Ghifari M Farisi, *Skripsi: Implementasi Tugas Dan Wewenang Camat Dalam Mengkoordinasikan Pemerintahan Kelurahan Di Kecamatan Umbulharjo Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus D.I Yogyakarta)* (yogyakarta: UII,2018).

⁹ Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Banyumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 8.

yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian dalam hal ini mengandung arti “atas nama dan tanggung jawab sendiri” (*op eigen naam en verantwoordelijkheid*).¹⁰

Urusan rumah tangga daerah adalah urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah otonom untuk diatur dan diurus oleh pemerintah daerah. Meskipun otonomi bersifat *staatsrechttelemijk*, daerah otonom hanya menjalankan fungsi pemerintahan dan administrasi negara. Secara institusional daerah otonom adalah organ negara ditingkat lebih rendah yang lahir dari prinsip pemencaran kekuasaan (*spreading van over machten*), sedangkan secara fungsional daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan (*spreading van overheidsbevoegdheden*), yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintahan. Dengan kata lain, dari segi institusi daerah otonom itu bersifat kenegaraan (*staatsrechttelemijk*), sedangkan dari segi fungsi bersifat administrasi (*administratiefrechttelemijk*).¹¹

¹⁰ M.C. Burkens, et al., *Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*, (Deventer Kluwer, 1997), hlm. 263. Dikutip kembali oleh Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 26. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Dinamika Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Reformasi)*, (Depok: Rajawali Pers PT RajaGrafindo Persada, 2024), hlm. 46-47.

¹¹ *Ibid.*, hlm 47.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat berhubungan dengan pemerintah daerah bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau menentukan urusan rumah tangga daerah.¹² Maka yang dikatakan Pemerintahan Daerah otonom adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan semua urusan pemerintah pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Kebijakan desentralisasi memberi kewenangan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam implementasinya, antara DPRD dan pemerintah daerah berbagi tugas. Kepala daerah memimpin bidang eksekutif sedangkan DPRD bergerak dalam bidang legislatif. Tugas pokok pemerintah daerah adalah sebagai pelaksana kebijakan daerah atau administrator, sedangkan DPRD bertugas menetapkan kebijakan daerah.¹³ Dalam menyelenggarakan pemerintahan ini, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan

¹² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001), hlm. 21. Dikutip kembali Ni'matul Huda, *OTONOMI DAERAH, ...Ibid.*, hlm. 46-47.

¹³ C.S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, 1985, hlm. 119. Dikutip dari Ghifari M Farisi, *Skripsi: Implementasi Tugas Dan Wewenang Camat Dalam Mengkoordinasikan Pemerintahan Kelurahan Di Kecamatan Umbulharjo Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Studi Kasus D.I Yogyakarta)* (Yogyakarta :UII,2018)

tugas pembantuan. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di lain dari pada itu dengan otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, 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.¹⁴

Dalam konteks negara Indonesia, negara Indonesia adalah negara kesatuan. Sebagai negara kesatuan maka kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti dalam negara federal/serikat. Karena itu, pada dasarnya system pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi atau penghalusannya dekonsentrasi. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Namun mengingat negara Indonesia sangat luas yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil dan penduduknya terdiri atas beragam suku bangsa, beragam etnis, beragam golongan, dan memeluk agama yang berbeda-beda, sesuai dengan Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan

¹⁴ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bagian penjelasan umum

undang-undang. Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru Pemerintah Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula.¹⁵

Perbedaan kondisi pada setiap daerah baik dari sosial, masyarakat, sumber daya alam, sumberdaya manusia ini menuntut diciptakannya reformasi kebijakan secara menyeluruh yang efisien, efektif, mudah, cepat dan responsif serta bertanggung jawab penuh dan dimasukkan ke dalam program daerah secara menyeluruh. permasalahan yang sering terjadi yaitu sulitnya menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat di daerah. Banyak para pejabat birokrasi dipusat memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Dampaknya yaitu kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Didalam masyarakat merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan menolak program-program tersebut. Dengan demikian, sedikit sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Pemerintah Untuk menjalankan tugas dan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pejabat menjalankan pemerintahan, maka disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada

¹⁵ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005). hlm. 20-23. Dikutip dari Bayang Ari Wijaya "Kedudukan Dan Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004", (Yogyakarta: UII, 2009), Hlm.14

pemerintah di bidang eksekutif, legislatif, pemerintah di bidang yudikatif dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.¹⁶

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten, Kepala Daerah atau bupati dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, kecamatan atau kapanewon jika di Jogja.¹⁷ Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu

¹⁶ Bayang Ari Wijaya “*Kedudukan...*, *Ibid.*, Hlm.16-20.

¹⁷ Pasal 5 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016.

kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak selalu sama atau seragam.¹⁸

2. Teori Kekuasaan dan Kewenangan Daerah

Kekuasaan dan kewenangan merupakan hal yang saling melekat diantara keduanya dan biasanya identik dengan jabatan dan pemerintahan. Machiavelli menggambarkan kekuasaan sebagai sebuah tujuan. Kekuasaan ini diwujudkan dalam negara sebagai simbol politik tertinggi bersifat mutlak dan mencakup semuanya. Kekuasaan adalah inti dari apa yang diperbuat oleh seorang penguasa yang ingin berkuasa.¹⁹

Kekuasaan merupakan kemampuan seseorang atau suatu lembaga untuk mempengaruhi atau mengendalikan perilaku orang lain, baik secara langsung maupun tidak langsung.²⁰ Kekuasaan dalam konteks pemerintahan daerah berkaitan dengan kewenangan atau tahta yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerah mereka sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁸ Daniel S. Salosa, *Mekanisme, Persyaratan dan Tata Cara Pilkada Langsung Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2005, hlm. 33. Dikutip dari Bayang Ari Wijaya *Skripsi : "Kedudukan Dan Peran Camat Dalam ..."*, *Ibid.*, Hlm.16-20.

¹⁹ <https://kumparan.com/pengertian-dan-istilah/pengertian-kekuasaan-menurut-ahli-dan-sumber-kekuasaan-213FaywIga7/2> dikutip pada tanggal 25 November 2024 pada pukul 12.30 WIB

²⁰ <https://geograf.id/jelaskan/pengertian-kekuasaan/> dikutip pada tanggal 25 November 2024 pada pukul 12.31 WIB

Kekuasaan sesungguhnya merupakan konsekuensi logis yang muncul dari setiap organisasi yang di dalamnya terdapat pimpinan dan bawahan, atau manajemen puncak dan manajemen tingkat bawah. Karena organisasi merupakan kumpulan orang dalam pencapaian tujuan, maka organisasi ditujukan untuk mengubah situasi melalui orang-orang agar perubahan terjadi. Agar perubahan ini dapat terjadi, maka kekuasaan diperlukan.

Kewenangan atau *authority* pada dasarnya merupakan bentuk lain dari kekuasaan yang sering kali dipergunakan dalam sebuah organisasi. Kewenangan merupakan kekuasaan formal atau terlegitimasi. Dalam sebuah organisasi, seseorang yang ditunjuk atau dipilih untuk memimpin suatu organisasi, bagian, atau departemen memiliki kewenangan atau kekuasaan yang terlegitimasi. Seseorang yang ditunjuk untuk menjadi manajer personalia dengan sendirinya terlegitimasi untuk memiliki kewenangan dalam mengatur berbagai hal yang terkait dengan sumber daya manusia atau orang-orang yang terdapat di dalam organisasi.

Kewenangan adalah hak atau otoritas yang sah untuk melakukan sesuatu, seperti membuat keputusan, menetapkan kebijakan, atau menjalankan tugas tertentu. Kewenangan biasanya terkait dengan posisi atau jabatan tertentu yang memberikan hak untuk melakukan suatu tindakan atau memberi instruksi. Dalam pemerintahan atau organisasi, kewenangan berhubungan dengan batasan hak yang diberikan kepada individu atau lembaga untuk bertindak dalam lingkup tertentu.

Kewenangan seringkali diatur oleh hukum, peraturan, atau struktur organisasi. Misalnya, dalam konteks pemerintahan, kewenangan seorang pejabat daerah mungkin mencakup keputusan terkait anggaran daerah atau pembangunan infrastruktur lokal, sementara kewenangan pemerintah pusat lebih bersifat mengatur kebijakan nasional.

Perbedaan mendasar antara kekuasaan dan kewenangan yaitu Kekuasaan lebih bersifat pada kemampuan untuk mempengaruhi atau mengendalikan orang atau keadaan. Biasanya datang dari posisi, pengaruh, atau kemampuan untuk mendikte keputusan dan tindakan orang lain sedangkan kewenangan lebih merujuk pada hak atau otoritas yang sah untuk mengambil tindakan atau keputusan tertentu berdasarkan posisi atau peraturan yang berlaku.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dibedakan atas urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan tersebut antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak antara lain: (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya; (2)

mengelola kekayaan, dan (3) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya lainnya yang berada di daerah.²¹

Kekuasaan biasanya mencakup berbagai macam tindakan atau kebijakan yang dapat mempengaruhi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik di suatu daerah. Menurut Jean-Paul Faguet dalam desentralisasi sebagai bentuk devolusi fungsi-fungsi khusus oleh pemerintah pusat (nasional), dengan seluruh atribut administrasi, politik, dan ekonomi yang ditunjukkan untuk demokrasi lokal yakni pemerintah daerah yang bebas dari pemerintah pusat domain wilayah geografis dan fungsi tertentu yang sah.

Dengan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa intisari desentralisasi adalah adanya pemencaran kekuasaan dari pemerintah nasional kepada pemerintah subnasional, organisasi nonpemerintah dan atas entitas otonomi lainnya untuk menjalankan fungsi-fungsi publik. Menurut Litvack dan Seddondesentralisasi sebagai transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik dari pemerintah pusat kepada unit dibawahnya atau organisasi pemerintahan bebas yang semu atau sektor swasta.²²

Menurut yang diungkapkan Manor devolusi (atau desentralisasi demokratis), yaitu pengalihan kekuasaan dan sumberdaya kepada

²¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op.Cit.*, hlm. 111.

²² Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 46-47.

otoritas daerah yang (relatif) independen terhadap pemerintah pusat dan dipilih secara demokratis. Dekonsentrasi (atau desentralisasi administratif) yaitu pengalihan kewenangan kepada cabang-cabang pemerintah pusat di daerah, sering kali kepada pejabat kementerian yang berbasis di daerah. Desentralisasi fiskal adalah wewenang atas anggaran yang diserahkan kepada pejabat yang didekonsentrasikan dan/atau pejabat yang ditunjuk tanpa melalui proses pemilihan, atau kepada politisi yang terpilih melalui pemilihan²³

Jadi dalam desentralisasi yang nantinya menjadi pemerintah daerah tak hanya sekedar pemencaran kewenangan tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah. Maka dengan hal tersebut sistem desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hal yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah ada 2 tolak ukur yang wajib dipertimbangkan *pertama*, diberikan wewenang

²³ *Ibid.*, hlm. 69.

untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya dan *kedua* diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber daya potensi daerah. Akan tetapi bagi bangsa Indonesia untuk menganut tolak ukur tersebut juga tidak mungkin karena asas pemerataan, kondisi potensi, dan sumber daya yang berbeda-beda pada setiap daerah.²⁴

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipilih oleh penulis berdasarkan permasalahan yang diangkat adalah metode yuridis sosiologis yang didukung oleh data empiris yaitu data dan fakta yang diperoleh di lapangan kemudian diteliti dan dianalisa berdasarkan hukum yang berlaku.

1. Obyek Penelitian Obyek dari penelitian ini adalah bagaimana Kedudukan dan Peran Panewu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Gunungkidul.
2. Subyek Penelitian
 - a. Panewu, Kapanewon se Kabupaten Gunungkidul
 - b. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kalurahan, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPMKP2KB) Kabupaten Gunungkidul
 - c. Kepala Bagian Pemerintahan Kabupaten Gunungkidul
3. Sumber Data

²⁴ *Ibid.*, hlm. 86.

- a. Data Primer Diperoleh peneliti dari hasil wawancara terhadap subjek penelitian yaitu Panewu Di Kabupaten Gunungkidul, Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Kalurahan, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (DPMKP2KB), Kepala Bagian Pemerintahan Kabupaten Gunungkidul
- b. Data sekunder, yakni bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang terdiri atas:
 - i. Bahan hukum primer , yaitu berupa peraturan perundang-undangan hal ini penulis menggunakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Paranpara Praja, Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota Dan Kalurahan, Surat Keterangan Bupati dan Edaran Bupati Gunungkidul.
 - ii. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian seperti buku, jurnal, opini, media sosial (Youtube, Tiktok, Instagram)

iii. Bahan hukum pelengkap, yaitu berupa Kamus hukum, Kamus besar Bahasa Indonesia, berita majalah dan surat kabar, termasuk bahan dari internet.

4. Metode Pengumpulan data

- a. Data Primer dilakukan dengan cara wawancara, dengan mengajukan pertanyaan pada beberapa subyek penelitian untuk memperoleh data-data yang menunjang.
- b. Data Sekunder dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur, hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan serta obyek penelitian.

5. Metode Pendekatan Masalah

- a. Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data dengan cara memadukan bahan-bahan hukum dengan data di lapangan.
- b. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku dan kenyataan dalam praktek di lapangan.

6. Lokasi Penelitian dan Cara Pengambilan Data Primer

- a. Lokasi Penelitian, Penelitian ini akan dilakukan di Kabupaten Gunungkidul.

b. Cara Pengambilan Data, Data Primer diperoleh melalui wawancara.

7. Metode Analisis Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, artinya data yang diperoleh akan digambarkan sedemikian rupa dengan tolak ukur peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan judul serta membandingkan dengan teori yang berlaku dan fakta yang diperoleh.

G. Kerangka Skripsi

Sistematika Penulisan Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) Bab yang antara Bab pertama hingga Bab terakhir akan disambungkan menjadi satu kesatuan pemikiran yaitu data-data dan bahan-bahan hukum yang ada dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bab I merupakan Bab Pendahuluan dalam bab akan membahas mengenai beberapa hal yang dibagi dari beberapa sub-bab yakni adalah pembahasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas, tinjauan pustaka, metode penelitian dan juga sistematika penulisan skripsi. Bab II kajian tentang keistimewaan DIY, pemerintahan daerah, dan penewu, dan Bab III kedudukan dan peranan panewu dalam penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Gunungkidul serta display data berupa hasil wawancara dari subjek penelitian yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan dan data yang diperoleh tersebut yang nantinya menjawab rumusan masalah dalam bab pertama. Bab IV berisi kesimpulan dan saran dari penelitian.