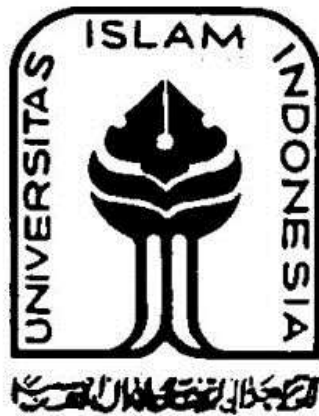


**PELAKSANAAN TUGAS FUNGSI, PERANAN DAN TANGGUNGJAWAB
KECAMATAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN BANTUL**

TESIS



oleh :

M. ALWI

**No. Mhs : 08912329
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
2010**

**PELAKSANAAN TUGAS FUNGSI, PERANAN DAN TANGGUNGJAWAB
KECAMATAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN BANTUL**

TESIS

OLEH :

M. ALWI

Nomor Mhs : 08912329
BKU : HTN/HAN
Program Studi : ILMU HUKUM

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam ujian tesis.

Pembimbing I

Dr. Mustaqiem, SH., M. Si.

Tanggal

Pembimbing II

Zairin Harahap, SH., M.Hum

Tanggal.....

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH.

Tanggal.....

**PELAKSANAAN TUGAS FUNGSI, PERANAN DAN TANGGUNGJAWAB
KECAMATAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI
KEPENDUDUKANDI KABUPATEN BANTUL**

TESIS

OLEH :

M. ALWI

Nomor Mhs : 08912329
BKU : HTN/HAN
Program Studi : ILMU HUKUM

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 27 Maret 2010 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji :

Ketua

Dr. Mustaqiem, SH., M. Si.

Tanggal

Anggota

Zairin Harahap, SH., M. Hum

Tanggal.....

Anggota

Ridwan HR, SH., M. Hum

Tanggal.....

Mengetahui :
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH.

Tanggal.....

Motto :

Awal dari kehidupan kita bukanlah rencana kita; tetapi telah semakin jelas bagi kita bahwa tugas kita adalah menjadikan waktu antara yang awal dan akhir itu sebagai sebuah perjalanan yang terindah yang bias kita capai dengan upaya kita dan dengan bantuan penuh kasih dari Tangan Yang Tidak Terlihat itu

Tesis ini penulis persembahkan kepada :

1. Istriku tersayang, Sri Murdiyati, SH.
2. Ketiga anakku tercinta; Vina Rahmawati, Luthfi Ghivari dan Zidan Rafi Muhammad (Semoga kaliaan selalu semangat dalam belajar agar supaya tercapai cita-cita demi masa depan. Kalian)

P R A K A T A

Assalamu'alaikum Wr Wb

Puja dan puji syukur senantiasa kita panjatkan kehadlirat Tuhan Alloh SWT yang senantiasa selalu melimpahkan rohmat, taufiq, hidayah dan inayahNya kepada kita. Sholawat dan salam semoga selalu tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, Para Keluarga, Para Sahabat dan semua pengikutNya sampai akhir zaman..

Mengakhiri dan Memenuhi tugas dalam mengikuti studi Program Pascasarjana pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia pada kesempatan ini penulis mengambil Judul Tesis : “Pelaksanaan Tugas, Fungsi, Peranan dan Tanggungjawab Kecamatan dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul.” Dalam menyusun tugas ini penulis mengambil bahan literature kepustakaan yang ada kaitannya dengan judul tesis ini dan juga aturan-aturan pendukung pelaksanaan penyelenggaraan administrasi kependudukan yang kemudian dilengkapi dengan studi lapangan di instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul dengan mengambil obyek penelitian di Bagian Hukum, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan di tiga Instansi kecamatan, meliputi kecamatan Pajangan, Kecamatan Pundong dan Kecamatan Banguntapan.

Atas keterbatasan kemampuan penulis menyadari bahwa dalam menyusun tesis ini disana-sini banyak terdapat kekurangan dan kekeliruan, maka dengan tulus penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya. kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan demi sempurnanya penulisan tesis ini.

Dengan telah selesainya tugas penyusunan tesis ini tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH., Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
2. Bapak Dr. Mustaqiem, SH., M.Si. selaku Pembimbing I dalam menyusun tesis ini.
3. Bapak Zairin Harahap, SH., M.Hum. selaku Pembimbing II dalam menyusun tesis ini
4. Bapak Ridwan HR, SH., M.Hum selaku Anggota tim penguji yang telah banyak memberikan saran dan masukan demi sempurnanya penyusunan tesis ini.
5. Almarhum Bapak Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH., M.Si. yang kecuali semangat dan aktif mengajar juga selalu memberikan motifasi demi semangatnya penulis mengikuti proses pembelajaran
6. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen pengajar pada semester I dan II yang telah banyak memberikan materi dan teori – teori hukum dan juga dalam rangka menyusun tesis ini.
7. Segenap staf karyawan-karyawati, terlebih-lebih pada Pak Sotik yang telah banyak membantu kelancaran pembelajaran hingga selesainya penulis mengikuti program studi ini
8. Pemda Kabupaten Bantul terutama pada Bapak Suarman SW, SH, MH dan Ibu Sutina, SH., M.Hum (Bagian Hukum), Kepala Disdukcapil, Bapak Camat dan Ibu Sumiatun, SH., MM (Kecamatan Banguntapan), Bapak

Camat dan Bapak Irawan SIP (Kecamatan Pundong) dan Bapak Ateng Kadaryanto (Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Pajangan

9. Semua pihak yang tidak bisa penulis sebut satu persatu yang telah membantu memberikan bahan/materi dalam rangka menyusun tesis ini.

Semoga tesis ini ada manfaatnya bagi para pembaca, atas segala bantuan dari semua pihak penulis tidak bisa membalas kebaikan apapun kecuali panjatan do'a semoga atas bantuan Bapak Ibu semua mendapat imbalan dari Tuhan Yang Maha Kuasa Allah SWT. Amin

Wassalamu'alaikum Wr Wb

Yogyakarta, Maret 2010

Penulis

M. Alwi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian.....	46
BAB II TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN	
KECAMATAN	49
A. Pengaturan dan Pengertian Pemerintahan Daerah	49
1. Pengaturan Pemerintahan Daerah	49
2. Pengertian Pemerintahan Daerah	53
B. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah	61
1. Bentuk Pemerintahan Daerah.....	61
2. Susunan Pemerintahan Daerah.....	63
C. Asas-Asas Pemerintahan Daerah	69
D. Pengertian dan Sejarah Wilayah Kecamatan	70

E.	Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Peranan Kecamatan Dalam Pemerintah Daerah	84
1.	Kedudukan Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah	84
2.	Tugas Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah.....	87
3.	Fungsi Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah.....	99
4.	Peranan Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah.....	101
F.	Tanggung Jawab Camat Sebagai Perangkat Daerah.....	107
BAB III	PELAKSANAAN TUGAS, FUNGSI, PERANAN DAN TANGGUNG JAWAB KECAMATAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DI KABUPATEN BANTUL	110
A.	Pelaksanaan Pemerintah Kecamatan Dalam Proses Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul Ditinjau Dari Peraturan Perundang-undangan	110
B.	Penyelesaian Hukum Apabila Terjadi Permasalahan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul	137
BAB IV	PENUTUP.....	146
A.	Kesimpulan	146
B.	Saran.....	148
	DAFTAR PUSTAKA.....	150

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, 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.¹

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.²

¹ Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 point 1a

² *Ibid*, point 1b

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab atas otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.³

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : politik luar negeri dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan

³ *Ibid*

bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan berbahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.⁴

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan

⁴ *Ibid*, point 3

pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.⁵

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antar Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.⁶

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.⁷

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengaturan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini

⁵ *Ibid*

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah.⁸

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.⁹

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu 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 kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid*, point 5

pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan pemerintah.¹⁰

Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang bertugas membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan sebagian tugas-tugas Kepala Daerah.¹¹

Pasal 126 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Selanjutnya Pasal 126 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Di samping menangani urusan otonomi daerah, Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:¹²

1. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹² Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

7. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Sesuai dengan tugas-tugas tersebut di atas, maka Kecamatan mempunyai tugas untuk membantu dalam melaksanakan penyelenggaraan administrasi kependudukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Selanjutnya untuk Kabupaten Bantul administrasi kependudukan telah diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, kemudian pelaksanaannya dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dinyatakan bahwa bertindak sebagai instansi pelaksana dalam urusan penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Akan tetapi dalam pelaksanaannya Kecamatan masih mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat yang berkaitan dengan masalah administrasi kependudukan, khususnya dalam penerbitan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Berdasarkan hal tersebut di atas mestinya Kecamatan tidak berkewajiban untuk menyelenggarakan administrasi kependudukan, akan tetapi dalam kenyataannya masih menyelenggarakan administrasi kependudukan. Oleh karena itu perlu dilakukan pengkajian dan penelitian lebih lanjut tentang pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab Kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggungjawab kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Bagaimana penyelesaian hukum apabila terjadi permasalahan dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji apakah pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggungjawab kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Untuk mengetahui dan mengkaji cara-cara penyelesaian apabila terjadi permasalahan hukum di dalam pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Negara Hukum

Suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Meskipun dalam negara berlaku hukum dan pemerintahan diselenggarakan berdasarkan atas hukum, tetapi hukum yang berlaku di negara adalah hukum yang dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa negara, dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum secara formal sah berlaku sebagai hukum, karena dibuat oleh lembaga yang berwenang, tetapi hukum yang demikian secara material bertentangan dengan maksud dan dasar segenap hukum, yakni keadilan. Hukum tidak berpihak secara adil melindungi kepentingan rakyat. Diperlukan sikap kehati-hatian dan kewaspadaan, agar tidak tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat. Disebut negara pejabat karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan pejabat dengan cara berlingkang dibalik kepentingan negara, bangsa, masyarakat atau kepentingan umum.¹³

¹³ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta 1997 hal 8-9

Untuk menghindari diciptakannya hukum yang tidak baik dan tidak adil, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat harus didorong agar berjalan seiring bergandeng tangan, bagaikan dua pilar yang saling menopang. Dengan demikian, pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan dan pembuatan hukum (yuridis) terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan pada hukum dan/atau bertentangan dengan hukum, dapat dilakukan oleh kekuasaan yudikatif melalui badan-badan peradilan. Badan peradilan tersebut dapat berupa peradilan umum atau peradilan khusus, seperti peradilan administrasi dalam bidang administrasi negara.¹⁴

Konsep Negara Hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menyebutnya dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*

Menurut F.J. Stahl sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:¹⁵

- a. perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. pemerintahan berdasarkan peraturan;
- d. adanya peradilan administrasi.

¹⁴ *Ibid hal 9*

¹⁵ Oemar Senoadji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Seruling Masa, hlm. 24

Adapun unsur-unsur *Rule of Law* menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut:¹⁶

- a. supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*);
- b. kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by ordinary law courts*);
- c. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form parts of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the countries*);

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yang telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Faktor utama penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu, karena terpusatnya kekuasaan negara secara mutlak pada satu tangan, yakni raja atau negara (absolut). Karena itu adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintahan dijalankan

¹⁶ AV. Dicey, 1971, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, London, English Language Book Society and Mac Hillan, sebagaimana dikutip SF Marbun, Opcit hlm. 10

berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*Government by laws, not by men*).¹⁷

Perbedaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* ditemukan pada unsur peradilan administrasi. Di negara-negara Anglo Saxon penekanan terhadap prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) lebih ditonjolkan, sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi negara, harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintah atau rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya di hadapan hukum.¹⁸

Berbeda dengan negara *Eropa Kontinental* yang memasukkan unsur peradilan administrasi sebagai salah satu unsur *Rechtsstaat*. Dimasukkannya unsur peradilan administrasi ke dalam unsur *rechtsstaat*, maksudnya untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terhadap sikap tindak pemerintah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Kecuali itu kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum.

¹⁷ *Opcit, Hal. 10-11*

¹⁸ *Ibid, hal. 11*

Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan hukum yang sama kepada warga dan pejabat administrasi negara.¹⁹

Pada abad ke-19 di negara-negara *Eropa Kontinental* dianut paham negara hukum formil atau negara hukum dalam arti sempit, yakni negara yang segala sesuatunya didasarkan pada hukum tertulis yang diwujudkan dalam bentuk undang-undang. Kebutuhan masyarakat pada waktu itu masih sangat sederhana, segala bentuk kebutuhan masyarakat dapat dituangkan dalam undang-undang. Kebutuhan tersebut terutama menyangkut soal ketentraman, keamanan dan ketertiban, sedangkan soal-soal lainnya diserahkan sepenuhnya penyelenggaraannya pada warga. Negara dalam posisi seperti ini disebut negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Pada masa itu peranan negara tidak begitu besar dan hukum administrasi belum berkembang.²⁰ Demikian pula kehadiran peradilan administrasi belum merupakan kebutuhan yang sangat urgen.

Dengan terjadinya perkembangan jaman yang pesat disertai tuntutan kebutuhan hidup yang semakin meningkat, peranan negara menjadi sangat diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan warganya. Sejak memasuki jaman modern pada abad 20, konsep negara hukum formil mulai ditinggalkan dan konsep negara hukum modern mulai dikembangkan. Konsep negara hukum formil ditinggalkan dan diganti dengan konsep negara hukum dalam arti materiil. Berkembangnya konsep negara hukum materiil sejalan dengan perkembangan Peranan negara yang

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*, 11-12

semakin besar dan luas, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang disebut *welfare state* atau menurut istilah Lemaire disebut *bestuurszorg*.²¹

Mengingat peranan negara semakin besar dan luas memasuki hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat serta beranekaragamnya tantangan yang dihadapi yang berkembang dengan cepat dan menuntut segera penyelesaian, maka untuk itu pemerintah memerlukan *Freies Ermessen* atau *discretionaire*. *Freies Ermessen* adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak yang datang secara tiba-tiba dimana belum ada peraturannya. Jadi kebijaksanaan itu diambil tanpa dilandasi oleh peraturan umum yang memberikan kewenangan kepada administrasi negara untuk membuat kebijaksanaan tersebut.²²

Kebijaksanaan itu dalam prakteknya sering dituangkan dalam berbagai bentuk, seperti surat edaran, pedoman, pengumuman, surat keputusan yang bersifat abstrak dan umum dan bahkan dalam bentuk peraturan yang disebut *pseudo-wetgeving* (perundang-undangan semu). Dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan yang berdasarkan atas hukum, khususnya dilihat dari kacamata hukum administrasi, ternyata adanya lembaga *fries Ermessen* atau *discretionaire* ini telah menimbulkan berbagai dilema dan menjadikan berbagai persoalan serius. Sebab bagi suatu negara yang didasarkan atas hukum, mengharuskan agar setiap

²¹ *Ibid*, hal. 12

²² S.F. Marbun, 2003, *Op. Cit*, hal. 12

kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Pemerintah didasarkan atas wewenang undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan asas legalitas.²³

Freies Ermessen atau *discretionaire* ini telah menjadi salah satu sumber yang menyebabkan banyaknya timbul sengketa antara pejabat tata usaha negara dengan warga, terutama dalam hal dikeluarkannya suatu keputusan (*beschikking*). *Freies Ermessen* yang dilaksanakan dan dituangkan dalam suatu bentuk keputusan, jika menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata, dapat dinilai sebagai keputusan yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku (*onrechtmatige overheidsdaad*) atau dinilai sebagai perbuatan (keputusan) yang dikeluarkan atas dasar sewenang-wenang (*willikeur* atau *abus de droit*) atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Akibat penggunaan *freies Ermessen* seperti tersebut di atas, dapat dinyatakan bertentangan dengan hukum dan bahkan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga menimbulkan kerugian bagi warga. Untuk itu kehadiran hukum administrasi dan asas-asas umum pemerintahan yang layak serta peradilan administrasi menjadi sangat penting, lebih-lebih bagi suatu negara yang menganut paham *rechtsstaat* yang dibangun di atas falsafah individualisme dan liberalisme. Di sini kehadiran peradilan administrasi menjadi sangat penting untuk

²³ *Ibid*, hal. 12-13

memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan individu dan menyebabkan serta melindungi hak-hak asasi manusia.²⁴

Suatu konsep negara hukum *rechtstaati* ataupun *rule of law* yang berlaku universal bagi seluruh dan bagi semua negara memang tidak mungkin diperoleh, akan tetapi *International Commission of Jurist* telah berusaha untuk merumuskan unsur-unsur/elemen-elemen pokok atau prinsip-prinsip umum dari konsep negara hukum (*rule of law*) sedemikian rupa sehingga dapat dipergunakan oleh segala macam sistem hukum dari berbagai negara yang mempunyai latar belakang sejarah, struktur sosial-ekonomi-politik-kultural serta pandangan filsafat yang berbeda-beda. Demikian, antara lain melalui pertemuan-pertemuan dan konferensi-konferensi internasional para ahli hukum di Athena (1955), New Delhi (1959), Leges (1961), Rio de Janeiro (1962), Bangkok, Chicago dan sebagainya.²⁵

Ikrar Athena 1955 dari *International Commission of Jurist* mengemukakan bahwa sebagai prinsip utama negara hukum (*rule of law*) ialah:²⁶

1. negara harus tunduk kepada hukum;
2. pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*;
3. hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak dan menentang oleh setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.

²⁴ *Ibid*, hal 13

²⁵ Ikrar Athena, *Hukum dan Keadilan*, No. 1, Tahun I, hlm. terakhir

²⁶ A. Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayumedia, hlm. 40

Oemar Seno Adji,²⁷ dalam prasarannya pada simposium Indonesia Negara Hukum tahun 1966 baik konsep *rechstaat* atau *rule of law* ataupun konsep *socialist legality* mempunyai *basic requirement* atau elemen pokok, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, asas legalitas, serta hakim yang bebas dan tidak memihak.

Demikian pula kemudian, simposium tersebut merumuskan bahwa ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum ialah:²⁸

- a. pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural dan pendidikan
- b. peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;
- c. legalitas, dalam arti hukum baik formal ataupun materiil.

E. Utrecht²⁹ dan Rochmat Soemitro³⁰ memberikan dua macam asas yang merupakan ciri negara hukum yaitu asas legalitas dan asas perlindungan terhadap kebebasan setiap orang dan terhadap hak-hak asasi manusia lainnya.

Dari sejarah kelahiran, perkembangan, maupun pelaksanaannya di berbagai negara, konsep negara hukum sangat dipengaruhi dan bahkan

²⁷ *Ibid*, hlm. 41

²⁸ *Ibid*

²⁹ E. Utrecht, 1957, *Op. Cit*, hlm. 305

³⁰ Rochmat Soemitro, 1976, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung, Eresco, hlm. 17

tidak dapat dipisahkan dari asas kedaulatan rakyat, asas demokrasi serta asas konstitusional, karena hukum yang hendak ditegakkan dalam negara hukum agar hak-hak asasi warganya benar-benar terlindungi haruslah hukum yang benar dan adil, yaitu hukum yang bersumber dari aspirasi rakyat, untuk rakyat dan dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara konstitusional tertentu.³¹

Dengan demikian, elemen-elemen yang penting dari sebuah negara hukum, yang merupakan ciri khas dan tidak boleh tidak ada (merupakan syarat mutlak), adalah:³²

- a. asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. asas legalitas;
- c. asas pembagia kekuasaan negara;
- d. asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
- e. asas kedaulatan rakyat;
- f. asas demokrasi; dan
- g. asas konstitusional.

Ketujuh ciri khas dan merupakan syarat mutlak bagi adanya sebuah negara hukum material tersebut adalah konsekuensi dari tujuan yang dicita-citakan. Tujuan bernegara hukum (*welfare state*) tidak bisa dicapai jika ketujuh ciri atau syarat tersebut tidak dipenuhi.

Fungsi dan tujuan negara itu dapat dibedakan dalam fungsi dan tujuan negara yang klasik (asli) serta fungsi dan tujuan negara yang modern. Fungsi dan tujuan yang klasik ialah hanya memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat, negara hanya merupakan negara jaga malam

³¹ Joeniarto, 1968, *Negara Hukum*, Yogyakarta, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, hlm. 13

³² A. Mukhtie Fadjar, 2005, *Op. Cit*, hlm. 43

(*nachtwakerstaat*). Sedangkan fungsi dan tujuan negara yang modern ialah bahwa di samping pemeliharaan ketertiban dan keamanan, negara juga berfungsi dan bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh warganya dalam arti seluas-luasnya, jasmaniah rohaniah, di lapangan ekonomi, sosial, kultural dan lain-lain.³³

Hukum dapat diartikan secara sempit atau formil, tertulis, berupa undang-undang dan peraturan lainnya yang dibuat oleh penguasa atau badan legislatif suatu negara. Hukum dalam arti yang luas atau materiil, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang positif maupun transpositif, yang mengandung nilai-nilai kebenaran dan keadilan merupakan *just law* dengan pendekatan, baik dari segi fungsi dan tujuan negara maupun dari segi fungsi dan tujuan hukum, maka akan menghasilkan dua tipe negara hukum, yang pada umumnya oleh para sarjana dinamakan “negara hukum dalam arti sempit atau formal” dan “negara hukum dalam arti luas atau material”. E Utrecht menyebutkannya dengan “negara hukum klasik” (*klassiekerechtstaat*) untuk negara hukum dalam arti formal dan “negara hukum modern” (*modernrechtstaat*) untuk negara hukum dalam arti yang materiil.³⁴

Negara hukum dalam arti formal sempit (klasik) ialah negara yang kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap ketenteraman dan kepentingan umum, seperti yang telah ditentukan oleh hukum yang tertulis (undang-undang), yaitu hanya bertugas melindungi

³³ *Ibid*, hlm. 34

³⁴ *Ibid*

jiwa, benda, atau hak asasi warganya secara pasif, tidak campur tangan dalam bidang perekonomian atau penyelenggaraan kesejahteraan rakyat, karena yang berlaku dalam lapangan ekonomi adalah prinsip “*laissez faire laiesizealler*”. Bahkan menurut Profesor Utrecht, hanya mempunyai tugas primer untuk melindungi dan menjamin kedudukan ekonomi dan golongan penguasa (*rulling class*) dan bisa disebut negara jaga malam.³⁵

Negara hukum dalam arti materiil (luas modern) ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* (*wolvaar staat, wehlfarstaat*), yang bertugas menjaga keamanan dalam arti kata seluas-luasnya, yaitu keamanan sosial (*sosial security*) dan menyelenggarakan kesejahteraan umum, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan asil, sehingga hak-hak asasi warga negaranya benar-benar terjamin dan terlindungi. W. Friedman dalam bukunya *Law in Changing Society* juga berpendapat bahwa *rule of law* dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal sense*) dan dalam arti materiil (*ideological sense*), *rule of law* dalam arti formal tidak lain artinya daripada *organized public power* atau kekuasaan umum yang terorganisasi, sehingga setiap negara pun mempunyai *rule of law*, walaupun negara totaliter sekalipun. Sedangkan, *rule of law* dalam artian yang materiil adalah *rule of law* yang merupakan *rule of just law* dan inilah yang dimaksud dengan menegakkan *rule of law* yang sebenarnya.³⁶

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan manifestasi dari konsep-konsep dan alam pikiran Bangsa Indonesia yang lazim disebut Hukum

³⁵ *Ibid. hal 36*

³⁶ *Ibid*

Dasar Tertulis. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar Tertulis hanya memuat dan mengatur hal-hal yang prinsip dan garis-garis besar saja. Karena itu sebelum dilakukan amandemen ketiga UUD 1945 pada 19 Nopember 2001, dalam Pembukaan dan Batang Tubuh atau Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945, tidak ditemukan ketentuan yang secara tegas memuat pernyataan, bahwa Indonesia adalah negara hukum. Namun demikian, ketentuan yang mengatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan semata (*maachtsstaat*) ditemukan pada Penjelasan UUD 1945, demikian pula ketentuan mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Dalam Penjelasan disebutkan bahwa sistem Pemerintahan Indonesia menganut sistem konstitusional. Artinya, Pemerintah berdasarkan atas sistem Konstitusi (hukum Dasar), tidak berdasar absolutisme. Tetapi, setelah amandemen ketiga UUD 1945 pada 19 Nopember 2001 baru ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pernyataan yang secara tegas mengatakan Negara Republik Indonesia adalah negara hukum.³⁷

Latar belakang sejarah lahirnya konsep negara hukum (*rechtsstaat*) pada abad ke-19 di Eropa kontinental, seiring dengan lahirnya gagasan demokrasi konstitusionil. Gagasan ini menghendaki agar dilakukan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintah yang absolut yang dituangkan dalam bentuk konstitusi (*constitutional government, limited government*

³⁷ *Ibid, hal. 14*

atau restrained government) dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.³⁸

Sebelum amandemen UUD 1945 pada 19 Nopember 2001, dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh maupun Penjelasan, ditemukan beberapa ketentuan yang merupakan indikator Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum yakni:³⁹

- a. Dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara Indonesia, ditemukan penekanan pada hukum (*recht*) yang dihadapkan dengan kekuasaan (*macht*). Artinya UUD 1945 menempatkan penolakan terhadap paham absolutisme sebagai langkah terdepan untuk menghindari dan menolak kemungkinan penindasan terhadap hak-hak kemanusiaan. Rumusan yang terdapat pada Penjelasan UUD 1945 tersebut, sesungguhnya merupakan penjabaran dari Pokok-Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang memuat cita hukum (*rechtsidee*).
- b. Penegasan penolakan terhadap kekuasaan yang bersifat absolutisme itu, kemudian dipagar dan dikunci secara ketat dengan perumusan sistem pemerintahan yang berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar). Dengan demikian negara hukum menurut UUD 1945 adalah negara hukum dengan sistem konstitusional.
- c. Negara hukum yang dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945, bukanlah negara hukum dalam arti formal atau negara penjaga malam, tetapi negara hukum dalam arti luas yakni negara hukum dalam arti material. Sebab dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, disebutkan negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa."
- d. Negara hukum yang dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 harus sejalan dengan negara demokrasi, sehingga keduanya merupakan dua pilar yang tegak lurus dan saling menopang. Karena itu MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat harus benar-benar tercermin sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga benar-benar terjamin sifat demokratisnya.
- e. Dalam negara hukum Indonesia menurut UUD 1945, kekuasaan Kepala Negara harus terbatas dan bukan tak terbatas. Artinya Kepala Negara bukan diktator. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Kepala Negara harus

³⁸ *Ibid* 15

³⁹ *Ibid*, hlm. 15-16

memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk menghindari Presiden bersifat absolut, kedudukan dan peranan DPR diletakkan pada posisi yang kuat, sehingga DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR melakukan pengawasan terhadap Presiden dan bahkan memegang wewenang memberikan persetujuan kepada Presiden dalam menetapkan undang-undang dan APBN. Hal ini mencerminkan kuatnya kedudukan rakyat dalam sistem Pemerintahan Negara Indonesia.

- f. Dalam Batang Tubuh UUD 1945 ditemukan juga beberapa ketentuan mengenai rumusan hak-hak kemanusiaan yang dijemlakan dalam rumusan "hak-hak warga negara" dan kedudukan penduduk.

Hak-hak warga negara disebutkan sebagai berikut:⁴⁰

- a. Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- b. Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- c. Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib turut serta dalam usaha pembelaan negara.
- d. Tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Adapun mengenai kedudukan "penduduk" (termasuk warga negara) ditemukan ketentuannya sebagai berikut. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

- a. Negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- b. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam *amandemen* kedua UUD 1945 pada 18 Agustus 1999, ketentuan mengenai jaminan terhadap kedudukan warganegara dan penduduk serta hak asasi manusia tersebut semakin luas dan berkembang sebagaimana terdapat pada Pasal 26, 27 dan Pasal 28A sampai dengan

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 16

Pasal 28J. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara yang dijamin dalam UUD 1945 tersebut, harus dikaitkan dan dilihat dalam satu kesatuan UUD 1945 dan tidak dapat dipisahkan, bahkan merupakan rangkaian ketentuan nilai dan norma yang terpadu. Kedudukan penduduk dan hak-hak warga negara tersebut merupakan asas demokrasi yang terkait dengan: kehendak untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Artinya keadilan sosial yang hendak diwujudkan bagi seluruh rakyat itu didasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat. Demikian pula dengan eksistensi negara dan penyelenggara negara serta kewajiban setiap warga untuk mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan, demi terciptanya persatuan.⁴¹

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, sila-silanya merupakan satu-kesatuan yang utuh dan tidak bercerai-berai. Ketuhanan Yang Maha Esa adalah sila pertama yang kemudian disusul dengan sila Kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut Philipus M. Hadjon, konsekuensi logis dari pengakuan terhadap eksistensi Tuhan berarti sekaligus pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia sebagai ciptaan Tuhan yang paling mulia. Demikian pula sila persatuan Indonesia, berarti mengakui manusia sebagai makhluk sosial yang berkehendak untuk hidup bersama dalam suatu masyarakat, yakni negara Republik Indonesia. Pengaturan hidup bersama itu didasarkan atas musyawarah yang

⁴¹ *Ibid*, hlm. 13-14

dibimbing oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Tujuan dari hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah, untuk mencapai kesejahteraan bersama, seperti rumusan sila kelima, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁴²

Menurut Philipus M. Hadjon, adanya pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia dalam Negara Hukum Indonesia, secara intrinsik melekat pada Pancasila dan bersumber pada Pancasila. Jadi harkat dan martabat manusia merupakan pemberian dari Allah. Berbeda dengan konsep Barat yang bersumber pada hukum kodrat. Pengakuan terhadap harkat dan martabat manusia merupakan hasil dari perjuangan rakyat menuntut haknya dari negara. Karena itu menurut konsep Barat hak lebih diutamakan sedangkan kewajiban dibebankan kepada negara. Adapun konsep sosialis yang bersumber pada ajaran Karl Marx, harkat dan martabat manusia diyakini merupakan hasil dari kehendak dan usaha manusia, karenanya kewajiban kepada negara lebih diutamakan sedangkan dalam Negara Hukum yang bersumber pada Pancasila menurut Philipus M. Hadjon, adanya hak tersebut berbarengan dengan kewajiban terhadap masyarakat dan negara.⁴³

Bertitik tolak dari falsafah negara Pancasila tersebut, kemudian Philipus M. Hadjon, merumuskan elemen atau unsur-unsur Negara Hukum Pancasila sebagai berikut:⁴⁴

⁴² Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya PT Bina Ilmu, hal. 65

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 90

- a. keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- b. hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara;
- c. prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- d. keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban tersebut dalam Negara Hukum Indonesia, diharapkan akan melahirkan asas kerukunan. Asas kerukunan akan menciptakan keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat. Menurut PM. Hadjon, meskipun tercipta keseimbangan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat, bukan berarti sama sekali tidak mungkin timbul sengketa antara pemerintah dan rakyat.⁴⁵ Sengketa mungkin saja dapat terjadi dalam pergaulan dan perhubungan yang semakin kompleks. Dalam hal terjadi sengketa antara pemerintah dan rakyat, prinsip musyawarah harus tetap diutamakan dan peradilan merupakan sarana terakhir. Demikian pula sengketa yang timbul dalam bidang administrasi.⁴⁶

Sengketa yang timbul di bidang administrasi diselesaikan antara lain oleh peradilan administrasi. Peradilan administrasi berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara hak perseorangan dengan hak masyarakat atau kepentingan umum, sehingga tercipta keseimbangan, keselarasan, keserasian, dan kerukunan antara pemerintah dan rakyat. Jadi peradilan administrasi bukan semata-mata berfungsi melindungi kepentingan individu atau perseorangan, seperti halnya dalam konsep *rechtsstaat*.⁴⁷

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 88

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *S.F. Marbun, Opcit hal 19*

2. Kekuasaan, Kewenangan dan Wewenang

Istilah kekuasaan dalam bahasa Inggris disebut *power*, atau *macht* (Belanda) atau *pouvoir*, *puissance* (Perancis), sedangkan istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau yuridiksi dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegdheid*. Secara sosiologis kekuasaan adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik dengan sukarela maupun dengan terpaksa.⁴⁸ Kekuasaan senantiasa ada pada setiap kehidupan masyarakat, baik masyarakat yang masih sangat sederhana maupun masyarakat yang sudah maju dan sangat kompleks susunannya. Kekuasaan pada dasarnya memiliki sifat yang netral dan baik atau buruknya tergantung kepada cara dan tujuan penggunaannya. Kekuasaan tersebut sumbernya dapat berasal dari hukum, kekuatan (*force*), uang, kejujuran, kharisma, moral, senjata dan lain-lain. Menurut Taheyrand sebagaimana dikutip oleh Mochtar Kusumaatmadja⁴⁹ dengan bayonet di ujung senjata, banyak hal dapat dilakukan untuk merebut, memperluas dan mempertahankan kekuasaan kecuali satu duduk di atasnya.

Kewenangan (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Kekuasaan tersebut dapat berasal dari kekuasaan legislatif ataupun dari kekuasaan eksekutif,

⁴⁸ Soerjono Soekanto, 1989, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, CV Rajawali, hlm. 241

⁴⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta, hlm. 6

sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil atau bidang tertentu saja. Dengan demikian kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada di tangan Menteri. Dalam hal demikian menurut Prajudi Atmosudirdjo disebut delegasi wewenang⁵⁰, sedangkan menurut Marbun yang terjadi adalah pemberian mandat, di mana tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (Menteri sebagai *mandans*).⁵¹

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Kemudian apabila dilihat dari sifatnya, maka sifat wewenang pemerintahan dapat dibedakan bersifat *expressimplied*, *fakultatif* dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *expressimplied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis,⁵² sedangkan isinya dapat bersifat umum (abstrak) dan dapat pula bersifat individual konkret. Isinya bersifat umum (abstrak) misalnya membuat suatu peraturan, sedangkan yang isinya bersifat konkret

⁵⁰ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 29-30

⁵¹ SF. Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, hlm. 123

⁵² Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Harapan, hlm. 70

misalnya dalam bentuk suatu keputusan atau suatu rencana seperti membuat Rencana Tata Ruang serta memberikan nasehat.⁵³

Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Dalam hal ini badan/pejabat tata usaha negara tidak wajib menggunakan wewenangnya itu karena masih ada pilihan (alternatif). Pilihan itu hanya dapat dilakukan setelah keadaan atau hal-hal yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi. Untuk mengetahui apakah wewenang itu bersifat fakultatif atau tidak sangat tergantung kepada peraturan dasarnya. Sebaliknya, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat (*gebonden bestuur*) adalah wewenang yang peraturan dasarnya menentukan isi suatu keputusan yang harus diambil secara terperinci, sehingga pejabat tata usaha negara tersebut tidak dapat berbuat lain kecuali melaksanakan ketentuan secara harfiah seperti dalam rumusan peraturan dasarnya, misalnya ketentuan yang terdapat pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 atau suatu ketentuan yang berbunyi, Pejabat yang berwenang wajib memberikan cuti kepada bawahannya. Jadi pejabat tersebut harus memberikan cuti dan tidak ada alternatif lainnya. Wewenang demikian ini sama halnya dengan wewenang yang bersifat *expressimplied*.

Wewenang yang bersifat bebas (*discretioner* atau *vrij bestuur*) adalah wewenang dimana peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup

⁵³ *Ibid*

yang longgar atau bebas kepada badan/pejabat tata usaha negara untuk menggunakan wewenang yang dimilikinya, misalnya dapat menolak atau mengabulkan suatu permohonan. Dalam hal mengabulkan suatu permohonan dapat mengkaitkannya dengan syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi, misalnya ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 menentukan: “Pejabat yang berwenang memiliki wewenang untuk memberikan cuti kepada bawahannya”. Rumusan seperti ini pada akhirnya meletakkan pemberian wewenang cuti kepada pejabat tata usaha negara. Pemberian cuti itu diberikan atau tidak sepenuhnya menjadi wewenang pejabat tata usaha negara tersebut, termasuk meletakkan persyaratan tertentu yang harus dipenuhi bawahannya untuk memperoleh cuti.⁵⁴

Ketentuan atau rumusan pemberian wewenang bebas (*discretioner*) seperti tersebut di atas, sangat banyak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan kita dewasa ini. Hal demikian telah menjadi salah satu ciri politik hukum orde baru yang apabila dilihat dari optik hukum administrasi sangat memprihatinkan dan patut menimbulkan kekhawatiran, karena dapat mengurangi dan menggerogoti eksistensi negara hukum demokratis, bahkan dapat mendorong dan menjerumuskan negara Republik Indonesia menjadi negara pejabat atau negara otoriter. Sepintas lalu kelihatannya setiap tindakan pejabat tata usaha negara selalu didasarkan atas hukum, akan tetapi dalam kenyataannya hukum telah memberikan wewenang yang demikian luas dan bebas kepada pejabat tata usaha negara untuk mengatur, menentukan dan menggunakan suatu

⁵⁴ Ibid, hlm. 74-76

wewenang yang diberikan kepadanya dengan cara yang seluas-luasnya dan sebebaskan-bebasnya.

Pemberian wewenang bebas tersebut akan lebih berbahaya lagi manakala pemberian wewenang bebas ini diberikan untuk mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Karena itu pada masa yang akan datang diharapkan Dewan Perwakilan Rakyat lebih berhati-hati dalam merumuskan berbagai undang-undang, sehingga pemberian wewenang bebas (*vrij bestuur*) kepada pejabat tata usaha negara dapat dihindari. Demikian juga pemberian wewenang bebas untuk membuat undang-undang kepada pembuat undang-undang yang lebih rendah tingkatannya.

Adanya pemberian wewenang bebas kepada pembuat undang-undang yang lebih rendah tingkatannya untuk membuat undang-undang ini, pernah diperingatkan oleh Struycken dan van Wijck sebagaimana dikutip oleh Indroharto sebagai “sikap mundur dari pembuat undang-undang (*terugted*)”. Sikap *terugted* tersebut akan berdampak semakin besarnya pemberian wewenang bebas (*discretioner*) kepada badan/pejabat tata usaha negara, sehingga semakin sulit melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap penggunaan wewenang itu. Sikap *terugted* ini di samping mengandung segi-segi positif juga mengandung segi-segi negatif. Salah satu segi positif dari sikap *terugted* itu adalah pejabat tata usaha negara akan lebih bebas dan lebih memiliki *diferensiasi* untuk menyesuaikan suatu tindakan dengan keadaan/situasi nyata dalam masyarakat, dibandingkan dengan harapan legislatif yang dituangkan

dalam undang-undang. Sebaliknya dari segi negatif pemberian wewenang bebas (*discretioner*) dapat mengundang munculnya tindakan *detournemen de pouvoir* atau *willikeur/a bus de droit* dari pejabat tata usaha negara.

Menurut Belifante sebagaimana dikutip oleh Indroharto⁵⁵ pemberian sikap *terugfred* tersebut hanya dapat diberikan toleransi untuk hal-hal:

- a. Dalam hal bersifat individual, misalnya pengangkatan pegawai negeri, IMB, SIM atau Bea Siswa
- b. Larangan perintah tidak untuk semua tempat
- c. Karena peraturan dasarnya memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sering ditemui adanya pelimpahan wewenang atau kebijaksanaan dari badan/pejabat tata usaha negara kepada pihak lain yang bukan merupakan badan pemerintahan, seperti pemberian/pelimpahan wewenang kepada suatu badan hukum perdata (swasta). Untuk hal ini Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam perkara Nomor 04/G/1991/PTUN.Mdn, merumuskan dalam pertimbangan hukumnya bahwa pelimpahan wewenang/kebijaksanaan hanya dapat dilakukan apabila dipenuhi syarat-syarat tertentu;

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 93

- a. Bahwa wewenang/kebijaksanaan yang dilimpahkan itu menurut ketentuan perundang-undangan adalah wewenang si pejabat yang melimpahkan itu;
- b. Bahwa perundang-undangan yang mengatur wewenang/kebijaksanaan itu, bukan peraturan-peraturan yang bersifat *gebonden bestuur*;
- c. Bahwa pelimpahan itu adalah merupakan jalan terbaik untuk mencapai mufakat yang optimal bagi kepentingan umum;
- d. Bahwa pelimpahan itu tidak bertentangan dengan kepentingan umum, maupun jaminan-jaminan perlindungan hukum bagi pencari keadilan;
- e. Bahwa sarana dalam hukum publik untuk maksud itu belum cukup tersedia.

Rumusan pertimbangan hukum Majelis Hakim tersebut di atas, tetap memuat batasan tolok ukur hukum bagi kemungkinan pengujiannya dari segi *rechtmatigheid*. Kecuali itu juga memuat ukuran batasan dari segi *doelmatigheidnya*, yakni berupa manfaat dan kepentingan umum serta belum tersedianya sarana hukum publik yang mengaturnya.

3. Atribusi dan Sumber-Sumber Kewenangan

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.⁵⁶

⁵⁶ Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Graffindo Persada, hlm. 103

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto⁵⁷ mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:⁵⁸

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Mengenai atribusi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:⁵⁹

- a. *Attributie: toekenning van een bestuurbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan)

⁵⁷ Indroharto, 1991, *Op. Cit.*, hlm. 101

⁵⁸ Ridwan HR, 2003, *Op. Cit.*, hlm. 104

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 104-105

- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya)
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek⁶⁰ menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi, “*er bestaan slechts twee wijzen waarop een orgaan aan een bevoegheid kan komen, namelijk attributie en delegatie*”. Mengenai atribusi dan delegasi, disebutkan bahwa, “*Bij attributie gaat het om het toekennen van een nieuwe bevoegheid, bij delegatie gaat het om het overdragen van een reeds bestaande bevoegdheid (door het orgaan dat die bevoegdheid geattributueerd heeft gekregen, aan een ander orgaan, aan delegatie gaat dus altijd logischewijs vooraf)*. “Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang barum sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada orang lain, jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi)”. Dalam hal mandat dikemukakan sebagai berikut:⁶¹

“Bij mandaat is noch sprake van een bevoegdheidstoekenning, noch van een bevoegdheisoeverdracht. In geval van mandaat verandert er aan bestaande bevoegdheid (althans in formeel juridisch zin) niets. Er is dan uitsluitend sprake van een interne verhouding, bij voorbeeld minister – ambtenaar, waar bij de minister de ambtenaar machtigt en/of opfraagt nemens hem bepaalde beslissingen te nemen, terwijl juridisch – naar buiten toe

⁶⁰ *Ibid*, hlm 105.

⁶¹ *Ibid*, hlm. 105-106

– *de minister het bevoegde en verantwoordelijke orgaan blijft. De ambtenaar beslist feitelijk, de minister juridisch*” (Pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, sedangkan Menteri secara yuridis).

4. Pembagian Urusan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemerintahan lokal/daerah yang dikenal sekarang berasal dari perkembangan praktek pemerintahan di Eropa pada abad ke-11 dan 12.⁶² Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk. Satuan satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gementee* (desa). Mungkin fenomena tersebut mirip dengan satuan komunitas asli penduduk Indonesia yang disebut dengan desa (Jawa), nagari (Sumatera Barat), huta (Sumatera Utara), marga (Sumatera Selatan), gampong (Aceh), kampung (Kalimantan Timur), dan lain-lain. Satuan komunitas tersebut merupakan entitas kolektif yang didasarkan pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan geneologis maupun teritorial. Satuan

⁶² Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 1

komunikas ini membentuk kesatuan masyarakat hukum yang pada asalnya bersifat komunal.⁶³

Pada mulanya satuan-satuan komunitas tersebut terbentuk atas kebutuhan anggotanya sendiri. Untuk mempertahankan eksistensi dan kelangsungan hidupnya mereka membuat lembaga yang diperlukan. Lembaga yang dibentuk mencakup lembaga politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan-keamanan. Dengan demikian, lembaga yang terbentuk sangat beragam, tergantung pada pola-model tertentu berdasarkan adat-istiadat komunitas yang bersangkutan.⁶⁴

Dalam perkembangan berikutnya satuan-satuan komunitas tersebut dimasukkan ke dalam sistem administrasi negara-negara dari suatu negara yang berdaulat. Untuk kepentingan administratif, satuan-satuan komunitas tersebut lalu ditentukan kategori-kategorinya, batas-batas geografisnya, kewenangannya, dan bentuk kelembagaannya. Melalui keputusan politik, satuan komunitas tersebut lalu dibentuk menjadi unit organisasi formal dalam sistem administrasi negara pada tingkat lokal. Sesuai dengan kepentingan politik negara yang bersangkutan, organisasi pemerintahan lokal dipilah menjadi dua: satuan organisasi perantara dan satuan organisasi dasar. Misal di Perancis, satuan organisasi perantara adalah *department* dan satuan dasarnya adalah *commune*. Di Indonesia, satuan

⁶³ *Ibid*

⁶⁴ *Ibid*

organisasi perantara adalah provinsi sedangkan satuan organisasi dasarnya adalah kota, kabupaten, dan desa.⁶⁵

Menurut Stoker, munculnya pemerintahan daerah modern berkaitan erat dengan fenomena industrialisasi yang melanda Inggris pada pertengahan abad ke-18. Industrialisasi menyebabkan perpindahan penduduk dari desa ke kota secara besar-besaran. Urbanisasi tersebut mengakibatkan berubahnya corak wilayah. Muncul wilayah-wilayah baru terutama di kota-kota dan pinggiran kota yang sangat padat dengan ciri khas perkotaan. Kondisi tersebut memunculkan masalah baru di bidang sosial, politik, dan hukum. Oleh karena itu, untuk merespon hal tersebut perlu pengaturan kembali sistem kemasyarakatan yang mengatur kepentingan masyarakat yang baru tumbuh tersebut.⁶⁶

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi negara. Menurut M. Faltas terdapat dua kategori dalam pengambilan keputusan:⁶⁷

- a. Keputusan politik/*political authority* yaitu *decisions that are allocative, the commit public funds, the coercive power of governmental regulation and other public values, to authoritatively chosen ends*, dan
- b. Keputusan administratif/*administrative authority* yaitu *decisions of implementation about how and where resources have to be used, who would qualify for services resulting from the allocation and whether the allocated resources have been properly used.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ *Ibid*

Berkenaan dengan pengertian tersebut maka keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi sedangkan keputusan administratif sering pula disebut dengan keputusan pelaksanaan.

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi:⁶⁸

- a. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan sentralisasi penuh.
- b. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan dekonsentrasi.
- c. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang organisasi yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.

JHA Logemann menyebut butir 2 dan 3 sebagai desentralisasi. Logemann memasukkan dekonsentrasi dalam desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi mempunyai arti yang luas. Logemann membagi desentralisasi menjadi dua macam:⁶⁹

- a. Dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Misalnya pelimpahan dari menteri kepada gubernur, dari gubernur kepada bupati/walikota dan seterusnya secara berjenjang. Desentralisasi semacam ini rakyat atau lembaga perwakilan rakyat daerah tidak ikut campur atau di bawa-bawa.
- b. Desentralisasi ketatanegaraan atau *staatkundige decentralisatie* yang sering juga disebut sebagai desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing. Desentralisasi ini dibedakan menjadi dua :

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 3.

⁶⁹ *Ibid*

- 1) Desentralisasi territorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi territorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- 2) Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.

Bayu Surianingrat membagi desentralisasi atas:⁷⁰

- a. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudahan kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu desentralisasi ini disebut juga dekonsentrasi.
- b. Desentralisasi kenegaraan (*statkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrumen dalam bidang *division of power* Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi, yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan manajemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik dekonsentrasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan (kontinum). Dalam organisasi negara, tak ada yang sepenuhnya sentralisasi atau sepenuhnya desentralisasi. Karena

⁷⁰ Bayu Surianingrat, 1980, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 28-29.

implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi.⁷¹

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 sistem 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 undang-undang.⁷²

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru Pemerintah Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:⁷³

⁷¹ *Ibid*, hlm. 5

⁷² *Ibid*

⁷³ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 20-23.

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara histories UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan Pusat.
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat [1]). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat [2]). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampung, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subyek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota.
Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat [1]). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa)
- f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat [3]). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat [2]). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat [5] dan [6])

Hakikat otonomi daerah adalah desentralisasi atau proses pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan sebagai personifikasi. Namun dalam era transisi di mana kondisi masyarakat masih mengalami beberapa kendala seperti rendahnya pendidikan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, seringkali pendemokrasian jalannya Pemerintahan Daerah dikemas oleh kepentingan elite politik semata, sehingga tidak jarang banyak partai politik dan anggota DPRD Daerah tidak mampu melaksanakan fungsinya untuk melakukan agregasi dan artikulasi kepentingan para pemilihnya, malahan yang banyak terjadi adalah menyuarkan kepentingan pribadi semata. Dalam keadaan sedemikian ini sangat mungkin terjadi biaya tinggi (*high cost*) yang pada akhirnya gerak pemerintahan berjalan di tempat.⁷⁴

⁷⁴ J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm.29.

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁷⁵

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang 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.⁷⁶

⁷⁵ *Ibid*, hal. 100 - 101

⁷⁶ *Ibid*, hal. 101

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik yang diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah, kecamatan dan kelurahan (Pasal 120 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

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.⁷⁷ 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 kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.⁷⁸

⁷⁷ Daniel S. Salosa, 2005, *Mekanisme, Persyaratan dan Tata Cara Pilkada Langsung Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Yogyakarta, Media Pressindo, hlm. 33

⁷⁸ *Ibid*

Adapun mengenai tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada peraturan pemerintah yang berlaku.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Pelaksanaan Tugas, Fungsi, Peranan dan Tanggung Jawab Institusi Kecamatan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul.

2. Narasumber

- a. Kepala/Staf Bagian Hukum Setda Kabupaten Bantul
- b. Kepala/Staf Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bantul
- c. Camat/Staf Kecamatan Pundong, Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Pajangan Kabupaten Bantul

3. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:⁷⁹
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat, yakni:

⁷⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 13.

- a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- d) Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- e) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
- f) Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari:

- a) Berbagai literatur/buku-buku yang berhubungan dengan otonomi daerah;
- b) Berbagai hasil seminar, lokakarya, simposium dan penelitian, jurnal, artikel yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara langsung dengan obyek penelitian tentang permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Studi dokumen, yaitu mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

5. Metode Pendekatan

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.⁸⁰

6. Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan.

⁸⁰ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hlm. 255.

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

DAN KECAMATAN

A. Pengaturan dan Pengertian Pemerintahan Daerah

1. Pengaturan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan negara (pemerintahan) di NKRI telah mengalami beberapa kali pergantian konstitusi sebagai hukum dasar negara, yang membawa konsekuensi secara langsung terhadap penerbitan (pemberlakuan) undang-undang organik yang secara khusus mengatur pelaksanaan pemerintahan daerah. Undang-undang organik ini merupakan pelaksanaan amanat dari hukum dasar yang diberlakukan pada saat-saat tertentu. Konstitusi yang pernah berlaku dan sampai sekarang masih berlaku secara positif dan undang-undang organik sebagai penjabarannya dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 1
Dasar Hukum Pemerintahan Daerah
dalam Beberapa Kali Pergantian Konstitusi atau UUD¹

Konstitusi/UUD	Dasar Hukum	Berlaku Positif	Pasal UUD	UU Organik
UUD Tahun 1945 (Periode Pertama)	Penetapan PPKI tgl. 18/8/1945, Proklamasi tgl. 17/8/1945	Mulai tgl. 18-8-1945 s/d 7-12-1949	Pasal 18 dan Penjelasan	UU No. 1/1945, UU No. 22/1948
Konstitusi Sementara RIS Tahun 1949	Persetujuan Renville (KMB) tgl. 17/01/1948	Mulai tgl. 27-12-1949 s/d 17-8-1950	Pasal 43 s/d 67	UU NIT No. 44/1950; UU No. 22/1948
UUD Sementara Tahun 1950	Persetujuan RIS dgn RI dgn dasar UU No. 7/1950	Mulai tgl. 17-8-1950 s/d 5-7-1959	Pasal 131, 132, 133	UU No. 1/1957
UUD Tahun 1945 (Periode Kedua)	Dekret Presiden RI dgn Dasar Keppres No. 150/1959	Mulai tgl. 5-7-1959 s/d 19-10-1999	Pasal 18 dan Penjelasan	Penpres No. 6/1959, UU No. 18/1965, No. 5/1974, No. 22/1999
UUD NRI Tahun 1945 (Periode Ketiga)	Amandemen UUD mulai 1999-2002	Mulai tgl. 19-10-1999 s/d sekarang	Pasal 18, 18A, 18B	UU No. 22/1999, UU No. 32/2004

¹ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 141-142

Setelah Pemerintah Orde Baru mengakhiri masa pemerintahannya pada 20 Mei 1998 karena gerakan reformasi, kemudian disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan Orde Baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada 19 Oktober 1999 untuk pertama kali UUD 1945 diamandemen. Melalui Sidang Umum MPR tahun 1999, ada sembilan (9) pasal yang diubah : Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian pada 18 Agustus 2000, MPR melalui Sidang Tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan/atau menambah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 25E, Bab C, Pasal 26 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (30, Bab XA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Bab XII, Pasal 30, Bab XV, Pasal 36A, Pasal 36B dan Pasal 36C.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang

digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan di mana kedaulatan negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan negara-negara bagian.

Realisasi dari amanat perubahan UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum pemerintahan daerah. Kaidah Pasal 18 UUD 1945 sebelum diamandemen diperluas (ditambah) dengan 2 pasal yang tentunya kaidah yang terkandung di dalamnya turut berubah. Untuk itu, pemerintah di bawah Presiden Megawati setelah melakukan evaluasi yang mendasar, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai landasan hukum pemerintahan daerah (yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai lagi setelah amandemen UUD 1945 rampung dilaksanakan).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah diterbitkannya undang-undang tersebut sesuai dengan amanat UUD Tahun 1945 (hasil amandemen), yang menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan daerah dalam sistem NKRI.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah diterbitkannya undang-undang tersebut sesuai dengan amanat UUD 1945 (hasil amandemen), yang menekankan supaya pemerintah daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.²

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lahir sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang dianggap tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti. Pembagian wilayah Indonesia adalah atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Daerah yang ada dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah provinsi dan DPRD serta pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan

² *Ibid*, hlm. 167

pengawasan. Untuk itu, sebagai pedoman landasan sinkronisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.³

2. Pengertian Pemerintahan Daerah

Kewenangan negara yang ada secara sentral telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguhpun dalam praktek, sering tumpang tindih (*overlapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien. Beberapa hal yang urgen dari keberadaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, akan dijelaskan lebih lanjut.

³ *Ibid*, hlm. 168

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan di antara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antar warga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.⁴

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. Potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan

⁴ SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 18

khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini malah ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah yang merasa telah dijadikan “sapi perahan” oleh pemerintah. “Ujung” otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi “ekornya” masih dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah. Uraian yang panjang lebar tentang masalah ini akan disajikan pada bab lainnya.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah

kejahatan, permukiman kumuh, persediaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Dengan demikian, masalah keterbatasan kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif,

kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁵

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang 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.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan

⁵ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH-UII, hlm. 101

anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian “pemerintahan daerah” adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Pemerintah dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa “pemerintah daerah” memiliki arti khusus yaitu pemerintahan daerah otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan asas desentralisasi. Penyebutan “asas desentralisasi” bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonomi tanpa desentralisasi.

Undang-undang ini hanya memberi pengertian pemerintahan daerah. Tidak ada kejelasan mengenai pemerintahan pusat. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah di atas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom. Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan daerah otonom menyelenggarakan sekaligus dua aspek otonomi. *Pertama*, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi maupun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. *Kedua*, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini

lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan daerah otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tepat administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif. Selain di bidang eksekutif dan legislatif, pemerintahan pusat menyelenggarakan juga fungsi pemerintahan lain yang tidak dibagi dengan pemerintahan daerah otonom seperti pemerintahan yang dijalankan MPR, BPK dan kekuasaan kehakiman (MA). Kekuasaan pemerintahan pusat yang lebih luas itu sebenarnya dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan dan kekuasaan penyelenggaraan negara yaitu yang dilakukan atas nama negara. Kekuasaan yang terakhir ini tidak dimiliki pemerintah daerah otonom, misalnya kekuasaan menyelenggarakan peradilan.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:⁶

- a. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara
- b. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom

⁶ *Ibid*, hlm. 103

- c. Pemerintah dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif dan lain sebagainya.

Secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara “pemerintah pusat” dan “pemerintah daerah”. Pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan RI yang terdiri dari Presiden dan menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah.

Pengertian-pengertian yuridis di atas menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) maupun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan pusat dengan daerah. Di sini, pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.

B. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

1. Bentuk Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan mengenai makna dan isi dari “bentuk pemerintahan daerah”. Penggunaan kata “bentuk” nampaknya dicampuradukkan dengan pengertian pembentukan.

Baik secara bahasa (terminologi) maupun pengertian (*begrip*), antara “bentuk” dengan “pembentukan” atau “dibentuk” mempunyai makna yang berbeda. Dalam hubungan dengan pemerintahan berotonomi, bentuk pemerintahan (tingkat lebih rendah dari pusat), bertalian dengan dua bentuk utama otonomi yaitu otonomi teritorial dan otonomi fungsional.⁷ Bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah – dari satuan pemerintahan pusat – yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial.⁸

Memberikan pengertian mengenai bentuk sebagai satuan pemerintahan berdasarkan teritorial sangat penting. Dengan demikian dapat diketahui secara pasti, otonomi di Indonesia hanya terbatas pada otonomi teritorial bukan otonomi fungsional. Meskipun demikian tidaklah harus disimpulkan menjadi tidak mungkin membentuk atau mengembangkan otonomi fungsional. Secara historis, di masa Hindia Belanda dikenal dasar dan pelaksanaan otonomi fungsional yang disebut *waterschappen*. Dalam hukum adat juga dikenal semacam otonomi fungsional seperti Subak di Bali yang serupa dengan *waterschappen*.⁹

⁷ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 22

⁸ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong...*, *Op. Cit*, hlm. 107

⁹ *Ibid*

Secara tidak langsung, pengertian otonomi teritorial telah dianggap tergambar misalnya dengan sebutan pemerintahan daerah, pemerintah daerah, atau daerah otonom. Kata “daerah” sudah dengan sendirinya dimaksudkan sebagai “teritorial”. Dalam sebutan “daerah otonom” telah tergambar pengertian teritorial. Dalam undang-undang, otonom diartikan sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.¹⁰ Tetapi, otonomi fungsionalpun dapat dibatasi pada daerah-daerah tertentu. Wewenang otonomi fungsional dapat ditentukan berlaku untuk daerah tertentu.

2. Susunan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala

¹⁰ Pasal 1 point 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratannya dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam undang-undang mengenai susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih

dengan berita acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Menurut pandangan MPR sebagaimana tercermin dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Jadi dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tapi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Perubahan fundamental dengan dipisahkannya lembaga eksekutif daerah dengan lembaga legislatif daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan intisari dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Jadi dengan pemisahan ini,

pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.¹¹

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui pembahasan sistem pemerintahan daerah ini adalah:¹²

- a. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis
- b. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
- c. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
- d. Penegakan supremasi hukum.

Berdasarkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah otonom sebagai lembaga eksekutif daerah. Sementara itu, institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah pelaksana kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang juga mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan. Pemerintahan di masa mendatang adalah pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan publik ke

¹¹ Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm. 49

¹² Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 23

dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat.

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai kualitas yang memadai. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik saja, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 4 ayat (1)).

Selanjutnya Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri, sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Selanjutnya sebagai syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

C. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua

urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digunakan asas otonomi dan tugas pembantuan, sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).¹³

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional)¹⁴.

Jadi, desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

¹³ Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 85

¹⁴ Bagir Manan, 1994, *Hubungan ..., Op. Cit*, hlm. 40

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna 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 hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.¹⁵

Walaupun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi, desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.¹⁶

Dengan kompleksitas tersebut, berbagai kriteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kriteria-kriteria ini mengukur sejauhmana desentralisasi: (1) memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi/pemerintahan; (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; (4)

¹⁵ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 86

¹⁶ Bagir Manan, *Loc. Cit*

meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda; (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) di antara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6) mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.¹⁷

Meski penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, pemerintahan masih berhati-hati dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:¹⁸

¹⁷ Ni'matul Huda, 2005, *Op. Cit*, hlm. 89.

¹⁸ *Ibid.*

- (1) Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- (2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
- (3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
- (4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Pengalaman di banyak negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi berbagai masalah pemerintahan, politik dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personel yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan di tingkat daerah.

Desentralisasi mungkin berhasil di sebuah negara, tetapi di negara lain bentuk yang sama gagal. Namun demikian, kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber Pemerintah Pusat telah meningkat. *Kedua*, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, berbagai sumber nasional pun tersedia bagi pembangunan daerah. *Ketiga*, di sejumlah negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meski peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan

melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.¹⁹

Oleh karena itu, desentralisasi harus dipandang secara lebih realistis, bukan sebagai sebuah pemecahan umum bagi masalah-masalah keterbelakangan, tetapi sebagai salah satu cara yang dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kepercayaan dari berbagai tingkat pemerintahan dalam kondisi baik.

Pola ketatanegaraan dan administrasi pemerintah yang terlalu sentralistis mengandung beberapa kelemahan, yaitu:²⁰

1. Kebijaksanaan pemerintah dibuat lebih banyak oleh Pusat (pemerintah federal atau departemen), yang biasanya memperlakukan daerah, yang situasi dan kondisi lokalnya berbeda, secara sama.
2. Volume dan beban Pemerintah Pusat secara teknis terlalu besar, berat dan kompleks, sehingga kurang efektif dan efisien.
3. Kurang melibatkan dan kurang mengembangkan potensi dan kemampuan lokal, sehingga kurang memuaskan aspirasi dan harga diri yang bersifat lokal.

Kelemahan-kelemahan potensial pada sistem administrasi pemerintahan yang terlalu sentralistis biasanya diimbangi dengan sistem yang

¹⁹ *Ibid*, hlm. 91

²⁰ *Ibid*.

lebih desentralistis, dengan memperluas wewenang atau otonomi pemerintah lokal.

Pengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah, setidaknya ada dua prasyarat yang harus dipertimbangkan. Pertama, diberikan wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya. Kedua, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan. Dari dua tolok ukur tersebut, yang pertama lebih banyak dianut, sedangkan yang kedua mulai ditinggalkan. Bagi Indonesia, untuk menganut sepenuhnya tolok ukur yang kedua juga tidak mungkin, karena asas pemerataan, kondisi, potensi dan sumber daya yang berbeda-beda di masing-masing daerah dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antardaerah yang seimbang serta wawasan Nusantara merupakan hal yang asasi dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sesuai dengan prinsip Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan. Oleh karena itu, sebagian besar sumber keuangan yang berasal dari daerah dipungut secara sentral oleh Pusat, kemudian sebagian dibagikan kembali kepada Daerah.

Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integrasi. Tidak pernah ada negara yang hancur gara-gara otonomi. Kehancuran suatu negara biasanya justru disebabkan sentralisme.

Dengan demikian, otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat baik bagi masyarakat di Daerah maupun pemerintahan

nasional. Shabbir Cheema dan Rondinelli menyampaikan empat belas (14) alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi:²¹

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di Daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi, maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari Pemerintah Pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat Daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadi "penetrasi" yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi Daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari Pusat. di mana sering kali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal; dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih, fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di Pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama pejabat Daerah dan sejumlah NGOs di berbagai Daerah. Provinsi, Kabupaten, dan Kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di Dunia III di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan.

²¹ *Ibid*, hlm. 93

9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah.
10. Dengan menyediakan modal alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang sering kali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
11. Desentralisasi dapat mengantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa hams menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh Daerah lainnya.
12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di Daerah untuk menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor, dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka dalam memelihara sistem politik.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan Pemerintah Pusat dan Daerah ke tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban Pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.

D. Pengertian dan sejarah wilayah Kecamatan.

Menurut UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, wilayah Negara dibagi habis dalam Daerah-daerah otonom yang terbagi atas tiga tingkatan, yaitu propinsi dan/atau kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, dan Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III

Adapun pembentukan wilayah Kecamatan di kabupaten Bantul adalah mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok

Pemerintahan di Daerah, yaitu dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 138-210 1982 Tentang Tata Cara Pembentukan Kecamatan dan Perwakilan Kecamatan. Sebagai tindak lanjut Permendagri Nomor 138-210 /1982 di Kabupaten Bantul dibagi ke dalam 17 Kecamatan, terdiri dari : Kecamatan Kasihan, Kecamatan Sewon, Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Piyungan, Kecamatan Pleret, Kecamatan Dlingo, Kecamatan Imogiri, Kecamatan Pundong, Kecamatan Jetis, Kecamatan Kretek, Kecamatan Bambanglipuro, Kecamatan Bantul, Kecamatan Sanden, Kecamatan Srandakan, Kecamatan Pandak, Kecamatan Pajangan dan Kecamatan Sedayu .

Pada pasal 1 huruf g UU Nomor 5 Tahun 1974 dijelaskan tentang Wilayah Administratif yang selanjutnya disebut wilayah, yaitu adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di Daerah. Kecamatan merupakan Wilayah Administratif yang berada di Wilayah Kabupaten / Kota.. Wilayah Kecamatan dipimpin oleh Camat yang merupakan Kepala Wilayah yang tugasnya membantu Bupati/Walikota di wilayah Kecamatan.

Pada pasal 72, Wilayah Administratif (pembentukan dan pembagiannya) :

- (1) Dalam rangka pelaksanaan asas Dekonsentrasi, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah Propinsi dan Ibukota Negara.
- (2) Wilayah Propinsi dibagi dalam Wilayah-wilayah Kabupaten dan Kotamadya.

(3) Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam Wilayah-wilayah Kecamatan.

(4) Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam Wilayah Kabupaten dapat dibentuk kota administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah..

Setiap wilayah dipimpin oleh seorang kepala wilayah :

- a. Propinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur
- b. Kabupaten disebut Bupati
- c. Kotamadya disebut Walikota
- d. Kota Administratif disebut Walikota
- e. Kecamatan disebut Camat.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala wilayah :

- a. Kecamatan bertanggungjawab kepada kepala wilayah kabupaten atau kotamadya atau kota administratif yang bersangkutan
- b. Kota administratif bertanggungjawab kepada kepala wilayah kabupaten yang bersangkutan
- c. Kabupaten atau kotamadya bertanggungjawab kepada kepala wilayah propinsi yang bersangkutan
- d. Propinsi atau ibukota negara bertanggungjawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri.

Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Camat adalah merupakan kepala kantor Kecamatan, yang

merupakan perangkat daerah dan bertugas membantu bupati dengan menerima pelimpahan wewenang. Berdasar Undang –undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan di Daerah Pasal yang mengatur tentang Kecamatan adalah pada pasal 126, yaitu :

- (1) Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah
- (2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.
- (3) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi :
 - e. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - f. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
 - g. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
 - h. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - i. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
 - j. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;

- k. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang 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 kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Camat dalam menjalankan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah Kabupaten/Kota.
- (6) Perangkat kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggungjawab kepada camat.
- (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6) ditetapkan dengan peraturan Bupati atau Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Menurut Pasal 126 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditetapkan: kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Dalam keputusan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2000 diatur Pedoman Pembentukan Kecamatan. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Selain tugas memimpin Kecamatan, Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

1. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. mengkoordinasikan penerapan peraturan perundang-undangan;
4. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
7. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Adapun yang dimaksud dengan “mengkoordinasikan” pada ayat (3) bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Yang dimaksud dengan “membina” pada ayat (3) ini antara lain dalam bentuk fasilitas pembuatan peraturan desa, terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik.

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis

pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah/Kota. Perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada Camat.

Pelaksanaan tugas camat, pengangkatan camat dan perangkat kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Bupati atau Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Yang dapat ditarik kesimpulan pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ini di wilayah, Camat adalah sebagai koordinator, bukan sebagai kepala wilayah. Namun demikian antara kepala wilayah dengan koordinator wilayah sebenarnya tidak jauh berbeda tentang ketugasan camat di wilayah.

E. Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Peranan Kecamatan Dalam Pemerintah Daerah

1. Kedudukan Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah

Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diterangkan perihal: dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah

terdiri dari (a) unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretaris; (b) unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta (c) unsur pelaksanaan urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu 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 kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.²²

Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan pemerintah.

Demikian penjelasan umum. Dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 ditetapkan Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pedoman Pelaksanaan Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dalam

²² Marsono, 2005, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, Jakarta, CV Eka Jaya, hlm. 215

Keputusan Bersama menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Dalam Negeri No. 01/SKB/MENPAN/2003, No. 17 Tahun 2003.

Berdasarkan ketentuan Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut di atas, maka kecamatan berkedudukan sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berfungsi sebagai pembantu Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah yang dilimpahkan dari Bupati/Walikota dan melaksanakan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Kedudukan Kecamatan berkaitan dengan Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan adalah merupakan tindak lanjut dari pada Undang-undang RI Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yaitu dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan. Berdasarkan Peraturan perundang-undangan tersebut kecamatan belum secara tegas ditemukan penjelasan apakah kecamatan sebagai penerima mandat atas dasar delegasi ataukah sebagai unit pelaksana teknis dalam proses pelayanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP),

akan tetapi atas dasar substansi yang ada dalam beberapa pasal menunjukkan pembagian tugas birokrasi sekaligus menyelesaikan urusan proses Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk. Namun demikian penyelenggaraan Administrasi Kependudukan khususnya proses penerbitan KK dan KTP Kecamatan adalah yang berperan langsung dalam pelayanan kepada masyarakat.

2. Tugas Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Keputusan Bupati Bantul Nomor 365a Tahun 2001 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintahan dari Bupati Bantul kepada Camat se kabupaten Bantul pada pasal 1 nomor 4 disebutkan bahwa Kecamatan adalah Perangkat Daerah Kabupaten Bantul yang dipimpin oleh Camat terdiri dari 17 kecamatan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan se-Kabupaten Bantul dinyatakan bahwa Camat mempunyai tugas untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 5 ayat (3) dinyatakan bahwa selain mempunyai tugas pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati, Camat juga 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 pemerintah desa; dan
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintah desa.

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas pemerintahan tersebut Camat selaku perangkat daerah dibantu oleh seorang sekretaris dan beberapa kepala seksi. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa susunan organisasi kecamatan terdiri atas:

- a. Camat;
- b. Sekretariat, terdiri atas:
 - 1) Sub Bagian Umum;
 - 2) Sub Bagian Program dan Keuangan
- c. Seksi Tata Pemerintahan;
- d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban;
- e. Seksi Pelayanan;
- f. Seksi Ekonomi, Pembangunan dan Lingkungan Hidup;
- g. Seksi Kemasyarakatan.

Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat. Masing-masing seksi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat. Masing-masing Sub Bagian dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris.

Adapun mengenai rincian tugas masing-masing diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan se-Kabupaten Bantul. Adapun tugas masing-masing perangkat kecamatan tersebut adalah:

b. Sekretariat Kecamatan mempunyai tugas:

- 1) menyusun rencana kerja;
- 2) menyiapkan bahan kerja;
- 3) merumuskan kebijakan teknis dalam menentukan sasaran kegiatan sekretariat;
- 4) mengumpulkan, mengolah dan menyajikan dokumen perencanaan dan data rencana anggaran dan belanja kegiatan dari masing-masing seksi;
- 5) mengoordinasikan seksi-seksi dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas kecamatan;
- 6) menyelenggarakan urusan umum, surat menyurat, perlengkapan dan rumah tangga, urusan hukum, kepegawaian, gaji pegawai, monitoring dan pelaporan, tata naskah dinas, organisasi dan tata laksana;

- 7) menyelenggarakan pembinaan dan pelayanan administrasi umum, administrasi kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana serta perpustakaan kecamatan;
 - 8) menyelenggarakan kebutuhan naskah dinas yang diperlukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - 9) memberikan saran dan atau pertimbangan kepada atasan mengenai tingkah laku atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;
 - 10) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
 - 11) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
 - 12) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.
- c. Sub Bagian Umum mempunyai tugas:
- 1) menyusun rencana kegiatan;
 - 2) menyiapkan bahan kerja;
 - 3) menyiapkan dan memfasilitasi urusan hukum;
 - 4) menyelenggarakan tata naskah dinas, humas dan protokol, kearsipan, perpustakaan, surat menyurat, sandi telekomunikasi dan alat tulis unit kerja;
 - 5) mengelola kebersihan, ketertiban dan keamanan ruang kerja serta lingkungan kecamatan;
 - 6) menyimpan, memelihara, mengelola dan mendistribusikan barang kebutuhan kecamatan;

- 7) melaksanakan koordinasi pengadaan dan pendistribusian kebutuhan rumah tangga;
 - 8) menghimpun, menelaah, mendokumentasikan dan mensosialisasikan peraturan perundang-undangan;
 - 9) menyiapkan pelaksanaan pembinaan dan pengembangan pegawai sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - 10) melaksanakan administrasi dan kearsipan data pegawai;
 - 11) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
 - 12) memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada atasan mengenai tingkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;
 - 13) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
 - 14) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.
- d. Sub Bagian Program dan Keuangan mempunyai tugas:
- 1) menyusun rencana kegiatan;
 - 2) menyiapkan bahan kerja;
 - 3) melaksanakan penatausahaan dan pembayaran gaji pegawai sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - 4) melaksanakan penatausahaan keuangan dengan sistem akuntansi pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - 5) mengoordinasikan penyusunan Renstra SKPD, Renja SKPD, RKA SKPD dan DPA SKPD;

- 6) melaksanakan administrasi penerimaan, penyetoran dan pelaporan pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - 7) melaksanakan inventarisasi, verifikasi dan pelaporan pelaksanaan anggaran dan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran kepada pengelola keuangan atau pengadministrasi keuangan;
 - 8) menyusun laporan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - 9) melaksanakan administrasi, inventarisasi dan laporan pertanggungjawaban pengelolaan aset;
 - 10) mengusulkan penghapusan barang milik daerah;
 - 11) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
 - 12) memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;
 - 13) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
 - 14) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.
- e. Seksi Tata Pemerintahan mempunyai tugas:
- 1) menyusun rencana kegiatan;
 - 2) menyiapkan bahan kerja;

- 3) melaksanakan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- 4) melaksanakan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- 5) menyiapkan bahan evaluasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- 6) menyiapkan bahan pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa;
- 7) menyiapkan bahan bimbingan, supervisi, fasilitasi dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa;
- 8) menyiapkan bahan pembinaan dan pengawasan terhadap lurah desa dan perangkat desa;
- 9) menyiapkan bahan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa di tingkat kecamatan, yang meliputi:
 - a) menyiapkan bahan penilaian Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPBDes);
 - b) menyiapkan bahan penilaian Rancangan Peraturan Desa (Raperdes);
 - c) menyiapkan bahan penilaian dokumen perencanaan pembangunan desa seperti RPJP Desa, RPJM Desa, RKP Desa;

- d) menyiapkan bahan penilaian laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati;
 - e) memfasilitasi penetapan dan penyelesaian sengketa batas desa;
dan
 - f) mengusulkan penjabat lurah desa.
- 10) memfasilitasi pemilihan lurah desa dan pamong desa;
 - 11) menyiapkan bahan pelaksanaan forum koordinasi MUSPIKA di wilayahnya;
 - 12) melaksanakan administrasi pertanahan yang menjadi tugasnya;
 - 13) mengelola administrasi kependudukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - 14) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
 - 15) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya dan
 - 16) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.
- f. Seksi Ketentraman dan Ketertiban mempunyai tugas:
- 1) menyusun rencana kegiatan;
 - 2) menyiapkan bahan kerja;
 - 3) melaksanakan koordinasi dengan MUSPIKA dalam rangka mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum;

- 4) melaksanakan koordinasi dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan dalam rangka mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum;
 - 5) melaksanakan koordinasi dengan organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik di wilayah kerja kecamatan dalam rangka mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum;
 - 6) melaksanakan koordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja dalam penegakan peraturan perundang-undangan;
 - 7) melaksanakan pengamatan dan pemantauan terhadap kondisi ketentraman dan ketertiban umum;
 - 8) melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait dalam penyelenggaraan perlindungan masyarakat dan penanggulangan bencana alam;
 - 9) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
 - 10) memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;
 - 11) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
 - 12) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.
- g. Seksi Pelayanan mempunyai tugas:
- 1) menyusun rencana kegiatan;
 - 2) menyiapkan bahan kerja;

- 3) melaksanakan pelayanan perizinan kepada masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugas kecamatan dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa;
- 4) melaksanakan dan mengembangkan pelayanan satu pintu di Kecamatan;
- 5) melaksanakan standar operasional dan prosedur (SOP) pelayanan;
- 6) melaksanakan percepatan pencapaian standar pelayanan publik di wilayahnya;
- 7) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan dan desa;
- 8) melaksanakan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan (Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan dan desa);
- 9) menyusun indeks kepuasan masyarakat (IKM) atas pelayanan kepada masyarakat di kecamatan;
- 10) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
- 11) memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;
- 12) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
- 13) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.

h. Seksi Ekonomi, Pembangunan dan Lingkungan Hidup mempunyai tugas:

- 1) menyusun rencana kegiatan;
- 2) menyiapkan bahan kerja;
- 3) menyelenggarakan musyawarah rencana pembangunan tingkat kecamatan;
- 4) memfasilitasi penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan tingkat desa;
- 5) melaksanakan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- 6) mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa dan kecamatan;
- 7) melaksanakan koordinasi dengan pihak swasta dalam pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- 8) melaksanakan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal dibidang ekonomi, pembangunan dan lingkungan hidup;
- 9) mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
- 10) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;
- 11) memberikan saran dan atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;

12) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan

13) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.

i. Seksi Kemasyarakatan mempunyai tugas:

1) menyusun rencana kegiatan;

2) menyiapkan bahan kerja;

3) melaksanakan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang kemasyarakatan, sosial, pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan, kebudayaan serta pemuda dan olah raga;

4) mendorong dan memfasilitasi kehidupan beragama dan kerukuma antar umat beragama di wilayah kerja kecamatan;

5) melaksanakan koordinasi, pengawasan dan evaluasi terhadap unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan;

6) melaksanakan koordinasi dan fasilitasi penanganan masalah kemiskinan;

7) menginventarisasi, mengidentifikasi dan menyiapkan bahan pemecahan permasalahan di bidang tugasnya;

8) memberikan saran dan/atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah atau tindakan yang diambil di bidang tugasnya;

- 9) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai bidang tugasnya; dan
 - 10) mengevaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas.
- j. Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas:
- 1) menyusun rencana dan program kegiatan sesuai bidangnya;
 - 2) mengumpulkan, mengolah dan menganalisis data sesuai bidangnya;
 - 3) melaksanakan kegiatan-kegiatan sesuai bidangnya dalam rangka memperoleh angka kredit sesuai peraturan dan pedoman yang berlaku;
 - 4) memberikan saran-saran atau pertimbangan kepada atasan mengenai langkah-langkah yang diambil sesuai bidangnya; dan
 - 5) menyusun laporan pelaksanaan tugas kepada atasan

1. Fungsi Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah

Pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan.²³ Kecamatan adalah merupakan satuan kerja perangkat daerah di wilayah kabupaten. Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang rincian tugas, fungsi dan tata kerja kecamatan se kabupaten bantul ketentuan umum pada pasal 1 pada point 2 disebutkan : Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah. Pada point 3, Camat adalah adalah pemimpin dan koordinator

²³ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada. 2008. hlm.73

penyelenggaraan pemerintahan dari Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan se-Kabupaten Bantul menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya kecamatan mempunyai fungsi:

- a. penyelenggaraan tugas umum pemerintahan yang meliputi:
 - 1) pengkoordinasian kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 - 2) pengkoordinasian upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
 - 3) pengkoordinasian penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
 - 4) pengkoordinasian pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
 - 5) pengkoordinasian penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
 - 6) pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa; dan
 - 7) pelaksanaan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa.
- b. pelaksanaan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah;

- c. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 6 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2007 ditentukan bahwa untuk menyelenggarakan sebagian tugas pokok dan fungsi kecamatan yang membutuhkan keterampilan dan keahlian tertentu serta atas dasar kebutuhan kecamatan dapat dibentuk kelompok jabatan fungsional. Kelompok jabatan fungsional dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada camat. Kelompok jabatan fungsional dapat dibagi ke dalam sub-sub kelompok sesuai kebutuhan dan masing-masing dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior. Jumlah tenaga kelompok jabatan fungsional ditentukan berdasarkan sifat, jenis dan beban kerja yang ada. Pembentukan, pengangkatan, pemberhentian dan pembinaan tenaga fungsional dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Peranan Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu 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 diwujudkan, jenis dan banyaknya penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Dengan demikian dapat difahami bahwa fungsi kecamatan / camat adalah merupakan perangkat daerah yang dalam ketugasannya melaksanakan tugas bupati di wilayah kecamatan dengan menerima pelimpahan sebagian wewenang.

Berdasar Surat Keputusan Bupati Bantul Nomor 365a Tahun 2001 pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati Bantul kepada Camat se kabupaten Bantul terdiri dari :

1. Urusan umum, meliputi ketatausahaan, perpustakaan, kearsipan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan dan rumah tangga kecamatan.
2. Pemerintahan umum, meliputi: Koordinasi Instansi Vertikal dan Aparat Daerah di kecamatan; Mengamankan kebijakan pemerintahan daerah dan kebijakan dalam negeri; Koordinasi ketentraman dan ketertiban; Menentukan kebijakan untuk dapat meniadakan gangguan terhadap

ketentraman dan ketertiban kecamatan yang bersifat preventif, persuasif dan represif; Koordinasi kegiatan kesatuan nusa dan bangsa; Koordinasi dan monitoring pungutan pajak bumi dan bangunan; Koordinasi dan monitoring pelaksanaan pungutan pajak dan retribusi daerah; Pemberdayaan pemerintahan desa; Bimbingan teknis administrasi desa; bimbingan teknis dan fasilitasi pelaksanaan pemilihan anggota BPD, Lurah dan Pamong desa, Fasilitasi kerjasama antar ; koordinasi penyelesaian perselisihan antar desa dalam satu kecamatan.

3. Pekerjaan umum, terdiri dari :

- a. Bina Marga yaitu monitoring pelaksanaan pembangunan fisik, sarana dan prasarana di kecamatan.
- b. Cipta Karya, yaitu memberikan masukan dalam rangka penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kabupaten Bantul (RUTRK), Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Rung Kota (RDTRK), Rencana Tata Ruang Kota (RTRK), Rencana Tata Bangunan dan Linhgkungan (RTBL) di Kecamatan; Pemeliharaan dan pengelolaan fasilitasi lingkungan permukiman perkotaan dan pedesaan; Pengendalian dan Pengawasan dalam rangka rekomendasi pemberian izin bangunan..
- c. Pengairan, yaitu pemberdayaan perkumpulan petani pemakai air; koordinasi dan monitoring pelaksanaan pembangunan bidang pengairan ; Memberikan rekomendasi ijin penggunaan air dan

- irigasi dan mengadakan atau pembongkaran bangunan-bangunan dan saluran dalam jaringan irigasi maupun bangunan pelengkapya.
- d. Tata Ruang, yaitu memberikan rekomendasi perijinan pemanfaatan ruang; Memberikan masukan dalam rangka penetapan kebijakan tata ruang.
4. Kesehatan, yaitu meliputi Koordinasi pencegahan dan pembrantasan penyakit menular; Fasilitasi penyuluhan kesehatanposyandu dan UKS; Koordinasi pelaksanaan program KB dan Kesehatan; Menumbuhkan swadaya dan peran serta masyarakat terhadap program KB dan Kesehatan; Monitoring industri rumah tangga, Pengobatan tradisional, Tabib, Shinshe, Akupuntur dan Tukang gigi.
5. Perhubungan
- a. Perhubungan darat, yaitu meliputi Memberikan pertimbangan tentang penunjukan lokasi parkir, terminal, sub terminal dan rambu-rambu di kecamatan; Pemberian rekomendasi ijin operasional perusahaan angkutan kendaraan bermotor, perusaan bengkel dan karoseri di kecamatan.
- b. Perhubungan udara , yaitu memberikan bimbingan dan penyuluhan kepada masyarakat di sekitar Bandara bagi kecamatan yang berdekatan dengan bandara
6. Industri dan Perdagangan, meliputi Monitoring harga-harga bahan pokok; Rekomendasi perijinan usaha perdagangan; pendataan bidang perdagangan; Rekomendasi perijinan usaha perindustrian; Pendataan

Industri; Pengawasan dan pemantauan terhadap pencemaran akibat adanya industri.

7. Penanaman Modal, yaitu Rekomendasi penanaman modal yang beroperasi di kecamatan; Pentediaan informasi penanaman modal; Pelayanan masyarakat dalam dunia usaha.
8. Lingkungan hidup, yaitu koordinasi penyuluhan kesehatan lingkungan dan kebersihan; Monitoring evaluasi dan pengendalian dampak lingkungan; Rekomendasi ijin gangguan; Pembinaan teknis keserasihan lingkungan dan keserasihan alam; Pendataan kerusakan lingkungan .
9. Pertanahan, yaitu memfasilitasi penyuluhan pertanahan; Rekomendasi ijin perubahan penggunaan tanah.
10. Koperasi, yaitu pendataan Pra koperasi, Koperasi dan Pengusaha kecil dan menengah; Pemberdayaan Pra koperasi, Koperasi, Pengusaha kecil dan Menengah; Pembinaan Sentra-sentra pertumbuhan ekonomi rakyat.
11. Tenaga kerja :
 - a. Urusan penempatan tenaga kerja dan perluasan tenaga kerja, meliputi pengumpulan data angkatan kerja, penganggur dan setengah penganggur; Pengumpulan data usaha dan tenaga kerja sektor informal
 - b. Urusan pengawasan ketenagakerjaan, yaitu monitoring terhadap keberadaan perwakilan daerah (perwada), pengerah jasa tenaga kerja indonesia (PJTKI) dan pembantu perwakilan daerah (perwada) di kecamatan

12. Kependudukan :

- a. Pendaftaran penduduk, yaitu meliputi administrasi penduduk dan pelaporan, penandatanganan KTP dan KK, pungutan retribusi KTP. (Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan hal ini sudah tidak berlaku lagi)
- b. Pencatan penduduk, yaitu pemberian ijin penduduk masuk keluar inter dan antar desa dalam satu kecamatan, Rekomendasi mutasi penduduk.
- c. Ketrasmigrasian, pelayanan pendaftaran dan kelengkapan administrasi calon transmigran .

13. Kepariwisataaan, yaitu Rekomendasi perijinan bidang kepariwisataan; Memfasilitasi penyelenggaraan atraksi, seni dan budaya; Melaksanakan pengawasan usaha kepariwisataan

14. Sosial, yaitu meliputi ; Mengkoordinasikan penyaluran bantuan sosial, Pendataan penderita cacat; Korban bencana alam, narkoba, narapidana, wanita tunasusila, korban narkoba, gepeng dan anak terlantar; Memfasilitasi lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan.

15. Pembangunan masyarakat desa, yaitu meliputi : Inventarisasi dan evaluasi program/kegiatan pembangunan masuk desa; Pendataan potensi desa dan data dasar profil desa; Pendataan desa tertinggal, fasilitasi dan pendampingan usaha pokmas dalam rangka program desa

tertinggal; Menyiapkan desa dalam rangka evaluasi pembangunan desa; Pendataan dan pemantauan pelaksanaan bantuan / subsidi pembangunan desa /dusun; Pendataan ketenagakerjaan, lembaga keuangan mikro/kredit pedesaan, usaha pemasaran dan usaha informal lainnya; Pendatan pemanfaatan sumber daya alam desa; Sosialisasi pengembangan dan pemugaran perumahan desa; Pendataan prasarana desa dan permukiman desa; Inventarisasi masalah dan kebutuhan teknologi tepat guna kecamatan dan desa; Fasilitasi kegiatan lembaga-lembaga kemasyarakatan desa.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pada prinsipnya kecamatan sebagai organisasi perangkat daerah mempunyai peran yang cukup strategis dan penting di dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pelaksanaan tugas yang didasarkan atas pelimpahan sebagian kewenangan Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati.

F. Tanggung Jawab Camat Sebagai Perangkat Daerah

Pengertian Tanggung Jawab menurut WJS Purwodarminto sebagaimana dikutip Ridwan HR adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan segalanya).²⁴ Pasal 126 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya yang berupa

²⁴ Ridwan HR, Ibid. hal. 334

pelimpahan sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota untuk menangani urusan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dibantu oleh Perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, Camat wajib membuat laporan pertanggungjawaban yang disampaikan kepada Bupati/Walikota selaku pemberi tugas melalui Sekretaris Daerah. Laporan pertanggungjawaban tersebut harus dibuat oleh Camat setiap bulan yaitu laporan keuangan untuk penyelenggaraan kegiatan kecamatan. Dalam laporan tersebut Camat menyampaikan laporan pelaksanaan seluruh tugas-tugasnya dan sekaligus disampaikan pertanggungjawaban terhadap keuangan dalam pelaksanaan kegiatan tersebut.

Kecamatan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan se kabupaten Bantul adalah wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah. Camat adalah unsur Pembantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, dan merupakan kepala SKPD, sehingga dengan demikian tanggungjawabnya adalah berdasarkan tugas yang diberikan oleh Bupati

Legalitas dan wewenang kecamatan dalam penyelenggaran pelayanan administrasi kependudukan adalah Peraturan Bupati Bantul nomor 51 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi

Kependudukan. Asas Legalitas adalah merupakan salah satu prinsip yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum terutama bagi Negara-negara hukum dalam sistim kontinental.²⁵ Pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul sehubungan dengan penyelenggaraan administrasi kependudukan itu sebagai Instansi pelaksana adalah Disdukcapil. Kecamatan tidak mempunyai tanggungjawab secara langsung terkait dengan pelayanan administrasi kependudukan, artinya kecamatan hanyalah merupakan unit pelayananan. Legal formal Tanggungjawab penyelenggaraan penerbitan kartu keluarga dan kartu tanda penduduk adalah pada Kepala Dinas Kependudukan dan Catan Sipil; Camat/Kecamatan apabila ada permasalahan hukum terkait dengan penyelenggaraan pelayanan penerbitan Kartu keluarga dan Kartu Tanda Penduduk tidak bisa dituntut secara langsung.

²⁵ H.D. Van Wijk/Willem Konijnembelt, sebagaimana dikutip Ridwan HR, Ibid. Hlm. 94

BAB III

**PELAKSANAAN TUGAS, FUNGSI, PERANAN DAN TANGGUNG JAWAB
KECAMATAN DALAM PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN
DI KABUPATEN BANTUL**

**A. Pelaksanaan Pemerintah Kecamatan Dalam Proses Pelayanan
Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul Ditinjau Dari
Peraturan Perundang-undangan**

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan pada pasal 4 ayat (2) huruf f disebutkan bahwa tugas kecamatan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan hanyalah sebagian yaitu khususnya hanya yang menyangkut urusan proses penerbitan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk. Tindak lanjut atau teknis penyelenggaraan telah ditindaklanjuti dengan Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Peristiwa kependudukan antara lain perubahan alamat, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap dan peristiwa penting, antara lain kelahiran, lahir mati, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seseorang

merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Dalam pemenuhan hak penduduk, terutama di bidang pencatatan sipil, masih ditemukan penggolongan penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membeda-bedakan suku, keturunan dan agama sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan produk kolonial Belanda. Penggolongan penduduk dan pelayanan diskriminatif yang demikian itu tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi tersebut mengakibatkan pengadministrasian kependudukan mengalami kendala yang mendasar, sebab sumber data kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, serta terbatasnya cakupan pelaporan yang belum terwujud dalam suatu sistem administrasi kependudukan yang utuh dan optimal.

Kondisi sosial dan administratif seperti yang dikemukakan di atas tidak memiliki sistem database kependudukan yang menunjang pelayanan administrasi kependudukan. Kondisi itu harus diakhiri dengan pembentukan suatu sistem administrasi kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas pelayanan kependudukan yang profesional.

Seluruh kondisi tersebut di atas menjadi dasar pertimbangan perlunya membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan. Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan ini memuat pengaturan dan pembentukan sistem yang mencerminkan adanya reformasi di bidang Administrasi Kependudukan. Salah satu hal penting adalah pengaturan mengenai penggunaan Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah identitas penduduk Indonesia dan merupakan kunci akses dalam melakukan verifikasi dan validasi data jati diri seseorang guna mendukung pelayanan publik di bidang Administrasi Kependudukan. Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal bagi setiap penduduk. NIK bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia dan berkait secara langsung dengan seluruh dokumen kependudukan.

Untuk penerbitan NIK, setiap penduduk wajib mencatatkan biodata penduduk yang diawali dengan pengisian formulir biodata penduduk di desa/kelurahan secara benar. NIK wajib dicantumkan dalam setiap dokumen kependudukan baik dalam pelayanan pendaftaran penduduk maupun pencatatan sipil, serta sebagai dasar penerbitan berbagai dokumen yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pendaftaran penduduk pada dasarnya menganut stelsel aktif bagi penduduk. Pelaksanaan pendaftaran penduduk didasarkan pada asas domisili atau tempat tinggal atas terjadinya peristiwa kependudukan yang dialami oleh seseorang dan/atau keluarganya. Pencatatan sipil pada dasarnya juga

menganut stelsel aktif bagi penduduk. Pelaksanaan pencatatan sipil didasarkan pada asas peristiwa, yaitu tempat dan waktu terjadinya peristiwa penting yang dialami oleh dirinya dan/atau keluarganya.

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Administrasi kependudukan diarahkan untuk:

1. memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional;
2. meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan;
3. memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;
4. mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional serta lokal, dan
5. mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan untuk:

1. memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
2. memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;

3. menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Prinsip-prinsip tersebut di atas menjadi dasar terjaminnya penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagaimana yang dikehendaki oleh undang-undang melalui penerapan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan dimaksudkan untuk:

1. terselenggaranya administrasi kependudukan dalam skala nasional yang terpadu dan tertib;
2. terselenggaranya administrasi kependudukan yang bersifat universal, permanen, wajib dan berkelanjutan;
3. terpenuhinya hak penduduk di bidang administrasi kependudukan dengan pelayanan yang profesional; dan
4. tersedianya data dan informasi secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi

perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya. Secara keseluruhan, ketentuan yang diatur dalam undang-undang meliputi hak dan kewajiban penduduk, penyelenggara dan instansi pelaksana, pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, data dan dokumen kependudukan, pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada saat negara dalam keadaan darurat, pemberian kepastian hukum dan perlindungan terhadap data pribadi penduduk. Untuk menjamin pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dari kemungkinan pelanggaran, baik administratif maupun ketentuan materiil yang bersifat pidana, diatur juga ketentuan mengenai tata cara penyidikan serta pengaturan mengenai sanksi administratif dan ketentuan pidana.

Pada pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan yang hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 disebutkan bahwa pemerintah kabupaten/kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan, yang dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangan meliputi:

1. koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;

2. pembentukan instansi pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang administrasi kependudukan;
3. pengaturan teknis penyelenggaraan administrasi kependudukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
5. pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang administrasi kependudukan;
6. penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
7. pengelolaan dan penyajian data kependudukan berskala kabupaten/kota; dan
8. koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul telah diterbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Peraturan Daerah ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan jaminan bagi penduduk di Daerah untuk mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan dengan prima, serta merupakan kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten Bantul untuk dapat memenuhi kewajibannya dengan memberikan pelayanan administrasi kependudukan. Di samping itu Peraturan Daerah ini merupakan tindak lanjut dari diterapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, sesuai dengan kondisi daerah.

Menurut Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 ditentukan bahwa penyelenggara administrasi kependudukan di daerah adalah pemerintah daerah dan dilaksanakan oleh instansi pelaksana. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 angka 5 ditentukan bahwa bertindak sebagai instansi pelaksana adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan penyelenggaraan administrasi kependudukan di daerah.

Adapun kewenangan dari penyelenggara administrasi kependudukan di daerah meliputi:

1. koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
2. pembentukan instansi pelaksana yang bertugas melaksanakan administrasi kependudukan;
3. pengaturan teknis penyelenggaraan administrasi kependudukan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan;
5. pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang administrasi kependudukan;
6. penugasan kepada kecamatan dan desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
7. pengelolaan dan penyajian data kependudukan berskala daerah; dan
8. koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Menurut ketentuan Pasal 10 Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 dinyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangan

penyelenggaraan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan Bupati memberikan penugasan kepada kecamatan dan desa untuk menyelenggarakan administrasi kependudukan dengan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang didasarkan pada Peraturan Bupati. yaitu Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Sesuai dengan program SIAK (Sistim informasi dan Administrasi Kependudukan) di Kabupaten Bantul dalam rangka menindaklanjuti Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, maka kemudian dikeluarkan Perda Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Selanjutnya untuk mengetahui pemahaman petugas kecamatan yang membidangi urusan pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul khususnya dalam penerbitan KK dan KTP, penulis mengambil sample di 3 kecamatan dari 17 kecamatan yang ada di Kabupaten Bantul, mengenai keterangan bagaimanakah pelaksanaan kedudukan, Tugas, Fungsi, Peranan dan Tanggungjawab Kecamatan dalam pelayanan Administrasi

Kependudukan. Dalam hal ini sesuai dengan pengembangan proposal penulis meminta keterangan dari kepala seksi pelayanan di tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Pajangan, Pundong dan Banguntapan.

Adapun jawaban/keterangan yang diperoleh adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan kedudukan kecamatan :

	Pelaksanaan Kedudukan
1. Kec.Pajangan	Langsung melayani kepada masyarakat, karena kecamatan sebagai ujung tombak
2.Kec. Pundong	Melaksanakan Perda Kab. Bantul Nomor 26/2008, tentang penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, Disdukcapil sebagai Instansi Pelaksana, Kec. Sebagai Instansi Pelayanan Tehnis, Desa sebagai legalitas persyaratan. Produk layanan administrasi meliputi : Biodata penduduk, KK, KTP, Ber-macam2 surat kepindahan dan layanan Akta pencatatan sipil
3. Kec..B. tapan	Kecamatan sebagai kepanjangan Disdukcapil yang sudah tidak lagi menandatangani KTP dan KK sebagaimana sebelum UU No. 26 tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang bertujuan untuk tertib Administrasi.

Dari keterangan tersebut dapat difahami bahwa dengan kecamatan Kecamatan Pajangan menjawab sebagai ujung tombak, artinya Kecamatan

merupakan penyelenggara administrasi kependudukan paling bawah selaku perangkat daerah. Di kecamatan Pundong ditemui jawaban : Kecamatan sebagai Instansi pelayan tehnik, identik dengan pengertian unit pelayan tehnik. Sedangkan di Banguntapan menjawab bahwa kecamatan merupakan kepanjangan Disdukcapil melakukan kegiatan pelayanan Administrasi kependudukan di tingkat kecamatan.

2. Pelaksanaan Tugas Kecamatan

	Pelaksanaan Tugas
1. Kec.Pajangan	Memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam hal pembuatan KTP dan KK, legalisir surat-surat umum. Ada kendala bahwa untuk legalisir KK dan KTP kecamatan tidak bisa melayani, karena yang mengeluarkan bukan di kecamatan tapi harus di Disdukcapil
2. Kec Pundong	Tugas pelayanan tehnik di kecamatan adalah tugas pembantuan, sesuai dengan kewenangan layanan yang diberikan kecamatan meliputi KK dan KTP serta surat keterangan pindah datang dan pindah pergi antar kecamatan se kabupaten Bantul sedang untuk antar Kabupaten/Kota dan Propinsi permohonannya harus sampai ke Bupati yaitu Disdukcapil yaitu dengan procedure yang telah ditentukan sesuai peraturan yang

	berlaku.
2.Kec B,tapan	Kecamatan meneliti kelengkapan administrasi kependudukan (KK dan KTP), meregistrasi dan mencetak dan kemudian menyerahkan kepada masyarakat pengurus KK dan KTP

Dari jawaban di tiga kecamatan ini selanjutnya dapat ditarik pemahaman yaitu dengan kecamatan Pajangan, Pundong dan Banguntapan menjawab pelaksanaan tugas Kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah pelayanan urusan KK dan KTP, artinya pelayanan administrasi kependudukan sesuai dengan perda Bantul Nomor 26 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi kependudukan dan Perbub Nomor 51 tahun 2008 tentang petunjuk pelaksanaan Perda Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaran Administrasi kependudukan. Sedang kecamatan pajangan menambahkan untuk urusan legalisir KK dan KTP kecamatan tidak bisa melayani tapi harus ke Disdukcapil.

3. Pelaksanaan Fungsi

	Pelaksanaan fungsi
1.Kec.Pajangan	Fungsi kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah untuk memfasilitasi kebutuhan, permasalahan dan solusi terhadap masyarakat
2.Kec.Pundong	Pelaksana tehnis layanan administrasi kependudukan

	<p>selalu melayani dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan indek pelayanan masyarakat yang dilakukan melalui layanan SMS yang disediakan oleh setiap Camat di kabupaten Bantul, upaya ini dilakukan utk menjaga kualitas layanan publik yang prima karena tugas pelayanan dokumen kependudukan adalah salah satu fungsi pemerintahan selanjutnya sebagai pelaksana tugas pelayanan tersebut kecamatan wajib melaporkan hasil pelaksanaan tugas tersebut berupa data tentang jumlah penduduk, jml warga kec, jumlah penduduk yang mutasi serta jumlah penduduk, yang mengalami peristiwa kependudukan (lahir mati).laporan ini disampaikan kepada Bupati yang dalam hal ini Kepala Disdukcapil</p>
3.Kec.B.tapan	<p>Dalam pelayanan administrasi kependudukan kecamatan adalah sebagaikatalisator, kecamatan hanya dapat melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya sesuai dengan peraturan yang berlaku, khususnya dalam hal administasi kependudukan. Kecamatan berfungsi memperlancar pelayanan administrasi kependudukan di wilayah kerja masing-masing.</p>

Dari jawaban ini kemudian dapat dianalisa yaitu Kecamatan Pajangan menjawab fungsi kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan

adalah memfasilitasi kebutuhan, permasalahan dan solusi terhadap masyarakat dan Kecamatan Banguntapan menjawab bahwa fungsi kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah memperlancar pelayanan kependudukan di wilayah kecamatan. Di kecamatan pundong intinya pelayanan prima karena administrasi kependudukan adalah merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Kesimpulannya bahwa fungsi kecamatan salah satunya adalah merupakan pelayan administrasi kependudukan.

4. Pelaksanaan Peranan

	Pelaksanaan Peranan
1. Kec.Pajangam	Memberikan pembinaan baik langsung maupun tidak langsung (bisa lewat Lurah, Dukuh dan RT)
2.Kec. Pundong	Sebagai penyelenggara dan pengelola administrasi kependudukan tingkat kecamatan sesuai tugas dan kewenangan yang diberikan oleh Bupati lewat instansi pelaksana (Disdukcapil). Perda Kab.Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan
3. Kec. B,tapan	Peranan Kecamatan dalam administrasi kependudukan memperlancar pelaksanaan tugas administrasi kependudukan di wilayah kecamatan dari Disdukcapil

	yaitu dalam penerbitan/proses pembuatan KK dan KTP
--	--

Selanjutnya jawaban dari ketiga kecamatan tersebut dianalisa, yaitu kecamatan Pajangan memberikan pembinaan langsung maupun tidak langsung kepada Steakholder di tingkat bawah (Lurah, Dukuh dan RT), sedangkan Kecamatan Pundong melaksanakan perintah Bupati lewat Disdukcapil dan Kecamatan Banguntapan menjawab pengertian yang sama dengan Kecamatan Pundong. Dari sini dapat ditarik kesimpulan bahwa peranan kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan ke atas karena atas perintah Bupati lewat Disdukcapil dan ke bawah sekaligus memberikan pembinaan atau fasilitasi.

5. Pelaksanaan tanggungjawab

	Pelaksanaan Tanggungjawab
1. Kec.Pajangan	Tanggungjawab kecamatan setelah memberikan pelayanan adalah membuat laporan untuk dikirim ke instansi terkait
Kec.Pundong	Dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan kecamatan bertanggungjawab kepada Bupati lewat instansi pelaksana (Disdukcapil) sesuai Perda Kab.Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Kec.B.tapan	Memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat khususnya dalam administrasi kependudukan, melaporkan segala sesuatu yang berkaitan dengan administrasi kependudukan di wilayah kecamatan kepada Disdukcapil
-------------	---

Dari ketiga jawaban ini semua menjawab melaksanakan pelayanan administrasi kependudukan atas dasar Perda Nomor 26 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan dan juga melaporkan ke Bupati lewat Disdukcapil.

Dengan demikian pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggungjawab kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan dapat disimpulkan sebagai berikut ::

1. Tentang kedudukan kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan di kabupaten Bantul adalah sebagai kepanjangan Disdukcapil yaitu melayani masyarakat langsung dalam proses pembuatan KK dan KTP berdasarkan Perda Kab. Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan
2. Tentang pelaksanaan tugas kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah urusan KK dan KTP sesuai Perda Nomor 26 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan, sedang untuk urusan legalisir KK dan KTP kecamatan tidak berwenang.

3. Fungsi kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan kebawah dapat memfasilitasi sehingga bisa memperlancar dan untuk itu pelayanan prima atas nama Bupati lewat instansi pelaksana (Disdukcapil) memberikan pelayanan prima.
4. Peranan kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan ke atas melaksanakan tugas Bupati atas dasar Perda Nomor 26 tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan, sedangkan ke bawah adalah memberikan pembinaan sekaligus memfasilitasi.
5. Tanggungjawab kecamatan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan adalah melaksanakan Perda Nomor 26 tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan dan juga melaporkan tentang kependudukan di wilayah kecamatan secara periodic.

Adapun berdasarkan Pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab kecamatan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu:

1. Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
2. Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
3. Peraturan Presiden RI Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil

4. Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
5. Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan sebagai berikut:

1. Untuk pencatatan biodata penduduk Warga Negara Indonesia, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
 - a. Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data penduduk;
 - b. Camat menandatangani formulir biodata penduduk; dan
 - c. Petugas registrasi menyampaikan formulir biodata penduduk kepada Instansi Pelaksana.
2. Untuk pencatatan perubahan biodata penduduk bagi WNI dan WNA yang datang dari luar negeri karena pindah, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
 - a. Petugas melakukan verifikasi dan validasi ulang data kependudukan dan selanjutnya dicatat dalam Buku Harian Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting, Buku Induk Penduduk/Penduduk Sementara;
 - b. Camat menandatangani formulir perubahan biodata penduduk WNI; dan

- c. Petugas registrasi menyampaikan formulir perubahan biodata penduduk WNI kepada instansi pelaksana.
3. Untuk penerbitan Kartu Keluarga (KK) bagi WNI, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
 - a. Petugas melakukan verifikasi dan validasi data penduduk;
 - b. Camat menandatangani formulir permohonan KK;
 - c. Petugas perekaman data melakukan perekaman data ke dalam database kependudukan, mencetak dan menerbitkan KK pemohon yang ditandatangani Kepala Instansi Pelaksana menggunakan stempel basah; dan
 - d. Bagi pendatang dari luar kota, petugas menyampaikan formulir permohonan KK yang dilampiri dengan kelengkapan berkas persyaratan kepada instansi pelaksana.
4. Untuk penerbitan KTP, perpanjangan, penggantian (rusak/hilang) dan pemula/baru bagi WNI, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
 - a. Petugas melakukan verifikasi dan validasi data penduduk;
 - b. Petugas mencatat dalam Buku Harian Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
 - c. Camat menandatangani formulir permohonan KTP;
 - d. Petugas perekaman data melaksanakan pengambilan gambar/foto secara digital (langsung) sesuai dengan tahun kelahirannya, lahir tahun

ganjil dengan latar warna merah dan tahun genap dengan latar warna biru;

- e. Petugas registrasi menyampaikan formulir permohonan KTP yang dilampiri dengan kelengkapan berkas persyaratan kepada Petugas Perekama Data untuk dilakukan perekaman data ke dalam database;
 - f. Petugas perekaman data melakukan perekaman data ke dalam database kependudukan; dan
 - g. Petugas perekam data mencetak dan menerbitkan KTP pemohon yang ditandatangani Kepala Instansi Pelaksana dengan stempel basah.
5. Untuk pelaksanaan administrasi pindah datang bagi WNI dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
- a. Petugas melakukan verifikasi dan validasi data penduduk;
 - b. Camat atas nama kepala instansi pelaksana menerbitkan dan menandatangani Surat Keterangan Pindah; dan
 - c. Surat Keterangan Pindah sebagaimana dimaksud pada point (b) diserahkan kepada penduduk untuk dilaporkan ke daerah tujuan digunakan sebagai dasar:
 - 1) penduduk WNI harus melaporkan kedatangannya kepada Lurah Desa tempat tujuan dengan menunjukkan Surat Keterangan Pindah;
 - 2) Pendaftaran penduduk WNI di desa dilakukan dengan tata cara sebagai berikut:

- a) penduduk mengisi formulir yang diperlukan dan menandatangani formulir Permohonan Pindah Datang untuk mendapatkan surat keterangan pindah datang;
 - b) Petugas registrasi menerima biaya retribusi, mencatat dalam Buku Harian Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting;
 - c) Petugas registrasi melakukan verifikasi dan validasi data penduduk; dan
 - d) Lurah desa menandatangani formulir Permohonan Pindah Datang dan menyerahkan kepada penduduk untuk diteruskan kepada Camat.
- 3) Perekaman ke dalam database kependudukan; dan
 - 4) Proses penerbitan KK bagi kepala/anggota keluarga dalam KK yang tidak pindah.
- d. Pendaftaran penduduk di wilayah kecamatan tujuan dilakukan dengan tata cara pelaksanaan:
- 1) Petugas melakukan verifikasi dan validasi data penduduk; dan
 - 2) Camat atas nama Kepala Instansi Pelaksana menerbitkan dan menandatangani Surat Keterangan Pindah Datang
- e. Surat Keterangan Pindah Datang digunakan sebagai dasar:
- 1) Perekaman ke dalam database kependudukan; dan
 - 2) Proses penerbitan KK dan KTP dengan alamat baru.
6. Untuk pendaftaran penduduk WNI yang akan pindah ke luar negeri, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:

- a. Petugas menerima Surat Pengantar Pindah ke Luar Negeri dari pemohon untuk diketahui Camat;
 - b. Petugas melakukan verifikasi dan validasi data penduduk;
 - c. Petugas menyerahkan Surat Pengantar Pindah ke Luar Negeri kepada pemohon untuk diteruskan kepada Instansi Pelaksana; dan
 - d. Petugas merekam data kependudukan.
7. Untuk pendaftaran dan pembuatan Surat Keterangan Tinggal Sementara (SKTS), kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
- a. Petugas meneliti ulang kebenaran pengisian formulir SKTS;
 - b. Petugas Perekam Data mencetak dan menerbitkan SKTS pemohon yang ditandatangani Kepala Instansi Pelaksana dengan alat Scan; dan
 - c. Menyerahkan SKTS kepada pemohon.
8. Untuk pencatatan kelahiran bagi WNI, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:
- Berdasarkan Berkas Pelaporan Kelahiran yang diterima Desa, Kecamatan melakukan:
- a. Verifikasi dan validasi terhadap Surat Keterangan Kelahiran beserta berkas persyaratan; dan
 - b. Melakukan perekaman berdasarkan Formulir Pelaporan Kelahiran, kecuali data saksi.
9. Untuk pencatatan kelahiran bagi WNA, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab menerima dan melakukan konsolidasi

perubahan data kependudukan dari instansi pelaksana serta mengirimkan perubahan data tersebut kepada Desa.

10. Untuk pencatatan lahir mati bagi WNI, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:

Berdasarkan Berkas Pelaporan Lahir Mati yang diterima Desa, Kecamatan melakukan:

- a. Menerima dan meneliti formulir Surat Keterangan Lahir Mati lembar ke-2 beserta berkas persyaratan dari Desa; dan
- b. Melakukan perekaman data formulir Surat Keterangan Lahir Mati dan menyimpan berkas pelaporan sebagai arsip.

11. Untuk pencatatan kematian bagi WNI, kecamatan mempunyai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab:

Berdasarkan berkas pelaporan kematian yang diterima dari Desa, kecamatan melakukan:

- a. Menerima dan meneliti formulir Surat Keterangan Kematian lembar ke-2 beserta berkas persyaratan dari kelurahan; dan
- b. Melakukan perekaman data formulir Surat Keterangan kematian, dan menyimpan berkas persyaratan sebagai arsip.
- c.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Camat Pundong, Bobby Setiawan,¹ diperoleh keterangan mengenai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab kecamatan sebagai berikut:

¹ Wawancara pada tanggal 28 Desember 2009

1. Kedudukan kecamatan secara jelas tertulis dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan, pada Pasal 10 yang menyebutkan bahwa Bupati memberikan penugasan kepada Kecamatan dan Desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan tugas pembantuan. Di sini terlihat bahwa kedudukan Kecamatan dan Desa dalam Sistem Penyelenggaraan/Pelayanan Administrasi Kependudukan adalah sama, yaitu sebagai penyelenggara dan pelayanan administrasi kependudukan di tingkat bawah sesuai dengan tugas/kewenangan yang diberikan oleh Bupati lewat instansi pelaksana (Disdukcapil). Hal ini juga sesuai dengan Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan se Kabupaten Bantul pada Pasal 6 huruf m, yaitu mengelola administrasi kependudukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Tugas Kecamatan sebagai salah satu penyelenggara administrasi kependudukan seperti yang tercantum dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Pasal 4 ayat (2) huruf f, yang berbunyi “penugasan kepada Kecamatan dan Desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan”. Tugas pembantuan di sini adalah tugas/kewenangan yang diberikan kepada kecamatan oleh Bupati lewat Disdukcapil untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan administrasi kependudukan yang dijabarkan pada Peraturan

Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008.

3. Fungsi Kecamatan sebagai salah satu penyelenggara administrasi kependudukan didasarkan pada Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan se-Kabupaten Bantul Pasal 12 huruf a nomor 5 dan 7 huruf b dan huruf c yang dipertegas dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008.
4. Peran Kecamatan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan adalah sebagai penyelenggara dan pengelola administrasi kependudukan tingkat kecamatan sesuai dengan tugas dan kewenangan yang diberikan oleh Bupati lewat instansi pelaksana (Disdukcapil). Dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan, kecamatan bertanggung jawab kepada Bupati lewat instansi pelaksana (Disdukcapil).
5. Hubungan kerja antara kecamatan sebagai salah satu unsur penyelenggara administrasi kependudukan dan instansi pelaksana (Disdukcapil) dalam pelaksanaan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul tidak jelas disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan maupun dalam Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008. Akan tetapi

jika melihat kepada kedudukan, tugas dan fungsi kecamatan yang terdapat pada peraturan-peraturan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hubungan antara kecamatan dan instansi pelaksana dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil adalah sebatas koordinasi, fasilitasi dan mediasi penyelenggaraan/pelayanan administrasi kependudukan.

Wawancara dengan Camat Banguntapan, Sukendro, SH.², diperoleh keterangan mengenai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab kecamatan sebagai berikut:

1. Dalam proses pemberian pelayanan kepada masyarakat secara umum masyarakat bisa menerima terhadap pelayanan yang selama ini telah diberikan kepada masyarakat karena masyarakat menyadari dan merasa butuh pelayanan yang baik oleh pemerintah. Sebagai pelayan publik selalu berusaha memberikan pelayanan cepat, tepat dan prima, agar masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang telah diberikan. Setiap permohonan baik KTP, KK dan lain-lain, kita selalu meneliti dan memberikan pelayanan sesuai prosedur dan memberikan penjelasan kepada setiap pemohon yang belum paham tentang prosedur yang ada sekaligus mensosialisasikan kepada masyarakat luas tentang tata cara, persyaratan dan prosedur surat-surat yang dimohonkan.
2. Dalam memberikan pelayanan KTP, untuk Kecamatan Banguntapan sudah jauh lebih maju dibandingkan tahun sebelumnya. Untuk proses pembuatan KTP bisa dilayani 3 hari maksimal KTP sudah jadi dan untuk pemohon

² Wawancara pada tanggal 29 Desember 2009

yang emndesak misalnya untuk mengurus ke rumah sakit, kita dapat memberikan pelayanan lebih cepat lagi. Hal ini juga berlaku untuk pelayanan Kartu Keluarga (KK). Untuk pelayanan dispensasi akte kelahiran, kami juga telah berusaha untuk memberikan pelayanan secara cepat sepanjang persyaratan telah terpenuhi/lengkap.

3. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, setiap kebijakan-kebijakan dari Pemda Kabupaten Bantul, kami selalu menindaklanjuti bahkan mensosialisasikan kepada masyarakat baik itu Perda, Peraturan Perundang-Undangan, tidak hanya kependudukan bahkan aturan peraturan perundang-undangan apapun, atau perda yang harus disampaikan kepada masyarakat sudah kita lakukan sosialisasi secara bertahap. Untuk KTP yang terlambat maupun dispensasi akte kelahiran, sudah disosialisasikan secara langsung kepada masyarakat, bahkan kita sudah memberlakukan Perda yang mengatur tentang KTP yang terlambat dan dikenakan sanksi.
4. Peran kecamatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan penyampaian kebijakan-kebijakan Pemda sangat tepat dan strategis karena langsung kepada masyarakat yang bermacam-macam karakternya.

Wawancara dengan Ateng Kadaryanto,³ Kepala Seksi Tata Pemerintahan di Kecamatan Pajangan diperoleh keterangan mengenai tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab kecamatan sebagai berikut:

³ Wawancara pada tanggal 30 Desember 2009

1. Kecamatan mempunyai kedudukan sebagai penyelenggara sebagian urusan administrasi kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah.
2. Fungsi kecamatan yaitu memberikan pelayanan dan mensosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam pelaksanaan administrasi kependudukan kepada masyarakat.
3. Kecamatan mempunyai peran yang sangat strategis dan penting karena kecamatan langsung melayani masyarakat dengan berbagai macam keperluannya.
4. Tanggung jawab kecamatan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan diwujudkan dalam pemberian solusi apabila terjadi kendala dan permasalahan dalam penyelenggaraan administrasi kependudukan.

B. Penyelesaian Hukum Apabila Terjadi Permasalahan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bantul

Apabila terjadi permasalahan dalam pelayanan administrasi kependudukan maka sebelumnya perlu dipahami dahulu tentang pengertian permasalahan. Permasalahan dalam hal ini adalah yang diakibatkan oleh kesalahan dalam pelayanan sehingga menimbulkan akibat hukum yang berdampak kerugian pada pelanggan atau pihak lain.

Permasalahan terkait dengan pelayanan administrasi kependudukan di kecamatan dapat dibedakan ke dalam dua hal, yaitu permasalahan yang bersifat intern dan ekstern. Hemat penulis permasalahan yang bersifat intern adalah permasalahan yang disebabkan oleh karena kesalahan terkait dengan

fasilitas sarana dan prasarana ataupun yang bersifat administrative sehingga menyebabkan proses pelayanan KK dan KTP terganggu, misalnya kerusakan computer, keterlambatan blangko KK maupun KTP dari Disdukcapil, petugas berhalangan masuk kerja dan sebagainya. Sedangkan permasalahan ektern adalah yang berasal dari luar kecamatan yang mungkin itu berasal dari warga masyarakat atau karena atas rekomendasi atasan untuk tujuan tertentu.

Secara Organisasitoris Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, khususnya dalam rangka penyelenggaraan administrasi kependudukan apabila terjadi permasalahan yang berkompetensi untuk menyelesaikan masalah adalah antara laian :

1. Bupati Bantul (pemberi mandate)
2. Sekretaris Daerah/Sekda atas nama Bupati melaksanakan tugas-tugas Bupati
3. Kepala Disdukcapil (penerima mandate dan fasilitator penyelenggaraan administrasi kependudukan)
4. Kepala Bagian Hukum
5. Camat/Kecamatan
6. Lurah Desa dan
- 7. Dukuh**

Untuk permasalahan yang yang diakibatkan oleh karena kesalahan administrative atau fasilitatif maka penyelesaiannya difasilitasi oleh Disdukcapil, misalnya blangko KK/KTP yang terlambat atau gangguan fasilitas pelayanan (perangkat SIAK) dan sebagainya. Permasalahan yang

demikian tidaklah terlalu sulit untuk segera diatasi. Akan tetapi permasalahan yang menimbulkan dampak hukum maka penyelesaiannya kadang kala harus melibatkan pejabat birokrasi dan bahkan diluar pejabat birokrasi, misalnya KTP ganda yang disalahgunakan untuk kepentingan yang menimbulkan kerugian pada pihak lain seperti untuk nikah lagi diluar sepengetahuan istri (KTP palsu) atau pelayanan salah prosedur.

Salah satu contoh adalah kasus yang pernah terjadi di kecamatan pajangan yaitu KTP ganda, yaitu seorang bernama Muhammad Sukirman yang telah beristri dan berdomisili serta mempunyai KTP beralamat di desa Bangunjiwo kecamatan kasihan kabupaten Bantul,. dengan tujuan ingin nikah lagi dengan seorang perempuan dari Lumajang Jawa Timur dia akan melangsungkan pernikahan di singapura tanpa sepengetahuan istri pertama dengan jalan yang ia tempuh bisa memiliki KTP dengan domisili di dusun Kabrokan Desa Sendangsari kecamatan pajangan. Istri pertama mengetahui dan komplek pada kantor camat pajangan. Setelah ditelusuri dengan bantuan Inspektorat Kabupaten Bantul akhirnya diketahui siapa yang membantu fasilitasi sehingga terbit KTP kecamatan pajangan yaitu tentunya petugas operator computer. Akibat dari peristiwa ini secara administrasi kepegawaian sebenarnya siapa yang berwenang menjatuhkan sangsi, karena di satu sisi petugas adalah staf pelaksana dari disdukcapil dan di sisi lain ia adalah staf seksi pemerintahan kecamatan pajangan.

Sedangkan kesalahan atau pelanggaran hukum yang disebabkan oleh pejabat birokrasi terkait dengan penerbitan kartu keluarga dan kartu tanda

penduduk maka jalan penyelesaiannya adalah diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu contoh penyelesaian kasus di kabupaten Bantul yang diselesaikan Peradilan adalah Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 02/G/2009/PTUN YK, yaitu Suhadi Slamet SE, warga desa Sumber Agung melawan Lurah Desa Sumber Agung. yang Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor 183/94 tertanggal 2 Juni 2009 memberikan kuasa kepada :

1. Sukardiyono, SH., Asisten Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul,
2. Suarman SW, SH., MH, Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul ;
3. Sutinah, SH. M.Hum; Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul;
4. Andhy Soelystyo, SH. M.Hum; Kepala Sub Bagian Peraturan Perundang-undangan.

Pada kasus ini permasalahan diantaranya adalah adanya beberapa KTP ganda yang digunakan untuk disalahgunakan dalam hak pilih. Berdasarkan pencermatan dari Majelis hakim PTUN Yogyakarta tersebut permasalahan KTP pada petitum tidak dicantumkan, sehingga dengan demikian hakim menganggap gugatan tidak jelas yang kemudian akhirnya dalam putusannya menolak gugatan penggugat.

Kecuali permasalahan yang menimbulkan dampak hukum administrasi disini penulis juga mengungkapkan hambatan-hambatan yang dijumpai di kecamatan dan cara penyelesaiannya atau bagaimana mengatasinya.

Wawancara dengan Camat Pundong Drs. Bobby Setiawan,⁴ diperoleh keterangan mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab institusi kecamatan sebagai berikut:

1. Kendala-kendala yang sering ditemui di kecamatan dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan dapat dibagi dua, teknis dan non teknis. Untuk kendala teknis biasanya terdapat masalah pada *software* atau program siak (sering *trouble*) dan masalah *hardware* seperti komputer dan printer sering rusak. Untuk non teknis biasanya masyarakat masih kurang kesadarannya akan pentingnya administrasi kependudukan dan masih banyak yang belum tahu prosedur pengurusan dokumen-dokumen kependudukan. Untuk aparat pemerintahan desa dan masyarakat masih perlu diberikan pemahaman dan sosialisasi mengenai administrasi kependudukan.
2. Selama ini mekanisme pelaksanaan pertanggungjawaban kecamatan dalam pelaksanaan administrasi kependudukan adalah memberikan laporan kependudukan rutin bulanan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dan sering diadakan rapat koordinasi antara kecamatan se-Kabupaten Bantul dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam rapat koordinasi tersebut

⁴ Wawancara pada tanggal 28 Desember 2009

membahas permasalahan dan kendala-kendala di kecamatan dan solusinya dalam pelaksanaan pelayanan dan penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Selanjutnya berdasarkan hambatan-hambatan tersebut, Kecamatan Pundong berupaya mengatasinya dengan cara sebagai berikut:

1. Upaya kecamatan selama ini menghadapi kendala-kendala di atas adalah untuk *software* dan *hardware* sial adalah memperbaiki dan melaporkan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil jika ada masalah pada perangkat tersebut. Dan untuk masalah non teknis dari kecamatan memberikan arahan dan petunjuk kepada warga masyarakat dan pamong desa (dukuh) yang meminta dokumen kependudukan mengenai prosedur pengurusan dokumen kependudukan.
3. Namun mulai akhir tahun 2009, dengan diberikannya SK Operator SIAK (KTP dan KK) di kecamatan sebagai pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil maka diharapkan mekanisme pertanggungjawaban akan lebih mudah dan cepat melalui operator tersebut.
4. Pelayanan administrasi kependudukan yang telah dilaksanakan selama ini sebenarnya telah memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat, karena dalam pelaksanaannya telah menyentuh langsung kepada warga masyarakat dengan pembuatan KTP dan KK di tingkat kecamatan. Hal tersebut mempermudah dan mempercepat akses warga masyarakat dalam kepengurusan dokumen kependudukan. Hanya saja masih diperlukan suatu acuan yang jelas dan tegas seperti standar pelayanan minimal dan

dukungan SDM serta peralatan yang memadai untuk memenuhi upaya pencapaian pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Dan tak lupa sosialisasi kependudukan kepada masyarakat perlu untuk ditingkatkan agar tingkat kesadaran masyarakat tentang pentingnya dokumen kependudukan juga meningkat.

Kemudian wawancara dengan Sukendro, SH.⁵, Camat Banguntapan diperoleh keterangan mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab institusi kecamatan sebagai berikut:

1. Sebagai petugas pelayan masyarakat, harus selalu berusaha memberikan pelayanan secara maksimal, namun tentu saja masih ditemui kendala-kendala seperti permohonan dari daerah dan desa sering sekali kurang lengkap berkas persyaratannya, bila ada perubahan tidak didukung dokumen yang lain dan terbatasnya petugas pelayanan. Kita hanya berharap kepada masyarakat agar benar-benar mentaati dan memenuhi segala persyaratan dan aturan yang ada agar tidak menyulitkan dirinya sendiri maupun menghambat proses pelayanan
2. Apabila terjadi permasalahan dalam administrasi kependudukan, tanggung jawab kecamatan adalah memfasilitasi dan meneruskan kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai instansi yang mempunyai kewenangan dalam urusan kependudukan

⁵ Wawancara pada tanggal 29 Desember 2009

3. Sebagai perangkat kecamatan dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat harus saling bekerjasama dan saling mengisi serta koordinasi baik dengan camat, sekcama maupun seksi-seksi yang ada.

Selanjutnya berdasarkan hambatan-hambatan tersebut, Kecamatan Banguntapan berupaya mengatasinya dengan cara sebagai berikut:

1. Dalam hal mengatasi kendala tersebut adalah perlu dilakukan upaya memberikan informasi kepada aparat di tingkat pedukuhan/desa yang berkaitan dengan persyaratan yang harus dipenuhi, serta memaksimalkan petugas yang ada.
2. Untuk memberikan data yang terbaru dan sebagai pertanggungjawaban kita selalu melaporkan secara rutin ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tiap bulan dan triwulan.
3. Untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat diperlukan penambahan sarana dan prasarana yang memadai, serta petugas yang terampil.

Wawancara dengan Ateng Kadaryanto,⁶ Kepala Seksi Tata Pemerintahan di Kecamatan Pajangan diperoleh keterangan mengenai hambatan-hambatan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggung jawab institusi kecamatan sebagai berikut:

1. Masih terdapat beberapa permohonan yang berkaitan dengan administrasi kependudukan yang berasal dari desa maupun dari Dinas Kependudukan

⁶ Wawancara pada tanggal 30 Desember 2009

sering tidak lengkap persyaratannya, sehingga menyebabkan permohonan tersebut tidak dapat diproses di kecamatan.

2. Dalam hal terjadi perubahan yang berkaitan dengan dokumen kependudukan, pelaksanaan administrasinya menemui kendala karena kadang-kadang tidak didukung dengan dokumen yang dibutuhkan.
3. Pelaksanaan pelayanan administrasi kependudukan di kecamatan banyak menemui kendala karena petugas yang ada di kecamatan jumlahnya terbatas dan menangani tugas-tugas yang lain.

Selanjutnya berdasarkan hambatan-hambatan tersebut, Kecamatan Pajangan berupaya mengatasinya dengan cara sebagai berikut:

1. Memberikan informasi yang lengkap kepada aparat di tingkat pedukuhan/desa yang berkaitan dengan persyaratan yang harus dipenuhi dalam pelayanan administrasi kependudukan
2. Melaksanakan pelaporan, koordinasi dan konsultasi dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil secara rutin setiap bulan dan setiap triwulan.
3. Memaksimalkan petugas pelayanan yang ada di kecamatan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan serta pembahasan yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pemerintah Kecamatan dalam proses pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Bantul ditinjau dari peraturan perundang-undangan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan juncto Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Pelaksanaan tugas ini didasarkan pada asas tugas pembantuan dari Bupati kepada Camat melalui instansi pelaksana yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, namun demikian berdasarkan data-data dari hasil penelitian baik penelitian yuridis dan penelitian lapangan khususnya di kecamatan masih ada kekurangan yaitu tentang substansi dan eksistensi kecamatan sebagai perangkat daerah yang melaksanakan kegiatan

pelayanan administrasi kependudukan atas dasar perda atau perbup di bawah Disdukcapil. Pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggungjawab kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan di kabupaten Bantul berdasarkan hasil penelitian di lapangan yaitu berdasarkan pendapat petugas pelayanan KK dan KTP adalah melayani masyarakat sesuai Perda Nomor 26 tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan, kebawah memfasilitasi yang bertujuan untuk memperlancar layanan dan terwujudnya layanan prima, sedangkan ke atas adalah melaksanakan perintah Bupati lewat Instansi pelaksana (Disdukcapil). Selain itu kecamatan bertanggungjawab melaporkan tentang kependudukan pada Bupati lewat Disdukcapil secara periodic. Untuk urusan legalisir KK dan KTP dilayani di Disdukcapil Pelaksanaan tugas, fungsi, peranan dan tanggungjawab kecamatan dalam pelayanan administrasi kependudukan di kabupaten Bantul berdasarkan hasil penelitian di lapangan yaitu berdasarkan pendapat petugas pelayanan KK dan KTP adalah melayani masyarakat sesuai Perda Nomor 26 tahun 2008 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan, kebawah memfasilitasi yang bertujuan untuk memperlancar layanan dan terwujudnya layanan prima, sedangkan ke atas adalah melaksanakan perintah Bupati lewat Instansi pelaksana (Disdukcapil). Selain itu kecamatan bertanggungjawab melaporkan tentang kependudukan pada Bupati lewat Disdukcapil secara periodic. Untuk urusan legalisir KK dan KTP dilayani di Disdukcapil

2. Penyelesaian hukum apabila terjadi permasalahan terkait dengan penyelenggaraan Administrasi Kependudukan maka jalan penyelesaiannya adalah dengan melibatkan komponen Instansi terkait di bawah fasilitasi Kantor Disdukcapil. Instansi/pejabat dibawah kecamatan seperti: Lurah desa, Dukuh dan Instansi tingkat atasnya, dalam hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Inspektorat Daerah Kabupaten Sekda dan lain – lain atas nama Bupati, dan upaya terakhir adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

B. Saran

1. Mengacu pada kewenangan bahwa urusan Kependudukan berdasar Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan berada pada Kantor Didukcapil namun dalam praktek kenyataannya berdasar pada Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2006 Tentang penyelenggaraan administrasi Kependudukan maka sebaiknya apabila proses pelayanan administrasi kependudukan yang dalam hal ini urusan pelayanan Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk diselenggarakan di kecamatan maka kecamatan lebih berfungsi sebagai Unit Pelayanan Tehnis (UPT) sehingga dengan demikian keberadaan Perda Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan dan Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda

Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 perlu disempurnakan lagi, yaitu ada pasal yang menunjukkan kecamatan sebagai Unit pelayanan teknis

2. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di dalam layanan yang sederhana, cepat dan mudah maka sebaiknya layanan legalisasi KK dan KTP juga diselenggarakan/dilayani di kecamatan sehingga. Penanganan KK, KTP termasuk legalisasinya ini merupakan satu kesatuan

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- A. Mukhtie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Malang, Bayumedia
- AV. Dicey, 1971, *An Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, London, English Language Book Society and Mac Hillan
- Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- _____, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH-UII
- Bambang Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Bayu Surianingrat, 1980, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta, Bina Aksara
- Daniel S. Salosa, 2005, *Mekanisme, Persyaratan dan Tata Cara Pilkada Langsung Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, Yogyakarta, Media Pressindo
- E. Utrecht, 1957, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta, Penerbitan dan Balai Buku Indonesia
- Gerry Stoker, 1999, *The Politics of Local Government*, London, Mc. Millan
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia
- Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Sinar Harapan
- J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta
- Marsono, 2005, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, Jakarta, CV Eka Jaya

- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta
- Ni'matul Huda, 2005, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Oemar Senoadji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Seruling Masa
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, PT. Bina Ilmu
- Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press
- Rochmat Soemitro, 1976, *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, Bandung, Eresco
- Rozali Abdullah, 2002, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada
- SF. Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press
- SH. Sarundajang, 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press
- _____, 1989, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, CV Rajawali

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Pemerintah RI Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan se-Kabupaten Bantul

Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Peraturan Bupati Bantul Nomor 94 Tahun 2007 tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kecamatan se-Kabupaten Bantul

Peraturan Bupati Bantul Nomor 51 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 26 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan