

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana yang tertera dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu seluruh aktifitas dalam kehidupan warga Negara diatur berlandaskan hukum. Sebagai Negara hukum tugas pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Hal ini merujuk pada rumusan tujuan Negara yang tercantum dalam alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "... untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa...".

Cita-cita tersebut juga termasuk dalam sistem Negara kita yang menganut sistem *welfare state* atau Negara kesejahteraan yakni semua kebijakan pemerintah harus bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya baik pemerintah maupun daerah. Untuk mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga Negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, Negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Pemerintah telah berupaya mewujudkan kesejahteraan melalui pembangunan sektor perumahan, industri, perdagangan dan lain-lain.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Berdasarkan paradigma tersebut aparat Pemerintah Daerah khususnya aparat Pemerintah Kecamatan dituntut untuk memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat.

Dalam bidang pemerintahan pembangunan diarahkan untuk menciptakan aparatur yang lebih efisien, efektif, bersih, dan beribawa serta mampu melaksanakan tugas umum Pemerintah dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan Negara. Sehingga dalam hubungan ini kemampuan aparatur pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, megawasi,serta mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka Camat dan Wali Nagari sebagai bagian dari aparatur Pemerintah abdi Negara dan abdi masyarakat senan tiasa dituntut mempunyai pengetahuan, keterampilan, etos kerja berkualitas tinggi, motifasi kerja bahkan menjadi teladan ataupun panutan bagi lingkungan masyarakat yang ada di Kecamatan X Koto Singkarak.

Didalam Pasal 18 ayat (1) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tersebut dibagi lagi dalam daerah Kecamatan yang memiliki wewenang membina dan mengawasi desa dan/ atau kelurahan yang ada dalam pemerintahan. Di daerah-daerah yang bersifat otonom semua aturan akan ditetapkan dengan undang-

undang. Kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap Pemerintahan Daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.¹

Didalam negara hukum saat ini, lapangan hukum Administrasi Negara menjadi lebih luas, hal ini karena ikut campurnya pemerintah dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, maka tugas dari administrasi negara menjadi lebih banyak karena harus melayani kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat. Administrasi negara mempunyai wewenang yang luas untuk melakukan berbagai tindakan hukum dalam rangka melayani kepentingan masyarakat atau mewujudkan kesejahteraan umum, dan untuk melakukan tindakan itu diperlukan instrumen hukum.²

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, melainkan sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan, status kecamatan kini merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang tertera dengan jelas dalam Pasal 209 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 yakni, “Perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan³”.

Camat tidak lagi berkedudukan sebagai kepala wilayah Kecamatan dan sebagai alat pemerintah pusat dalam menjalankan tugas - tugas dekonsentrasi, Namun telah beralih menjadi perangkat daerah yang memiliki sebagian

¹ Sunarno Siswanto, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 4.

² Ridwan HR, 2007, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 17

³ http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf, Di akses pada tanggal 8-04-2017, pukul 14:19 wib

kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pada pasal 225 ayat 1 tertuang beberapa tugas pokok dan fungsi Camat yaitu :

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan umum;
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
- e. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
- g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;
- h. Melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
- i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah terlebih setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang demikian luas oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Namun Berbagai isu yang muncul di kalangan masyarakat, ternyata

hak pelayanan yang diterima oleh masyarakat atau perorangan terasa belum memenuhi harapan semua pihak baik dari kalangan masyarakat umum maupun dari kalangan pemerintah nagari sendiri.

Tugas Camat dalam melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan dan pada huruf (g) disebutkan salah satu tugas camat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di Kecamatan X Koto Singkarak. Dari penjelasan diatas jelas, peran Camat sebagai aparatur nagari sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan administrasi nagari dan pelayanan masyarakat di dalam pemerintahan nagari, Camat diembankan tugas untuk membina dan mengawasi pemerintah Desa/Kelurahan demi terciptanya suatu pelayanan administrasi nagari yang maksimal. Kecamatan X Koto Singkarak adalah salah satu Kecamatan dibawah pemerintah kabupaten Solok yang memiliki jumlah Desa/Nagari yang cukup banyak yakni 8 Desa/Nagari (Aripan, Kacang, Koto Sani, Saning Baka, Singkarak, Sumani, Tanjung Alai dan Tikalak) yang tugasnya menjalankan amanat undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun dari pengamatan awal penulis terdapat beberapa nagari yang belum menjalankan tugas pelayanan terhadap administrasi nagari masyarakat secara maksimal. Mengingat banyaknya nagari serta jumlah penduduk yang tidak sedikit, dibutuhkan seorang pemimpin kecamatan yang kompeten dalam menjalankan perannya membina dan mengawasi pelayanan masyarakat. Untuk kepentingan penelitian, waktu, dana serta sumberdaya penulis hanya memfokuskan penelitian ini di 2 (dua) desa/nagari yang ada di

Kecamatan X Koto Singkarak yakni desa/nagari Singkarak dan Sumani, alasan penulis memilih kedua desa ini karena berdasarkan pengamatan penulis masih terdapat beberapa keluhan masyarakat terhadap pelayanan diberikan oleh pemerintah baik pembangunan fisik maupun pelayanan administrasi.

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian berjudul “ **PELAKSANAAN KEWENANGAN CAMAT DALAM MEMBINA DAN MENGAWASI PENYELENGGARAN KEGIATAN NAGARI DI KECAMATAN X KOTO SINGKARAK.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti menetapkan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Camat dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Nagari di Kecamatan X Koto Singkarak?
2. Hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan kewenangan camat tentang penyelenggaraan kegiatan Nagari di Kecamatan X Koto Singkarak?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan Camat dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Nagari di Kecamatan X Koto Singkarak.

2. Untuk mengetahui hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan kewenangan Camat tentang penyelenggaraan kegiatan Nagari di Kecamatan X Koto Singkarak.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang ditulis berupa :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil penelitian tersebut kedalam bentuk tulisan.
 - b. Menerapkan teori-teori yang telah diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan praktek lapangan.
 - c. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang hukum pada umumnya maupun hukum Administrasi Negara pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur dan dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.
2. Manfaat Praktis
 - a. Menambah wawasan penulis mengenai pelaksanaan kewenangan Camat di Kecamatan X Koto Singkarak.
 - b. Sebagai masukan yang membangun guna meningkatkan kualitas pelaksanaan kewenangan Camat di Kecamatan X Koto Singkarak.
 - c. Menambah wawasan prangkat desa dan masyarakat mengenai pelaksanaan Kewenangan Camat di Kecamatan X Koto Singkarak.

E. Metode Penelitian

Untuk dapat dilaksanakannya penelitian yang baik diperlukan metode pelaksanaan agar didapatkan hasil atau jawaban yang objektif, tepat, dan dapat

dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini metode yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode empiris (yuridis sosiologis), yaitu metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan cara mempelajari hukum positif dari objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.⁴ Dalam hal ini penulis mempelajari aturan hukum tentang kewenangan Camat dalam membina dan mengawasi Nagari di Kecamatan X Koto Singkarak, dan memperhatikan bagaimana peranan Camat atas kewenangan yang ada pada kecamatan, di Nagari Sumani dan Nagari Singkarak di Kecamatan X Koto Singkarak.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang teliti tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama atau dalam rangka menyusun teori-teori baru.⁵ Dalam penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran bagaimana pelaksanaan kewenangan Camat dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/ atau Kelurahan terkait Undang-Undang

⁴ Ronny Hanitidjo Soemitro, 1998, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia, Jakarta, hlm 9

⁵ Soerjono Soekanto, 1998, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 10

Nomor 23 tahun 2014 tentang pemeritah daerah di Kecamatan X Koto Singkarak.

3. Sumber dan Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan yaitu:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh sebagai hasil dari penelitian lapangan. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku masyarakat melalui penelitian.⁶ Data ini juga dapat diperoleh melalui wawancara yang dilakukan di Kantor Kecamatan X Koto Singkarak, di Nagari Sumani dan Nagari Singkarak yang ada di Kecamatan X Koto Singkarak Kabupaten Solok.

b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya. Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini, bahan hukum tersebut terdiri atas ;

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas.⁷

Bahan-bahan penelitian yang berasal dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan, Beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penulisan, antara lain;

⁶ *Ibid*, hlm 11

⁷ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Palu, hlm 47

1. Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
 2. Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
 3. Peraturan Pemerintah Nomor. 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan
 4. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari
 5. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari
 6. Peraturan Daerah provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari.
 7. Peraturan Bupati Solok Nomor 25 Tahun 2016 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Bupati Kepada Camat Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Solok
2. Bahan hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum tersebut besumber dari ;
- a. Buku-buku
 - b. Tulisan ilmiah dan makalah
 - c. Hasil penelitian yang sebelumnya maupun yang seterusnya.
3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti :

- a. Kamus-kamus hukum
- b. Kamus besar bahasa Indonesia

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data, penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah teknik memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden dengan menggunakan alat yang digunakan *interviewguide* (panduan wawancara).⁸

Wawancara yang digunakan penulis adalah wawancara yang semi terstruktur. Maksudnya, daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan kepada responden yang kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid, dimana wawancara tidak berpedoman kepada daftar pertanyaan. Diantaranya yang diwawancarai yaitu ;

1. Pemerintah Daerah kecamatan X Koto Singkarak (bidang-bidang yang berkaitan dengan pemerintahan kecamatan X Koto Singkarak)
2. Pemerintahan desa yang terdapat di kecamatan X Koto Singkarak dalam pemerintahan nagari

⁸ Moh Nazir, 2009, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 193-194

3. Masyarakat Nagari yang berada di kecamatan X Koto Singkarak.

b. Penentuan Populasi dan Sampel

Populasi merupakan jumlah keseluruhan dari unit analisis data, yang cirri-cirinya akan diduga dalam skripsi ini yang dijadikan populasi penelitian adalah Camat di Kecamatan X Koto Singkarak, beberapa Wali Nagari yang ada di Kecamatan X Koto Singkarak dan Masyarakat Kecamatan X Koto Singkarak .

Pengambilan sample terhadap Camat, Wali Nagari, dan Masyarakat Kecamatan X Koto Singkarak dengan menggunakan “Purposive Sampling” yaitu berarti sample dengan tujuan yang hendak digambarkan dan dicapai. Dalam hal ini penulis memilih Camat, Wali Nagari, dan Masyarakat Kecamatan X Koto Singkarak yang benar-benar memiliki kualitas dalam pelaksanaan tugasnya sehingga yang dijadikan sample dapat menjamin penelitian.

Responden yang dianggap dapat mewakili Populasi dan mencapai tujuan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Camat di Kecamatan X Koto Singkarak sebanyak 1 orang
2. Wali Nagari yang berada di Kecamatan X Koto Singkarak 2 orang
3. Masyarakat Nagari Sumani dan Singkarak di Kecamatan X Koto Singkarak 3 orang

c. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang dilakukan melalui dokumen-dokumen yang ada dan data tertulis dari para pakar.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan dilapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Cara pengolahan data tersebut yaitu melalui proses editing.

Editing adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensinya, jawaban atau informasi, relevansi bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau didapat oleh penulis.⁹

b. Analisis Data

Setelah data diperoleh dan diolah, maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan statistik (angka-angka), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan termasuk data yang penulis peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara terperinci mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian deskriptif.¹⁰

⁹ Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm 264

¹⁰ Mardalis, 1995, *Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm 26