

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan nasional Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Pancasila dan UUD 1945 menganut suatu sistem yang berasas persatuan dan kesatuan. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 berbunyi “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”¹, dan sila ketiga dari Pancasila yang berbunyi “kesatuan dan persatuan Indonesia”². Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara dengan prinsip hukum, yang secara tegas diisyaratkan pada pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “negara Indonesia adalah negara hukum”³. Yang dimaksud negara hukum ialah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negara⁴. Sebagai konsekwensi negara hukum, dalam tataran praktek ketatanegaraan, segala bentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan hukum. Asas ini kemudian menjadi pedoman pembinaan serta pengembangan kelembagaan dan perlengkapan negara. Dengan demikian, lembaga-lembaga negara ditingkat nasional sampai daerah mesti disusun dan diorganisir sehingga mencerminkan pembagian wilayah dan pemerataan pembangunan.

Dalam upaya menjalankan roda pemerintahan negara, sudah barang tentu dituntut dibentuknya satu struktur organisasi negara yang berfungsi sebagai suatu

¹ Lihat UUD 1945

² Lihat Pancasila

³ Op.cit

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar HTN Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta 1983:153

sistem. Hal ini penting sekali, karena tugas yang diemban negara sangat kompleks, sehingga perlu penanganan secara komprehensif.

Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara. Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks. Pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan⁵. Dan juga mengingat negara merupakan suatu organisasi raksasa yang harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi, maka sebagai konsekwensi logis jika penataan dan menajerial organisasi negara dirumuskan dalam tingkatan-tingkatan dan pembagian serta pendelegasian kekuasaan.

Para perumus UUD 1945 dari awal sudah menyadari bahwa untuk efisiensi dan efektifitas serta demi mencapai hasil pembangunan yang maksimal dalam penyelenggaraan negara, maka wilayah teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi dalam wilayah pusat dan daerah, yang terdiri atas daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Pemikiran ini terermin dengan tegas pada Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu dalam pasal 18 ayat 1, yang selengkapnya berbunyi: “negara kesatuan republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan sendiri yang diatur dalam undang-undang”⁶.

Berdasarkan sistem pemerintahan dan menurut UUD 1945 yang memberikan keleluasan kepada daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota untuk

⁵ Syaukani HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002:20

⁶ Lihat UUD 1945

menyelenggarakan otonomi daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang pemerintahan daerah. 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. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah 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 nasional⁷. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah tersebut dilaksanakan atas dasar prinsip-prinsip demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah yang dilaksanakan saat ini berdasarkan peraturan perundang-undangan memang dititik beratkan pada pemerintahan daerah kabupaten dan kota (asas desentralisasi). Untuk mempermudah pelayanan yang menjadi hak masyarakat, titik berat otonomi daerah harus ada di Kabupaten/Kota⁸. Pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta memberikan pelayanan

⁷ Lihat penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁸ Op.Cit. 2002:282

kepada masyarakat. Agar hasil-hasil pembangunan dapat tercapai dan merata secara efektif, efisien dan dirasakan manfaatnya. Untuk mencapai maksud itu para pejabat di daerah-daerah membantu penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kesejahteraan sosial melalui pembangunan daerah⁹. Maka pengelolaannya harus dapat diselenggarakan dengan sebaik-baiknya. Dari sekian banyak faktor yang akan menentukan berhasil atau tidaknya roda pembangunan di daerah, maka salah satu yang penting dan menentukan adalah faktor peraturan perundang-undangan yang mengatur merupakan pedoman dan landasan bagi kebijakan dan pijakan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Kota Bekasi adalah bagian dari provinsi Jawa Barat yang menyelenggarakan sistem pemerintah otonom. Sebagai daerah otonom yang terpisah dari daerah kabupaten Bekasi, yang dibentuk berdasarkan UU No.09 Tahun 1996 Tentang Pembentukan Kotamadya Bekasi. Secara geografis dan politis, posisi kota Bekasi sangat strategis dan menjadi penyangga Jakarta, karena berbatasan langsung dengan ibu kota negara republik ini. Melihat kedudukannya tersebut, maka daerah Kota Bekasi sangat strategis ditinjau dari segi politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan¹⁰. Pada berbagai bidang masih dalam tahap perkembangan tak terlepas dari kompleksitas masalah yang dihadapi. Kota Bekasi terdiri dari beberapa kecamatan.

Sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah yang dititik beratkan pada daerah kabupaten/kota dan dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan. Dan ditegaskan pula, bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan

⁹ Pipin Sarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005:1

¹⁰ Lihat Penjelasan UU No. 9 Tahun 1996 Tentang Pembentukan Kotamadya DT II Bekasi

pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan *antarsusunan pemerintahan*¹¹. Dalam tataran praktisnya **kepala daerah** kabupaten/kota memberikan pelimpahan sebagian kewenangannya kepada kecamatan sebagai perangkat daerah yang dipantau dan dievaluasi penyelenggaraan pemerintahannya. Pada umumnya ketika bupati atau walikota memberikan pelimpahan sebagian kewenangannya kepada kecamatan dilegalkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) atau Keputusan/Peraturan Kepala Daerah Kabupaten atau Kota yang berisi aturan atau petunjuk pelaksana berdasarkan peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Penyelenggara pemerintahan kota Bekasi, yaitu Walikota bersama-sama DPRD Kota Bekasi telah mengeluarkan Peraturan Daerah, yaitu Perda Kota Bekasi No. 11 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kecamatan Dan Kelurahan Pemerintah Kota Bekasi. Dalam Perda tersebut diatur mengenai pelimpahan sebagian wewenang Walikota kepada Camat, yaitu pada pasal 4 dan 5.

Selanjutnya sebagai pelaksana dari Perda tersebut, Walikota mengeluarkan Keputusan yang sifatnya mengatur, yaitu Keputusan Walikota Bekasi No. 03 Tahun 2004 Tentang Tupoksi Kecamatan dan Kelurahan Pemerintah Kota Bekasi. Penulis melihat, kedua peraturan tersebut yang mengatur mengenai pelimpahan sebagian wewenang Walikota kepada Camat kurang terperinci. Disisi lain, walikota pernah memberikan pelimpahan sebagian wewenangannya kepada Kecamatan dengan lisan. Sementara pasal 126 ayat 7 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa “pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2,

¹¹ Lihat Mukaddimah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah”¹².

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik dan bermaksud untuk membahas masalah tersebut dan mendeskripsikannya dalam skripsi dengan judul *“Pelaksanaan Pasal 126 Tentang Pelimpahan Wewenang, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Di Pemerintahan Kota Bekasi”*

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas dan untuk memudahkan penelitian ini, maka penulis perlu membatasi dan merumuskan dengan tiga pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan wewenang menurut Pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Di Pemerintahan Kota Bekasi?
2. Kendala apa saja yang ada dalam pelaksanaan Pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan?
3. Upaya apa yang dilakukan dalam mengatasi kendala tersebut?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui pelaksanaan pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah di Pemerintahan Kota Bekasi.
2. Mengetahui kendala apa saja yang ada dalam pelaksanaan pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹² Lihat UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

3. mengetahui upaya apa yang dilakukan dalam mengatasi kendala tersebut

Hasil ini diharapkan berguna:

1. Secara teoritis, dari penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam memperkaya pemikiran ilmu hukum
2. Secara praktis, dari penelitian ini diharapkan bermanfaat khususnya untuk penulis, dan sebagai tambahan referensi serta informasi khususnya bagi perangkat pemerintah kecamatan dan penyelenggaraan pemerintahan kota Bekasi.

D. Langkah-langkah Penelitian

Adapun langkah-langkah penelitian yang penulis lakukan meliputi: 1) Menentukan metode dan lokasi penelitian, 2) Menentukan sumber data yang akan digali, 3) Menentukan teknik pengumpulan data, 4) Penganalisaan data.

1) Metode dan lokasi penelitian

Penulis dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu metode kasus yang bertujuan untuk mendeskripsikan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala sosial atau kelompok tertentu untuk menentukan frekuensi adanya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam suatu masyarakat¹³. Selain itu, penulis juga menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji kaidah-kaidah hukum yang sedang berlaku.

Adapun lokasi penelitian adalah instansi pemerintahan kota Bekasi

¹³ Koentjaraningrat, 1997:31

2) *Sumber data*

Sumber data dalam penelitian ini ada dua bagian, *pertama* sumber data primer, dan *kedua* sumber data skunder.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:
 - a. Norma atau kaedah dasar, yakni Pembukaan Undang-undang Dasar 1945
 - b. Peraturan Dasar
 - c. Peraturan perundang-undangan
 - d. Bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti misalnya, hukum adat
 - e. Yurisprudensi
 - f. Traktat
 - g. Bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti misalnya, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (yang merupakan terjemahan yang secara yuridis formal bersifat tidak resmi dari *Wetboek van Strafrecht*)
2. Bahan hukum skunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya¹⁴.

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta, 1986:52

3) *Teknik pengumpulan data*

Pada umumnya pengumpulan data dapat dilakukan dengan beberapa metode, baik yang bersifat alternatif dan kumulatif yang saling melengkapi. Metode tersebut adalah studi kepustakaan dan dokumentasi, wawancara (interview), penyebaran daftar pertanyaan atau kuisioner dan pengamatan (observation). Dalam penelitian normatif yang bersumber pada bahan bacaan dilakukan dengan cara penelaahan naskah, terutama studi kepustakaan¹⁵.

4) *Analisis data*

Untuk menganalisis data, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan cara analisis isi (content analysis) yang meliputi:

- a) Meneliti dan menelaah semua data yang terkumpul dari berbagai sumber
- b) Mengelompokkan seluruh data dalam satuan-satuan yang sesuai dengan variable penelitian
- c) Menghubungkan data dengan teori
- d) Mengambil kesimpulan dari data-data yang telah dianalisis dengan memperhatikan rumusan masalah

E. Kerangka Pemikiran

Sesuai dengan landasan yuridis, ternyata pelaksanaan pasal 126 UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak terlepas dari fungsi perangkat pemerintah daerah, dalam hal ini kecamatan (camat) sebagai kepanjangan bupati/walikota dibidang pemerintahan. Sesuai dengan ketentuan pasal Pasal 120

¹⁵ Cik Hasan Bisri, *Pemuntun Penyusunan Rencana Penelitian Dan Penulisan Skripsi*, Raja Grafindo Persada, 2001:65-66

UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Ayat (2) yang berbunyi: “Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, *kecamatan*, dan kelurahan”. Dan pada pasal 126-nya ayat (2) bahwa, “ Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat satu dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Dan ayat (7) “pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 2, 3, 4, 5 dan 6 ditetapkan dengan peraturan bupati /walikota dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah”.

Sehubungan dengan fungsinya tersebut, dalam tataran praktisnya camat memperoleh pelimpahan sebagian wewenang dari Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelimpahan sebagian wewenang Walikota kepada Camat akan berjalan dengan efektif jika sesuai dengan aturan yang berlaku. Salah satu faktor efektifitas peraturang perundang-undangan, menurut penulis, adalah materi muatannya terperinci, apalagi jika peraturan perundang-undangan tersebut secara format dan substansi berkaitan dengan perintah, atau sifatnya dari atas kebawah

Wewenang atau *delegation of authority* merupakan proses pembagian kerja. Dengan pendelegasian ini, maka bawahan akan mempunyai wewenang untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Wewenang merupakan alat untuk bertindak, sedangkan delegasi wewenang (*delegation of authority*) merupakan kunci dinamika organisasi. Malayu S.P. Hasibuan menegaskan seseorang baru dapat melakukan kegiatan atau memerintah setelah ia memperoleh wewenang. Dan Ibnu

Syamsi S.U berpendapat bahwa untuk dapat menjalankan tugas dengan baik, maka para petugas atau pejabat harus dilimpahi wewenang. Wewenang yang dilimpahkan itu meliputi wewenang untuk menjalankan tugasnya.

Secara garis besar bahwa dalam mempersiapkan penyusunan berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintah diperlukan koordinasi antara berbagai perangkat-perangkat daerah dan dinas daerah yang memiliki keterlibatan dengan tugas pemerintahan dan pembangunan, pembinaan serta pelayanan terhadap masyarakat.

Camat dalam melaksanakan tugasnya selaku perangkat daerah pemerintah kota Bekasi, dalam merumuskan perencanaan pembangunan menempuh beberapa cara dan prosedur yang digunakan diantaranya melalui rapat dinas, rapat konsultasi, rapat pengajuan prioritas usul dan cara menggunakan pihak ketiga¹⁶. Koordinasi, integrasi dan sinkronisasi (KIS), khususnya koordinasi merupakan upaya yang mesti dilakukan oleh perangkat daerah, dalam hal ini Camat guna mencapai keselarasan, keserasian dan keterpaduan baik dalam perencanaan dan teknis pelaksanaan.

Pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan masyarakat serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Agar hasil-hasil pembangunan dapat tercapai secara efektif dan efisien maka manajemen pengelolaannya harus dapat diselenggarakan sebaik-baiknya. Dari sekian banyak faktor yang akan menentukan berhasil atau tidaknya roda pembangunan di daerah, maka salah satu

¹⁶ Wawancara dengan Camat Bekasi Utara, Tanggal 13 April 2005

yang penting dan menentukan adalah faktor peraturan perundang-undangan, yaitu berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan menteri dalam negeri, peraturan daerah, keputusan kepala daerah, baik gubernur, bupati/walikota. Dimana faktor peraturan perundang-undangan yang mengatur ini sebagai pedoman dan landasan bagi pijakan penyelenggaraan otonomi daerah bagi pemerintah dan pemerintah daerah.

Pelaksanaan, merupakan hal yang lain sekalipun merupakan satu kesatuan dari semua proses kebijaksanaan publik dalam sebuah negara. Bagaimanapun baiknya misi yang diemban dan bagaimanapun luhurnya tujuan sebuah kebijaksanaan, kuncinya adalah pada pelaksanaan. Dalam pelaksanaan terjadi interaksi yang melibatkan berbagai macam kepentingan yang ada dalam masyarakat yang dikenal dengan istilah *stake holders*.

Dengan pembagian tugas (*division of labor*) yang jelas antara pemerintah nasional dan pemerintah daerah, akan semakin jelas pula siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan suatu kebijakan. Ini penting sekali didalam upaya membangun pemerintahan yang efektif. Efektifitas disini bukan sekedar berarti kemampuan organisasi pemerintahan mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditentukan, tetapi juga kemampuan untuk menjawab berbagai tuntutan yang bergulir. Karena itu, menurut Jhon P. Burns (1944:22), efektifitas berkaitan dengan *innovativeness, adaptability, organizational learning, and the capacity to manage change*¹⁷.

¹⁷ Afan Gaffar, dkk. 2002:360