BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi daerah merupakan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di wilayahnya sendiri. Otonomi Daerah juga tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 6 yang menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri. Hal yang paling difokuskan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terkait desentralisasi.³ Sejarah Otonomi daerah mengalami berbagai tantangan mengenai bagaimana implementasi dari desentralisasi. Desentralisasi sebagai sebuah konsep diasumsikan untuk meningkatkan daya tanggap dan akuntabilitas di semua tingkat pemerintahan kepada orang-orang supaya bisa efisien dan efektif dalam pembangunan. Pemerintahan Indonesia dilaksanakan oleh lembaga yang memiliki tingkatan karena Indonesia merupakan sebuah negara demokrasi. Tingkatan pemerintahan di Indonesia terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki masing-masing peran dalam rangka penyelenggaraan pemerintah. Menurut Soerjono Soekanto, peran adalah posisi proses dinamis (status). Jika seseorang menjalankan hak dan

³ Pradana, A. C., & Ma'ruf, M. F, (2021), *Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Desa*, Jurnal Publika.

kewajibannya sesuai dengan posisinya, dia menjalankan peran.⁴ Peran dan posisi tidak dapat dipisahkan karena yang satu bergantung pada yang lain dan sebaliknya. Peran dari pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah lebih banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melaksanakan monitoring, evaluasi, supervisi, pemberdayaan, serta kontrol yang menjadikan otonomi daerah berjalan secara optimal. Peran pemerintah daerah dalam pembangunan daerah adalah sebagai pengembang, koordinator, fasilitator, dan stimulator.⁵

Pemerintahan daerah terdiri dari Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi dan Kabupaten /Kota, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, serta lembaga-lembaga di bawah naungannya. Instansi pemerintahan ini melaksanakan wewenang secara vertikal maupun horizontal dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan urusan yang diselesaikan. Adanya pelaksanaan wewenang secara vertikal dan horizontal ini mengakibatkan adanya alur koordinasi yang timbal balik, terarah, dan signifikan. Pemerintah kecamatan merupakan salah satu dari penyelenggara otonomi daerah di tingkat kabupaten / kota. Pemerintahan desa merupakan salah satu unsur penting dalam struktur pemerintahan Indonesia, terutama di wilayah perdesaan. Dalam hal ini, desa berperan sebagai unit

⁴ Armiwal, Sholahuddin, A., & Shadana, K, (2018), *Peran Camat dalam Pembangunan Gampong di Kecamatan Pidie, Kabupaten Pidie*, Jurnal Ilmu Sosial.

⁵ Fadly, M., Supriatna, T., Mulyati, D., & Simangunsong, F, (2018), *Strategi Pemerintah Daerah dalam Pengembangan Kecamatan sebagai Pusat Pengembangan Ekonomi Berbasis Satu Kecamatan Satu Produk di Kabupaten Mukomuko Provinsi Bengkulu*, Jurnal Administrasi Publik dan Tata Kelola.

pemerintahan terendah yang memiliki kewenangan untuk mengelola urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prinsip otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Meskipun desa memiliki otonomi, mereka tidak berdiri sendiri dalam menjalankan fungsinya. Hubungan desa dengan pemerintah di tingkat atas, seperti kecamatan dan kabupaten, sangat penting untuk menjaga keseimbangan dalam pelaksanaan pemerintahan serta untuk memastikan bahwa pemerintah desa berfungsi dengan baik sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Camat memegang peran penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kecamatan sebagai perangkat daerah dipimpin oleh camat yang memiliki tugas pokok dan fungsi untuk mendukung pelaksanaan asas desentralisasi daerah. Camat menerima delegasi sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota untuk mengelola urusan otonomi daerah dan juga melaksanakan tugas umum pemerintahan. Camat sebagai kepala pemerintahan kecamatan juga memegang peran sentral dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Hal ini sesuai dengan tugas dan fungsi camat dalam Peraturan Bupati Tulungagung Pasal 4. Fungsi camat ini sejalan dengan ketentuan Pasal 226 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang menegaskan bahwa camat memiliki kewenangan delegatif dari bupati atau wali kota untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Peran ini diamanatkan guna

memastikan bahwa pemerintahan desa tetap berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menjalankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh camat tidak hanya berfokus pada aspek administratif, tetapi juga mencakup berbagai aspek lain dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti pembangunan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa. Pembinaan yang diberikan oleh camat bertujuan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah desa dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, sementara pengawasan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan memastikan akuntabilitas dalam pelaksanaan tugas tersebut.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahanan desa, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan desa. Hal ini sejalan dengan amanat undang-undang yang mengatur tentang desa, yang memberikan otonomi dan kewenangan kepada desa untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa sendiri, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 4 ayat 3 huruf (i) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 merupakan salah satu regulasi yang dikeluarkan oleh Bupati untuk memberikan kerangka kerja yang jelas bagi camat dalam melakukan

pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Selain itu Pasal 4 ayat 3 huruf (i) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 juga menjadi instrumen penting dalam memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berjalan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, sehingga dapat memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat desa.

Untuk mengetahui lebih jauh bagaimana peran camat dalam penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan pemerintahan desa, maka penulis akan melakukan penelitian di Kecamatan Kedungwaru Kabupaten Tulungagung.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa oleh camat?
2. Bagaimana implementasi pasal 4 ayat 3 huruf (i) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa oleh camat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa oleh camat.
2. Untuk mengetahui implementasi pasal 4 ayat 3 huruf (i) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa oleh camat.

D. Kegunaan Hasil Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dipaparkan di atas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat yang dapat dilihat dari 3 sisi yaitu :

1. Kegunaan teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat digunakan sebagai pengembangan ilmu di bidang hukum, khususnya dalam penerapan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan tugas dan wewenang camat terhadap desa.

2. Kegunaan praktis

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menjadi bahan masukan kepada para pihak:

a. Bagi Kecamatan

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan informasi bagi camat untuk mengatasi kendala-kendala yang menghambat dalam pelaksanaan tugas camat dalam Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Kecamatan Kedungwaru Kabupaten Tulungagung.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan informasi mengenai kinerja camat terhadap pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa.

c. Bagi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangsih buku atau bahan bacaan bagi perpustakaan UIN Sayyid Ali Rahmatullah Tulungagung.

d. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi peneliti lainnya dalam masalah yang sama dengan variabel yang berbeda di masa yang akan datang.

E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari terjadinya kesalahan dalam pemahaman menafsirkan istilah yang digunakan dalam penulisan judul proposal skripsi “Implementasi Pasal 4 Ayat 3 Huruf (i) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Oleh Camat”, maka penulis perlu memberikan penegasan istilah baik secara konseptual maupun secara operasional sebagai berikut:

1. Secara Konseptual
 - a. Implementasi

Implementasi merupakan kata serapan yang berasal dari bahasa Inggris “*implement*” yang berarti melaksanakan. Secara umum istilah Implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Menurut Nurdin Usman, implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.⁶ Jadi implementasi itu merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Pada penelitian ini yang dimaksud dengan implementasi adalah pada kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi nilai kepemimpinan yang menjadi titik fokus.

⁶ Nurdin Usman, (2002), *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, (Jakarta: Grasindo), Hlm.70.

b. Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016

Peraturan Bupati adalah keputusan atau perintah yang dikeluarkan oleh Bupati, yang merupakan kepala pemerintahan daerah kabupaten di Indonesia. Peraturan Bupati ini biasanya terkait dengan pengelolaan pemerintahan daerah, alokasi dana, pengadaan barang/jasa, dan lain-lain. Masing-masing kabupaten memiliki peraturan yang spesifik sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerahnya. Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 tahun 2016 mengatur tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja kecamatan. Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam pengelolaan pemerintahan desa, serta memastikan bahwa camat memiliki peran yang jelas dalam membantu pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas-tugas pembinaan dan pengawasan.

c. Pembinaan

Menurut kamus Bahasa Indonesia “Pembinaan” berasal dari kata “bina” yang artinya sama dengan “bangun”. Definisi pembinaan adalah suatu proses atau cara perbuatan membina dan menyempurnakan sekelompok orang atau siswa untuk perubahan agar memperoleh hasil yang lebih baik. Jadi pembinaan dapat diartikan sebagai pembaharuan membuat sesuatu menjadi sesuai,

cocok dengan kebutuhan yang lebih baik dan bermafaat sehingga dapat berhasil guna dan bergaya guna dalam membangun sumber daya manusia yang berkualitas. A.Mangunhardjana menyatakan bahwa untuk mencapai prestasi yang setinggi-tingginya, maka usaha pembinaan harus dilaksanakan dengan menyusun strategi dan perencanaan yang nasional sebagai usaha untuk meningkatkan kualitas serta mempunyai program yang jelas. Hal ini penting agar program pembinaan dapat mencapai sasaran yang tepat yaitu prestasi yang tinggi, seperti apa yang diinginkan. Pembinaan adalah suatu proses belajar dengan melepaskan hal-hal yang sudah dimiliki dan mempelajari hal-hal baru yang belum dimiliki, dengan tujuan membantu orang yang menjalaninya untuk membetulkan dan mengembangkan pengetahuan dan kecakapan yang sudah ada serta mendapatkan pengetahuan dan kecakapan yang baru untuk mencapai tujuan dan kerja yang sedang dijalankan secara lebih efektif.⁷

Pembinaan ini meliputi kegiatan-kegiatan melaksanakan atau menyelenggarakan pengaturan sesuatu sehingga dapat dikerjakan dengan baik, tertib, teratur, rapi dan seksama menurut rencana program pelaksanaan (dengan ketentuan, petunjuk, norma, syarat, sistem, dan metode) secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuan dan memperoleh hasil yang

⁷ A. Mangunhardjana, (1986), *Pembinaan Arti dan Metodenya*, (Yogyakarta: Kanisius), Hlm. 12.

diharapkan semaksimal mungkin. Ada dua unsur dari pembinaan yaitu pembinaan bisa berupa suatu tindakan dan juga merupakan proses atau pernyataan tujuan dan yang kedua pembinaan bisa dapat menunjukkan kepada perbaikan atas dasar sesuatu.⁸

d. Pengawasan

Pengawasan adalah yang berhubungan dengan usaha menyelamatkan jalannya perusahaan kearah cita-cita yakni kepada tujuan yang telah direncanakan.⁹ Adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan dilingkungan pemerintahan menuntut penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi pemborosan dan penyelewengan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan pada Negara. Untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang tepat. Ini bertujuan untuk menjaga kemungkinan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. pengawasan adalah suatu usaha pimpinan yang menginginkan agar setiap pekerjaan dilaksanakan seagimana mestinya. Dengan kata lain bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang objek yang diawasi, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.¹⁰ Pengawasan dapat diartikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara

⁸ Mifta, Thoha, 2005, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada), Hlm. 181.

⁹ Manullang, 2006, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Jakarta : Ghalia Indonesia).

¹⁰ *Ibid*

membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang di rencanakan dengan instruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yang telah digariskan. Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar, sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan.¹¹

e. Penyelenggaraan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Penyelenggaraan berasal dari kata selenggara yang mempunyai lima makna: (1) mengurus dan mengusahakan sesuatu (seperti memelihara, memeriar, merawat): (2) melakukan atau melaksanakan (perintah, undang-undang, rencana, dan sebagainya): (3) menunaikan atau menyampaikan (maksud, cita-cita, harapan, tugas kewajiban, dan sebagainya): (4) mengurus dan memperhatikan (kepentingan, usaha, perkara, dan sebagainya): (5) mengadakan, mengatur, dan mengurus (pesta, rapat, pertunjukan, pameran, perusahaan, dan sebagainya). Sedang “penyelenggara” bermakna: (1) pemelihara atau pemeriar; (2) orang yang orang yang menyelenggarakan (dalam berbagai- berbagai arti seperti pengusaha, pengurus,

¹¹ Makmur, 2011, *Efektivitas Kebijakan Pengawasan*, (Bandung : PT Refika Aditama), Hlm 176

pelaksana). Dari kata “selenggara” dibentuk kata kerja pasif “diselenggarakan”. Sedangkan menurut istilah penyelenggaraan adalah segala usaha, kegiatan, dan pekerjaan yang berhubungan dengan perencanaan, penyusunan, pembangunan pengembangan, pengarahan, penggunaan, serta pengendalian segala sesuatu secara berdaya guna dan berhasil guna.

f. Pemerintahan Desa

Kata pemerintahan dan kata pemerintah memiliki pengertian yang berbeda. Pemerintah mengandung pengertian sebagai “organ” atau alat Negara yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, sedangkan pemerintahan mengandung pengertian sebagai “fungsi” dari pemerintah. Istilah pemerintah dalam arti “organ” atau alat negara, dapat dibedakan menjadi dua yakni Pemerintah dalam arti sempit, khusus hanya menyangkut kekuasaan eksekutif. Menurut UUD 1945, pemerintah ialah Presiden, Wakil Presiden dan dibantu oleh menteri-menteri. Pemerintah dalam arti luas adalah semua organ Negara termasuk DPR (eksekutif dan legislatif).¹² Pada umumnya, yang disebut dengan “pemerintah” adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui

¹² CST Kansil et.al., 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, (Jakarta : Jala Permata Aksara), Hlm. 87

perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan. Sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi tugas pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan. Selanjutnya Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dijelaskan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi Pemerintah adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam perundang-undangan. Dalam artian sempit pemerintah dapat diartikan seluruh kegiatan atau fungsi pelaksanaan dari undang-undang yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintahan.

g. Camat

Camat adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.

2. Secara Operasional

Berdasarkan penegasan istilah di atas, sesuai dengan judul penelitian Implementasi Pasal 4 Ayat 3 Huruf (i) Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Oleh Camat (Studi Kasus Di Kecamatan Kedungwaru Kabupaten Tulungagung) adalah meneliti tentang Peraturan Bupati Tulungagung Nomor 71 Tahun 2016 terhadap penyelenggaraan pembinaan dan pengawasan oleh camat.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

Pada dasarnya untuk mempermudah pemahaman mengenai materi dalam penulisan skripsi ini, maka akan diklasifikasikan dalam beberapa sistem etika penulisan yang dimuat dengan memperhatikan kaidah penulisan penelitian atau proposal skripsi sebagai berikut:

a. Bagian Awal Skripsi

Bagian awal skripsi ini mencakup halaman sampul, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, motto, persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar gambar, daftar lampiran, transliterasi, dan abstrak.

b. Bagian Isi Skripsi

Bab I. Pada bab ini berisi tentang pendahuluan memuat mengenai latar belakang masalah kemudian dari latar belakang masalah tersebut ditarik rumusan masalah, tujuan dari penelitian, manfaat penelitian,

metode penelitian, penegasan istilah, dan sistematika penulisan penelitian.

Bab II. Pada bab ini memuat tentang tinjauan pustaka atau kajian teori dan hasil penelitian terdahulu yang ada kaitannya dengan penelitian ini mengenai implementasi Peraturan Bupati Nomor 71 tahun 2016 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa oleh camat.

Bab III. Pada bab ini berisi tentang metode penelitian yang akan digunakan penulis, agar skripsi ini dapat memperjelas dan mempertegas penelitian yakni diantaranya berupa jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber data, serta teknik pengumpulan data.

Bab IV. Pada bab ini berisi tentang uraian hasil temuan-temuan di lapangan saat melakukan penelitian dengan membuktikan konsep teoritik dari fakta lapangan dengan teori-teori yang digunakan oleh peneliti pada tinjauan teoritis maupun peneliti terdahulu.

Bab V. Pada bab ini berisi tentang pembahasan materi yang memuat refleksi terkait penelitian yang dilakukan oleh peneliti yakni tentang implementasi Peraturan Bupati Nomor 71 tahun 2016 tentang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Bab VI. Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran yang merupakan pemaparan hasil penelitian. Sehingga kesimpulan ini nantinya dapat berisi terkait pemaparan jawaban dari keseluruhan

rumusan masalah yang telah ditulis dan saran yang ditujukan sebagai alat pertimbangan atau sebagai langkah-langkah yang perlu diambil oleh pihak-pihak terkait dengan hasil penelitian yang bersangkutan serta berisi mengenai harapan yang dapat memberikan perubahan yang baik serta positif bagi penelitian.

c. Bagian Akhir Skripsi

Bagian akhir skripsi ini memuat tentang daftar rujukan, lampiran-lampiran, surat pernyataan keaslian tulisan dan daftar riwayat hidup.