

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*), hal tersebut dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (3), bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum, artinya Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹ Negara Hukum Indonesia menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Sebagai negara hukum, setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*).² Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum. Dalam suatu negara hukum pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.³ Hukum sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

¹ Prof. Dr. C.S.T. Kansil, S.H. dan Christine S.T. Kansil, S.H., M.H., *Sistem pemerintahan Indonesia edisi revisi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 14.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 17.

³*Ibid.*, hlm. 21.

Penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan kenegaraan dalam suatu negara hukum itu terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis dalam Hukum Tata Negara. Hukum khusus dari Hukum Tata Negara yaitu Hukum Administrasi Negara.

Hukum Tata Negara mempelajari :

1. Jabatan-jabatan apa yang ada dalam susunan suatu Negara
2. Siapa yang mengadakan jabatan-jabatan itu
3. Cara bagaimana ditempati oleh pejabat
4. Fungsi jabatan-jabatan itu
5. Kekuasaan hukum jabatan-jabatan itu
6. Hubungan antara jabatan-jabatan
7. Dalam batas-batas manakah organ-organ kenegaraan dapat melakukan tugasnya.

Sedangkan Hukum Administrasi Negara mempelajari sifat bentuk dan akibat hukum yang timbul karena perbuatan hukum istimewa yang dilakukan oleh para pejabat dalam melaksanakan tugasnya. Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai Pemerintah/Eksekutif dalam kedudukannya, tugas-tugasnya, fungsi dan wewenangnya sebagai Administrator Negara.⁴

Pemerintah/Eksekutif yang dimaksud dalam Hukum Administrasi Negara meliputi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Kecamatan sebagai bagian unit yang ada di Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Hukum Tata Negara, jabatan-jabatan yang diatur meliputi Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif, serta Lembaga Negara lain yang dibentuk berdasarkan konstitusi.

J.B.J.M. ten Berge mengatakan bahwa kekuasaan dan kegiatan penguasa berkaitan erat dengan Hukum Administrasi Negara, karena dengan adanya pelaksanaan kekuasaan dan kegiatan penguasa, maka lahirlah Hukum Administrasi

⁴ Bewa Ragawino, "Hukum Administrasi Negara", Hukum Administrasi Negara-Pustaka Unpad, http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/05/hukum_administrasi_negara.pdf, dokumen didownload pada tanggal 09 April 2020 Pukul 05:36.

Negara.⁵ Keberadaan Hukum Administrasi Negara muncul karena adanya penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan dalam suatu negara hukum, yang menuntut dan menghendaki penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang berdasarkan atas hukum. Sehingga dapat disimpulkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah peraturan-peraturan hukum mengenai administrasi atau segala hal ihwal penyelenggaran negara yang dilakukan oleh aparatur negara guna mencapai tujuan negara, sehingga dapat mengatur hubungan antar warga negara dan pemerintahan dengan baik dan aman.⁶

Menurut Philipus M. Hadjon, ukuran negara hukum adalah berfungsinya Hukum Administrasi suatu negara, sebaliknya suatu negara bukanlah negara hukum in realita apabila Hukum Administrasi tidak berfungsi.⁷

Hukum Administrasi Negara sebagai fenomena kenegaraan dan pemerintahan yang muncul bersamaan dengan diselenggarakannya kekuasaan negara dan pemerintahan berdasarkan aturan hukum tertentu.⁸ Maka, dalam suatu pemerintahan, pemerintah diberi kewenangan yang harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum supaya penyelenggaraan hukum administrasi dapat berfungsi dengan baik. Wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, karena pada wewenang inilah pemerintah dapat melakukan berbagai tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*). Pemerintah sebagai subjek hukum yang melakukan berbagai tindakan, baik itu

⁵ *Ibid.*, hlm. 22-23.

⁶ Diakses dari <http://pangeranarti.blogspot.com/2014/11/pengertian-hukum-administrasi-negara.html> pada tanggal 31 Juli 2019, pukul 21:11.

⁷ Ridwan HR, Op cit, hlm 24.

⁸ *Ibid.*, hlm 25.

tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*).⁹ Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, tidak menimbulkan/melahirkan akibat hukum. Tindakan hukum adalah tindakan yang ditujukan untuk menimbulkan akibat hukum.

Muchsan menyebutkan unsur-unsur tindakan hukum pemerintah sebagai berikut:

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;
3. Perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang Hukum Administrasi Negara;
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Ke empat unsur yang dikemukakan oleh Muchsan ditambah dengan perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰ Sehingga, Pemerintah sebagai subjek hukum dalam menyelenggarakan kekuasaan negara dan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintahan bertugas untuk melayani dan mengatur masyarakat, dimana tugas pelayanan yang dimaksud lebih menekankan pada upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan pada kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.¹¹

⁹ *Ibid.*, hlm. 109.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 113.

¹¹ Diakses dari <http://www.uraiantugas.com/2017/04/tugas-dan-fungsi-pemerintah.html>, pada tanggal 31 Juli 2019, pukul 21:37.

Menurut Almond dan Powel, birokrasi pemerintah adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat kebijakan. Teori birokrasi menurut Max Weber, birokrasi itu pada hakikatnya mengandung makna pengorganisasian yang tertib, tertata, teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi. Mengacu pada teori Weber, menurut Albow ciri-ciri utama birokrasi ideal antara lain, yaitu:

1. Adanya suatu struktur hierarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi.
2. Adanya serangkaian porsi-porsi jabatan yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab yang tegas.
3. Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya.
4. Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karier dengan promosi yang didasarkan atas dasar kualifikasi dan penampilan atau kinerja.

Beberapa sifat birokrasi menurut Thoha:

1. Adanya pembagian kerja;
2. Adanya suatu sistem dari prosedur dan aturan-aturan;
3. Adanya hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas;
4. Adanya promosi dan jabatan yang didasarkan atas kecakapan.¹²

Lima unsur yang terdapat dalam birokrasi:

1. Organisasi;
2. Pengerahan tenaga;
3. Terus – menerus;
4. Sifatnya teratur;
5. Ada tujuan.¹³

Otonomi Daerah menurut Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 menjelaskan bahwa, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan

¹² Prof. Dr. H. Zaidan Nawawi, M.Si., *Manajemen Pemerintahan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 70-72.

¹³ Diakses dari <http://chepico.blogspot.com/2011/07/birokrasi-dan-rekrutmen-politik.html?m=1#> pada tanggal 18 Agustus 2019, pukul 13:05.

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁴”

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.¹⁵ Menurut Pasal 1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014 atau UU Pemda):

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶”

Tujuan otonomi adalah untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik.¹⁷ Wilayah administratif adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pelaksanaan kerja pemerintahan umum di daerah yang berkewajiban melaksanakan asas dekonsentrasi baik pemerintahan umum maupun pemerintahan teknis. Urusan pemerintahan umum merupakan

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Pasal 1 ayat (6).

¹⁵ Drs. Tjahya Supriatna, M.S., *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hlm. 116.

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Pasal 1.

¹⁷ Dr. Ir. H. Juniarso Ridwan, M.Si., M.H Achmad Sodik Sudrajat, S.H., M.H, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2009), hlm. 109-110.

tanggung jawab Kepala Wilayah.¹⁸ Tujuan penyerahan urusan ini antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan daya saing daerah.

Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggara otonomi atau pemerintahan daerah.¹⁹ Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan menggunakan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945 yang menghendaki adanya pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.²⁰ Kemudian pada 18 Agustus 2008 terjadi perubahan dan penambahan pada Pasal 18. Dengan adanya perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, penjelasan UUD 1945 yang selama ini menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah menjadi tidak berlaku lagi. Satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, 18A, 18B. Perubahan Pasal 18 ini untuk memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Secara konseptual ataupun

¹⁸ Drs. Tjahya Supriatna, M.S., Op cit, hlm. 116-117.

¹⁹ Dr. Agussalim Andi Gadjong, S.H., *Pemerintahan Daerah*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 112.

²⁰ Dr. Ir. H. Juniarso Ridwan, M.Si., M.H Achmad Sodik Sudrajat, S.H., M.H., Op cit, hlm 120.

hukum, pasal-pasal baru tentang pemerintah daerah dalam UUD 1945 memuat berbagai prinsip baru dan arah politik pemerintah daerah yang baru pula.²¹

Dengan adanya perubahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, maka pemerintah bersama DPR membuat suatu ketentuan hukum mengenai Pemerintahan Daerah yaitu dengan dibuatnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.²¹ Undang-Undang ini mengatur mengenai pembagian fungsi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah mengalami perubahan pertama melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 dan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Kemudian, dicabut dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang mulai berlaku pada tanggal 02 Oktober 2014.²³ Peraturan mengenai Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Penjelasan dalam ketentuan UU 23/2014 mengenai pemerintahan daerah dan pemerintah daerah:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-

²¹ *Ibid.*, hlm. 112-114.

²¹ *Ibid.*, hlm. 115-116.

²³ Diakses dari <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Search?filter=&search=uu+no+23+tahun+2014> pada tanggal 02 Agustus 2019, pukul 10:09.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Kemudian, dijelaskan bahwa, “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.”²⁴

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di tingkat kecamatan dapat diketahui kedudukan Kecamatan sebagai Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang diatur dalam UU 23/2014 Pasal 209 ayat (2) dan diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pasal 5 ayat (2). Camat sebagai penyelenggara Pemerintahan umum, secara berjenjang melaksanakan tugas Pemerintahan Pusat di wilayah Kecamatan.²⁵

Berkonsekuensi pada pelaksanaan tugas dan fungsi camat, tugas camat dalam penyelenggaraan pemerintahan diatur dalam Pasal 225 ayat (1) UU 23/2014. Kemudian dijelaskan secara rinci dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintahan Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan. Serta, dengan kedudukannya tersebut, Kecamatan mempunyai peran yang sangat strategis di kabupaten/kota, baik dari tugas maupun fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kecamatan.

Dari uraian diatas, maka menarik untuk diteliti bagi penulis dengan judul Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Pemerintahan Kecamatan Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang. Penelitian ini dilakukan di Gunungpati karena letak nya yang strategis dan lingkupnya yang sangat luas yaitu terdiri dari 16 kelurahan, 93 RW dan 472 RT. Karena lingkupnya yang luas, tentunya dinamika masyarakat lebih banyak ditemukan di Kecamatan Gunungpati ini. Untuk itu, perlu

²⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3).

²⁵Diakses dari <https://sumsel.tribunnews.com/amp/2018/10/11/ini-tugas-kedudukan-camat-dan-lurah-sesuai-uu-nomor-23-tahun-2014-dan-pp-nomor-17-tahun-2018> pada tanggal 16 Agustus 2019, pukul 15:00.

perhatian khusus bagi Camat dalam melaksanakan tugas dan fungsi Pemerintahan Kecamatan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah yang menjadi pokok penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang ?
2. Bagaimana peran Camat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang ?
3. Faktor apa saja yang mempengaruhi Pemerintahan Kecamatan Gunungpati dalam melaksanakan tugas dan fungsinya?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang
2. Untuk mengetahui peran Camat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang
3. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi Pemerintahan Kecamatan Gunungpati dalam melaksanakan tugas dan fungsinya

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretik
 - a. Untuk dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum administrasi.

- b. Serta dapat dipakai untuk acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis di bidang pemerintahan.

2. Kegunaan Praktik

- a. Dapat menjadi bahan informasi dan evaluasi bagi aparat pelaksana pemerintahan khususnya di pemerintahan kecamatan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan.
- b. Dapat memberikan pengetahuan dan menambah wawasan bagi pribadi penulis mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan.
- c. Untuk memenuhi syarat akademis guna memperoleh gelar sarjana (S1) di bidang Ilmu Hukum, khususnya konsentrasi Hukum Administrasi Negara.

E. Terminologi

Penelitian skripsi ini berjudul “Tinjauan Terhadap Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Pemerintahan Kecamatan Di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tinjauan adalah mempelajari dengan cermat, memeriksa (untuk memahami), pandangan, pendapat (sesudah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya).¹ Di bawah ini adalah terminologi yang berkaitan dengan judul skripsi ini, yaitu sebagai berikut:

1. Teori Negara Hukum

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*)”, hal tersebut dijelaskan dalam UUD 1945 Pasal

¹ Diakses dari <https://suduthukum.com/2017/04/pengertian-tinjauan-yuridis.html> pada tanggal 11 April 2020, Pukul 20:04.

1 ayat (3), bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Indonesia adalah suatu negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, membentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.² Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum. Dalam suatu negara hukum pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.³

2. Pemerintahan Daerah

a. Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan

Sistem negara kesatuan terpolat dalam dua struktur tingkatan utama, yaitu pemerintah pusat dan daerah (provinsi, kabupaten dan kota). Pemerintahan negara kesatuan terformat dalam dua sendi utama yaitu sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan desentralistik. Dengan adanya kedua sifat ini, maka terciptalah hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang terkait dengan bentuk, susunan, serta pembagian kekuasaan atau kewenangan suatu negara. Dari sisi pembagian kekuasaan suatu negara, maka bisa berbentuk sistem sentralistik maupun sistem desentralistik yang mana sistem ini secara langsung mempengaruhi hubungan pusat dan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.⁴ Di daerah, kewenangan negara dimiliki

² Prof. Dr. C.S.T. Kansil, S.H. dan Christine S.T. Kansil, S.H., M.H., *Sistem pemerintahan Indonesia edisi revisi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 14.

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 21.

⁴ Dr. Agussalim Andi Godjong, S.H., *Pemerintahan Daerah*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), hlm. 62.

oleh pemerintah pusat yang kemudian dilimpahkan kepada daerah.

Kewenangan tersebut bersifat terbatas atau limitatif.⁵

b. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah

1. Desentralisasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.⁶

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58 berpedoman pada asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri atas asas kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.⁷

c. Daerah Otonom

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

⁵ *Ibid.*, hlm. 71.

⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Pasal 1.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Pasal 58.

sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.⁸ Menurut Pasal

1 ayat (12) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014:

“Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”⁹

3. Birokrasi Pemerintah

Orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah yaitu pejabat. Pejabat birokrasi pemerintah adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat.¹⁰

a. Teori Birokrasi

Teori birokrasi menurut Max Weber, birokrasi itu pada hakikatnya mengandung makna pengorganisasian yang tertib, tertata, teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi.

b. Cara Kerja Birokrasi

1. Cara Kerja Tradisional

Cara kerja ini mewarnai kehidupan manajemen baik di pemerintahan maupun di masyarakat yang mana sudah tidak efisien lagi, karena sangat lamban dan menghambat perubahan. Menurut J.C Tukiman Taruna pada suatu seminar yang dimuat di Surat MEDIA tanggal 10 April 1994 menyebutkan, bahwa masyarakat Indonesia masih bersifat feodalistik, ketat pada peraturan, lebih menyenangi tertutup, lebih suka mempersulit pelayanan kepada orang lain, menghadapi orang lain dengan penuh curiga, dalam keadaan tertentu suka main hakim sendiri, suka membuat peraturan untuk memperkuat diri. Menurut Prof. Dr. Warren Bennis keadaan yang dikemukakan oleh J. C. Tukiman Taruna tersebut disebut matinya birokrasi

⁸ Drs. Tjahya Supriatna, M.S., *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hlm. 116.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Pasal 1.

¹⁰ Prof. Dr. Miftah Thoha, MPA, *Birokrasi Politik*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2012), hlm. 2-3.

karena bersifat kaku dan lamban, sehingga tidak mampu lagi untuk mengakomodasi tuntutan-tuntutan baru yang bersifat cepat dan mendasar.

2. Cara Kerja Baru

Dengan diadakannya perubahan manajemen untuk mengantisipasi pengaruh globalisasi di Indonesia. Manajemen harus berorientasi pada tujuan agar lebih efektif dan efisien, dengan cara seperti:

- a. Merumuskan tujuan dan sasaran organisasi secara jelas dan rinci,
- b. Tujuan dan sasaran tersebut dijabarkan dalam bentuk kebijaksanaan dan strategi yang operasional,
- c. Dilaksanakan dengan penuh peran serta semua pihak, baik yang berupa kerjasama maupun koordinasi,
- d. Pelaksanaan tersebut harus dikendalikan, temuannya dianalisis, kemudian ditindaklanjuti berupa perbaikan atau penyempurnaan secara terus-menerus.¹¹

c. Unsur-Unsur Birokrasi

Lima unsur yang terdapat dalam birokrasi:

1. Organisasi

Cara mengumpulkan tenaga dan membagi – bagikan kekuasaan dan wewenang ada dalam organisasi.

2. Pengerahan tenaga

Pengaturan tenaga – tenaga secara organisatoris untuk melaksanakan suatu kerja tertentu, baik tenaga kasar maupun tenaga ahli, meliputi tenaga – tenaga fisik yang mengandalkan pada keterampilan, tenaga, dan juga tenaga – tenaga non fisik yang lebih mempergunakan tenaga pikiran.

3. Terus – menerus

Pengarahan tenaga kerja harus berjalan terus – menerus, tujuannya berbeda – beda sesuai jenis organisasi.

4. Sifatnya teratur

Di samping ada peraturan – peraturan formal, perlu juga adanya disiplin kerja, yaitu ketaatan untuk melakukan pekerjaan sebagaimana yang telah di tentukan.

5. Ada tujuan

Apabila suatu birokrasi telah mempunyai tujuan tertentu, maka birokrasi tersebut tidak boleh menyimpang dari tujuan semula.¹²

d. Ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi:

1. Birokrasi melaksanakan kegiatan-kegiatan reguler yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi, didistribusikan melalui cara tertentu, dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi.

¹¹ Diakses dari <https://www.google.com/amp/s/anisakhasanah199.wordpress.com/2013/05/27/cara-kerja-birokrasi/amp/> pada tanggal 19 Agustus 2019, pukul 14.45.

¹² Diakses dari <http://chepico.blogspot.com/2011/07/birokrasi-dan-rekrutmen-politik.html?m=1#> pada tanggal 18 Agustus 2019, pukul 13:05.

2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkis, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hierarki administrasi ini dipercayai oleh atasan-atasannya guna bertanggungjawab atas semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya maupun diri sendiri. Agar dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan bawahannya, ia diberi wewenang untuk mengatur mereka; ia punya hak untuk memberi perintah-perintah, dan bawahannya mempunyai kewajiban untuk mematuhi. Wewenang itu hanya berlaku sepanjang itu berkenaan dengan tugas-tugas kedinasan.
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu “sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten” dan mencakup juga penerapan aturan-aturan itu dalam kasus-kasus tertentu. Sistem pedoman ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaan setiap tugas dan untuk mengoordinasikan tugas-tugas yang beraneka ragam.
4. Pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan dendam dan nafsu dan karena itu tanpa perasaan suka atau tidak suka. Agar pedoman-pedoman yang rasional bisa mempengaruhi jalannya pelaksanaan tugas tanpa dicampuri hal-hal yang bersifat pendirian pribadi, di dalam organisasi (terutama dalam menghadapi klien) orang harus menampilkan pendekatan yang tidak mengandung ikatan.
5. Pekerjaan dalam organisasi birokratis didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan oleh sepihak. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis mencakup suatu jenjang karier serta mengandung suatu “sistem kenaikan pangkat” yang berdasarkan senioritas atau prestasi maupun gabungan antarkeduanya.
6. Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Birokrasi mengatasi masalah-masalah yang menonjol dalam organisasi, yakni bagaimana memaksimalkan efisiensi dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja.

Dengan demikian, efisiensi administratif yang tinggi adalah hasil yang diharapkan dari adanya berbagai ciri birokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Weber. Supaya seseorang dapat bekerja secara efisien, ia harus memiliki keahlian-keahlian dalam bidang keterampilan tertentu untuk menjalankan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dan menerapkannya secara aktif dan rasional.¹³

¹³ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 75-77.

4. Administrasi Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

a. Kewenangan Pemerintahan

Kewenangan pemerintahan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Kewenangan pemerintahan dalam Pasal 8 meliputi:

1. Setiap keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
 - a. Peraturan perundang-undangan; dan
 - b. AUPB.
3. Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Kewenangan diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan/atau mandat.¹⁴

Kewenangan menurut Pasal 15 ayat (1) dibatasi oleh masa atau tenggang waktu Wewenang, wilayah atau daerah berlakunya Wewenang, dan cakupan bidang atau materi Wewenang.¹⁵

b. Penyelenggaraan Pemerintahan

Menurut Pasal 5, penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan AUPB (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik). AUPB meliputi kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.¹⁶

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Pasal 8 dan Pasal 11.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Pasal 15 ayat (1).

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014*, Pasal 5 dan Pasal 10 ayat (1).

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai oleh penulis dalam penelitian ini yaitu akan menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis. Maksud dari yuridis sosiologis adalah memandang hukum sebagai fenomena sosial (memandang hukum sebagai norma-norma positif).¹ Kegunaan penelitian hukum sosiologis adalah untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan.² Digunakannya pendekatan ini karena akan melihat bagaimana pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang hanya akan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan dikaitkan dan dianalisa obyek yang menjadi pokok permasalahannya mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintahan Kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis sosiologis, dan data yang akan digunakan dalam penelitian ini meliputi:

a. Data Primer

Data yang diperoleh melalui studi lapangan dari hasil penelitian dan wawancara dengan para pihak yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan

¹ Dr. Amiruddin, S.H., M.Hum, dan Dr.H. Zainal Asikin, S.H., S.U., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm.167.

²*Ibid.*, hlm. 134.

fungsi pemerintahan kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang yaitu pejabat Kecamatan Gunungpati dan pejabat Pemerintah Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku literatur, peraturan hukum dan internet yang ada hubungannya dengan permasalahan yang akan diteliti. Data sekunder dalam skripsi ini menggunakan bahan-bahan hukum yang terdiri atas:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam penelitian ini berupa:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
- c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007
- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018
- j) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 14 Tahun 2016
- k) Peraturan Walikota Semarang Nomor 90 Tahun 2016

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berasal dari literatur berupa buku-buku, dokumen-dokumen, jurnal hukum dan sumber lain yang berkaitan dengan objek yang menjadi pokok permasalahan penelitian yang dapat digunakan dalam penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum tersier dalam penelitian ini didapat dari internet.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara melalui tatap muka dan tanya jawab secara langsung antara peneliti dan narasumber. Metode wawancara ini, peneliti mengambil sumber data dengan mewawancarai aparat pemerintahan kecamatan dan pemerintah kota untuk mendapatkan informasi dan data dengan memberikan daftar pertanyaan yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.
- b. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka dengan mencari, mempelajari, membaca peraturan perundang-undangan, buku literatur, dokumen-dokumen, dan internet.

5. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif yaitu dengan menganalisa data berdasarkan pengumpulan data dari studi kepustakaan maupun studi lapangan dengan menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sesuai

dengan ketentuan hukum normatif yang berlaku, kemudian disusun dalam bentuk penulisan hukum.

G. Sistematika Penulisan

Supaya penulisan skripsi ini mudah dipahami, penulis menyusun sistematika penulisan skripsi sebagai berikut :

Bab I : Dalam bab ini akan membahas mengenai pendahuluan yang terdiri dari berbagai sub bab yaitu latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, terminologi, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Dalam bab ini akan membahas tentang tinjauan pustaka yang berisikan otonomi daerah, sistem pemerintahan dalam perspektif islam, perangkat daerah kabupaten kota, pemerintahan kecamatan, asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Bab III : Dalam bab ini akan membahas tentang hasil penelitian dan pembahasan mengenai tiga permasalahan yang telah dipaparkan yaitu tentang pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintahan Kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, peran Camat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintahan Kecamatan di Kecamatan Gunungpati Kota Semarang, dan faktor mempengaruhi Pemerintahan Kecamatan Gunungpati dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Bab IV : Dalam bab terakhir ini atau bab penutup terdiri dari kesimpulan dan saran.