

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mengacu pada Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang (selanjutnya disingkat UU Pemda), dimana pengertian pemerintahan daerah yaitu merupakan pelaksanaan urusan pemerintah dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disingkat DPRD) yang berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, dimana dalam sistem dan prinsipnya yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia yang (selanjutnya disingkat NKRI) sebagaimana telah dimaksudkan dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945)¹.

Dalam hal pembagian wilayah, NKRI terbagi atas daerah provinsi. Sedangkan daerah provinsi terbagi atas daerah kabupaten atau kota. Pemerintahan kabupaten atau kota merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh bupati atau walikota. Daerah kabupaten/kota memiliki bagian wilayah yang dinamakan kecamatan. Pemerintah kecamatan merupakan pemerintahan yang dipimpin oleh camat. Peran camat dalam hal

¹Lihat *Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah.*

sebagai kepala wilayah di daerah adalah bukan sebagai kepala wilayah yang memiliki kekuasaan sebagai penguasa yang bergerak pada bidang pemerintahan.

Akan tetapi, camat berperan dalam hal administrasi dan pelayanan publik yang menjalankan tugas-tugasnya yang telah disebutkan dalam UU Pemda dan pada Peraturan Pemerintah atau yang (selanjutnya disingkat PP) dan mendapatkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota. Pada UUD NRI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (3) menyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan².

Camat menerima pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota untuk melaksanakan sebagian urusan otonomi daerah atau disebut dengan kewenangan delegatif. Selain melaksanakan kewenangan secara delegatif, camat juga melaksanakan tugas umum pemerintahan atau disebut dengan kewenangan atributif. Pada Pasal 225 ayat (1) UU Pemda tidak disebutkan pengertian dari kecamatan dan kedudukan dari kecamatan dalam melaksanakan pemerintahan daerah. Sehingga, kedudukan kecamatan belum ditemukan kejelasan. Sementara saat ini, kecamatan masih melakukan tugas dan wewenangnya berdasarkan dengan undang-undang sebelum UU Pemda saat ini. Lembaga daerah diatur dalam UU Pemda. Yang mana dikenal dengan istilah perangkat daerah, pengertian dari perangkat daerah sendiri yaitu merupakan unsur yang membantu kepala daerah dan DPRD dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang merupakan kewenangan dari daerah³.

²Lihat *Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

³ Yudi Widagdo Harimurti, *Kelembagaan Negara dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Intelegensia Media, 2019), hlm. 258.

Salah satu perubahan dalam UU Pemda yaitu mengenai syarat pembentukan kecamatan, kedudukan kecamatan, pengklasifikasian kecamatan, tugas pokok kecamatan, dan fungsi dari kecamatan, dimana telah disebutkan dalam UU Pemda sebelumnya, kecamatan adalah perangkat wilayah yang termasuk dalam kerangka asas dekonsentrasi, pada undang-undang saat ini berubah status menjadi perangkat daerah dalam kerangka asas desentralisasi. Berdasarkan UU Pemda Pasal 226 ayat (1) menyebutkan bahwa disamping melaksanakan tugas camat yang telah disebutkan dalam pasal 225 ayat (1), camat memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota untuk menyelenggarakan sebagian Urusan pemerintahan, yang kewenangannya merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota⁴.

Selama ini kedudukan kecamatan adalah sebagai perangkat wilayah administrasi, akan tetapi dalam praktiknya tidak demikian. Kedudukan kecamatan yang berada di bawah pemerintah kabupaten/kota tidak lepas dari tugas yang diemban oleh Kepala Daerah di pemerintahan daerah otonom, dimana tugas tersebut melekat pada diri bupati/walikota. Sehingga, camat selaku kepala wilayah administrasi tingkat kecamatan lebih banyak melakukan tugas-tugas untuk membantu kepala daerah dibandingkan tugasnya sebagai pemimpin di wilayah⁵. Kecamatan merupakan suatu organisasi pemerintahan yang masuk ke dalam Organisasi Perangkat Daerah atau (selanjutnya disingkat OPD). Hal tersebut

⁴Op. cit, *Pasal 226 ayat (1)*.

⁵Sarudajang, *Arus Balik Kekuasaan Pustaka Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hlm. 159).

menimbulkan sebuah stigma bahwa kecamatan sama kedudukannya dengan karisidenan, badan, dan dinas. Lalu apakah kemudian kecamatan sebenarnya tidak dibutuhkan dalam pemerintahan daerah karena kecamatan memiliki tugas dan fungsi yang sama dengan organisasi yang masuk ke dalam OPD. OPD sudah memiliki kejelasan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, tidak perlu adanya pelimpahan lagi.

Berfungsi atau tidaknya camat dalam memenuhi tugasnya, tidak terlepas dari seberapa besar pemberian sebagian kewenangan atau delegasi kewenangan dari bupati/walikota kepadanya. Sehingga tugas camat tergantung dari seberapa besar bupati/walikota mendelegasikan kewenangannya kepada camat. Perubahan kedudukan kecamatan sebagai perangkat daerah memiliki implikasi terhadap kewenangan yang menjadi dasar pelaksanaan tugas-tugasnya, dimana kedudukan kecamatan memiliki kesamaan dengan perangkat daerah lainnya. Kecamatan melaksanakan tugas-tugas tersebut oleh setiap perangkat daerah berdasarkan kewenangan yang didelegasikan. Akan tetapi, pelaksanaan tugas-tugas kecamatan cenderung memiliki sifat yang umum, berkaitan dengan kewenangan secara atributif dan terkait beragam perspektif dalam pemerintahan dan pembangunan.

Tugas camat dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan atau yang (selanjutnya disingkat PP Kecamatan)⁶ yaitu:

⁶Lihat ***Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan***.

- a. Melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dengan mengacu ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan urusan pemerintahan umum.
- b. Menjadi koordinasi dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat. Dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat tugas camat dalam PP diatas yaitu meliputi, keikutsertaan masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan, menyinkronkan rencana kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah dan swasta di wilayah kerja kecamatan, efektifitas kegiatan dalam hal untuk memberdayakan masyarakat di wilayah kecamatan.
- c. Menjadi koordinasi dalam upaya pelanggaran ketenteraman dan ketertiban umum. Dalam hal tersebut meliputi, bersinergi dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang (selanjutnya disingkat KAPOLRI), Tentara Nasional Indonesia atau yang (selanjutnya disingkat TNI), dan Instansi yang berada diatasnya di wilayah kecamatan, menjadi penghubung atau mengharmonisasikan antara tokoh agama dan tokoh masyarakat, dan melaporkan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/walikota.
- d. Menjadi koordinasi dalam menerapkan dan menegakkan Peraturan daerah dan Peraturan Kepala Daerah.
- e. Mengkoordinasi dan memelihara sarana dan prasarana pelayanan umum.

- f. Menjadi koordinasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah di tingkat kecamatan.
- g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah di desa berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa.
- h. Menjalankan pelaksanaan urusan pemerintahan di kecamatan yang merupakan kewenangan dari daerah kabupaten/kota.
- i. Menjalankan tugas lain berdasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai institusi pemerintahan yang memiliki kedudukan sebagai perangkat daerah dibandingkan dengan perangkat daerah yang lain, kecamatan memiliki kekhususan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya untuk memberi dukungan atas terlaksananya asas desentralisasi. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang (selanjutnya disingkat PP No. 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan atau PP Kecamatan yang lama) menyebutkan bahwa kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosialkultural, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi, dan budaya, mengupayakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat serta masyarakat dalam kerangka membangun integritas kesatuan wilayah. Dalam hal ini fungsi utama camat adalah selain memberikan pelayanan kepada masyarakat, juga melaksanakan tugas-tugas pembinaan wilayah⁷.

⁷ Bagus Krisna Dwi Panaya, Kewenangan Pemerintah Kecamatan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Hukum*, (Bali:Bagian Hukum Pemerintahan Fakultas Hukum Universitas Udayana), hlm. 4.

Kecamatan selaku pemerintah wilayah menjadi perangkat daerah di kabupaten/kota akan memberi dukungan dalam penyelenggaraan otonomi yang luas pada daerah kabupaten/kota. Sebagai perangkat daerah camat memiliki wilayahkerja yang merupakan wadah untuk menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat, sehingga dalam penyelenggaraan otonomi yang luas di daerah kabupaten/kota dapat dijalankan dengan baik dan berupaya memberikan kesejahteraan dalam kehidupan masyarakat di daerah kabupaten/kota⁸. Berfungsi atau tidaknya kecamatan dalam melaksanakan tugasnya akan sangat tergantung seberapa besar delegasi kewenangan yang diberikan bupati/walikota kepadanya⁹.

Pada kenyataannya kecamatan muncul sebagai instansi pemerintahan dengan fungsi yang minim yang melaksanakan tugasnya sebagai fungsi administratif saja, tanpa ada upaya untuk memberdayakan fungsinya. Dalam hal fungsi administratif dan pelayanan cenderung dapat diselesaikan dengan membebaskan kepada pemerintah kabupaten/kota. Kecamatan sebagai perangkat daerah dinilai mengalami kekaburan kedudukan. UU Pemda tidak secara jelas menyebutkan kecamatan sebagai pemegang kedudukan penting dalam menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan pada pemerintahan daerah. Implementasi kecamatan sebagai perangkat daerah dinilai masih tidak cukup dalam menjalankan kekuasaannya, sebagai kekuasaan wilayah yang membawahi desa/kelurahan.

⁸Ni'matul Huda, ***Hukum Pemerintahan Daerah***, (Jakarta: Nusa Media, 2009), hlm. 26.

⁹Sri Wahyuningsih, Pelimpahan Kewenangan Kepala Daerah Kepada Camat, ***Skripsi***, (Mataram: Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Fakultas Hukum Universitas Mataram, 2011), hlm. 17.

Untuk itu adanya kecamatan menimbulkan dilematis terhadap kedudukannya, apakah adanya kecamatan dalam pemerintahan daerah memang diperlukan atau sebaliknya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kecamatan dalam melaksanakan pelimpahan kewenangan dari kabupaten/kota saat ini?
2. Bagaimana sinkronisasi PP tentang Kecamatan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui kecamatan dalam melaksanakan pelimpahan kewenangan dari kabupaten/kota saat ini.
2. Mengetahui sinkronisasi antara PP tentang kecamatan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penulisan penelitian ini yaitu:

- a. Kegunaan teoritis
 1. Dapat menemukan dan menjelaskan pelaksanaan pelimpahan kewenangan kecamatan dari kabupaten/kota saat ini.

2. Membuka pemikiran baru tentang sinkronisasi antara PP tentang Kecamatan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. Kegunaan Praktis
1. Dapat mengidentifikasi berbagai pengaturan mengenai kecamatan sebagai instansi daerah.
 2. Memperoleh pertanggungjawaban kecamatan dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintah daerah.

E. Keaslian Penelitian

No.	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan penelitian ini
1.	Mohammad Rofiq	“Eksistensi Kecamatan dalam Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa”. Program Studi Strata 1 (S1) Universitas Trunojoyo Madura.	Kedudukan kecamatan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.	Pada Skripsi ini membantu untuk mengetahui bagaimana kecamatan dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan sebagai pemimpin dari pemerintahan desa.
2.	Yudianto	“Kedudukan dan Peran Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Studi Kasus Kantor Camat Pallangga, Kabupaten Gowa)”.	Kedudukan camat dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dan bagaimana camat dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenangnya menurut UU Pemda.	Pada Skripsi ini membantu untuk memberikan gambaran untuk penelitian ini bagaimana camat dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah menurut UU Pemda.

		Program Studi Strata 1 (S1) Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar.		
3.	Sri Wahyuningsih	“Pelimpahan Kewenangan Kepala Daerah kepada Camat”. Program Studi Ilmu Hukum. Program Studi Strata 1 (S1) Universitas Mataram.	Pelimpahan kewenangan kepala daerah kepada camat di Mataram.	Pada skripsi ini sebagai contoh pada penelitian ini untuk mengkaji pelimpahan kewenangan daerah Kabupaten Kepada pemerintah kecamatan, sehingga penelitian ini tidak hanya menceritakan mengenai analisisnya saja namun pada implementasinya juga menuai kontra.
4.	Yas Putra	“Peranan Camat dalam Pelaksanaan Pendelegasian Wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Kecamatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”. Program Studi Ilmu Hukum Strata 1 (S1) Universitas Negeri Semarang.	Peranan camat dalam pelaksanaan tugasnya atas pelimpahan wewenang dari daerah kabupaten/kota di Kabupaten Sragen kepada Kecamatan Gemolong.	Pada skripsi ini membantu untuk mengetahui apa saja peran camat dalam pelaksanaan pendelegasian wewenang pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah kecamatan dalam ranah Pemerintahan Daerah, dalam skripsi ini disajikan dalam ranah Kecamatan Gemolong Kabupaten Sragen sehingga membantu penelitian ini dalam menyajikan gambaran secara umumnya.

Sumber: Kreasi Penulis

F. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

1. Dari sudut tujuannya

Pada penulisan penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan yaitu menggunakan penulisan normatif, dimana penelitian normatif merupakan penelitian hukum doktriner yang hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis yang membutuhkan data-data primer dan sekunder yaitu pengaturan yang tercantum dalam perundang-undangan, catatan resmi atau surat secara tertulis dalam pembuatan perundang-undangan serta putusan hakim¹⁰.

2. Dari sudut penerapannya

Dilihat dari segi penerapannya maka peneliti memusatkan pada masalah¹¹. Masalah yang dimaksud yaitu persoalan konflik norma (*Conflict Of Norm*) mengenai norma-norma yang harus ada pada pemerintahan kecamatan sebagai instansi daerah. Selain itu ketidakkonsistenan (*Inconsistecy*) pemerintah kecamatan dalam membawahi desa/kelurahan dan bagaimana kecamatan melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai dengan pengaturan yang mengaturnya.

3. Dari tujuan pembuatannya

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, ***Penelitian Hukum***, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015), hlm. 181.

¹¹Bambang Sunggono, ***Metodologi Penelitian Hukum***, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 43.

Tujuan pembuatan penelitian ini, mengarah pada penelitian yang dapat memecahkan persoalan (*Problem Solution*)¹². Solusi yang didapat adalah dengan meninjau secara yuridis mengenai kedudukan dari kecamatan sesuai dengan peraturan yang berlaku serta pengaturan lainnya yang mengatur.

b. Pendekatan Penelitian

Pada penelitian ini menggunakan Pendekatan Perundang-undangan atau *Statute Approach* dan Pendekatan Kasus atau *Case Approach* yang mana dalam pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dijabarkan mengenai UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, sedangkan Pendekatan Kasus (*Case Approach*), memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip hukum yang mendasari perwujudan gejala yang ada dalam masyarakat, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala yang ada dimasyarakat untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.

c. Sumber Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Primer, antara lain terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹²Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2006), hlm. 50 – 51.

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244).
3. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 23).
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1955).

2) Sumber Bahan Hukum Sekunder, antara lain:

1. Buku yang terkait dengan pokok pembahasan;
2. Pendapat Ahli;
3. Karya tulis;
4. Jurnal hukum;
5. Artikel hukum;
6. Literatur lainnya.

3) Sumber Bahan Hukum tersier, antara lain:

1. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
2. Ensiklopedia;
3. Wiktionary.

a. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data penelitian ini menggunakan teknik studi kepustakaan, Studi ini dimaksudkan untuk memperoleh dasar teori dengan membahas dan merujuk pada buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip, dan hasil penelitian lainnya baik dalam bentuk cetak maupun elektronik yang berkorelasi dengan kedudukan kecamatan dalam pemerintahan daerah.

e. Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan hukum yang didapatkan akan disajikan dalam bentuk deskriptif. Penelitian yang disajikan dalam bentuk deskriptif tersebut dilanjut dengan menganalisis secara kualitatif. Adapun langkah-langkah dalam menganalisis tersebut yaitu dengan pengklasifikasian data berdasarkan permasalahan yang didapatkan atau dituliskan. Kemudian hasil dari klasifikasi tersebut disusun secara sistematis, dan terakhir data yang sudah disusun secara sistematis tersebut akan dianalisis sebagai dasar untuk mengambil sebuah keputusan.