

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Serangkaian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut UU ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.

Pemerintah kabupaten/kota dapat membentuk kecamatan di wilayah yang mencakup satu atau lebih pulau, yang persyaratannya dikecualikan dari persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dengan pertimbangan untuk efektifitas pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di pulau-pulau terpencil dan/atau terluar.⁸ Pembentukan kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.⁹

Pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah kabupaten/kota tertentu melalui gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat untuk membentuk kecamatan dengan mengecualikan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.¹⁰

Seiring berubahnya susunan pemerintahan daerah, kewenangan pemerintah daerah pun mengalami beberapa perubahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kewenangan pemerintahan daerah meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sesuai dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan oleh pemerintah pusat menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dengan berdasarkan atas asas tugas pembantuan.

⁸ Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

⁹ Pasal 8 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

¹⁰ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

3. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada gubernur dan bupati/walikota, dibiayai oleh APBN.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹¹ Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹²

B. Pengertian Pelimpahan/Pendelegasian Wewenang

Pendelegasian atau pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni aspek tugas, tanggung jawab dan wewenang. Pada prinsipnya, pendelegasian atau pelimpahan sama dengan penyerahan, jadi pendelegasian atau pelimpahan kewenangan berarti penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik dari pejabat satu kepada pejabat lainnya.

Format pendelegasian wewenang dapat dilakukan oleh pejabat yang berkedudukan lebih tinggi (*superior*) kepada pejabat yang berkedudukan rendah

¹¹ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

¹² Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

(*subordinate*) atau pejabat atasan kepada pejabat bawahan, di samping itu pelimpahan wewenang dapat pula dilakukan di antara pejabat yang berkedudukan pada jenjang yang sama atau antara pejabat yang sederajat. Pelimpahan wewenang menegak atau vertikal, sedangkan pelimpahan kewenangan yang kedua diartikan pelimpahan kewenangan mendatar atau horizontal.

Dilihat dari sumbernya, kewenangan dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu :¹³

1. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.

Setiap tindakan pemerintahan dan/atau pejabat umum harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Pelimpahan kewenangan itu diperoleh melalui 3 (tiga) sumber yaitu:

1. Pelimpahan Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.

2. Pelimpahan Delegasi

¹³ Wasistiono, Sadu, 2001, *Esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah*, Alqaprint : Bandung

Pelimpahan Delegasi adalah wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.

3. Pelimpahan Mandat

Pelimpahan Mandat adalah wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan bawahan).

Saat ini, Kecamatan berkedudukan sebagai bagian wilayah dari Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh seorang camat yang memiliki kedudukan sebagai kepala perangkat daerah di kecamatan dan pelaksana urusan pemerintahan umum di wilayah Kecamatan. Dalam Undang-undang Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, Camat memiliki kewenangan atributif dan delegatif.

Substansi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berkenaan Camat memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Kecamatan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota dalam menjaga keutuhan NKRI.¹⁴

“Urusan pemerintahan umum harus dipahami camat diantaranya: pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan masyarakat guna mewujudkan

¹⁴ <https://majalahteras.com/mendagri-camat-miliki-kewenangan-atributif-dan-delegatif>. Diakses pada hari Senin tanggal 9 Juli 2020 pada pukul 16.00 WIB

stabilitas keamanan, penanganan konflik sosial, dan pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila,”

“Kewenangan atributif camat dalam hal pelaksanaan urusan pemerintahan umum secara prinsip adalah untuk penciptaan stabilitas wilayah guna terwujudnya dinamisasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk melaksanakan urusan tersebut, Camat dibantu oleh forum koordinasi pimpinan di kecamatan (Forkopimka) yang beranggotakan Kepala Kepolisian di Kecamatan, Kepala Teritorial TNI di Kecamatan, dan instansi vertikal lain di Kecamatan,”

Pelaksanaan konsep otonomi daerah dengan memberikan kewenangan khusus dan kemandirian kepada daerah melahirkan dinamisasi dalam ranah penyelenggaraan pemerintah daerah itu sendiri, termasuk perubahan fungsi, kewenangan dan kedudukan camat maupun kecamatan. Implementasi otonomi daerah menggeser posisi Kecamatan dari “wilayah jabatan” menjadi “lingkup kerja” inklud dalam unit perangkat daerah otonom. Perubahan ini memberikan pengaruh kepada kewenangan camat dan kecamatan dalam memberikan pelayanan publik. Kreasi dan inovatif Camat dan Kecamatan dalam menata wilayahnya menjadi pasif, hanya menunggu injeksi maupun insentif pemerintah daerah (Kabupaten/Kota). Untuk memberikan peran ujung tombak pelayanan masyarakat, camat maupun kecamatan sebagai bagian dari lingkup kerja perangkat daerah harusnya diberdayakan kembali dengan memberikan pelimpahan sebagian kewenangan daerah (Bupati/Walikota) sesuai yang dibebankan oleh Undang-undang.

C. Kewenangan Bupati

Bupati adalah jabatan kepala daerah kabupaten. Adapun yang menjadi wewenang seorang bupati antara lain yaitu:

1. Memimpin dalam penyelenggaraan pemerintahan kabupaten daerah berdasarkan atas kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD.
2. Mengajukan atas rancangan peraturan daerah (ranperda).
3. Menyusun serta mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan juga ditetapkan secara bersama.
4. Mengusahakan terlaksananya kewajiban daerah.
5. Menetapkan perda yang telah memperoleh persetujuan bersama dengan DPRD.
6. Mewakili daerahnya baik di dalam dan di luar pengadilan, dan bisa menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta
7. Melaksanakan tugas beserta wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ada beberapa tugas yang harus dijalankan oleh seorang bupati antara lain sebagai berikut:

1. Memimpin setiap pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan serta kebijakan yang telah ditetapkan bersama DPRD.
2. Menyusun serta mengajukan rancangan peraturan daerah (ranperda) tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD dan juga

rancangan perda tentang pertanggung jawaban terhadap pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama

3. Memelihara ketentraman dan juga ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan perda mengenai PRJPD dan rancangan perda tentang PRJMD kepada DPRD untuk dibahas secara bersama dengan DPRD, serta menyusun dan juga menetapkan RKPD.
4. Mewakili daerahnya baik di dalam dan di luar pengadilan, dan bisa menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Mengusulkan pengangkatan wakil bupati, dan
6. Melaksanakan tugas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

D. Kewenangan Camat

Camat¹⁵ merupakan pemimpin kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Camat berkedudukan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, berada di bawah, dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah kabupaten atau kota. Camat diangkat oleh bupati atau walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten atau kota terhadap Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Menurut Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1998 tentang Kecamatan, camat atau sebutan lain adalah pemimpin, dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang

¹⁵ <https://id.wikipedia.org/wiki/Camat>. Diakses pada hari Senin tanggal 9 Maret 2020, pukul 12.00 WIB

dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan. Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan, dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Bupati/walikota wajib mengangkat camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.¹⁶ Pengangkatan camat yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibatalkan keputusan pengangkatannya oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹⁷

Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:¹⁸

- a. menyelenggarakan 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;

¹⁶ Pasal 224 ayat (2) Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷ Pasal 224 ayat (3) Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁸ Pasal 225 ayat (1) Undang-Undang Nomor : 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- 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.

Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.¹⁹

Sebagai perangkat daerah, Camat memiliki kewenangan delegatif seperti:²⁰ “Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Ini berarti bahwa kewenangan yang dijalankan oleh Camat merupakan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota. Dengan demikian luas atau terbatasnya pelimpahan kewenangan

¹⁹ Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

²⁰ Pasal 126 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

dari Bupati/Walikota sangat tergantung pada keinginan politis dari Bupati/Walikota. Selain itu, Camat juga melaksanakan tugas umum pemerintahan yang merupakan kewenangan atributif yaitu sebagai berikut:

1. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. Mengoordinasikan pemeliharaan sarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Selain tugas-tugas tersebut, camat melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota setelah mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota. Pelimpahan kewenangan bupati/walikota tersebut dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik Kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada Kecamatan yang bersangkutan. Pelimpahan kewenangan

bupati/walikota sebagaimana dimaksud, ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota berpedoman pada Peraturan Pemerintah.²¹

Sehubungan dengan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru masih belum ada terkait Kecamatan, maka pelaksanaan dari tugas-tugas camat tersebut masih mengacu pada peraturan pelaksanaan yang lama. Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

1. Perizinan
2. Rekomendasi
3. Koordinasi
4. Pembinaan
5. Pengawasan
6. Fasilitasi
7. Penetapan
8. Penyelenggaraan
9. Kewenangan lain yang dilimpahkan

Pelaksanaan kewenangan camat sebagaimana tersebut mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan. Pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota kepada Camat sebagaimana dimaksud di atas dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas, dan efisiensi.

²¹ Pasal 226 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah