

## **PENYELENGGARAAN PEMERINTAH KECAMATAN DITINJAU DARI UU NO. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH**

**Sunarti<sup>1</sup>, Abdul Gani<sup>2</sup>, Zaid Afif<sup>3</sup>**

Fakultas Hukum Universitas Asahan, Jl. Ahmad Yani, Kisaran-Asahan  
Sumatera Utara

Email : <sup>1</sup>sunartinarti1245@gmail.com, <sup>2</sup>ganiabdulshmh@gmail.com,  
<sup>3</sup>dtmzaid@gmail.com

### **ABSTRAK**

Perubahan paradigmatik penyelenggaraan pemerintahan tersebut, mengakibatkan pola distribusi kewenangan Camat menjadi sangat tergantung pada pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan umum, yang mempunyai implikasi langsung terhadap optimalisasi peran dan kinerja Camat dalam upaya pemenuhan pelayanan kepada masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, melainkan sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan. Status kecamatan kini merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang setara dengan dinas dan lembaga teknis daerah. Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian normatif yaitu sering kali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam Peraturan Perundang-Undangan yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan dalam berperilaku. Tugas umum pemerintahan yang diselenggarakan oleh camat tidak dimaksudkan sebagai pengganti urusan pemerintahan umum, karena camat bukan lagi sebagai kepala wilayah. Selain itu, intinya juga berbeda. Tugas umum pemerintahan sebagai kewenangan atributif mencakup tiga jenis kewenangan yakni kewenangan melakukan pembinaan serta kewenangan melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Kewenangan koordinasi dan pembinaan merupakan bentuk pelayanan secara tidak langsung, karena yang dilayani adalah entitas pemerintahan lainnya sebagai pengguna, meskipun pengguna akhirnya tetap masyarakat. Sedangkan kewenangan pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengguna maupun pengguna akhirnya sama yakni masyarakat. Jenis pelayanan ini dapat dikategorikan sebagai pelayanan secara langsung.

**Kata Kunci** : *Camat, Tugas, Pemerintah Daerah*

## 1. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan suatu negara yang tergolong kedalam suatu negara hukum yang dimana dalam hal ini kedaulatannya berdasarkan atas hukum sebagai suatu kekuasaan yang paling tertinggi, yang mana seperti tercantum dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang bunyinya :

“Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan hukum, yang tidak berdasarkan kekuasaan belaka saja.”(C.S.T. Kansil, dan Christine S.T. Kansil, 2003:117).

Indonesia yang merupakan negara dengan memiliki wilayah yang terdiri dari daratan dan juga lautan yang sangat luas, yang terbentang dari wilayah Sabang yang terletak di Ujung Barat Pulau Sumatera (Provinsi Aceh) hingga sampai Merauke Di Pulau Irian Jaya (Provinsi Papua). Wilayah yang sangat luas ini tentunya diperlukan sebuah tata kelola pemerintahan yang efisien dan efektif, yang dikarenakan sumber daya manusia yang ada di Indonesia merupakan ujung tombak dari pengelolaan Pemerintahan ini.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara yang menerapkan adanya sistem desentralisasi dan dekonsentrasi, sehingga Negara Indonesia dalam sistem pemerintahannya dibagi atas Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah dalam hal ini juga dibagi lagi menjadi atas Pemerintahan Daerah Provinsi dan juga adanya Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Apabila jika ditelaah dari sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maka dapat dikatakan bahwasannya Mohammad Yamin adalah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang itu Mohammad Yamin mengatakan :

Negeri, Desa dan segala persekutuan adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijalankan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan

urusan Dalam, Pangreh Praja. (Ni'matul Huda, 2005:1).

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dalam kepentingan masyarakat setempat, sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam hal ini mengandung makna yang bahwasannya urusan pemerintahan pusat menjadi kewenangan pusat dan tidak mungkin dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum terhadap pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah.

Dalam kondisi saat ini yang melihat geografis, sistem politik, hukum, sosial dan budaya yang sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah. (Siswanto Sunarno, 2009:6).

Seiring dengan adanya suatu prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, maka harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu dalam penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antara daerah.

Hal ini tidak kalah pentingnya yang bahwasannya otonomi daerah juga harus mampu menjalin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, alasannya karena harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah dan tetap tegaknya negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Pada zaman Orde Baru, terbentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Selanjutnya pada masa reformasi terbit, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian

lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang sekarang ini sudah tidak berlaku karena telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Siswanto Sunarno (2012:34), pembagian Urusan Pemerintahan di Indonesia pada hakikatnya dibagi menjadi tiga kategori, yaitu urusan pemerintahan yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh Pemerintah daerah Provinsi, dan urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Urusan pemerintahan diklasifikasikan lebih lanjut ke dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, menjadi tiga urusan pemerintahan, yaitu :

- (1) Urusan Pemerintahan Absolut yang sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat ;
- (2) Urusan Pemerintah Konkuren yang kewenangannya dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan konkuren kemudian terbagi menjadi dua, yaitu urusan Pemerintahan Konkuren dan urusan Pemerintahan Konkuren Pilihan.
- (3) Urusan Pemerintahan Umum yang merupakan kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, kedudukan Kecamatan sebagai perangkat Pemerintah Pusat dalam menjalankan asas desentralisasi berubah menjadi perangkat Kabupaten/Kota yang nasibnya sangat tergantung pada kebaikan hati Bupati/Walikota dalam mendelegasikan sebagian kewenangan Pemerintahan dalam rangka desentralisasi. Dalam gerak pelaksanaannya sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

Kemudian sekarang Undang-Undang tersebut telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, maka dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang sesuai dengan Undang-Undang tersebut dalam substansinya juga mengalami perubahan,

namun pada esensinya tetap menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua unsur pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.

Dalam perubahan pradigmatik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut, mengakibatkan pola distribusi kewenangan Camat menjadi sangat tergantung pada pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan penyelenggaraan pemerintahan umum, yang mempunyai implikasi langsung terhadap optimalisasi peran dan kinerja Camat dalam upaya pemenuhan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan Pemerintahan, melainkan sebagai satuan wilayah kerja atau pelayanan. Status Kecamatan kini merupakan perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang setara dengan Dinas dan Lembaga Teknis Daerah, hal ini dinyatakan dengan jelas dalam Pasal 209 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu :

Pasal 209

(2) Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas :

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.

Maka oleh karena itu Camat tidak lagi memiliki kedudukan sebagai Kepala wilayah kecamatan dan sebagai alat Pemerintah Pusat dalam menjalankan tugas-tugas desentralisasi, namun telah beralih menjadi Perangkat Daerah yang hanya memiliki sebagian kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas umum Pemerintahan dalam wilayah Kecamatan.

Tugas Camat dalam penyelenggaraan Pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Pada Pasal 225 Ayat (1), menyatakan adanya tugas pokok Camat.

Kemudian secara rinci juga dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan yang juga menjelaskan adanya Tugas Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintah.

Dalam uraian latar belakang tersebut, maka dalam hal ini pada penjelasan ini menarik untuk dikaji bagi penulis dan untuk meneliti masalah ini serta memaparkan masalah ini dalam bentuk skripsi dengan Judul Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan Di Tinjau Dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

## 2. METODE PENELITIAN

Dalam hal ini, peneliti dalam melakukan penelitiannya yang mengacu dan melakukan suatu penyesuaian dengan rumusan masalah yang telah dibahas oleh peneliti pada penelitian ini, maka oleh karena itu peneliti dalam berbagai hal untuk dapat menjawab suatu pertanyaan dari segala hal, baik itu yang berupa daripada suatu tujuan pada penelitian hukum ini, maka dalam hal ini yang digunakan pada suatu metode penelitian hukum yang telah diteliti oleh peneliti memiliki beberapa langkah-langkah dan hal-hal yang digunakan adalah sebagai berikut :

### 1. Tipe Penelitian

Berdasarkan daripada rumusan masalah yang di pertengahan oleh peneliti pada penelitian hukum ini, maka peneliti melakukan penelitian hukum dengan menggunakan tipe penelitian hukum normatif.

Dalam metode penelitian hukum normatif tersebut adalah suatu daripada metode ataupun cara yang dalam hal ini dipergunakan di dalam suatu penelitian hukum yang dapat dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka di bidang hukum yang dilihat dari sudut kekuatan mengikatnya yang dalam hal ini dapat dibedakan menjadi tiga golongan, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji 2010:13).

Pada penelitian hukum normatif ini juga disebut penelitian hukum doktrinal dan dikonsepsikan sebagai apa yang telah tertulis

di dalam suatu peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau sebagai suatu kaidah ataupun norma yang merupakan sebagai suatu patokan dalam berperilaku manusia yang dianggap sangat pantas.

Dalam hal ini juga pada penelitian hukum normatif ini berusaha untuk mengkaji dan mencari daripada suatu jawaban mengenai tentang terhadap apa yang dalam hal ini seharusnya dari suatu setiap permasalahan yang ada. (Amiruddin dan Zainal Asikin 2004:118-119).

Menurut Amiruddin dan Zainal Asikin (2004:14), di dalam suatu penelitian hukum normatif juga mencakup beberapa bagian, yaitu :

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematika hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum

Dalam melakukan suatu penelitian hukum ini yaitu peneliti dalam hal ini menggunakan suatu tipe penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara yang diantaranya dalam hal ini yaitu mencakup tentang daripada suatu berbagai macam cara terhadap penelitian hukum normatif ini, maka oleh karena ada beberapa hal-hal tersebut yaitu sebagai berikut :

1. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2010:70), penelitian terhadap sistematika hukum, yang dalam hal ini berarti bahwasannya peneliti harus menggali dari berbagai macam suatu permasalahan-permasalahan yang ada pada suatu ketentuan hukum yang ada, dan dimulai daripada masyarakat hukum, hubungan hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban.
2. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2010:74), penelitian terhadap suatu taraf sinkronisasi vertikal dan maupun horizontal, yang dalam hal ini peneliti dalam hal melakukan suatu penelitian dengan tujuan untuk mengungkap berbagai macam suatu kenyataan sampai sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan yang sederajat mengenai hal yang sama.

Oleh sebab itu, dalam penelitian hukum normatif tersebut pada penelitian hukum ini, maka dapat dipastikan harus menggunakan suatu pendekatan dalam melakukan suatu penelitian hukum normatif, yang dalam hal ini dapat diklasifikasikan kedalam beberapa bagian yang terdiri dari atas :

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*case approach*)
- b. Pendekatan Kasus (*statue approach*)
- c. Pendekatan Historis (*historical approach*)
- d. Pendekatan Perbandingan Hukum (*comparative approach*)
- e. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). (Peter Mahmud Marzuki 2005:133)

Pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian hukum ini menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Law in books*).

## 2. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian hukum normatif ini, peneliti melakukan penelitian hukum normatif ini yang dalam hal ini dengan berdasarkan pada sifatnya yaitu menggunakan suatu bentuk penelitian hukum normatif yang ditujukan untuk mendeskripsikan terhadap berbagai macam suatu fenomena-fenomena yang telah ada, baik fenomena-fenomena alamiah maupun fenomena-fenomena daripada ciptaan manusia.

Fenomena-fenomena tersebut yaitu dapat berupa bentuk, suatu aktivitas, karakteristik, suatu perubahan, hubungan, kesamaan, dan juga suatu perbedaan antara fenomena yang satu dengan fenomena lainnya.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Dari suatu sumber bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian hukum ini yaitu dengan cara menggunakan Sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yang meliputi sumber bahan hukum yang berkaitan dengan berbagai macam pokok pembahasan yang dikaji oleh peneliti dalam

penelitian hukum ini, yang dalam hal ini meliputi :

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer, yaitu merupakan suatu bahan-bahan hukum yang memiliki suatu sifat otoritatif. Dalam hal ini sumber-sumber hukum yang telah dibentuk dan diundangkan oleh beberapa pihak yang berwenang dan mengikat bagi setiap kalangan dari pihak manapun tanpa adanya suatu pengecualian dari pihak manapun. Maka oleh karena itu, bahan hukum tersebut diantaranya maka dalam hal ini yang akan diuraikan terdiri atas:

- a. Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan.
- c. Putusan hakim. (Zainuddin Ali, 2009:47)

Bahan hukum primer yang digunakan yaitu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya yang dalam hal ini masih berlaku.

### b. Bahan Hukum Sekunder

Menurut Amirudin dan Zainal Asikin (2004:118-119), bahan hukum sekunder, yaitu merupakan suatu bahan hukum yang dalam hal ini memberikan suatu berbagai macam tentang penjelasan yang mengenai daripada bahan-bahan hukum primer.

Menurut Zinuddin Ali (2009:54), bahan hukum sekunder yang dalam hal ini dapat berupa semua tentang publikasi-publikasi di bidang hukum yang merupakan daripada adanya suatu mengenai dokumen-dokumen yang tidak resmi. Oleh karena itu di dalam suatu publikasi-publikasi di bidang hukum tersebut maka terdiri atas :

- a. Buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum.
- b. Kamus-kamus hukum.
- c. Jurnal-jurnal hukum.
- d. Pendapat ahli.

Dalam hal ini sumber-sumber bahan hukum sekunder pada penelitian hukum normatif ini berasal dari sumber bahan pustaka yang terpercaya atas kebenarannya yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yaitu suatu bahan hukum yang mendukung daripada berbagai macam penafsiran dari bahan hukum primer dan juga bahan hukum sekunder dengan memberikan suatu pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya.

Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (2010:33), bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang pada dasarnya mencakup :

1. Bahan-bahan pustaka yang memberikan suatu petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dalam hal ini lebih dikenal dengan nama bahan acuan yang berasal dari bidang hukum atau bahan rujukan di bidang hukum. Misalnya, abstrak mengenai Perundang-Undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya.

Dalam hal ini sumber-sumber bahan hukum tersier yang digunakan di dalam penelitian hukum ini, yaitu dengan menggunakan dari berbagai macam segala sumber bahan pustaka yang terpercaya kebenarannya yang berkaitan dengan permasalahan dan juga ada kaitannya dengan suatu permasalahan-permasalahan yang dikaji dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan referensi dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya yang disingkat dengan KBBI).

Menurut Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji (2010:33), bahan-bahan hukum primer, sekunder dan penunjang (tersier) diluar bidang hukum, misalnya yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat dan lain sebagainya yang oleh para peneliti hukum yang dipergunakan untuk melengkapi ataupun sebagai bahan yang menunjang data penelitiannya, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya yang disingkat dengan KBBI).

#### 4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik dalam pengumpulan bahan hukum yang telah digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah dengan cara melakukan studi dari berbagai macam bahan-bahan hukum yang sudah terkumpul baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang sudah diklasifikasikan sesuai isu hukum yang akan dibahas.

Kemudian bahan hukum tersebut diuraikan untuk mendapatkan berbagai macam suatu penjelasan yang secara sistematis. Dalam melakukan suatu pengolahan bahan hukum yang bersifat deduktif yaitu dengan cara menarik suatu kesimpulan yang menggambarkan berbagai macam permasalahan yang secara umum terhadap suatu permasalahan yang khusus atau lebih konkrit dan setelah bahan hukum itu diolah dan diuraikan.

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji (2010:251), dalam melakukan penelitian pada penelitian hukum ini, maka peneliti dalam hal ini menggunakan suatu sistem analisis berupa bahan hukum kuantitatif.

Bahan hukum tersebut ditarik referensinya dengan cara menggabungkan dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier lalu setelah itu kemudian dari pengolahan ketiga bahan hukum tersebut maka ditariklah suatu kesimpulan oleh peneliti dalam penelitian ini yang secara sistematis yang berarti membuat suatu klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum yang ada tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis yang dilakukan oleh peneliti dalam melakukan penelitian hukum ini.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia kembali mengalami perubahan

mendasar sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang ditetapkan pada Tanggal 7 Mei 1999. Undang-Undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikemukakan bahwa daerah Provinsi berkedudukan sebagai otonom sekaligus wilayah administratif. Dengan kata lain daerah Provinsi dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dilaksanakan secara meluas di tingkat Provinsi dan secara terbatas di tingkat Kabupaten/Kota, terutama untuk kewenangan yang mutlak berada di tangan Pemerintah Pusat. Model ini oleh B.B. Smith dinamakan sebagai *Fused Model*.

Dari mulai zaman kemerdekaan sampai pada saat ini dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Tentang Kecamatan dan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah yang terbaru, maka kedudukan Kecamatan juga mengalami naik dan pasang surut, seiring perubahan kebijakan politik pemerintahan yang berlaku sebagai hukum positif.

Pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dikenal pembagian daerah menurut sifatnya yaitu daerah yang memiliki otonomi atau disebut juga daerah otonom yang dibentuk berdasarkan dengan asas desentralisasi terdiri dari Daerah Otonom Tingkat I dan Daerah Otonom Tingkat II (sekarang Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah juga merupakan tonggak baru dalam sistem Pemerintahan Indonesia yang dimana hubungan pusat dan daerah dalam Undang-Undang tersebut memiliki perbedaan paradigm, filosofi dan otonomi daerah Undang-Undang sebelumnya.

Paradigma yang tertuang dalam Undang-Undang, Pemerintah Daerah memiliki makna yang besar kepada masyarakat, serta pemerataan dan keadilan. Sebelumnya pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menggunakan paradigm Pemerintahan Sentral, dimana peran

Pemerintah Pusat yang berlebihan dan pelaksanaan sangat sentralistik.

Dilihat dari filosofi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah adanya keanekaragaman dalam kesatuan, berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari pola simetris menjadi asimetris, artinya isi dan bentuk otonomi daerah yang satu dengan daerah yang lain berbeda.

Sistem Pemerintahan di Negara Indonesia pada tingkatan Pemerintahan di Kecamatannya berada di bawah sebelum Pemerintahan Desa/Kelurahan. Paling atas adalah Pemerintahan Pusat yang dipimpin oleh Presiden, Provinsi yang dipimpin oleh Gubernur, Kabupaten/Kota dipimpin oleh Bupati/Walikota, Kecamatan dipimpin oleh Camat, dan Desa/Kelurahan dipimpin oleh Kepala Desa/Lurah. Sepuluh tahun berikutnya Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah untuk mengikuti kondisi dan kepentingan yang lebih baik menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Daerah Kabupaten/Kota merupakan daerah otonom semata dibentuk berdasarkan asas desentralisasi.

Daerah Kabupaten/Kota yang merupakan daerah otonom semata yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, dan ini juga dinamakan *Split Model*, alasannya karena asas dekonsentrasi hanya untuk Pemerintahan Khusus, dan diluar dari Asas Dekonsentrasi.

Pelaksanaan kegiatan Kecamatan merupakan identitas Pemerintahan yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat. Sebagai sub-sistem Pemerintahan di Indonesia, Kecamatan mempunyai kedudukan cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam pelayanan dan juga adanya administrasi Pemerintahan, Pembangunan serta adanya Kemasyarakatan.

Studi tentang Kecamatan di Indonesia telah dilakukan oleh para ahli baik dari dalam maupun luar negeri, meskipun jumlahnya relatif terbatas. Beberapa studi menonjol misalnya oleh D.D.Fagg Tahun

1958 yang mengkaji Camat dengan kantornya. Selain itu terdapat studi lain yang dilakukan oleh Drs. Musanef, yang mengkaji organisasi Pemerintah Kecamatan dengan menitikberatkan pada hubungan camat dengan lurah atau Kepala Desa. Menurut Drs. Musanef kajian tentang kecamatan berarti mencakup tiga lingkungan kerja yaitu :

- a. Kecamatan dalam arti Kantor Camat;
- b. Kecamatan dalam arti Wilayah, dalam arti seorang Camat sebagai kepalanya;
- c. Camat sebagai bapak pengetua wilayahnya. (Musanef, 2000:213).

Menurut Musanef, (2000:211), menyatakan bahwa selain ada pembagian wilayah administrative atau juga disebut wilayah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsetrasi. Di dalam Pasal 72 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 disebutkan bahwa wilayah Indonesia dibagi dalam tiga tingkatan wilayah administratif yaitu Provinsi atau Ibukota Negara, Kabupaten atau Kotamadya, serta pada tingkatan paling bawah yaitu Kecamatan.

Apabila dipandang perlu antara tingkatan Kabupaten dengan kecamatan dibentuk Kota Administratif, dalam hal ini pula Camat mempunyai kedudukan dan tugas yaitu :

- a. Camat mempunyai kedudukan sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan dan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan.
- b. Dalam hal ditetapkan Pejabat Pembantu Bupati/Walikota, Camat dalam menjalankan tugasnya berada dibawah koordinasi Bupati/Walikota.

Dalam perubahan medasar terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, maka kemudia dilanjutkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Mengenai perubahan yang mencakup kedudukan Kecamatan menjadi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, dan Camat menjadi pelaksana sebagaimana urusan Pemerintahan yang menjadi wewenang Bupati/Walikota. Dalam pasal 209 Ayat (2) Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah menyatakan yaitu :

Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, kecamatan, dan Kelurahan.

Dalam ketentuan pada Pasal tersebut menunjukkan adanya tiga perubahan penting yaitu sebagai berikut :

- a. Camat tidak lagi berkedudukan sebagai Kepala wilayah Kecamatan dan sebagai alat Pemerintah Pusat dalam menjalankan tugas-tugas dekonsetrasi, namun telah beralih menjadi Perangkat Daerah yang hanya memiliki sebagian kewenangan otonomi daerah dan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dalam wilayah Kecamatan.
- b. Kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan dan dipersepsikan merupakan wilayah kekuasaan camat. Dengan paradigm baru, Kecamatan merupakan suatu wilayah kerja atau areal tempat camat bekerja.
- c. Camat adalah perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota dan bukan lagi Kepala wilayah administrasi Pemerintahan, dengan demikian camat bukan lagi penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, akan tetapi merupakan pelaksana sebagian wewenang yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Dalam kedudukan Kecamatan yang dijelaskan pada Pasal 221 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yaitu :

1. Daerah Kabupaten/Kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan public, pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan.
2. Kecamatan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
3. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengenai Tentang adanya Pembentukan suatu kecamatan yang telah mendapatkan suatu persetujuan bersama Bupati/Walikota dan DPRD

Kabupaten/Kota, sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri melalui Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk adanya mendapatkan persetujuan.

Jadi Kecamatan dibentuk dalam rangka untuk meningkatkan suatu koordinasi penyelenggaraan Pemerintahan artinya dengan adanya Kecamatan, Camat sebagai pimpinan tertinggi di Kecamatan harus dapat mengkoordinasikan keseluruhan disemua urusan Pemerintahan di Kecamatan, kemudian juga Camat harus memberikan pelayanan public di Kecamatan dan juga pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan.

Berdasarkan ketentuan yuridis tersebut, maka pendelegasian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat dinilai sangat beralasan dilaksanakan, karena dengan adanya tanggungjawab yang luas dan besar diemban oleh Bupati/Walikota dengan tujuan untuk menyelenggarakan tugas dari Pemerintahan, Pembangunan dan Pelayanan Publik.

Tidak mungkin Bupati/Walikota mampu melaksanakan berbagai urusannya di Kecamatan sehingga memerlukan peran camat untuk melaksanakan kebijakan dan program-programnya.

Perubahan kedudukan Kecamatan dan kedudukan Camat, membawa dampak pada kewenangan yang harus dijalankan Camat. Namun demikian ada karakter yang berbeda antara status Perangkat Daerah yang ada pada kecamatan dengan instansi /Lembaga Teknis Daerah. Sebagai perangkat daerah, Camat memiliki kewenangan delegatif seperti dinyatakan dalam Pasal 209 Ayat (2), yaitu :

Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Maka dalam menjalankan suatu kepemimpinanannya, Camat memiliki adanya kewenangan atributif yang bersama-sama kewenangan delegatif kepada Camat menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebenarnya merupakan koreksi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah. Pada masa Undang-Undang tersebut,

Camat hanya memiliki kewenangan delegatif dari Bupati/Walikota tanpa disertai kewenangan atributif.

Dalam prakteknya selama Undang-Undang tersebut berlaku, masih banyak Bupati /Walikota yang tidak mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada Camat, alasannya karena tidak tahu ataupun karena tidak mau tahu. Akibat banyak Camat yang tidak mengetahui secara tepat mengenai apa yang menjadi kewenangannya. (Josep Riwo Kaho, 2010:277).

Oleh karena itu dalam penyelenggaraan Pemerintahan, Camat memiliki peran dalam bentuk tugas dan fungsi Camat, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 225 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintah Daerah.

## **B. Tugas Dan Fungsi Camat Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan**

Penjelasan tentang tugas dan fungsi Camat oleh Pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan. Peraturan Pemerintah ini lahir karena adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan lebih rinci tentang Camat dan Kecamatan terlihat dalam Peraturan Pemerintah ini. Pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan menyatakan yaitu :

Bahwa Kecamatan atau disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Camat.

Camat yang merupakan Kepala wilayah di Kecamatan memiliki peran yang strategis dalam sistem Pemerintahan desentralisasi, karena Camat langsung berhubungan dengan masyarakat dalam melayani kepentingan administrasi masyarakat. Tugas-tugas Camat telah dijabarkan dengan jelas pada Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 yaitu :

- a. Menyelenggarakan urusan Pemerintahan Umum di tingkat Kecamatan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur pelaksanaan urusan Pemerintahan Umum;

- b. Mengordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, meliputi :
1. Partisipasi masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di Desa/Kelurahan dan Kecamatan;
  2. Sinkronisasi program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dan swasta di wilayah kerja Kecamatan;
  3. Efektivitas kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah Kecamatan; dan
  4. Pelaporan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja Kecamatan kepada Bupati/Walikota;
- c. Mengordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, meliputi :
1. Sinergitas dengan pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia dan instansi vertikal di wilayah Kecamatan;
  2. Harmonisasi hubungan dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat; dan
  3. Pelaporan pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban kepada bupati/walikota;
- d. Mengordinasikan penerapan dan penegakkan peraturan Daerah dan Peraturan kepala Daerah, meliputi :
1. Sinergitas dengan perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan Peraturan Perundang-Undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
  2. pelaporan pelaksanaan penerapan dan penegakan Peraturan Perundang-Undangan di wilayah Kecamatan kepada Bupati/Walikota;
- e. Mengordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum, meliputi :
1. Sinergitas dengan perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang terkait;
  2. pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum yang melibatkan pihak swasta; dan
  3. Pelaporan pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum di wilayah Kecamatan kepada Bupati/Walikota.
- f. Mengordinasikan terhadap penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan, meliputi :
1. Sinergitas perencanaan dan pelaksanaan dengan perangkat daerah dan instansi terkait;
  2. Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kecamatan, dan kegiatan
  3. Pelaporan penyelenggaraan kegiatan Pemerintahan di tingkat Kecamatan kepada Bupati/Walikota;
- g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang Mengatur Desa;
- h. Melaksanakan suatu urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Kabupaten/Kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang ada di Kecamatan, meliputi :
1. Perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di Kecamatan;
  2. Fasilitas percepatan standar pelayanan minimal di wilayahnya;
  3. Efektivitas pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di wilayah Kecamatan;
  4. Pelaporan pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah Kecamatan kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah; dan
- i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- Maka dalam hal ini tugas-tugas yang sangat banyak dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Bupati/Walikota di suatu wilayah, maka pada Peraturan Pemerintah ini terhadap tugas dan kewenangan serta fungsi Bupati/Walikota sebagian dilimpahkan kepada Camat untuk menjalankannya. Dalam pelimpahan adanya suatu wewenang dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang meliputi adalah Bupati/Walikota memberikan Camat tidak hanya melaksanakan tugas dan fungsinya saja melainkan beberapa kegiatan Pemerintahan juga.

#### 4. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Dari adanya suatu penjelasan dalam bab pembahasan di dalam penelitian hukum normatif ini, maka dalam penelitian ini dapat ditarik dan diambil kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Kecamatan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Tugas umum pemerintahan yang diselenggarakan oleh Camat tidak dimaksudkan sebagai pengganti urusan pemerintahan umum, karena Camat bukan lagi sebagai Kepala Wilayah. Selain itu, intinya juga berbeda.

Tugas umum Pemerintahan sebagai kewenangan melakukan koordinasi yang meliputi lima bidang kegiatan, kewenangan melakukan pembinaan serta kewenangan melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Kewenangan koordinasi dan pembinaan merupakan bentuk pelayanan secara tidak langsung (*indirect services*), karena yang dilayani adalah entitas Pemerintahan lainnya sebagai pengguna (*users*), meskipun pengguna akhirnya (*end users*) tetap masyarakat.

Sedangkan terhadap kewenangan pemberian pelayanan kepada masyarakat, (*users*) maupun pengguna akhirnya (*end users*) sama yakni masyarakat. Jenis pelayanan ini dapat dikategorikan sebagai pelayanan secara langsung (*direct services*).

2. Tugas Dan Fungsi Camat Ditinjau Dari Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan

Dalam penjelasan tentang tugas dan fungsi camat oleh pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, dengan berdasarkan atas ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Penjelasan lebih rinci tentang Camat dan Kecamatan terlihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan ini.

Pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan dalam hal ini menyatakan bahwasannya Kecamatan atau yang disebut dengan nama

lain adalah bagian wilayah dari daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Camat.

Camat yang merupakan Kepala Wilayah di Kecamatan memiliki peran yang strategis dalam sistem Pemerintahan desentralisasi, karena Camat langsung berhubungan dengan masyarakat dalam melayani kepentingan administrasi masyarakat.

##### B. Saran

Dari uraian penelitian yang telah dijelaskan dalam bab pendahuluan, bab pembahasan serta kesimpulan yang dibuat dalam penelitian hukum normatif ini, maka dalam hal ini penulis memberikan saran kepada semua pihak yang berkepentingan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Sebaiknya Pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang membawahi wilayah Kecamatan haruslah sinergis dan saling berkontribusi dalam menjalankan sistem penyelenggaraan Pemerintah di wilayah Kecamatan menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan dalam menjalankan sistem tersebut juga dibarengi dengan tugas dan fungsi camat yang sangat luas, sehingga sebaiknya aparatur pemerintahan di Kecamatan dapat ditambah, agar tugas dan fungsi Camat tersebut dapat terealisasi dengan baik, cepat, dan tepat.
2. Diharapkan dalam suatu pengurusan administrasi masyarakat di wilayah Kecamatan seperti Pendaftaran kependudukan dapat dilayani dengan baik sehingga aktivitas masyarakat di wilayah Kecamatan tersebut tidak terganggu, karena itu merupakan salah satu tugas dan fungsi Camat di wilayah Kecamatan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku-Buku :

Kansil C.S.T., dan Kansil Christine S.T., *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Pendidikan Pancasila di Perguruan tinggi)*, (Jakarta : PT. Pradnya Paramita, 2003 Cet. 21)

- Huda Ni'matul, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta : Pustaka pelajar, 2005)
- Sunarno Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika Offset, 2012)
- Soekanto Soerjono dan Mamuji Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2009, Cetakan 11)
- Amiruddin dan Asikin Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2004, Cetakan 1)
- Marzuki Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2010, Cetakan 4)
- Ali Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009, Cetakan 1)

#### **B. Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan