

BAB III

TINJUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PELIMPAHAN KEWENANGAN

A. Pemerintahan Daerah

a. Pengertian pemerintah

Pemerintah merupakan entitas yang dipandang paling berdaulat. Pemerintah yang berdaulat ditandai oleh pemisahan pekerjaan oleh badan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Badan eksekutif memiliki peranan penting dalam mengimplementasikan peraturan pada masyarakat. Badan legislatif memiliki tugas membuat produk peraturan sebagai landasan formal. Sedangkan badan yudikatif bertanggung jawab untuk melaksanakan peradilan, untuk menegakkan hukum dan mengawasi pelaksanaan peraturan oleh eksekutif maupun pelanggaran hukum yang dilakukan oleh rakyat.

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan di mana sebuah wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami kekacauan. Pemerintah dipastikan kehadirannya agar

terciptanya keteraturan atau bisa di istilahkan dengan ketentraman dan ketertiban umum (*social order*).¹ Menurut Robinson pemerintahan mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Maka dari itu secara eksplisit dalam pembicaraan pemerintahan ada tiga nilai penting yaitu : *akuntabilitas, legitimasi, dan transparansi*. Akuntabilitas berkaitan dengan pertanggung jawaban setiap kegiatan yang dilakukan oleh penyelenggara negara kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara sederhana akuntabilitas adalah seberapa besar tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warganya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang secara sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan pembatasan seberapa wajar kekuasaan pemerintah patut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dari *representasi*

¹ Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*, Jakarta : Rajawali Pers, hlm. 14-15

dari masyarakat itu sendiri. *Transparansi* berhubungan dengan keterbukaan negara untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan dengan melibatkan masyarakat.²

Sementara itu dari aspek manajemen, pemerintahan terkait dengan fungsi memimpin, memberi petunjuk, memerintah, menggerakkan, koordinasi, pengawasan, dan motivasi dalam dalam hubungan pemerintahan. Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian yaitu : pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*) dan pengaturan (*regulation*). Jika pemerintah dapat menjalankan fungsinya dengan baik maka itu akan menunjukkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Dengan demikian selanjutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan membuahkan kemandirian, serta pembangunan menciptakan kemakmuran. Terkait dengan aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang musti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan layanan jasa publik . Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti

² Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya,....* , hlm. 21.

dilakukan terhadap orang perorangan, pribadi atau privat. Layanan jasa publik bersifat kolektif.³

b. Pemerintah Daerah

Suatu negara tidak dapat melaksanakan penyelenggaraan secara pusat terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah mendorong untuk melaksanakan otonomi daerah. Pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip negara kesatuan tetapi dengan semangat federalisme. Dalam hal ini pemerintah pusat tidak dapat melakukan kewenangan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dengan sebaik-baiknya guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat disemua daerah. Hal ini dikarenakan setiap daerah juga memiliki kondisi geografis, sistem politik, hukum, sosial budaya, dan potensi yang berbeda-beda, seperti kekayaan sumber daya alam yang dapat diperbaharui,serta Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah-daerah kepulauan dan wilayah negara yang sangat luas. Maka dari itu pemerintah tidak bisa menyamaratakan antara daerah satu dengan daerah lainnya. Pada pasal 1 ayat (2) Undang-Undang

³Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*,..... hlm.33.

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggara pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴ Dalam rumusan Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merumuskan bahwa Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah kabupaten dan kota, daerah kabupaten/ kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa, dan daerah provinsi dan kabupaten / kota tersebut merupakan daerah (otonom) yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.⁵

⁴ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵ Pasal 2 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh sebab itu pemerintah pusat memiliki pertimbangan untuk memberikan otonomi daerah kepada pemerintah daerah dan sangat tepat diberikan kebijakan otonomi sehingga setiap daerah akan lebih mampu dan mandiri untuk memberikan pelayanan dan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Hakikat makna kesejahteraan adalah menyangkut hajat hidup orang banyak yang meliputi beberapa dimensi. Di bidang politik, diarahkan kepada sistem pembinaan politik di daerah yang dinamis, demokrasi, lebih khusus adalah pembinaan kehidupan politik rakyat sehingga dapat ikut berperan serta dalam setiap proses pembangunan di daerah. Di bidang ekonomi, diarahkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya dalam kegiatan perekonomian dan perdagangan, serta jasa menghindari praktik monopoli, kolusi dan nepotisme. Di bidang sosial, pendidikan, kesehatan, diarahkan kepada peningkatan kualitas kehidupan sosial, meningkatkan kualitas pendidikan, meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat sehingga dapat meningkatkan angka pertumbuhan penduduk yang berkualitas baik dari aspek lahiriah maupun batiniah. Di bidang budaya, diarahkan kepada peningkatan kualitas budaya daerah dengan

tetap melestarikan budaya luhur bangsa berdimensi nasional maupun internasional. Di samping itu, dengan pelestarian budaya daerah dapat meningkatkan kegiatan pariwisata penduduk lokal yang dapat meningkatkan devisa maupun peningkatan pendapatan daerah. Bidang pelayanan umum pemerintah meliputi pemberian perizinan rekomendasi, surat keterangan yang dapat menunjang kegiatan usaha masyarakat lokal dengan berpegang pada prinsip pemberian pelayanan prima. Adapun peningkatan daya saing daerah sesuai dengan tujuan ekonomi daerah itu sendiri. Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan maka pemerintahan daerah memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah lainnya, yang meliputi wewenang keuangan, pelayan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Pemerintah daerah mempunyai wewenang dalam urusan pemerintahan menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2014 masih menggunakan paradigma *residual power*. Dalam Pasal 9, urusan pemerintahan diklasifikasi menjadi tiga jenis, yaitu : (a) urusan pemerintahan absolut, yakni urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat(politik luar

negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan fiskal, dan agama); (b) urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota, dan (c) urusan pemerintahan umum yaitu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada Pasal 1 ayat (3) dan (4) bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala daerah.⁶ Dalam penyelenggara urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/ atau kota , yang terbagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah segala bentuk urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintahan yang terkait dengan pelayanan dasar dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya daerah

⁶ Sirajudin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah.....*, hal.47-48.

memiliki wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggara otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah satu dengan daerah yang lainnya. Artinya mampu membangun kerja sama antardaerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antardaerah. Agar otonomi daerah itu dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan negara yang hendak di capai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman, seperti dalam penelitian, supervisi, pengendalian, koordinasi , pemantauan dan evaluasi. Bersamaan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar melaksanakan otonomi secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan asas umum pemerintahan ini, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal berikut :

1. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah meliputi peraturan gubernur dan atau peraturan bupati/walikota.
2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perencanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.

2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan pariwisata, kawasan perkotaan baru, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislasi daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

c. Pemerintah Daerah Kabupaten/atau Kota

Pemerintah daerah kabupaten/ atau kota adalah pemerintah daerah yang dipimpin oleh bupati untuk kabupaten dan wali kota untuk daerah kota. Kepala daerah

dibantu oleh satu wakil kepala daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 4 ayat (2) bahwa Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah kabupaten/atau kota.⁷

Tugas dan wewenang kepala daerah adalah :

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda).
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda) tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.

⁷ Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

d. Kecamatan

Dengan adanya keluasan kewenangan yang diberikan kepada daerah otonomi daerah akan berbeda antara satu sama lainnya. Keleluasaan kewenangan menuntut perlunya penataan kembali kelembagaan pemerintahan, termasuk perlunya penataan kembali kelembagaan pemerintahan, termasuk kelembagaan pemerintahan kecamatan. Karena peran camat tetap saja mengalami pergeseran status dari lingkungan administrasi pemerintahan menjadi wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten kota, dan perubahan fungsi utama pembangunan menjadi fasilitator dan pelayanan masyarakat. Kecamatan dalam Pasal 1 ayat (24) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 ayat (1)

⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 55.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, Kecamatan merupakan bagian wilayah dari daerah kabupaten/ atau kota yang dipimpin oleh camat.⁹

Kecamatan bukan lagi merupakan wilayah administrasi pemerintahan dan camat bukan lagi sebagai ‘penguasa wilayah’. Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah, artinya kedudukan kecamatan tidak berbeda jauh dengan perangkat daerah yang ada di kecamatan seperti kepala cabang dinas, kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD). Dengan demikian camat tidak secara otomatis mempunyai kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan residu.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, pengaturan kecamatan terdapat pada pasal 224. Adapun inti pengaturan tugas camat adalah sebagai berikut.

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 25 ayat (6);

⁹ Pasal 1 Ayat (24) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

2. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
3. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
4. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
5. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
6. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat daerah kecamatan;
7. Melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/ kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan
8. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa dan / atau kelurahan;
9. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas pokok, fungsi dan kewenangan camat tetap saja mengalami pergeseran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran dimaksud diindikasikan dari hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kedudukan camat sebagai kepala wilayah berubah menjadi perangkat daerah kabupaten/kota;
- 2) Tidak ada garis komando antara camat dengan kepala desa, yang ada hanyalah garis koordinasi. Garis komando hanya antara camat dan lurah;
- 3) Tugas pokok dan fungsi camat sesuai dengan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati /wali kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah;
- 4) Camat bertanggungjawab kepada bupati/wali kota
- 5) Camat diangkat oleh bupati/wali kota berdasarkan usulan sekretaris daerah kabupaten/kota;
- 6) Pembentukan kecamatan dengan peraturan daerah.

B. Asas-asas penyelenggara Pemerintahan

Dalam perwujudan sosialnya negara merupakan organisasi. Secara empiri selalu menganut asas sentralisasi. Namun organisasi yang besar dan rumit seperti organisasi negara Indonesia tidak mungkin hanya menganut sentralisasi. Sekiranya hanya dianut asas tersebut, niscaya penyelenggaraan sejumlah fungsi pemerintahan tidak dapat sepenuhnya efektif. Oleh karena itu diperlukan juga asas desentralisasi. Dengan dianutnya desentralisasi tidak berarti asas sentralisasinya ditinggalkan. Sebagaimana ditegaskan oleh Herbet H.Werlin, desentralisasi tidak akan terjadi tanpa sentralisasi.

Oleh karena itu, demi berjalannya sebuah organisasi, negara menerapkan asas-asas pemerintahan, sebagai berikut :

1. Sentralisasi
2. Desentralisasi
3. Dekosentrasi
4. Tugas pembantuan.¹⁰

¹⁰ Sirajudin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*,..... hal.51-52

1. Sentralisasi

Sentralisasi merupakan asas pemerintahan yang utama dalam sebuah organisasi negara. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah organisasi negara yang pertama kali menjalankan sentralisasi sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Sentralisasi berarti:

- a. Konsep statis, sentralisasi merupakan suatu keadaan dalam organisasi dimana proses pengambilan kebijakan dan pelaksanaannya berlangsung di puncak hierarki organisasi (Hans Kelsen, *general theory of State and Law*).
- b. Konsep dinamis, sentralisasi merupakan proses pemusatan kekuasaan pada fokus tertentu. Sebagai organisasi, negara bisa sejak awal terpusat, bisa juga terjadi pemusatan terhadap kekuasaan yang sudah tersebar (ditarik) ke lokus tertentu.

Implikasi dari konsep sentralisasi

- 1) Fungsi sentralisasi adalah terdapatnya hukum yang berlaku nasional/keseragaman kebijakan.

- 2) Terdapat lembaga yang bekerja untuk kepentingan nasional yang cakupan (yuridiksi) nasional.
- 3) Secara geografi, pengambilan keputusan dilakukan di pusat pemerintahan dan dilaksanakan oleh elemen di pusat pemerintahan.

2. Dekonsentrasi

Karena ketidakmampuan sentralisasi, negara dapat menerapkan asas dekonsentrasi. Ada dua konsep dekonsentrasi yaitu:

- 1) Konsep Statis, suatu keadaan dalam organisasi negara untuk proses pengambilan kebijakan berada di puncak hierarki organisasi, tetapi proses pelaksanaan kebijakan tersebar di seluruh pelosok wilayah negara.
- 2) Konsep dinamis, suatu proses penyebaran kekuasaan (wewenang) untuk mengimplementasikan kebijakan di luar puncak organisasi atau di seluruh pelosok wilayah negara.

Menurut Amrah Muslimin menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian kewenangan

pemerintah pusat pada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah. Menurut Laica Marzuki sejalan dengan kajian hukum tata negara, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke secentralisati* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan sebagian kewenangan dari pusat kepada instansi bawah, guna melaksanakan tugas tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.¹¹

3. Desentralisasi

Dari sudut ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi baru terwujud apabila terdapat “penyerahan” atau *overdragen* wewenang pemerintahan dan desentralisasi otonomi dan tugas pembantuan (*zelfsbestuur*).¹²

¹¹ Sirajudin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah.....*, hal.54-55

¹² Sirajudin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah.....* hal.60

Sistem desentralisasi pemerintahan tidak pernah surut dalam teori maupun praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dari waktu ke waktu. Desentralisasi menjadi salah satu dari lima isu besar, yakni *to choose between a dispersion of power and unification of power, equality and inequality, a pluralist and monist state, freedom and dictatorship, a multitude of state and universal state.*

Dispersion of power adalah sejalan dengan teori pemisahan kekuasaan dari John Locke. Pilihan tersebut membuat para *founding fathers* Negara RI menyatakan pilihannya pada prinsip pemencaran kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Adanya pilihan pada pemencaran kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, yakni adanya kekuasaan pemerintahan pusat dan kekuasaan pemerintah daerah dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan tujuan desentralisasi yaitu :

- 1) Untuk mengurangi beban pemerintahan pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil bidang pemerintahan di tingkat lokal;
- 2) Meningkatkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah lokal;
- 3) Melatih masyarakat untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri;
- 4) Mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.¹³

C. Pembagian kewenangan pemerintah pusat, daerah dan camat.

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintah yang dikelola oleh pemerintahan pusat (pemerintah); urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi; urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, meliputi :

¹³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*,..... Hal 12

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional;
- f. Agama;

Pelaksanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintahan atau wakil pemerintahan di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintahan desa. Di samping itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan , pemerintah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan pemerintah kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi dalam kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan

pemerintahan, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Adapun untuk urusan pemerintah yang bersifat pilihan, baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi dan dalam skala kabupaten/kota, meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;

2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
16. Urusan wajib yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.¹⁴

¹⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*,..... Hal 35.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang keuangan, meliputi pemberian sumber-sumber keuangan, pengalokasian dana perimbangan, dan pemberian pinjaman dana atau hibah. Adapun hubungan antar pemerintahan daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/atau kota, pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawab bersama, serta pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah, dan pinjaman dan atau hibah antar pemerintah daerah.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah, serta kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta

pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Daerah yang memiliki laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, meliputi : eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut, pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, penegakkan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.¹⁵

Kewenangan diperoleh melalui dua cara, yaitu atribusi dan pelimpahan wewenang. Pelimpahan wewenang meliputi delegasi dan mandat.

1. Atribusi

Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahnya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjukan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi

¹⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Hal 36.

(UUD) atau peraturan perundang-undangan, untuk melaksanakan pemerintahan secara penuh. Tanggung jawab pelaksanaan tugas ada pada penerima atribusi. Jadi atribusi terjadi pemberian wewenang yang baru atau dilahirkan wewenang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintah adalah :

- a. *Original legislator*, di tingkat pusat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pembentuk konstitusi; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan pemerintah membentuk undang-undang. Sedangkan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah membuat peraturan daerah.
- b. *Delegated Legislator*, presiden berdasarkan peraturan perundang-undangan mengeluarkan peraturan pemerintah.

2. Delegasi

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi

dari pihak yang diberikan wewenang. Kemudian pendelegasian kewenangan ditetapkan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Badan dan/ atau pejabat pemerintah memperoleh wewenang melalui delegasi apabila :

- a) Diberikan oleh badan/pejabat pemerintahan kepada badan dan/ atau pejabat pemerintah lainnya;
- b) Ditetapkan dalam peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/ atau Peraturan Daerah; dan
- c) Merupakan wewenang pelimpahan atau sebelumnya telah ada.

Kewenangan yang didelegasikan kepada badan dan/ atau pejabat pemerintah tidak dapat didelegasikan lebih lanjut, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini ketentuan peraturan perundang-undangan menentukan lain, badan/ atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi dapat mensub delegasikan tindakan kepada badan dan/ atau pejabat pemerintahan lain dengan ketentuan:

- a) dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan;
- b) dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan
- c)

paling banyak diberikan kepada badan dan/ atau pejabat pemerintah yang memberikan delegasi dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui delegasi. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, badan/ atau pejabat pemerintahan yang memberikan pendelegasian kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang didelegasikan. Badan/ atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui delegasi, tanggung jawab kewenangan berada pada penerima delegasi.¹⁶

D. Dasar Hukum Pelimpahan sebagian Kewenangan Wali kota kepada Camat

1. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintan ini lahir untuk penyempurnaan Undang-Undang Nomor 32

¹⁶ Sirajudin, Anis Ibrahim, Shinta Hadiyantina, Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, ...hal.96-98

Tahun 2004 yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan , ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintah daerah.

Berkaitan dengan pelimpahan sebagian kewenangan walikota kepada Camat diatur dalam pasal 226 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa :

- (1) Camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/ atau wali kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/ atau kota.
- (2) Pelimpahan kewenangan bupati/ atau wali kota sebagai dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik kecamatan dan/ atau kebutuhan masyarakat pada kecamatan yang bersangkutan.¹⁷

¹⁷ Pasal 226 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

2. Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintahan desa.

Dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan, menyatakan bahwa ;

(1) Camat mendapatkan sebagian pelimpahan kewenangan bupati/atau wali kota:

a. Untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/atau kota; dan

b. Untuk melaksanakan tugas pembantuan.

3. Peraturan Walikota Serang Nomor 47 Tahun 2019 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat

Pengaturan pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat dalam Pasal 5 ayat (1) menyatakan

bahwa pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat dalam rangka pelaksanaan sebagian urusan Pemerintahan di bidanmg pelayanan publik, ayat (2) pelimpahan sebagian kewenangan sebagian dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan pada efesiensi dan efektifitas.¹⁸

¹⁸ Pasal 5 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Walikota Serang Nomor 47 Tahun 2019 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Camat