

PERUBAHAN KEDUDUKAN KELURAHAN DARI PERANGKAT DAERAH MENJADI PERANGKAT KECAMATAN

Oleh :

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Dosen Ilmu Pemerintahan FISIPOL – UIR

Abstrak

Pemerintahan Daerah merupakan sub sistem dari pemerintahan nasional, keberadaan dari pemerintahan daerah sudah ditetapkan di dalam pasal 18 UUD RI Tahun 1945 dan Pasal 18 A dan 18 B UUD RI (Amandemen). Pada pasal 1 UUD RI Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD RI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Seiring dengan terjadinya perkembangan dan dinamika di bidang pemerintahan khususnya pemerintahan daerah, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam membantu menjalankan urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum tersebut, maka Kepala Daerah Kabupaten/Kota dibantu oleh perangkat daerah. Secara yuridis keberadaan perangkat daerah terjadi perubahan antara UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, selama ini institusi kecamatan dan kelurahan menjadi bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, sehingga secara langsung Camat dan Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Namun pada UU Nomor 23 Tahun 2014 terjadi perubahan posisi Kelurahan yang selama ini menempatkan kelurahan sebagai perangkat daerah namun pada saat ini menjadi perangkat kecamatan, sehingga konsekuensinya Lurah tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota akan tetapi bertanggungjawab langsung kepada Camat. Oleh karena itu, secara struktur, sistem, pembinaan dan pertanggungjawaban dari pemerintah kelurahan mengalami perubahan.

Kata Kunci: Kelurahan, Kecamatan, Perangkat Kecamatan, Perangkat Daerah, Pemerintah Daerah.

A. Latar Belakang

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia secara efektif dilaksanakan sejak tahun 2000 dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan peran serta masyarakat dan daya saing daerah. Sejalan dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Berbagai perubahan mendasar pengelolaan pemerintahan telah dilakukan termasuk penyediaan pelayanan dasar untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pemerintahan.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui upaya peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Disamping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Seiring dengan terjadinya perkembangan dan dinamika di bidang pemerintahan khususnya pemerintahan daerah, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa;

- (1) Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan Pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan pasal 11 UU Nomor 23 Tahun 2014 yakni;

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan

dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Dalam membantu menjalankan urusan konkuren dan urusan pemerintahan umum tersebut, maka Kepala Daerah Kabupaten/Kota dibantu oleh perangkat daerah. Secara yuridis keberadaan perangkat daerah terjadi perubahan antara UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004. Perangkat Daerah berdasarkan pasal 120 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 terdiri dari;

1. Sekretariat Daerah
2. Dinas Daerah
3. Lembaga Teknis Daerah
4. Sekretariat Daerah
5. Kecamatan
6. Kelurahan.

Dapat terlihat bahwa institusi kecamatan dan kelurahan menjadi bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, sehingga secara langsung Camat dan Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Namun pada UU Nomor 23 Tahun 2014, terjadi perubahan posisi Kelurahan yang selama ini berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan kelurahan sebagai perangkat daerah namun pada saat ini menjadi perangkat kecamatan, sehingga konsekuensinya Lurah tidak lagi bertanggungjawab secara langsung kepada Bupati/Walikota akan tetapi bertanggungjawab langsung kepada Camat.

B. Permasalahan

Pada pemerintah daerah kabupaten/kota terdapat pemerintah kecamatan dan kelurahan, pemerintah kelurahan dan kecamatan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas ditempatkan sebagai unsur perangkat daerah, artinya Camat bertanggungjawab kepada Walikota/Bupati dan Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Sedangkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 telah terjadi perubahan, yang menempatkan Kelurahan sebagai perangkat kecamatan, artinya Lurah menjadi salah satu unsur yang berada ditingkat kecamatan dan Lurah bertanggungjawab kepada Camat, sehingga Lurah tidak lagi bertanggungjawab kepada Walikota/Bupati. Dengan perubahan tersebut di atas, maka terlihat beberapa permasalahan yang terkait dengan perubahan keberadaan Kelurahan, diantaranya adalah sebagai berikut;

- 1) Terjadinya perubahan dari sisi hubungan kerja Lurah dan Camat, yang selama ini sifatnya hanya koordinasi sekarang menjadi atasan dan bawahan (Camat menjadi atasan langsung Lurah).
- 2) Terjadinya perubahan dari sisi penganggaran kecamatan dan kelurahan akibat dari perubahan kedudukan kelurahan.
- 3) Terjadinya perubahan sistem pengawasan dan penilaian terhadap Lurah yang selama ini dilakukan oleh Walikota.

- 4) Terjadinya perubahan sistem kepegawaian Lurah yang selama ini menjadi tanggungjawab penuh Walikota sekarang menjadi tanggungjawab Camat.
- 5) Terjadinya perubahan sistem pertanggungjawaban Lurah yang selama ini kepada Walikota, sekarang menjadi kepada Camat.

C. Pembahasan

1. Pengertian Pemerintahan

Pada hakekatnya pemerintahan ada dan diadakan untuk melayani kepentingan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat khususnya kebutuhan dasar manusia yakni rasa aman dan tertib dan tentram, sehingga fungsi dasar pemerintah adalah pelayanan, baik menyelenggarakan pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan, seperti dinyatakan Sri Maulidiah (2014;3), bahwa;

“Pada hakekatnya pemerintah ada dan diadakan pada awalnya untuk memenuhi segala bentuk kebutuhan dasar dari masyarakatnya sendiri, yakni kebutuhan akan rasa aman (lihat teori terbentuknya negara dimana pemerintah sebagai penjaga malam) hal ini pada dasarnya sesuai dengan teori terbentuknya negara, yakni negara berfungsi sebagai penjaga malam, dimana sebagian besar masyarakat menjaga sebahagian besar masyarakat lainnya yang tidur pada malam hari, sehingga masyarakat terpenuhi kebutuhan akan rasa aman, rasa tertib dan rasa tentram. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa fungsi dasar dari suatu pemerintah yakni “pelayanan”, yang dalam hal ini adalah dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat atau publik. Baik pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, dan pelayanan kemasyarakatan maupun pelayanan pemberdayaan.

Lebih lanjut dinyatakan Sri Maulidah (2014;3), bahwa;

“fungsi dasar pemerintah dalam bentuk pelayanan tersebut, selanjutnya ditindaklanjuti dengan 3 (tiga) fungsi utama pemerintah; yakni; fungsi pelayanan pemerintahan, fungsi pelayanan pembangunan dan fungsi pelayanan kemasyarakatan, sehingga dengan perkembangan dan dinamika masyarakatnya, pemerintah pada saat ini menurut pendapat beberapa ahli memiliki fungsi utama dari pemerintah tersebut ditambah dengan fungsi yang ke empat yakni fungsi pemberdayaan masyarakat, sehingga fungsi utama pemerintah menjadi 4 fungsi (walaupun masih terdapat perdebatan tentang fungsi utama dari pemerintah tersebut), karena masyarakat pada saat ini sudah sangat dinamis.

Berdasarkan epistemologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah, Pemerintah menurut Sumaryadi (2010;18), bahwa;

“secara umum pemerintah dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki;

- a) Otoritas yang memerintah dari suatu unit politik.
- b) Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (political will)
- c) Aparatur yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan.
- d) Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Sumaryadi (2010;18) bahwa;

“sejarah terbentuknya lembaga pemerintah tidak terlepas dari adanya sejarah suatu organisasi bernama negara (state). Pada dasarnya pemerintahlah yang menggerakkan negara, yang mengatur dan mempertahankan eksistensi dan esensi suatu negara. Sejarah negara sebagaimana tercatat dalam sejarah keberadaan negara, dimulai dengan adanya negara “Polis” Yunani Kuno dengan negara yang terkenal adalah negara kota Sparta dan negara kota Athena. Dari sejarah keberadaan dua negara inilah kemudian sejarah asal mula negara dalam bentuk modern hingga dewasa ini.

Selanjutnya pengertian Pemerintahan menurut pandangan Ndraha (1997;6-7), yakni;

“pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antar anggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Dalam bahasa Inggris, Pemerintahan disebut government (Latin Gubernare, Greek kybernan, artinya to steer, mengemudikan atau mengendalikan), sehingga semula lambang pemerintahan itu berbentuk kemudi kapal”.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Ndraha (2003;6), bahwa;

“Pemerintahan adalah organ berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui lembaga pemerintah, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan ketentuan (harapan) yang diperintah atau publik. Oleh karena itu, Pemerintahan adalah sebuah sistem multi program yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan, serta tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan sipil.

Menurut Sri Maulidiah (2014;1), bahwa;

“pemerintahan secara umum merupakan suatu organisasi atau lembaga yang diberikan legitimasi (keabsahan) oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan (kekuasaan negara) pada suatu negara, sert dilengkapi dengan alat-alat kelengkapan negara. Sehingga dapat diartikan bahwa unsur utama dari suatu pemerintahan tersebut wujudnya dalam bentuk bentuk organisasi atau lembaga, organisasi atau lembaga yang diberikan

legitimasi dalam bentuk kewenangan oleh masyarakat melalui suatu proses pemilihan umum, serta dilengkapi dengan alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur pendukung dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan tersebut. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan tidak lain adalah menjalankan fungsi legislasi, fungsi eksekutif, dan fungsi yudikatif sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pengertian pemerintahan menurut Ryaas Rasyd dalam Giroth (2004;65) adalah;

“apa yang dilakukan oleh pemerintah, selanjutnya pemerintahan memaknai sebagai proses yang adil berdasarkan hukum kepada setiap pribadi warga negara, memberi pelayanan bagi kemajuan bangsa bersama. Selanjutnya tugas pokok pemerintah dapat diringkas menjadi tiga fungsi utama yang hakiki, yakni;

- a) Pelayanan (*service*)
- b) Pemberdayaan (*empowerment*)
- c) Pembangunan (*Development*)

Oleh karena itu, pemerintah memiliki tiga fungsi yang hakiki, yang merupakan penjabaran dari tugas pokok pemerintah, ketiga fungsi hakiki pemerintah tersebut, yakni; memberikan pelayanan kepada masyarakat (*service*), memberdayakan segala potensi yang dimiliki (*empowerment*) serta melaksanakan pembangunan (*development*). Ketiga fungsi tersebut harus dilakukan secara bersamaan oleh pemerintah karena ketiganya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya.

Lebih lanjut dinyatakan oleh Finner dalam Sumaryadi (2010;17) mengklasifikasikan pemerintah ke dalam empat pengertian, yakni;

Pertama, pemerintah mengacu pada proses pemerintah berupa pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang.

Kedua, istilah ini dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri.

Ketiga, pemerintah acapkali berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam suatu masyarakat.

Keempat, istilah ini mengacu pada bentuk metode, sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah.

Terkait dengan pengertian pemerintahan, lebih lanjut dinyatakan oleh Jo Ann G Ewalt (2001;10), yang memberikan pengertian, yakni;

“Governance identifies the power dependence involved the relationships between institutions involved in collective action. Organizations are dependent upon each other for the achievement of collective action, and thus must exchange resources and negotiatie shared understandings of iltimate program goals.

Lebih lanjut tentang pemerintahan dinyatakan oleh Sadu wasistiono (2003;41), bahwa; salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, organisasi pemerintah sering pula disebut sebagai pelayan masyarakat (public servant).

Pada negara kesatuan Republik Indonesia, keberadaan pemerintahan daerah diakui dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan daerah merupakan sub sistem dari sistem pemerintahan nasional. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di dasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari; asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan.

Asas Dekonsentrasi menurut pandangan Rondinelli dalam Koswara (2010;56), bahwa;

“dekonsentrasi pada hakekatnya hanya merupakan pembagian keewenangan dan tanggungjawab administrasi antara departemen pusat dengan pejabat pusat di lapangan. Sehingga dekonsentrasi itu lebih banyak hanya berupa pergeseran volume pekerjaan dari departemen pusat kepada perwakilannya yang ada di daerah tanpa adanya penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan atau keleluasaan untuk membuat keputusan.

Sedangkan dekonsentrasi berdasarkan pasal 1 ayat point (9) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah; pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati Walikota sebagai penanggungjawab urusan pemerintahan umum.

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan terhadap sebagian urusan pemerintah pusat, dari pemerintah pusat kepada pejabat dan perangkat pemerintah pusat di daerah.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang kedua adalah desentralisasi, desentralisasi menurut Koesoemahatmaja dalam Koswara (2010;64), adalah;

“pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah merupakan sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara.

Desentralisasi ketatanegaraan menurut Koswara (2010;62) dibagi menjadi dua macam, yakni;

1. Desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom).
2. Desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau kepentingan tertentu.

Asas Desentralisasi menurut pasal 1 point (8) UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah; penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.

Sedangkan desentralisasi menurut pandangan Ramlan Surbakti (2013;7-8), bahwa;

“Desentralisasi didefinisikan dalam berbagai bentuk pengertian baik oleh para akademisi maupun para konsultan pembangunan dan para praktisi. Begitu banyak dan beragamnya pengertian yang diberikan sehingga desentralisasi cenderung berbeda-beda bagi kalangan yang berbeda. Selain itu pengertian desentralisasi juga mengalami perkembangan dari yang semula hanya berupa pengalihan kekuasaan, kewenangan dan tanggungjawab dari pusat kepada daerah menjadi juga mencakup berbagi otoritas dan sumberdaya dalam mempengaruhi kebijakan publik di dalam masyarakat.”

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dan didasarkan pada asas otonomi daerah. Sedangkan asas penyelenggaraan pemerintahan ketiga adalah asas tugas pembantuan, Tugas pembantuan menurut Joeniarto dalam Sadu Wasistiono, dkk. (2006;7), adalah; tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasnya.

Sedangkan tugas pembantuan menurut Koswara dan Sadu Wasistiono, dkk. (2006;7), adalah; penugasan dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya.

Asas Tugas Pembantuan menurut (Berdasarkan pasal 1 point (11) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah; penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Berdasarkan pasal 1 point (11) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah; penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa asas tugas pembantuan merupakan suatu bentuk penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan pusat yang

menjadi kewenangan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam implementasinya, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan, pada undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah dinyatakan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari;

1. Asas dekonstrasi,
2. Asas desentralisasi, dan
3. Asas tugas pembantuan.

Pada UU ini asas dekonstrasi disejalankan dengan asas desentralisasi. Namun semenjak keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan, yakni; asas penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari;

1. Asas otonomi daerah
2. Asas tugas pembantuan.

Begitu juga pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah maupun UU tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, juga menyatakan bahwa asas penyelenggaraan pemerintahan daerah hanya dua yang asas otonomi daerah dan asas tugas pembantuan.

Oleh karena itu, lebih lanjut menurut Wilhelmus Lamba (2010;77-78), bahwa;

“penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dewasa ini telah mengalami perubahan. Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralisasi menuju desentralisasi, menunjukkan komitmen pemerintah pusat untuk memberikan kesempatan yang luas kepada pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara otonom.”

3. Teori Pengembangan Organisasi

Pada hakekatnya kelurahan dan kecamatan merupakan organisasi, dalam hal ini organisasi pemerintahan. Seiring dengan terjadi perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi juga perubahan dan pengembangan organisasi. Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1982;323), bahwa;

“Organisation Development atau Pengembangan Organisasi mempunyai dua arti, yakni;

- a. Sebagai fungsi Administrator atau fungsi Administrasi, yang disebut juga organisation development (tidak boleh disingkat OD), dan
- b. sebagai fungsi spesialis (specialist function), sebagai suatu teknik management (management technique) yang dipergunakan untuk menghadapi masalah-masalah organisasi tertentu, seringkali disingkat dengan OD atau O.D.

Pengembangan organisasi sebagai fungsi administrator adalah kegiatan yang merupakan fungsi dan kewajiban daripada administrator serta manager-manager bawahan untuk selalu mengembangkannya dan menyesuaikan organisasi yang dipimpinnya kepada perkembangan tugas pokok (mission), kepada perkembangan keadaan lingkungan, kepada kemajuan teknologi yang dipergunakan kepada kemajuan personil serta produktivitas, dan sebagainya. Pengembangan organisasi itu dilakukan secara terus-menerus setiap kali timbul perkembangan keadaan yang membutuhkannya dan berlangsung menurut teori-teori organisasi yang lazim berlaku serta filosofi organisasi yang dianut.”

Konsep pengembangan organisasi menurut pandangan Sondang, P.Siagian (1986;204), bahwa;

“Apabila orang berbicara tentang perubahan organisasional, kebiasaan yang lumrah terdapat adalah untuk memikirkan hal-hal seperti;

1. Bagan Organisasi,
2. Penerapan berbagai prinsip organisasi seperti;
 - a. rantai komandi,
 - b. keseimbangan antara wewenang dan tanggungjawab,
 - c. pendelegasian wewenang,
 - d. sentralisasi versus desentralisasi, terutama dalam pengambilan keputusan operasional,
 - e. rentang kendali,
 - f. pengelompokan tugas-tugas yang sejenis dan sebagainya”.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pengembangan organisasi akan berdampak terhadap bagan Organisasi, rantai komandi, keseimbangan antara wewenang dan tanggungjawab, pendelegasian wewenang, sentralisasi versus desentralisasi, terutama dalam pengambilan keputusan operasional, rentang kendali, serta pengelompokan tugas-tugas yang sejenis dan sebagainya”.

4. Perubahan Kedudukan Kelurahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengertian tentang pemerintahan daerah yakni; Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengertian pemerintah daerah terdiri dari; Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Unsur Perangkat Daerah Provinsi terdiri dari;

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat Daerah
4. Dinas Daerah
5. Perangkat Daerah.

Sedangkan unsur Perangkat Daerah untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota terdiri dari;

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat Daerah
4. Dinas Daerah

5. Badan Daerah
6. Kecamatan (Kelurahan sebelumnya sebagai perangkat daerah pada saat ini dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan)

Sehubungan dengan hal tersebut, maka menurut Rahyunir Rauf (2016;145), bahwa;

“Terkait dengan unsur perangkat daerah dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Perangkat Daerah terdiri dari dua bentuk, yakni perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota, baik yang diatur UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun yang diatur pada UU Nomor 32 Tahun 2004.
2. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa unsur perangkat daerah provinsi terdiri dari 5 (lima) unsur yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, dan Badan Daerah. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 perangkat daerah provinsi hanya terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni; Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan unsur perangkat daerah kabupaten/kota pada UU Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari 6 (enam) unsur, yakni sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah dan Kecamatan.
3. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014, Kelurahan tidak termasuk sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, akan tetapi Kelurahan berubah menjadi perangkat kecamatan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa secara institusi kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, dan kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan, Kecamatan menurut Sadu Wasistiono, dkk. (2009;1), yakni;

“salah satu entitas pemerintahan yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat adalah kecamatan. Sebagai sub sistem pemerintahan di Indonesia, kecamatan mempunyai kedudukan strategis dan memainkan peranan fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan, serta kemasyarakatan.

Menurut Rahyunir Rauf (2016;5) bahwa; Camat merupakan bagian dari perangkat daerah diberikan kewenangan untuk mengkoordinir penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota dalam menangani sebaigian urusan otonomi daerah, dan juga dalam rangka penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.

Sedangkan Kecamatan berdasarkan pasal 1 point (24) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut; “Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang Camat.”

Berdasarkan amanah dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Kelurahan yang dahulunya merupakan perangkat daerah, sedangkan pada saat ini menjadi perangkat kecamatan. Kelurahan menurut Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah; “kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Camat.

Seperti telah dinyatakan di atas, bahwa kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, oleh karena itu kecamatan memiliki struktur organisasi tersendiri. Menurut Miftah Thoha (2014;3-4), bahwa; “Secara keseluruhan kebijakan penataan kelembagaan organisasi pemerintah pusat masih mengikuti cara-cara yang ditetapkan oleh pemerintah orde sebelumnya. Cuma bedanya jaman Orde Baru agak dihemat strukturnya, sekarang ini serba besar dan memakan biaya dana anggaran.”

Kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan, oleh karena itu kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas asal usul sekretaris daerah dari perangkat daerah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas Lurah berdasarkan pasal 229 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut;

- (1) Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- (2) Melakukan pemberdayaan masyarakat;
- (3) Melaksanakan pelayanan masyarakat;
- (4) Memelihara ketentraman dan ketertiban umum;
- (5) Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- (6) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat; dan
- (7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal di atas, maka secara umum dapat dinyatakan bahwa tugas Lurah adalah; Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan, melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat, melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat, ikut memelihara ketentraman dan ketertiban umum, ikut serta dalam memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum, melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, dengan terjadinya perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dari UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka juga terjadi perubahan kedudukan Kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan. Sehingga dalam penelitian ini ingin mengetahui perbandingan kedudukan kelurahan yang sebelumnya merupakan perangkat daerah sedangkan pada saat ini menjadi perangkat kecamatan.

Dalam studi Perbandingan, menurut Sadu Wasistiono dan Simangunsong (2015;143), yakni; “Fokus utama yang nampak dalam mempelajari metode studi perbandingan adalah membandingkan satu institusi dengan institusi lainnya yang

sejenis. Di dalam pengertian perbandingan terkandung adanya unsur yang sama dan unsur yang berbeda.”

Sehubungan dengan terjadinya perubahan tersebut, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Ridley dalam Sadu Wasistiono dan Simangunsong (2015;143), bahwa; “di dalam mempelajari pemerintahan lebih mudah apabila digunakan pendekatan perbandingan institusional (institusional comparative approach). Sebab pada dasarnya pemerintah adalah sebuah organisasi/lembaga formal yang kompleks”.

Pada bagian lain Sadu Wasistiono dan Simangunsong (2015;145) menyatakan bahwa;

“perbandingan organisasi/kelembagaan pemerintahan dapat dilakukan dengan melihat aspek-aspek kedudukan dan kewenangannya, organisasinya, kualitas dan kuantitas sumber daya manusianya, maupun kinerjanya”. Oleh karena itu, dalam penelitian ini terkait dengan perubahan kedudukan kelembagaan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan, maka yang akan dibandingkan dari hal di atas, dapat dilihat dari aspek-aspek;

1. kedudukan dan kewenangan kelurahan
2. keorganisasian kelurahan
3. Pembinaan
4. Pertanggungjawaban
5. kinerja kelurahan.

Menindaklanjuti hal tersebut, maka Menurut Rahyunir Rauf (2015;181-182), bahwa;

“Apabila dibandingkan antara unsur perangkat daerah yang diatur di dalam undang-undang yang baru yakni undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan unsur perangkat daerah yang ada pada undang-undang sebelumnya yakni undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat beberapa perbedaan yang cukup mendasar, untuk jelasnya perbedaan unsur antara perangkat daerah pada undang-undang nomor 23 tahun 2014 dengan unsur perangkat daerah yang ada pada undang-undang nomor 32 Tahun 2004 dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini.

Tabel. 1 Perbandingan Unsur Perangkat Daerah Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UU Nomor 32 Tahun 2004.

No	Unsur Perangkat Daerah Provinsi Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014	Unsur Perangkat Daerah Provinsi Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004
1	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah
2	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
3	Inspektorat	Dinas Daerah
4	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
5	Badan	-
No	Unsur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014	Unsur Perangkat Daerah Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004

1	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah
2	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
3	Inspektorat	Dinas Daerah
4	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
5	Badan	Kecamatan
6	Kecamatan	Kelurahan

Sumber: Rahyunir Rauf (2015;182)

Terjadinya perubahan kedudukan kelembagaan kelurahan ini tentunya berakibat juga pada perubahan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK) yang sekarang disebut dengan Organisasi Perangkat Daerah atau yang disingkat dengan (OPD). Untuk lebih jelasnya tentang perubahan kedudukan institusi kelurahan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini.

Tabel. 2 Perbandingan Kedudukan Kelurahan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 23 Tahun 2014

No	Indikator Perbandingan	UU Nomor 32 Tahun 2004	UU Nomor 23 Tahun 2014
1	Kedudukan Kelurahan	Perangkat Daerah	Perangkat Kecamatan
2	Kedudukan Lurah	Bawahan Bupati/Walikota	Bawahan Camat
3	Hubungan Kerja Lurah Dengan Camat	Bersifat Koordinasi	Bersifat Hierarkhis (Atasan langsung)
4	Pertanggungjawaban	Lurah Bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota	Lurah bertanggungjawab kepada Camat
5	Pembinaan	Lurah dibina oleh Bupati/Walikota	Lurah dibina oleh Camat
6	Pos Anggaran Kelurahan	Pos Anggaran sendiri	Bagian dari pos anggaran Kecamatan

Sumber : Data Olahan

Berdasarkan tabel di atas, dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan-perubahan terkait dengan institusi kelurahan, yakni dari sisi;

1. Perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.
2. Perubahan kedudukan Lurah dari bawahan langsung Bupati/Walikota menjadi bawahan langsung camat.
3. Perubahan hubungan kerja antara Lurah dengan Camat, yang sebelumnya bersifat koordinasi menjadi bersifat hierarkhis.
4. Perubahan model pertanggungjawaban Lurah yang selama ini bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota sekarang bertanggungjawab kepada Camat.

5. Perubahan model pembinaan kelurahan, yang selama ini dibina oleh Bupati/Walikota sekarang dibina oleh Camat.
6. Perubahan Pos Anggaran kelurahan, yang selama ini memiliki pos anggaran sendiri sekarang bagian dari pos anggaran kecamatan.

C. Penutup

1. Kesimpulan

- a. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terjadi perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.
- b. Akibat dari terjadinya perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan, maka terjadi perubahan pada;
 1. Perubahan sistem hubungan kerja antara Lurah dengan Camat.
 2. Struktur organisasi kelurahan
 3. Pola pembinaan terhadap kelembagaan kelurahan
 4. Sistem Pertanggungjawaban Lurah
 5. Sistem Anggaran Kelurahan.
- c. Sampai tahun kedua diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014, masih belum efektif dilakukannya perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.

2. Saran

- a. Disarankan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk secepatnya melaksanakan perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.
- b. Disarankan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk meningkatkan intensitas pelaksanaan sosialisasi perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.
- c. Disarankan kepada pemerintah kecamatan dan kelurahan untum secepatnya merealisasikan perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.

DAFTAR PUSTAKA

- Jo Ann G. Ewalt, 2001, *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*, Prepared for Presentation at The Annual Conference of The American Society For Public Administration, Newark, NJ.
- Koswara, Kertapraj, E. 2010, *Pemerintahan Daerah; Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Dulu, Kini dan Tantangan Globalisasi*, Inner, Jakarta.
- Lexy, M. Giroth, 2004, *Edukasi dan Profesi Pamong Praja*, Public Policy Studies, Good Governance and Performance Driven Panong Praja, STPDN Press, Jatinangor.
- Lexy, J. Moleong, 2004, *Metodologi Penelitin Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Miftah, Thoha, 2014, *Kebijakan Dan Tantangan Reformasi Birokrasi Pemerintah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 45 Tahun 2014, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta.
- Nyoman, Sumaryadi, I. (2010), *Sosiologi Pemerintahan; Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Prajudi, Atmosudirdjo, 1982, *Administrasi dan Management Umum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Rahyunir, Rauf, 2016, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru.
- _____, 2016, *Panduan Umum Evaluasi Kinerja Kecamatan*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru.
- _____, 2015, *Sistem Pemerintahan Daerah*, Buku Ajar, Fisipol-Universitas Islam Riau, Pekanbaru.
- Ramlan, Surbakti, 2013, *Defisiensi Berbagai Aspek Kebijakan Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 43 Tahun 2013, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), Jakarta.
- Sadu, Wasistiono dan Fernandes Somangunsong, 2015, *Metodologi Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi Yang Diperluas)*, IPDN Press, Sumedang/Bandung.
- Sadu, Wasistiono, Etin Indrayani, dan Andi Pitono, 2006, *Memahami Asas Tugas Pembantuan; Pandangan Legalistik, Teoritis, dan Implementatif*, Fokusmedia, Bandung.
- Sadu, Wasistiono, Ismail Nurdin, dan M. Fahrurozi, 2009, *Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa ke Masa*, Fokus Media, Bandung.
- Sondang, P. Siagian, 1982, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta.
- Sri, Maulidiah, 2014, *Pelayanan Publik; Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)*, Indra Prahasta, Bandung.
- Taliziduhu, Ndraha, 1997, *Ilmu Pemerintahan (Kybernologi)*, Rineka Cipta, Jakarta.

Wilhelmus Lamba, 2010, Efektivitas Peran Camat Dalam Pelaksanaan Koordinasi Penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan Di Kabupaten Sumba Timur Provinsi Nusa Tenggara Timur, Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah, Program Pascasarjana IPDN, Volume I, Edisi ke-10, 2010. Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (Amandemen)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah