

## Perubahan Status Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan

Luthfi Faisal Natsir  
FISIP Universitas Wiralodra, Indramayu  
Email: luthfinatsir.lfn@gmail.com

### ABSTRAK:

Tujuan dari penulisan ini untuk menjelaskan secara singkat tentang perubahan status Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan, hal ini dikarenakan adanya perubahan dasar hukum dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang semula dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan adanya perubahan secara yuridis tersebut maka terjadi perubahan-perubahan mendasar terkait unsur-unsur Perangkat Daerah dan kewenangan dari Kelurahan.

**Kata kunci:** Perangkat Daerah, Kelurahan dan Kecamatan.

### PENDAHULUAN

Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Otonomi dapat diartikan sebagai suatu bentuk kebebasan bagi masyarakat di suatu daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal di daerah yang bersangkutan. Jadi, otonomi daerah merupakan konsekuensi logis dari diterapkannya asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.

Situmorang dalam (Wasistiono:2002) mengatakan bahwa tujuan dari diberikannya otonomi luas tersebut antara lain adalah:

1. Memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan sesuai dengan keinginan dan kebutuhan lokal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan pembangunan daerah, menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi di daerah berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah;
3. Memberikan kesempatan yang lebih luas dan nyata kepada daerah untuk berperan dalam era globalisasi. Daerah mempunyai kewenangan dan kesempatan untuk mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang ada di daerah
4. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Otonomi daerah yang dijalankan selain bersifat nyata dan luas, tetap harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Maksudnya otonomi daerah harus dipahami sebagai perwujudan pertanggungjawaban konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan daerah. Tugas dan kewajiban dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, penegakan keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam rangka menjalankan tugas dan kewajiban tersebut, esensi mendasar dalam kebijakan pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberian kewenangan yang ditetapkan batasan kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan adanya pemberian kewenangan ini tentu merupakan esensi dasar agar daerah mempunyai cukup keleluasaan gerak dalam menggunakan potensinya, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pemberian pemerintah pusat sesuai dengan kebutuhan daerah.

Seiring dengan perkembangan dan dinamika Pemerintahan di Indonesia khususnya pemerintahan daerah, maka pemerintah mengeluarkan dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni dengan ditetapkannya Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem

desentralisasi mengisyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah daerah pusat dengan pemerintah daerah, menurut Pasal 9 Undang-Undang 23 Tahun 2014, dinyatakan bahwa :

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri dari 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.

Berdasarkan ayat (4) di atas jelas bahwa urusan pemerintahan yang bersifat konkuren diserahkan kepada daerah untuk menjadikan dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah. Untuk lebih jelasnya perihal kewenangan daerah di sebutkan pada Pasal 11 Undang-Undang 23 Tahun 2014 yang berisi :

- (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 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 Undang-Undang 23 tahun 2014 dengan Undang-Undang 32 Tahun 2014, berdasarkan pasal 120 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 Perangkat daerah terdiri dari;

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

Berdasarkan ketentuan di atas maka dapat dilihat bahwa kecamatan dan kelurahan menjadi bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, sehingga Camat dan Lurah secara langsung bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Namun pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terjadi perubahan status Kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.

### **Permasalahan**

Berdasarkan penjelasan yang sudah di uraikan diatas dengan adanya perubahan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maka terdapat perubahan tentang status Kelurahan yang semula menjadi perangkat daerah sekarang sebagai perangkat dari kecamatan, oleh karena itu Lurah menjadi salah satu unsur yang berada ditingkat kecamatan dan Lurah bertanggungjawab kepada Camat, sehingga Lurah tidak lagi bertanggungjawab kepada Walikota/Bupati. Dengan adanya perubahan tersebut maka, Lurah bukan lagi menjadi bagian hubungan koordinasi dengan Camat sebagai perangkat daerah melainkan menjadikan hubungan antara atasan dan bawahan. Selain dari hubungan struktur yang berubah, dari segi

anggaran pun berubah semula Kelurahan mendapatkan anggaran terpisah dari pemerintah daerah sekarang menjadi satu bagian dengan Kecamatan.

## Kajian Teoritis

### Teori Pengembangan Organisasi

Menurut Goliart dan Kelly dalam (Wasistiono&Simangunsong, 2010:6.11) bahwa suatu organisasi dipandang sebagai makhluk hidup yang hidup dalam suatu lingkungan terbuka dan terus mengalami perubahan, tumbuh dan berkembang. Maka sebuah organisasi bisa mati apabila tidak menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan sekitar yang semakin tumbuh dan berkembang.

Ada empat pola yang di lakukan agar organisasi dapat tetap hidup keempat pola tersebut menurut Wasistiono dan Simangunsong (2010:6.12) adalah :

1. *Reframing* (pengubahan kerangka berpikir) dimana sebuah organisasi mengetahui suatu masalah yang akan dihadapi serta mampu menyelesaikannya dengan langkah-langkah strategis untuk mengatasinya.
2. *Restructuring* (pengubahan struktur) sebuah organisasi harus siap dalam menghadapi persaingan dengan cara mengubah besaran organisasi supaya tetap bisa berjalan.
3. *Revitalization* (memberdayakan kembali) bagaimana sebuah organisasi memelihara pertumbuhannya dengan cara mengaitkan besaran organisasi terhadap lingkungan organisasi, dalam meningkatkan pertumbuhan organisasi diperlukan pengoptimalan sumber-sumber daya yang ada.
4. *Renewal (pembaharuan)* bagaimana sebuah organisasi membangun keahlian para anggotanya sesuai dengan tujuan baru yang di harapkan.

Diperlukannya pembaharuan dalam sebuah organisasi dipersiapkan untuk menghadapi tantangan yang muncul baik secara internal maupun eksternal yang akan terus mengalami perubahan. Untuk mewujudkan organisasi yang berada dalam lingkungan yang berubah pada situasi kompetitif, menurut Susan Alberts Mohram (1998) maka organisasi yang perlu di tata melalui:

1. Mendesain ulang organisasi untuk dapat berkompetisi
2. Memungkinkan kinerja yang bersaing dari organisasi
3. Mengelola para pegawai organisasi dalam situasi kompetisi dengan organisasi lain
4. Tranformasi organisasi sehubungan dengan perubahan lingkungan (IPTEK, Sosial, Budaya dan lain-lain)

## PEMBAHASAN

### 1. 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 desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Dalam Glossary World Bank (2008:xi) dikemukakan bahwa desentralisasi adalah *"A process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or broad management functions to lower levels within an organization, system, or program"*.

Sedangkan menurut Rondinelli dan Cheema (1983) dalam (Achmad, 2013:15) ditinjau dari sudut pandang kebijakan administrasi, desentralisasi dimaknai sebagai "transfer perencanaan, pengambilan putusan, atau otoritas administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit administrasi lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal atau organisasi non pemerintahan".

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.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan transfer kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah guna menjalankan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi.

Selanjutnya asas dekonsentrasi menurut pandangan Rondinelli dalam Koswara (2010;56), menyatakan; "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.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada daerah pejabat daerah (gubernur) dan perangkat daerah (provinsi) sebagai wakil dari pemerintah pusat.

Sedangkan tugas pembantuan menurut Koswara dan Wasistiono, dkk. (2006;7), adalah; penugasan dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya. Asas tugas pembantuan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 point (11), 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.

## **2. Perubahan Status Kelurahan Menjadi Perangkat Kecamatan**

Kelurahan merupakan wilayah administrasi yang ada di wilayah kecamatan yang dipimpin oleh seorang Lurah, kedudukan kelurahan dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, seperti di atur dengan jelas pada pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa kabupaten/kotaperangkat daerah terdiri dari :

1. Sekretariat Daerah,
2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,
3. Dinas Daerah,
4. Lembaga Teknis Daerah,
5. Kecamatan dan Kelurahan

Sedangkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah maka secara yuridis terjadi perubahan yang mendasar yaitu yang mana dalam undang-undang yang baru ini dinyatakan dengan jelas bahwa kelurahan tidak lagi termasuk sebagai bagian dari unsur perangkat daerah kabupaten/kota akan tetapi kedudukan institusi kelurahan berubah sebagai unsur perangkat kecamatan, seperti dinyatakan dengan jelas pada Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, berbunyi kepala kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Camat.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat dipastikan bahwa kelurahan bukan lagi menjadi Perangkat Daerah melainkan sebagai Perangkat Kecamatan, sehingga Lurah tidak lagi menjadi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota tetapi langsung kepada Camat.

Pada saat ini kewenangan Kelurahan juga telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Tugas Lurah berdasarkan Pasal 229 point (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah;

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
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan tugas yang diamanatkan oleh undang-undang diatas, diatas cukup jelas bahwa tugas Lurah mempunyai tanggungjawab dalam melaksanakan tugas lain yang diberikan Camat sekaligus memberikan pertanggung jawaban sesuai dengan ketentuan peraturan

perundang-undangan. Dengan demikian adanya perubahan tersebut, maka lebih lanjut dinyatakan oleh Ridley dalam Wasistiono dan Simangunsong (2010;6.4), bahwa; “di dalam mempelajari pemerintahan lebih mudah apabila digunakan pendekatan perbandingan institusional (*institusional comparative approach*). Sebab padadasarnya pemerintah adalah sebuah organisasi/lembaga formal yang kompleks, perbandingan organisasi/kelembagaan pemerintahan dapat dilakukan dengan melihat aspek-aspek kedudukan dan kewenangannya, organisasinya, kualitas dan kuantitas sumber daya manusianya, maupun kinerjanya”.

Untuk lebih jelasnya perubahan unsur perangkat daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat di lihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1. Perubahan Unsur Perangkat Daerah

| Unsur Perangkat Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah | Unsur Perangkat Daerah Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah |
|--|--|
| Sekretariat Daerah   | Sekretariat Daerah   |
| Sekretariat DPRD   | Sekretariat DPRD   |
| Dinas Daerah   | Inspektorat  |
| Lembaga Teknis Daerah  | Dinas  |
| Kecamatan  | Badan  |
| Kelurahan  | Kecamatan  |

Sumber : Olahan Sendiri dari berbagai sumber.

Dengan adanya 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 perubahan unsur perangkat daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dapat di lihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2. Perbandingan Kedudukan Kelurahan

| No. | Indikator Perbandingan            | Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014                  | Undang-Undang 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                      |
| 4   | Pertanggungjawaban                | Lurah Bertanggungjawab langsung ke Bupati/Walikota | Lurah Bertanggungjawab langsung ke 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 : Rahyunir Rauf (2017:230)

Berdasarkan perbandingan tabel di atas dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka kedudukan kelurahan terjadinya perubahan dari segi sifat, yaitu :

1. Kelurahan berkedudukan sebagai Perangkat Kecamatan.
2. Kedudukan Lurah sebagai bawahan dari Camat.

3. Hubungan kerja Lurah dengan Camat bukan lagi bersifat koordinasi melainkan bersifat hierarkhis.
4. Lurah tidak lagi bertanggungjawab langsung kepada Bupati/Walikota melainkan langsung bertanggungjawab kepada Camat.
5. Lurah dibina langsung oleh Camat.
6. Pos anggaran Kelurahan merupakan bagian dari pos anggaran Kecamatan.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penjelasan yang ada di pembahasan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Kedudukan dan Kewenangan Kelurahan semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sampai dengan akhir tahun 2016 kedudukan institusi kelurahan masih tetap sebagai perangkat daerah, baru semenjak awal tahun 2017 kedudukan kelurahan berubah menjadi perangkat kecamatan, seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerinrah daerah secara efektif pada tahun 2017.

### **REFERENSI**

- Achmad. Mansyur. 2013. *Dilema Desentralisasi&Otonomi Daerah. Antara Tuntutan Politik dan Kebutuhan Administrasi*. Jatinangor: Al-Qaprint.
- Koswara. Wasistiono, Sadu. Indrayani, Etin dan Pitono, Andi. 2006. *Memahami Asas Tugas Pembantuan; Pandangan Legalistik, Teoritis, dan Implemantatif*. Fokusmedia, Bandung.
- Rauf, Rahyunir. 2017. *Perubahan Kedudukan Kelurahan Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan*. Wedana. Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi.
- Wasistiono, Sadu. 2002. *Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Fokus Media.
- dan Simangunsong, Fernandes. 2010. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah