

**EFEKTIVITAS PERUBAHAN KEDUDUKAN KELURAHAN
DARI PERANGKAT DAERAH MENJADI PERANGKAT KECAMATAN
DI KELURAHAN SUKAMORO
KECAMATAN TALANG KELAPA KABUPATEN BANYUASIN**

Wulandari, KN Sofyan, Sri Suatmiati

¹Aparatur Sipil Negara

²Mahasiswa Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang

³Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang,
magisterhukumppsump@gmail.com

⁴Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang,
magisterhukumppsump@gmail.com

ABSTRAK

Perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat Kecamatan, di Kelurahan Sukamoro Kabupaten Banyuasin dengan lahirnya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 berdampak pada perubahan status kelembagaan kelurahan. Harapan akan adanya perubahan kebijakan desentralisasi dapat semakin menguatkan kelembagaan kelurahan. Namun dalam realisasinya, kelurahan justru menjadi lembaga yang harus menerima biaya politik dalam bentuk pengurangan kewenangan dan anggaran pembangunan pasca implementasi undang-undang tersebut.

Perubahan kedudukan institusi kelurahan dari kelurahan sebagai perangkat daerah menjadi kelurahan sebagai perangkat kecamatan menjadi tidak efektif Kelurahan tidak lagi memiliki kewenangan penuh dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Lurah bertindak atas perintah Camat. Kewenangan Kelurahan hanya sebatas kegiatan rutin, sebagai contoh surat-surat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kelurahan hanya sebatas surat pengantar. Sebelumnya, kelurahan memiliki kewenangan untuk menyusun perencanaan di kelurahan. Pemerintah kelurahan tidak lagi menjadi organisasi perangkat daerah yang mandiri tetapi telah menjadi bagian dari pemerintah kecamatan. Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan pemerintah kelurahan ditentukan oleh kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah kecamatan. Dampak terbatasnya kewenangan kelurahan berpengaruh juga terhadap keterbatasan penganggaran dana kegiatan kelurahan. Kelurahan hanya mendapat pelimpahan kegiatan yang telah lebih dahulu dianggarkan di kecamatan.

Kata Kunci : Kedudukan, kewenangan, Kelurahan, Kecamatan, Perangkat Kecamatan, Perangkat Daerah,

ABSTRACT

Changing position of a sub-district from a regional apparatus to a sub-district apparatus in Sukamoro Village, Banyuasin Regency with the issuance of Law No. 23 of 2014 has an impact on changing the institutional status of the kelurahan. The hope of a change in decentralization policy can further strengthen village village institutions. However, in reality, the kelurahan has become an institution that has to accept political costs in the form of reduced development budget and authority after the implementation of the law.

Changing position of a sub-district institution from a sub-district as a regional apparatus to a sub-district as a sub-district apparatus becomes ineffective. Kelurahan no longer has full authority in the implementation of regional governance, the Lurah acts on the orders of the Camat. The authority of the Kelurahan is limited to routine activities, for example, letters issued by the Kelurahan Government are limited to cover letters. Previously, the kelurahan had the authority to make plans in the kelurahan. The kelurahan government is no longer an independent regional apparatus organization but has become part of the sub-district government. The activities carried out by the kelurahan government are determined by the policies decided by the sub-district government. The impact of the limited authority of the kelurahan also affects the budgeting limitations for village activity funds. The sub-district only receives a delegation of activities that have been budgeted for in the sub-district.

Keywords: *jurisdictional, Authority, Kelurahan District, head of subdistrict , head of subdistrict Apparatus, Regional Apparatus,*

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan dampak besar terhadap status kelembagaan kelurahan. Sebelumnya, kelurahan memiliki kewenangan untuk menyusun perencanaan di kelurahan. Sejak tahun 2015, pemerintah kelurahan tidak lagi menjadi organisasi perangkat daerah yang mandiri tetapi telah menjadi bagian dari pemerintah kecamatan.

Perkembangan dan dinamika pemerintahan daerah di Indonesia terlihat dengan adanya perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian berubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disingkat UUPEMDA 23 /2014 yang kemudian ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah No.18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Perubahan menyangkut tugas pokok dan fungsi kelurahan, seperti yang disebutkan dalam Pasal 120 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa kelurahan adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan susunannya sebagai berikut:

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

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 229 ayat (2) kelurahan bukan lagi menjadi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat. Perbedaan ini mengisyaratkan bahwa kelurahan bukan penanggung jawab administratif dalam

pengertian Lurah mendapatkan Kewenangan dari Bupati dan bertanggung jawab terhadap Bupati/Walikota, namun lurah melaksanakan tugas umum pemerintahan diwilayah kelurahan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintah, penyelenggaraan ketertiban, ketentraman, penegakan peraturan perundang-undangan dan pembinaan seperti yang diisyaratkan yaitu melakukan koordinasi kepada Camat sebagai penanggung jawab wilayah dari kecamatan. Sehingga keterbatasan kewenangan ini menimbulkan dampak bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kelurahan.

Pasal 208 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa : Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu perangkat Daerah.

Pasal 209 ayat (2) menyebutkan bahwa perangkat Daerah kabupaten atau Kota terdiri dari :

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

Kelurahan tidak lagi sebagai perangkat daerah dalam Undang-Undang ini, Tugas, fungsi dan kewenangan Lurah

diberikan oleh kecamatan sebagai perangkat daerah terendah di Pemerintahan. Kondisi ini berbeda pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, dimana Camat dan Lurah memiliki wewenang penuh dan otonom dalam penyelenggaraan pengambilan keputusan politik di wilayahnya. Sehingga pada masa itu kedudukan dan posisi Camat dan Lurah secara hukum sejajar dengan posisi para Kepala Dinas Daerah.

Atas dasar inilah, maka diperlukan sebuah penelitian untuk mengetahui sejauh mana pengaruh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berdampak terjadinya perubahan kedudukan kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan di Pemerintahan Kabupaten Banyuasin, karena berdasarkan data yang didapat dari lapangan perubahan tersebut tidak berdampak efektif maupun terjadi perubahan yang berdampak baik di kelurahan-kelurahan di wilayah kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin. Uraian diatas akhirnya melatar belakangi penulis untuk membuat tesis dengan judul **Efektivitas Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan, Di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin Sumatera Selatan.**

B. PERMASALAHAN

Dari latar belakang tersebut, maka yang menjadi permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana efektivitas perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat Kecamatan, di Kelurahan Sukamoro Kabupaten Banyuasin?
2. Apa hambatan Kelurahan sebagai perangkat kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah? pengukuran keberhasilan dalam pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

C. PEMBAHASAN

A. Efektivitas Perubahan Kedudukan Kelurahan sebagai Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan Di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin

Kecamatan Talang Kelapa merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Banyuasin dengan luas 560,12 kilometer persegi dan berpenduduk sekitar 125.233 jiwa. Letak Kecamatan Talang Kelapa berbatasan langsung dengan enam kecamatan, sebelah utara berbatasan Kecamatan Tanjung Lago dan Sako Palembang, sebelah selatan Kecamatan Gandus Palembang, sebelah barat

Kecamatan Sembawa, sebelah timur Kecamatan Sukarame dan Alang-Alang Lebar Palembang.

Terdapat 4 sektor yang dominan memberikan sumbangan cukup besar terhadap Produk Domestik Regional Bruto atau disingkat PDRB Kabupaten Banyuasin yaitu :

1. Sektor Pertanian
2. Sektor Industri
3. Sektor Perdagangan
4. Sektor Pertambangan dan Penggalian

Asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia mengalami perubahan seiring dengan perubahan periode pemerintahan daerah ditandai dengan adanya berapa kali pergantian peraturan perundang-undangan yang mengatur didalamnya mengenai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, berikut ini adalah perubahan-perubahan tersebut yang ditandainya dengan diterbitkannya beberapa peraturan perundang-undangan, dimulai dengan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah yang menyatakan bahwa asas penyelenggaraan pemerintah daerah terdiri dari :

1. Asas Dekonsentrasi
2. Asas Desentralisasi
3. Asas Tugas Pembantuan

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menguraikan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yang mengalami perubahan, adapun perubahan yang terjadi adalah sebagai berikut :

1. Asas Otonomi Daerah
2. Asas Otonomi daerah
3. Asas Tugas Pembantuan

Seiring dengan terjadinya perkembangan dan dinamika dibidang Pemerintahan, khususnya Pemerintahan Daerah telah mengeluarkan Undang - undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah. Didalam Undang-undang ini ada beberapa pasal yang mengatur tentang perubahan kedudukan dan kewenangan dari Kelurahan. Berubahnya kewenangan dan kedudukan Kelurahan maka berubah juga keorganisasian kelurahan dimana Undang-undang No. 32 tahun 2004 kedudukan Kelurahan berada di posisi sejajar dengan Kecamatan sebagai Perangkat Daerah. Hubungan yang terjadi diantara camat dan lurah hanya bersifat koordinasi, namun setelah Undang-undang No. 23 Tahun 2014 sesuai dengan ketentuan Pasal 229 ayat 2 kedudukan kelurahan di hapus dari bagian perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan. Akibatnya posisi Camat menjadi SKPD terendah dalam

urutan perangkat Daerah dan kelurahan diposisikan sebagai bawahan Camat.

Berdasarkan Ketentuan Bab I Bagian Umum Pasal 1 (satu) Peraturan bupati Banyuasin No. 203 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi dan Penjabaran Tugas dan Fungsi Kecamatan Pemerintah Kabupaten Banyuasin menyatakan bahwa Lurah adalah Kepala Kelurahan yang dipimpin oleh Lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat. Kelurahan adalah perangkat Kecamatan yang dibentuk untuk melaksanakan sebagian tugas Camat., sedangkan Kecamatan adalah perangkat Daerah yang merupakan pelaksana urusan Pemerintahan unsur kewilayahan yang menjadi kewenangan Bupati Banyuasin.

Begitupun dengan tanggung jawab dimana keharusan pada seorang pejabat untuk melaksanakan segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya meliputi kewajiban yang merupakan tanggungjawab yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara negara, dan yang terjadi setelah berubahnya aturan tentang kedudukan Kelurahan menyebabkan kewenangan di batasi bahkan di kurangi maka hak dan tanggung jawab pun terbatas, ruang gerak untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan juga berada dalam lingkup yang terbatas. Seperti itulah kondisi Pemerintah Kelurahan sekarang

sejak berlakunya UUPEMDA No. 23 tahun 2014.

Pasal 9 UUPEMDA menyatakan 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 di bagi antara daerah provinsi dan Daerah kabupaten / Kota.
4. Urusan pemerintahan konkuren yang di serahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana di maksud 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 di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan

daerah terdiri atas Urusan pemerintahan Wajib dan urusan Pemerintahan Pilihan.

2. Urusan pemerintahan Wajib sebagaimana di maksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang 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 di bantu oleh perangkat daerah. Secara yuridis keberadaan perangkat daerah terjadi perubahan antara Undang-Undang No. 23 tahun 2014 dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Perangkat Daerah berdasarkan pasal 120 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 terdiri dari :

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

Terlihat bahwa institusi kecamatan dan kelurahan menjadi bagian dari perangkat daerah kabupaten / kota, sehingga secara langsung Camat dan lurah

bertanggung jawab Kepada Bupati / Walikota. Namun pada Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, terjadi perubahan posisi kelurahan yang selama ini berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menempatkan kelurahan sebagai perangkat daerah namun pada saat ini menjadi perangkat kecamatan, sehingga konsekuensinya Lurah tidak lagi bertanggung jawab secara langsung kepada Bupati / walikota akan tetapi bertanggung jawab langsung ke pada Camat. Artinya Kelurahan bukan lagi bagian dari perangkat daerah. Hal ini berbeda jika di bandingkan dengan ketentuan di dua Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah¹³⁹ sebelumnya yang secara tegas menyebut kelurahan sebagai perangkat daerah. Akibatnya pendelegasian wewenang secara administratif maupun politik dari kabupaten / kota kepada kelurahan pun berubah.

Secara nyata perubahan kedudukan kelurahan ini akan berdampak pada 3 hal, kewenangan yang legitimate, pendanaan (budget) yang cukup untuk menopang kewenangan dan sumber daya manusia (SDM) yang berkapasitas memadai untuk menjalankan kewenangan yang di mikikinya.

¹³⁹ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Unsur – Unsur Perangkat Daerah untuk Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota berdasarkan UUPEMDA terdiri dari :

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat Daerah
4. Dinas Daerah
5. Badan Daerah
6. Kecamatan

Dengan adanya perubahan yang terjadi sejak diterbitkannya UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004 maka Kelurahan tidak lagi sebagai perangkat daerah dalam Undang-Undang ini, Tugas, fungsi dan kewenangan Lurah diberikan oleh kecamatan sebagai perangkat daerah terendah di Pemerintahan. Kondisi ini berbeda pada masa berlakunya Undang–Undang Nomor 32 tahun 2004, dimana Camat dan Lurah memiliki wewenang penuh dan otonom dalam penyelenggaraan pengambilan keputusan politik di wilayahnya. Sehingga pada masa itu kedudukan dan posisi Camat dan Lurah secara hukum sejajar dengan posisi para Kepala Dinas Daerah. Perubahan kewenangan dan kedudukan ini membawa dampak pada kewenangan yang harus dijalankan oleh Lurah. Kewenangan Lurah menjadi terbatas, karena pertanggungjawaban Lurah berdasarkan perintah tugas dari camat, dapat dibayangkan bahwa dalam pelaksanaan

harian Lurah hanya melaksanakan pelayanan publik yang minimal, hanya melaksanakan tugas rutin administratif dan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Pemerintah Kecamatan.

Ada perbedaan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yaitu pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, urusan pemerintahan hanya terbagi dua yaitu urusan absolut dan urusan konkuren, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 urusan pemerintahan terbagi menjadi urusan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan konkuren. Pada urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan

dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Menurut Sondang P. Siagian, apabila orang berbicara tentang perubahan organisasional, kebiasaan yang dipikirkan adalah hal-hal sebagai berikut :

- a. Bagan Organisasi berkaitan dengan perubahan kedudukan kelurahan yang pada saat sekarang sebagai perangkat Kecamatan, maka bagan organisasinya pun berubah posisi yaitu berada dibawah Camat
- b. Penerapan berbagai prinsip organisasi seperti :
 - Rantai komando
 - Keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab
 - Pendelegasian wewenang
 - Sentralisasi berbanding desentralisasi terutama dalam pengambilan keputusan operasional
 - Rentang kendali
 - Pengelompokan tugas-tugas yang sejenis dan sebagainya

Wewenang seorang pemimpin sangatlah penting dalam suatu organisasi Pemerintahan Daerah, namun ketika kewenangan dalam menjalankan kepemimpinannya dibatasi dalam penyelenggaraan pemerintahan maka pengambilan keputusan dalam setiap tindakan yang menyangkut kepentingan

pelayanan masyarakat juga terbatas, terutama dalam pengambilan keputusan operasional, rentang kendali serta pengelompokan tugas-tugas yang sejenis yang berkaitan dengan proses pengembangan perangkat organisasi Kelurahan.

Menurut Rahyunir Rauf¹⁴⁰, perbedaan perangkat daerah dengan adanya perubahan peraturan perundang-undangan, dapat dilihat sebagai berikut :

1. Pada Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah 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 Undang-undang No. 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 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 terdiri dari 6 (enam) unsur yakni : sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah dan Kecamatan.

2. Pada Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kelurahan tidak termasuk sebagai unsur dari perangkat daerah kabupaten/kota, akan tetapi kedudukan institusi kelurahan berubah menjadi perangkat kecamatan.

Kewenangan dari Kelurahan menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 dapat dilihat pada pasal 4, yaitu :

2. Lurah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat 2 (dua) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, urusan pembangunan, dan urusan kemasyarakatan
3. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu), Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Jika melihat pelaksanaan perubahan kedudukan Kelurahan yang tadinya sebagai perangkat daerah lalu kemudian menjadi perangkat kecamatan berdasarkan ketentuan UUPEMDA pasal 208 ayat (1) maka penulis akan menguraikan kenyataan-kenyaan yang terjadi dilapangan setelah Undang-Undang tersebut diberlakukan. Kewenangan yang dibatasi mengakibatkan tindakan atau hak untuk berbuat atau tidak berbuat pejabat

¹⁴⁰ Rahyunir, Rauf, Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah, Pekanbaru, 2016, hal. 145

administrasi negara dalam hal ini Lurah menjadi terbatas. Dampaknya ruang gerak unsur perangkat kerja Kelurahan hanya berputar disekitar pelayanan Administrasi dan itu juga bersifat hanya sebagai pengantar, dalam artian surat-surat yang berkaitan dengan pelayanan kemasyarakatan hanya bersifat sebagai surat pengantar. Kondisi ini akan kembali menimbulkan lambatnya pelayanan administrasi karena proses birokrasi yang panjang harus dilalui oleh masyarakat. Terbatasnya ruang gerak unsur perangkat kerja kelurahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kelurahan menurut peraturan yang berlaku. Dengan adanya pelimpahan kewenangan, maka lurah akan bergerak lebih luas dalam melakukan tugas dan fungsinya, termasuk inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan malah menghambat kelurahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebelumnya Kelurahan memiliki kewenangan untuk menyusun perencanaan, sekarang Pemerintah kelurahan tidak lagi menjadi organisasi perangkat daerah yang mandiri tetapi telah menjadi bagian dari Pemerintah Kecamatan. Konsekuensinya kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan Pemerintah kelurahan ditentukan dan diinstruksikan oleh Pemerintah Kecamatan. Situasi ini menjadi tidak menguntungkan bagi masyarakat di

wilayah kelurahan. Harapannya perubahan kebijakan desentralisasi dapat semakin menguatkan kelembagaan kelurahan, namun dalam realisasinya kelurahan justru menjadi lembaga yang sangat kecil akibat terjadinya pengurangan kewenangan. Selain masalah kewenangan yang merubah kedudukan dari Pemerintah kelurahan, perubahan ini juga berdampak pada pos anggaran, karena persoalan anggaran menjadi faktor yang sangat menentukan kinerja organisasi. Tanpa anggaran pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi tidak akan dapat berjalan optimal. Anggaran menjadi persoalan penting yang menyebabkan dari dulu dan bahkan sampai sekarang sejak diubahnya kedudukan Kelurahan menjadi dibawah Kecamatan yang juga secara otomatis mengubah kewenangan kelurahan menjadi sangat terbatas mengakibatkan kinerja dari kelurahan menjadi tidak optimal.

Akibat dari dampak perubahan peraturan perundang-undangan ini menyebabkan kelurahan tidak memiliki keleluasaan dalam menentukan rencana program dan kegiatan sesuai dengan kebutuhan masing-masing kelurahan. Hal tersebut menyebabkan banyak kelurahan yang tidak optimal dalam menyelesaikan persoalan riil yang terjadi didalam masyarakat, sebagai contoh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) yang fungsinya sangat dibutuhkan sebagai

perwakilan dari pemerintahan daerah ke masyarakat, yang menampung aspirasi masyarakat yang ditujukan untuk kemajuan pembangunan di daerah, sejak kelurahan menjadi perangkat kecamatan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat tidak memiliki anggaran kegiatan dan bahkan perangkatnya tidak mendapatkan insentif yang dulu sebelum lahirnya UUPEMDA rutin mendapatkan insentif sebagai honor yang menjadi hak mereka dalam mendampingi Lurah sebagai pelayan masyarakat. Bagaimana dapat optimal gerak tugas mereka dalam mewakili masyarakat ini jika hak mereka di hilangkan dalam menjalankan tugas dan kewajiban yang ikut serta didalam kemajuan pembangunan masyarakat di daerah.

Anggaran di Kelurahan untuk Pos-pos operasional juga mengalami penurunan dalam jumlah nominal yang diberikan. Sebagaimana yang diketahui anggaran operasional sangat dibutuhkan sebagai penunjang kegiatan dalam kelancaran kegiatan pemerintahan di kelurahan sehari-hari. Anggaran operasional ini yang dahulu sebelum Undang-Undang ini lahir mencapai bilang lima juta Rupiah, sekarang turun menjadi dibawah nominal bilang tiga juta Rupiah¹⁴¹ yang jika di uraikan minim sekali jumlahnya untuk

biaya sarana dan prasarana operasional kelurahan. Begitupun dengan insentif Bendahara juga ditiadakan, dengan alasan terjadi perubahan perhitungan anggaran.

Keberhasilan penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi juga berkaitan dengan ketersediaan sumber daya manusia. Ketersediaan sumber daya manusia baik secara kualitas maupun kuantitas akan menentukan kinerja organisasi, dalam hal ini adalah kelurahan. Sumber daya manusia yang di maksud dalam hal ini adalah aparatur kelurahan. Permasalahan yang di hadapi kelurahan dalam menghasilkan kinerja yang optimal adalah masih kurangnya kemampuan personel kelurahan dalam melaksanakan tugas yang di bebaskan. Berdasarkan informasi yang di peroleh di lapangan, bahwa di beberapa kelurahan telah terjadi ketidak sesuaian antara kompetensi pegawai dengan tupoksi yang di laksanakan. Terungkap juga problem perangkat kelurahan mencakup dua hal, yakni :

1. Terdapat ketidak sesuaian antara kemampuan yang dimiliki perangkat dengan kebutuhan pekerjaan.
2. Dari segi kuantitas, ketersediaan sumber daya manusia juga masih di rasakan kurang oleh pihak kelurahan. Secara kuantitas, perangkat kelurahan yang dimiliki oleh kelurahan relative bervariasi. Kelurahan Sukamoro misalnya 15 perangkat, sedangkan

¹⁴¹ Sumber wawancara Bendahara Kelurahan

kelurahan Air Batu 7 perangkat. Tetapi kelurahan Tanah Mas 20 perangkat.

Sehingga jika disimpulkan ada beberapa indikator yang berdampak akibat adanya perubahan organisasi perangkat daerah dalam hal ini menyangkut perubahan kedudukan Kelurahan yaitu sebagai berikut :

1. Kedudukan dan kewenangan institusi kelurahan
2. Keorganisasian Kelurahan
3. Kualitas dan kuantitas Sumber Daya Alam Kelurahan
4. Anggaran kelurahan
5. Kinerja organisasi kelurahan

Dalam penelitian ini ditemukan adanya fakta yang belum sesuai dengan yang diharapkan, karena dari hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin menjadi tidak efektif karena ada beberapa hal yang dalam rangka tata laksana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak sesuai dengan kondisi dilapangan pada saat di implementasikannya aturan tersebut. Mengacu pada pendapat teori efektivitas oleh Soejono Soekanto. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin ditemukan

adanya empat faktor kesamaan dalam teori efektivitas yang berkaitan dengan perubahan kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto ¹⁴² adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum diterapkan di masyarakat ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

1. Faktor hukumnya sendiri (Undang-Undang serta peraturan pendukungnya)

Dalam hal perubahan kedudukan kelurahan yang terjadi dengan mengacu aturan yang terdapat di dalam UU No. 32 tahun 2004 kemudian diubah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014, maka penulis meneliti bahwa aturan yang dibuat harus di lanjutkan dengan aturan turunan yang memberi penjelasan detil tata laksana kelurahan sebagai perangkat kecamatan, dan pada kenyataannya hal tersebut belum ada sampai dengan sekarang, hanya dikeluarkan peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang lebih cenderung mengurai tentang Kecamatan.

2. Faktor penegak hukum yaitu dalam hal ini adalah perangkat pemerintahan, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun melaksanakan hukum harus di beri sosialisasi mengenai perubahan ini

¹⁴²ibid

sehingga mereka tidak serta merta mengeluhkan mengapa terjadi perubahan dalam hal kewenangan dan pelaksanaan penyelenggaraan negara, jika dari awal pelaksanaan UUPEMDA ini telah dibuat sosialisasi maka aparaturnegara yang ada di Kelurahan tidak bingung.

3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung pelaksanaan peraturan hukum, artinya jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintahan dalam mengimplementasikan hukum
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan

Masyarakat pun harus tahu tentang perubahan kedudukan kelurahan yang tadinya sebagai perangkat daerah yang memiliki kewenangan sejajar dengan kecamatan, kemudian sekarang berubah menjadi perangkat kecamatan yang kedudukannya berada di bawah Kecamatan.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup

Kelima faktor di atas sangat berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada

efektivitas penegakan hukum yang ingin dicapai setelah UUPEMDA ini dilaksanakan.

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada

Ditemukan ada beberapa hal yang tidak efektif sebagai dampak dari perubahan yang terjadi di pemerintahan kelurahan sejak lahirnya UUPEMDA ini yang secara jelas mengurangi fungsi dan kedudukan kelurahan yang awalnya sebagai perangkat daerah kemudian menjadi perangkat kecamatan dengan otomatis mengurangi kewenangan yang melekat padanya maka harusnya peraturan tersebut harus ada aturan turunan sebagai aturan teknis dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sampai dengan saat ini belum

ada aturan turunan sebagai peraturan pelaksana atau aturan teknis dalam melaksanakan undang-undang ini yang lebih detail mengatur tentang kelurahan, perlu dilakukan perubahan yang memang dibutuhkan karena banyak pasal-pasal didalamnya yang tidak relevan di masa sekarang, sejauh ini menurut catatan penulis, memang ada beberapa bagian pasal yang menyangkut tentang perubahan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur wakil kepala daerah harus berpasangan dengan Kepala daerah, pembagian tugas antara kepala daerah dan wakil daerah agar tidak timbul disharmonisasi dan perlunya pengaturan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam hal terjadinya kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan yang diubah dengan Undang-Undang No. 24 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UUPEMDA tetapi untuk yang berkaitan tentang penjelasan lebih mendalam mengenai aturan perubahan Pemerintah Kelurahan menjadi Perangkat Kecamatan belum ada, sehingga yang terkaji dilapangan masih banyak aparatur negara yang tidak mengetahui tentang perubahan ini karena belum ada sosialisasi yang membahas khusus mengenai perubahan kewenangan ini. Hal ini penulis rasakan sendiri pada saat rapat pertemuan Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat

dengan Dinas terkait, dimana hampir semua Ketua Lembaga pemberdayaan mengeluhkan tidak adanya anggaran kegiatan maupun dana insentif yang mereka dapatkan selama berlakunya UUPEMDA ini. Mereka menanyakan mengapa uang insentif mereka yang dahulu ada setelah berapa tahun ini tidak ada lagi. Setelah dijelaskan oleh dinas terkait bahwa hal ini disebabkan karena anggaran tersebut tidak ada lagi sejak kelurahan bukan lagi sebagai perangkat daerah tetapi telah menjadi perangkat kecamatan, karena anggaran yang disediakan berdasarkan aturan pengeluaran kegiatan yang dianggarkan di Kecamatan.

Tujuan dari koordinasi pembangunan daerah adalah untuk mendukung program perencanaan pembangunan, memprioritaskan pembangunan yang bersifat strategis dari lintas desa/kelurahan dan kecamatan yang bersumber dari APBD melalui usulan kecamatan. Dampak yang terjadi akibatnya terjadi karena pembatasan kewenangan kelurahan pada saat musrembang, sedikit sekali aspirasi yang di ajukan oleh kelurahan melalui Lembaga Pemberdayaan Masyarakat yang berhasil di setujui oleh Pemerintah Kabupaten, hal ini akibat dari usulan-usulan dalam rapat Musrembang harus di ajukan ke Kecamatan bukan langsung ke Kabupaten.

PENUTUP

1. Efektivitas perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat Kecamatan, di Kelurahan Sukamoro Kabupaten Banyuasin dengan lahirnya Undang-undang No. 23 Tahun 2014 berdampak pada perubahan status kelembagaan kelurahan. Berdasarkan perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan studi kasus di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa dapat disimpulkan bahwa :

Perubahan kedudukan institusi kelurahan dari kelurahan sebagai perangkat daerah menjadi kelurahan sebagai perangkat kecamatan di Kecamatan Talang Kelapa tidak efektif dilihat dari indikator sebagai berikut :

- a. Kelurahan tidak lagi memiliki kewenangan penuh dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, Lurah bertindak atas perintah Camat. Kewenangan Kelurahan hanya sebatas kegiatan rutin, sebagai contoh surat-surat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kelurahan hanya sebatas surat pengantar.
- b. Keorganisasian Kelurahan, pengangkatan Lurah masih tetap sama dengan sebelumnya yakni diangkat oleh Bupati Banyuasin,

akan tetapi usulan pengangkatan Lurah yang selama ini diusulkan oleh Camat kepada Bupati pada saat ini diusulkan oleh Sekretaris Daerah kepada Bupati, sedangkan pertanggungjawaban Lurah yang selama ini kepada Bupati pada saat ini Lurah bertanggungjawab kepada Camat.

- c. Dampak terbatasnya kewenangan kelurahan berpengaruh juga terhadap keterbatasan penganggaran dana kegiatan kelurahan. Kelurahan hanya mendapat pelimpahan kegiatan yang telah lebih dahulu dianggarkan di kecamatan.

2. Hambatan Kelurahan sebagai perangkat kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dengan adanya perubahan kedudukan kelurahan di Kecamatan Talang Kelapa terjadi pergeseran kewenangan kelurahan secara substansial sehingga jika tidak dirumuskan secara baik akan berdampak pada terhambatnya proses pelayanan publik di tingkat kelurahan. Kewenangan yang diberikan secara koordinasi pada tingkat Kecamatan menimbulkan masalah terhadap beban kerja yang terlalu berat sehingga dimungkinkan fungsi pelayanan terhadap masyarakat menjadi kurang efektif. Kelurahan tidak lagi memiliki

kewenangan penuh melainkan memosisikan diri dengan fungsi minimal, Pemerintah kelurahan hanyalah pelaksana tugas rutin administratif yang diberikan oleh Pemerintah Kecamatan. Akibat dari kelurahan hanya sebagai pelaksana tugas rutin maka pelayanan kepada masyarakat hanya bersifat pengantar, surat-surat yang dikeluarkan untuk masyarakat hanya bersifat pengantar menuju ke pelayanan-pelayanan yang diinginkan. Hal ini memungkinkan terjadinya birokrasi yang panjang yang harus dilalui masyarakat dalam menerima pelayanan dari pemerintah.

3. Saran

Pemerintah kecamatan, hendaknya memberikan “ruang gerak” yang bebas kepada unsur perangkat kerja kelurahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kelurahan menurut peraturan yang berlaku. Dengan adanya pelimpahan kewenangan, maka lurah akan bergerak lebih luas dalam melakukan tugas dan fungsinya, termasuk inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan malah menghambat kelurahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Perubahan Kedudukan Kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan

berdampak positif juga negatif, begitupun pelaksanaannya ditemukan beberapa hambatan atau kendala, yang meskipun tidak terlalu mempengaruhi jalannya proses administrasi dan pelayanan di masyarakat akan tetapi jika dapat di minumkan kendala tersebut akan membuat pemerintahan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan penerapan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sesuai dengan tata laksana yang baik (Good Governance) yang dicita-citakan Negara kesatuan Republik Indonesia.

Dimasa yang akan datang upaya-upaya untuk menguatkan lembaga kelurahan perlu di pertimbangkan oleh pemerintah. Penguatan terhadap lembagakelurahan dapat di lakukan dengan kebijakan – kebijakan antara lain :

Pemberdayaan masyarakat dan lembaga - lembaga masyarakat, pemberdayaan aparatur lembaga kelurahan, pengisian jabatan fungsional kelurahan antara lain jabatan bidang kesehatan lingkungan, pertanahan dan bidang kesejahteraan rakyat.

A. Buku

Abu Daud Busroh, Ilmu Negara., Jakarta Agustus 2015

- Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (legisprudence)
- Amrullah Arpan, Melacak pergulatan perebutan kemenangan pemerintahan pusat dan daerah di bidang mineral dan batubara, *Jurnal Hukum UNSRI*, Edisi Januari 2010 Vo.VIII NO.1
- S.L.S, Danuredjo, 1967, Otonomi di Indonesia ditinjau dalam rangka kedaulatan ; penerbit Laras, Jakarta
- Gering supriyadi, 2000, Etika Birokrasi, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia
- Jimly Asshiddiqie, 2016, Sumber perkembangan & konsolidasi lembaga negara pasca reformasi, sinar grafika, cetakan ketiga
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum., April 2015
- Joko Widodo, Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Jakarta, 2001
- Kantor Program Informasi Internasional DEPARTEMEN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT, 2006, garis besar pemerintahan Amerika Serikat
- Koswara E., 2001, teori pemerintahan daerah, institut ilmu pemerintahan press, jakarta
- Lexy, J. Moleong, 2004, metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung, Remaja Rosdakarya
- Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah Kabupaten Banyuasin tahun 2007
- Marsono, 2000 Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia
- Memori serah terima jabatan Bupati dan wakil Bupati Banyuasin Tahun 2013-2018
- Mudrajad Kuncoro, Otonomi Daerah (Menuju Era Baru Pembangunan Daerah), 2004, edisi 3
- Pedoman Penulisan Tesis, 2017 Program Studi magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana UMP
- Okparizan, Doni Septian, M.Ip, 2017, Kemudi Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 1
- Rahyunir Rauf, 1997, Perubahan kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan
- R. Joeniaerto, 1992, Perkembangan Pemerintah Lokal, Bumi Aksara Jakarta, cetakan keempat
- RI, LAN, SANKRI Buku I prinsip-prinsip penyelenggaraan Negara, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2003
- Rian Nugroho Rian, Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004
- Sri, Maulidiah, 2014, Pelayanan Publik; Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), Indra Prahasta, Bandung
- Sinambela, Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan, dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta, 2008
- S.L.S, Danuredjo, otonomi di Indonesia ditinjau dalam rangka kedaulatan ; penerbit Laras, Jakarta, 1967
- Sujamto, 1992, Otonomi Birokrasi Partisipasi, Dahara Prize, Semarang

B. Peraturan Per-undang-undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (Amandemen) tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 101 tahun 2000 tentang Pemerintahan yang Baik