

**KEWENANGAN KELURAHAN PASCA
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH**

Okparizan., M.Si., M.HI dan Doni Septian., M.IP

Dosen FISIP Universitas Maritim Raja Ali Haji dan Dosen STAIN Sultan Abdurrahman
okparizan11083@gmail.com / d_septian14@yahoo.com

ABSTRAK

Desentralisasi dapat diartikan sebagai penyerahan urusan oleh pemerintahan pusat kepada daerah berdasarkan azas otonomi. Kelurahan dapat diartikan sebagai bentuk “*local state government*”, atau pemerintah negara pada level masyarakat lokal. Kelurahan tidak lagi memiliki wewenang penuh dan otonom dalam hal penyelenggaraan pengambilan keputusan politik di wilayahnya. Posisi Lurah secara hukum berada di bawah pemerintah Kecamatan. Hal ini terlihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penulisan ini menggunakan analisis diskriptif kualitatif, untuk mengetahui sejauhmana kewenangan Kelurahan dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan di wilayah kerjanya. Hasilnya jelas tergambar bahwa Kelurahan tidak lagi memiliki kewenangan dan fungsi *steering* yang penuh dalam hal koordinasi, pembinaan, fasilitasi, dan pengendalian dari fungsi *rowing* atau penyelenggara langsung suatu urusan di wilayah kerjanya. Kewenangan Kelurahan sudah terkonsentrasi pada tingkat Kecamatan. Kondisi ini mengakibatkan pemerintahan di tingkat Kelurahan menjadi kaku, mekanis dan cenderung kurang dinamis. Pengambilan keputusan dan kebijakan pelayanan di tingkat Kelurahan juga diprediksi tidak bisa dilakukan secara cepat, oleh karena itu kewenangan atributif lebih tepat diberikan kepada Kelurahan untuk mendorong terciptanya hubungan langsung antara masyarakat umum selaku penerima jasa pelayanan, tanpa harus menunggu arahan atau petunjuk dari pemerintah Kecamatan. Dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahan di tingkat Kelurahan, hendaknya pemerintah Kecamatan memberikan “ruang gerak” yang bebas kepada unsur perangkat kerja kelurahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dan regulasi yang berlaku sehingga tidak menjadi penghambat bagi Kelurahan dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kata Kunci : Kewenangan, Kelurahan, Otonomi Daerah

PENDAHULUAN

Reformasi tahun 2008 telah merubah sistem Pemerintahan di Indonesia, pola penyelenggaraan Pemerintahan yang sentralis dan terpusat bergeser menjadi Pemerintahan desentralis. 17 tahun sudah berjalannya desentralisasi ini, Pemerintah dinilai telah berhasil menata Pemerintahan. Keberhasilan ini terlihat dari ditegakkannya tiga prinsip yang menjadi semangat birokrasi yakni transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik. Hal ini terbukti cukup efektif menjadikan semangat desentralisasi dalam merencanakan dan membentuk pembangunan di Indonesia.

Desentralisasi dimaknai sebagai pemberian otonomi seluas-luasnya, artinya daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan Pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat. Dengan konsep desentralisasi ini, daerah memiliki kewenangan membuat dan merencanakan kebijakan dalam hal pemberian pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat, yang pada akhirnya bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Harapannya dengan kewenangan yang diberikan, Pemerintahan daerah lebih bisa mengelola dan memanfaatkan potensi sumber daya daerah, sehingga kemandirian dalam hal pembangunan daerah di Indonesia bisa terwujud.

Dalam perkembangannya, aturan atau regulasi desentralisasi sebagai pegangan Pemerintah Daerah melaksanakan kebijakan senantiasa terus dibenahi dalam rangka prinsip pemenuhan kebutuhan bersama. Perubahan konsep Pemerintah Daerah tersebut terlihat dari adanya perubahan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 29 Tahun 2008 menjadi Undang-Undang 32 tahun 2004, kemudian dirubah kembali menjadi Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah menyadari kompleksitas keinginan dan kebutuhan dalam rangka percepatan

pembangunan harus di kedepankan, kebijakan regulasi dan aturan harus terus disempurnakan kembali. Semangat ini lah yang pada akhirnya pada tahun 2014 regulasi dan aturan mengenai kebijakan desentralisasi terbelah menjadi 3 bentuk yaitu, Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jika dilihat didalami, konsep desentralisasi terbelah dan dilepas satu persatu menjadi tiga pilar utamanya, yakni Otonomi Daerah, Pemerintahan Desa dan Pemilihan Kepala Daerah.

Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasikan kepada kepentingan masyarakat. Pembangunan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada level Kabupaten/Kota, ini dirasakan sudah cukup tepat untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Menarik untuk di lihat, pergeseran kebijakan desentralisasi khususnya aturan atau regulasi telah berimplikasi langsung kepada perubahan konsep Pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Kebijakan otonomi di daerah telah mendorong terjadinya perubahan baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan Pemerintahan. Salah satu perubahan yang sangat esensial adalah menyangkut tentang tugas pokok dan fungsi Kelurahan yang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang pada pasal 120 (2) menyebutkan bahwa Kelurahan adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), namun dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 229 (2) Kelurahan bukan lagi salah satu dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), namun Kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku Perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat.

Berbeda halnya dengan Pemerintahan Desa yang diatur dalam Undang-Undang nomor 6 Tentang Desa, kedudukan Pemerintahan Desa dipertegas dan diperluas kewenangannya dalam mengelola potensi daerah dan aspek pembangunan secara otonom, sedangkan perubahan kedudukan Kelurahan, berbanding terbalik dan mempersempit ruang kerja perangkat Pemerintahan Kelurahan itu sendiri dalam agenda semangat kebijakan desentralisasi. Kelurahan yang sebelumnya bergerak bebas dalam paradigma otonomi bergeser keanekaragamannya menjadi keseragaman dalam kesatuan Pemerintahan Kecamatan. Kelurahan tidak lagi memiliki otonomi dalam mengelola kewilayahan termasuk peraturan mengenai Kelurahan yang dibuat dilingkungan wilayah kerjanya. Lurah sebagai kepala kewilayahan tidak lagi memiliki kewenangan otonom terhadap wilayah kerjanya melainkan menerima tugas dan bertanggung jawab penuh atas tugas yang dilimpahkan oleh Camat sebagai pengendali wilayah otonom Kelurahan.

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 di wilayah Kelurahan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi Pemerintah, penyelenggaraan ketertiban, ketentraman, penegakan Peraturan Perundang-Undangan, pembinaan dan lain sebagainya diisyaratkan melakukan koordinasi kepada Camat sebagai penanggung jawab sekor wilayah dari Kecamatan. Koordinasi yang dimaksudkan untuk mencapai keserasian, keselarasan, keseimbangan, sinkronisasi dan integritas keseluruhan kegiatan Pemerintahan yang diselenggarakan di tingkat Kecamatan, guna mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan yang efektif dan efisien. Keterbatasan kewenangan yang dimiliki Lurah ini akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan Pemerintahan di tingkatan Kelurahan.

METODE PENELITIAN

Dalam tulisan ini, penulis melakukan telaah data khususnya isi dari Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pokok pikirannya dalam penulisan ini adalah perubahan kedudukan Kelurahan yang secara substansial dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 bukan lagi merupakan Perangkat Daerah melainkan menjalankan fungsi pendelegasian kewenangan yang diberikan Camat sebagai perangkat Pemerintahan terendah. Metode analisa yang dipergunakan adalah deskriptif kualitatif sebagai pijakan dalam berpikir kritis dan substansial khususnya mengenai pendelegasian kewenangan yang diperankan Kelurahan saat ini dalam perspektif otonomi daerah.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah tidak lepas dari konsep desentralisasi, karena otonomi adalah salah satu perwujudan dari desentralisasi. Otonomi berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Dalam *Encyclopedia of Social Sciences* yang dikutip Sumaryadi (2005:43), menjelaskan bahwa otonomi dalam pengertian *an orisinal* adalah "the legal self sufficiency and actual independence". Namun demikian pelaksanaan otonomi tetap dalam batas koridor yang tidak melampaui wewenang Pemerintah pusat yang menyerakan urusan kepada daerah. Hal ini sesuai dengan pandangan Riyass Rasyid (2002:32) yang menyatakan bahwa otonomi daerah bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan Pemerintah Daerah, melainkan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional.

Jadi pada hakikatnya otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Pendapat di atas sejalan dengan pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 yang menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Perundang-Undangan. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self suffency, self authority, dan self regulation to its low and affairs* dari daerah lainnya secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actial indepedence*.

Antara desentralisasi dan otonomi daerah memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan. Hubungan keduanya dikemukakan oleh Riyass Rasyid (2002:35) yaitu dalam tataran konsep desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya memiliki tempatnya masing-masing. istilah otonomi daerah lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik kekuasaan), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun demikian dilihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam prakteknya di lapangan, kedua istilah tersebut berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pernyataan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah. Sesuai dengan pendapat Sumaryadi (2005:16) yang menyatakan bahwa terdapat hubungan yang saling menentukan dan bergantung antara desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi lah yang melandasi daerah dapat dikatakan otonom. Jadi teori desentralisasi merupakan dasar pijakan otonomi, untuk konteks Indonesia, maka otonomi daerah menjadi pilihan yang tepat.

Riyass Rasyid (2002:41) mengatakan bahwa: “Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, mungkin merupakan satu-satunya kebijakan yang paling besar peluangnya untuk sukses, ini didasari pada adanya suatu komitmen reformasi yang diterima secara nasional didukung perangkat hukum yang jelas dan komitmen awal yang kuat, serta diterima secara luas oleh Pemerintah Daerah, partai politik, organisasi masyarakat dan kaum intelektual bahkan pemuka agama”.

Sarundajang (2005:34) menyimpulkan bahwa otonomi daerah itu adalah:

- 1) Hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri;
- 2) Daerah tidak dapat menyalahgunakan kewenangan otonomnya diluar batas wilayahnya;
- 3) Daerah tidak boleh mencampuri urusan rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- 4) Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain.
- 5) Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi Pemerintahan, pada dasarnya memiliki tujuan dalam memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan.

Berdasarkan ide hirarki yang terkandung dalam konsep otonomi, Sarundajang (2005:34) juga menegaskan tujuan pemberian otonomi daerah meliputi 4 aspek yaitu:

- 1) Dari segi politik adalah mengikut sertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik kebijakan nasional;
- 2) Dari segi manajemen Pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan;

- 3) Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat melalui upaya pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat untuk mandiri;
- 4) Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat.

Sebagai bentuk antitesis dalam pola sentralisasi, mekanisme desentralisasi adalah melakukan prinsip penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan Pemerintahannya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Otonomi daerah secara eksplisit memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di Daerahnya, Pemerintah Daerah dapat mengoptimalkan pembangunan yang berorientasikan pada kepentingan masyarakat serta Pemerintah Daerah, sehingga masyarakat di daerah lebih diberdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Konsep desentralisasi sangat tepat menjadi opsi dalam pelaksanaan Pemerintahan yang dihadapkan pada kondisi wilayah negara dan jumlah populasi penduduk yang besar. Pendapat ini senada dengan Bowman dan Hapto, yang dikutip oleh Koirudin (2005:18), menyatakan bahwa tidak ada stupun Pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang sanga luas dapat menentukan kebijakan secara efektif atau mampu melaksanakan kebijakan dan program secara efisien melalui mekanisme sentralisasi.

Secara etimologi, desentralisasi terdiri dari kata "*de*" artinya lepas dan "*sentrum*" artinya pusat. Jadi secara harfiah, artinya lepas dari pusat

(Suradinata,1996:27). Dalam *Encyclopedia of the social science* yang dikutip Sarundajang (2002:46), disebutkan bahwa *“the proces of desentralization denotes the trasfarences of autheorithy, legislative, judicial or admnistrative, from higher level of government to a lower”* mendefinisikan desentraliasi sebagai penyerahan wewenang Pemerintah yang lebih tinggi kepada Pemerintah yang lebih rendah. Pengertian desentraliasi yang lebih detail diungkapkan Rondinelli dan Cheema (dalam Sarudajang, (2002:47), dengan memberikan pengertian: *“Decentralization is the transfer of planning, descison making of administraive outhority from the central government to its field organization, local administrative unit,semi outonomous and parastatal organization, local government or non government org anizations”*

Pengertian desentraliasi yang dimaksud dalam kajian ini sejalan dengan konsep yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yaitu penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan azas otonomi. Jadi pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan azas desentralisasi. Pengertian tersebut menderivasikan empat kegiatan (Koirudin,2005:18), yaitu:

- 1) Dekonsentrasi wewenang administratif;
- 2) Delegatif kepada penguasa otoritas;
- 3) Devolusi kepada Pemerintah Daerah;
- 4) Pemindahan fungsi dari Pemerintah kepada swasta

Sesuai dengan pemahaman diatas, maka format desentralliasi dapat dikelompokan kedalam empat bentuk (Sarundajang, 2002:54-55) yaitu:

- 1) *Comprehensive local government system*, yaitu aparat daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh Pemerintah pusat;

- 2) *Partnership system*, yaitu beberapa jenis pelayanan yang dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis pelayanan yang lain dilakukan oleh aparat daerah;
- 3) *Dual System*, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah;
- 4) *Intergrated administrative system*, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung dibawah pengawasan seorang pejabat koordinator.

Aparat daerah hanya punya wewenang kecil dalam kegiatan Pemerintahan. Desentralisasi ditinjau dari maknanya, menurut Riggs (dalam Sarundajang, 2002:47), yaitu sebagai pelimpahan wewenang (*delegation*) dan pengalihan kekuasaan (*devolution*). Hal ini juga sesuai dengan pendapat Tresna (dalam Sarundajang, 2002:48), yang juga mengolompokkannya menjadi dua, yaitu desentralisasi jabatan (*Stasts kundige desentraisiatie*) dan desentralisasi teritorial (*teritoreale decentralisatie*).

2. Konsep Kewenangan dan Pelimpahan Kekuasaan

Kewenangan tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, kekuasaan dalam birokrasi Pemerintah selama ini dipergunakan sangat sentralistik dan eksklusif. Dalam hierarki Weber, ditemukan korelasi yang positif antara tingkatan hierarki jabatan birokrasi dengan kekuasaan (*power*). Semakin tinggi lapis hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi maka besar kekuasaannya dan semakin rendah hierarkinya semakin tidak berdaya (*powerless*). Karena korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hierarki atas sangat tidak seimbang dengan penggunaan kekuasaan tingkat bawah. Dengan ungkapan lain, sentralisasi kekuasaan yang berada di tingkat hierarki atas semakin memperlemah posisi pejabat hierarki bawah dan tidak memberdayakan masyarakat yang berada di luar hierarki (Toha, 2003:97).

Berangkat dari konsep hierarki dan kekuasaan tersebut, maka perlu adanya transfer kewenangan ke level bawah guna menghindari penumpukan kekuasaan dan kewenangan di level atas. Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu “*the power or right delegated or given: the power to judge, act or command*”. Kewenangan dapat dirumuskan sebagai suatu tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan yang diduduki oleh pemimpin. Otoritas adalah kekuasaan yang disahkan oleh peranan formal seseorang dalam suatu organisasi (Toha,2003:18). Sedangkan dalam Ensiklopedi (dalam Wasistiono dkk,2009:49), wewenang di definisikan sebagai hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik.

Pendelegasian atau pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni aspek tugas, tanggung jawab dan wewenang. Pada prinsipnya, pendelegasian atau pelimpahan sama dengan penyerahan, jadi pendelegasian atau pelimpahan kewenangan berarti menyerahkan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawab dapat dilaksanakan dengan baik dari pejabat satu kepada pejabat lainnya. Menurut Sutarto (2002:144-145), pelimpahan kewenangan ini bukan penyerahan hak dari atasan kepada bawahan, melainkan penyerahan hak dari pejabat kepada pejabat. Format pendelegasian wewenang dapat dilakukan oleh pejabat yang berkedudukan lebih tinggi (*superior*) kepada pejabat yang berkedudukan rendah (*subordinate*) atau pejabat atasan kepada pejabat bawahan, disamping itu pelimpahan wewenang dapat pula dilakukan diantara pejabat yang kedudukan pada jenjang yang sama atau pejabat yang sederajat. Pelimpahan wewenang yang menegak atau vertikal, sedangkan pelimpahan kewenangan yang kedua diartikan pelimpahan kewenangan mendatar atau horizontal.

Dihat dari sumbernya, kewenangan dapat diberakan menjadi dua jenis (Wasistiono, 2009:26), yaitu:

- 1) Kewenangan Atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan pada suatu isntitusi atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- 2) Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari penelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya. Masing-masing pejabat diberikan tugas melekat sebagai bentuk tanggung jawab agar tugas yang diberikan itu dapat dilaksanakan dengan baik. Tangung jawab merupakan keharusan pada seorang pejabat untuk melaksanakan secara layak segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Tangung jawab hanya dapat dipenuhi bila pejabat yang bersangkutan disertai dengan wewenang tertentu dalam bidang dan tugasnya. Dengan tiadanya otoritas itu,tangung jawab tidak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Jadi ada korelasi antaratugas, tanggung jawab dan wewenang.

Desentralisasi dalam sisitem Pemerintahan mutlak diperlukan, setidaknya ada 14 (empat belas) alasan rasional yang melatar belakanginya menurut ungkapan Rondinelli dan Cheema dalam Ryass Rasyid (2007:53), yaitu:

- 1) Desentralisasi ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistis;
- 2) Dapat memonitoring jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari Pemerintah;
- 3) Memberikan fungsi yang dapat meningkatkan pemahaman pejabat daerah atas pelayanan publik yang diemban;
- 4) Mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari Pemerintah pusat ke darah terpencil, di mana sering kali rencana Pemerintah tidak dipahami masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal;

- 5) Memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis dan keagamaan dalam perencanaan pembangunan;
- 6) Dapat meningkatkan kemampuan dan kapasitas Pemerintah serta lembaga private daerah;
- 7) Dapat meningkatkan efisiensi Pemerintahan di pusat dengan tidak menjalankan tugas rutin;
- 8) Dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat di koordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan jumlah NGO (*Non Governmental Organization*);
- 9) Dipergunakan untuk melambangkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program;
- 10) Dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan berbagai aktifitas yang dilakukan elit lokal yang kerap tak simpatik dengan program pembangunan;
- 11) Dapat mengantarkan pada administrasi Pemerintahan yang mudah di sesuaikan, inovatif dan kreatif.
- 12) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif di tengah masyarakat terisolasi;
- 13) Dapat memantapkan stabilitas politik dan kekuasaan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah;
- 14) Dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.

Sesuai dengan alasan tersebut Pemerintah pusat mendelegasikan urusan wajib dan urusan pilihan kepada daerah otonom (Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa) untuk menjadi urusan kewenangan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pasal 12 yaitu:

- 1) Urusan pememrintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penatan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat dan sosial.
- 2) Urusan Pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Secara general berbagai studi desentralisasi mengalami perkembangan pesat dalam rangka mewujudkan gagasan besar desentralisasi ke dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan termasuk di Indonesia. Tetapi esensinya desentralisasi adalah instrumen dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu. Tujuan yang akan dicapai dalam desentralisasi adalah nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa:

- 1) Kesatuan bangsa (*national unity*);
- 2) Pemerintahan demokrasi (*goverment democraton*);
- 3) Kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi dan pembangunan soisal ekonomi. (J.W.Fester dan A.F.Leemans dalam Sarundajang, 2002:56)

PEMBAHASAN

1. Kewenangan Kelurahan Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Kelurahan lebih tepat diartikan sebagai bentuk "*local state government*", atau Pemerintah negara pada level masyarakat lokal yang dalam praktek Pemerintahannya lebih mewakili kepentingan negara ketimbang kepentingan masyarakat. Ini yang barangkali membedakan posisi Kelurahan sebagai perangkat terkecil Pemerintahan jika dibandingkan dengan Desa yang

memiliki hak otonom penuh dalam menjalankan penyelenggaraan Pemerintahannya. Kelurahan dipimpin oleh seorang yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil, Kelurahan adalah bentuk kesatuan administratif dan Lurah adalah Kepala administratif di bawah Kecamatan.

Berbicara mengenai Pemerintahan Daerah, dalam perspektif desentralisasi sebagai penyerahan wewenang atau urusan Pemerintahan dari Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri atau sering juga sebagai disebut devolusi atau desentralisasi politik. Dengan demikian, pelaksanaan, pengawasan, monitoring dan evaluasi menjadi tanggungjawab daerah otonom. Menurut Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi Pemerintahan hanya sampai pada tingkat Kecamatan. Hal ini mendudukkan posisi Kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah yang sama-sama bertanggung jawab kepada Bupati/Wali Kota, justru statusnya dicabut dan kedudukannya tidak terpisahkan dari perangkat Kecamatan. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut, Pemerintahan Kelurahan yang sebelumnya sebagai perangkat daerah memiliki kewenangan atributif berubah sifatnya sebagai delegatif berdasarkan tidak Camat dalam melimpahkan kewenangan Pemerintahan di level unit kerjanya.

Pergeseran kewenangan Lurah dapat dilihat dalam pasal 208 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa Kepala Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dibantu Perangkat daerah, selanjutnya menurut Pasal 209 ayat (2) menyebutkan bahwa Perangkat Daerah Kab / Kota terdiri a) Sekretariat Daerah, b) Sekretariat DPRD, c) Inspektorat, d) Dinas, e) Badan, dan f) Kecamatan. Posisi Kelurahan tidak lagi terlihat sebagai Perangkat Daerah, tugas, fungsi serta kewenangan Lurah diberikan oleh Kecamatan sebagai perangkat daerah terendah di

Pemerintahan. Kondisi ini tentu 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. Jadi, pada masa itu secara hukum posisi Camat dan Lurah sejajar dengan posisi para Kepala Dinas Daerah.

Untuk lebih jelas mengenai pegeseran kewenangan tugas dan fungsi Kelurahan dapat dilihat pada tabel 3.1 berikut ini:

Tabel 1. Perbedaan Kewenangan Kelurahan

Aspek	UU.No.32 tahun 2004	UU.No. 23 tahun 2014
1	2	3
Ketentuan Yuridis	Pasal 120 ayat (2) "Kelurahan sebagai Perangkat Daerah Bersama Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah adalah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan".	Pasal 209 ayat (2) "Kelurahan Bukan sebagai Perangkat Daerah"
Definisi Kelurahan	Permendagri No 36 Tahun 2007 "Lurah Sebagai Perangkat Daerah Kab / Kota di wilayah kerja Kecamatan".	(Pasal 229 ayat (1) "Tidak disebutkan definisinya selain ketentuan pembentukannya melalui Perda"
Kewenangan	Permendagri no 36 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Urusan Pemerintahan Kab/ Kota Kepada lurah (Pasal 2) 1) Pelaksana Desentralisasi politik (devolusi kewenangan - pendelegasian) 2) Melaksanakan urusan Pemerintahan yang dilimpahkan diposkan Bupati / Wali kota	Pasal 209 (3) "Hanya sampai tingkat Kecamatan yang harus melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas perbantuan"
Tugas Lurah	UU No 32 Tahun 2004 a. Pelaksanaan Kegiatan Pemerintahan Kelurahan; b. Pemberdayaan masyarakat; c. Pelayanan masyarakat; d. Penyelenggaraan	Pasal 229 disebutkan lurah membantu camat: a. Melaksanakan kegiatan Pemerintahan Kelurahan; b. Melakukan

Aspek	UU.No.32 tahun 2004	UU.No. 23 tahun 2014
1	2	3
	<p>ketenteraman Dan Ketertiban Umum; dan</p> <p>e. Pemeliharaan prasarana Dan Fasilitas Pelayanan Umum.</p> <p>Permendagri no 36 Tahun 2007 sebuah Kelurahan Adalah wilâyah kerja lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten / Kota</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pasal 1: Lurah menyelenggarakan urusan Pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan - Pasal 2 ayat(1) Lurah melaksanakan urusan Pemerintahan yang dilimpahkan diposkan bupati / wali kota. - Pasal 2 ayat (2) Bupati / wali kota melimpahkan urusan Pemerintahan kepada lurah sesuai dengan kebutuhan Kelurahan, memperhatikan efisiensi dan akuntabilitas - Pasal 3: Urusan Pemerintahan kabupaten / kota Yang dilimpahkan diposkan bupati / wali kota ditunjukan kepada 	<p>pemberdayaan masyarakat;</p> <p>c. Melaksanakan Pelayanan masyarakat;</p> <p>d. Memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;</p> <p>e. Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;</p> <p>f. Melaksanakan tugas yang diberikan camat;</p> <p>g. Melaksanakan tugas yang diberikan sesuai dengan ketentuan dan Peraturan Perundang Undangan.</p>
	<p>lurah merupakan urusan wajib dan urusan pilihan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pasal 5 ayat (1) Ketentuan lebih lanjut diatur Peraturan bupati / Walikota 	
Perencanaan	Memiliki otonomi untuk menyusun rencana dan strategi (Renstra) sendiri sesuai kebutuhan masyarakat	Tidak memiliki otonomi menyusun renstra sendiri. renstra yang dibuat merupakan bagian dari renstra Kecamatan
Penganggara n	Memiliki otonomi untuk menganggarkan sendiri sesuai kebutuhan dan Renstra	Tergantung pada ketersediaan dana dan renstra yang dimiliki Kecamatan
Kewenangan	Kewenangan diberikan Bupati / Wali Kota sesuai kebutuhan	Terbatas pada melaksanakan kegiatan

Aspek	UU.No.32 tahun 2004	UU.No. 23 tahun 2014
1	2	3
	Lurah, baik urusan wajib maupun pilihan	yang diberikan Camat

Sumber: Data Penulis, Tahun 2017

Dilihat dari tabel di atas, konsep desentralisasi dalam pelaksanaan kebijakan daerah pada level Kelurahan, terlihat adanya penghapusan kewenangan. Muncup pertanyaan “bagaimana jika Camat belum melimpahkan sebagian kewenangan Pemerintahanya kepada Lurah, apakah Lurah tidak mempunyai kewenangan apa-apa?”. Menganai hal ini ada dua pandangan yaitu: Pertama, mengatakan bahwa Lurah praktis tidak lagi mampu menjalankan fungsi dengan baik, karena tidak dapat lagi mengambil keputusan-keputusan strategis yang berkaitan kepentingan publik karena dapat menimbulkan impikasi hukum yang melemahkan bagi Lurah. Padangan kedua, menyebutkan bahwa di dalam Pemerintahan tidak boleh ada kekosongan kekuasaan, dengan demikian apabila belum ada ketentuan yang seharusnya, maka ketentuan yang lama masih dapat digunakan, yang penting pelayanan kepada masyarakat tidak terlantar (prinsip mengutamakan kepentingan umum).

Merujuk pendapat Wasistiono (2009:28), dikemukakan pengertian pekerjaan berkaitan dengan status yang harus ditunaikan oleh seseorang. Sedangkan kewenangan adalah kekuasaan yang sah (*legitimate power*) atau kekuasaan yang terlembagakan (*institutionalized power*). kekuasaan pada dasarnya adalah merupakan kemampuan yang membuat seseorang atau orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu sesuai dengan keinginannya. Dalam pengertian administrasi, hal ini diarahkan untuk mencapai tujuan bersama (organisasi), dengan demikian disimpulkan bahwa dalam kewenangan terdapat kekuasaan, dan sebaliknya. Jadi kewenangan dan kekuasaan pada dasarnya merupakan dua sisi yang tidak dapat dipisahkan.

Menurut Ensiklopedia, sebagaimana dikutip oleh Wasistiono (2009;29), yang dimaksud dengan wewenang adalah hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggungjawab dapat dilaksanakan dengan berhasil. Sedangkan yang disebut tanggung jawab adalah keharusan pada seseorang pejabat untuk melaksanakan segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Kewajiban adalah tanggung jawab yang harus dilaksanakan. Antara tugas, wewenang, tanggung jawab dan kewajiban mempunyai kaitan yang sangat erat yang dapat dibedakan tetapi sulit untuk dipisahkan.

Di tengah semangat membangun otonomi, adalah hal ironis bahwa kewenangan dan sumber daya Kelurahan justru di lemahkan, padahal Kelurahan inilah yang semestinya diposisikan sebagai ujung tombak pelayanan kepada masyarakat sebagaimana halnya Pemerintah memposisikan Pemerintahan di Desa. Otonomi boleh saja menjadi domein Pemerintah Kabupaten/Kota, namun *front line* dari sebagian fungsi pelayanan harus tetap diserahkan secara utuh kepada Kelurahan, disamping kepada SKPD dan Camat. Dengan demikian Kelurahan memiliki fungsi *steering* yang penuh dalam hal koordinasi, pembinaan, fasilitasi, dan pengendalian dari fungsi *rowing* atau penyelenggara langsung suatu urusan.

Dalam persepektif administrasi publik, pelimpahan kewenangan yang utuh kepada Kelurahan bukan hanya sebuah kebutuhan, namun lebih merupakan suatu keharusan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan Pemerintahan, sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan umum di daerah. Sebab, jika kewenangan dibiarkan terkonsentrasi di tingkat Kecamatan saja maka akan diprediksi paling tidak dua permasalahan yaitu:

- 1) Pemerintah Kecamatan cenderung memiliki beban kerja yang lebih berat (*overload*) sehingga fungsi pelayanan kepada masyarakat menjadi kurang efektif. Disisi lain kewenangan yang terlalu besar,

maka organisasi Kecamatan di desain untuk mewadahi seluruh kewenangannya sehingga justru menjadikan format kelembagaan semakin besar dan tidak efisien;

- 2) Kecamatan sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Kelurahan sebagai bagian wilayah kerja administratif Kecamatan akan muncul sebagai organisasi dengan fungsi minimal. Artinya apa yang dikerjakan Kelurahan hanya tugas-tugas rutinitas administratif tanpa ada upaya lebih memberdayakan lembaga, hal ini sekaligus mengindikasikan adanya pemborosan organisasi yang luar biasa.

Disisi lain, upaya melakukan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah dari Kecamatan kepada Kelurahan pun diprediksi akan menghadapi beberapa kendala, diantaranya :

- 1) Kelurahan selama ini terbiasa menjalankan kewenangan yang bersifat atributif, yakni kewenangan yang melekat pada saat pembentukannya. Akibatnya, pola kerja Kelurahan akan terlihat kaku, mekanis dan cenderung kurang dinamis. Oleh karena itu jika Kelurahan diberikan kepercayaan menjalankan kewenangan yang bersifat delegatif, maka perlu dikaji secara mendalam apa saja yang layak dan prospektif untuk diemban Kelurahan. Sebab pelimpahan kewenangan yang asal-asalan justru akan berdampak pada ketidak mampuan Kelurahan melaksanakan kewenangan tersebut, serta terjadinya penurunan mutu pelayanan umum.
- 2) Kondisi objektif Kelurahan dapat dikatakan kurang mendukung kebijakan pelimpahan kewenangan, mengingat Kelurahan merupakan ujung tombak dari pelayanan masyarakat, tidak dimungkinkan bagi Pemerintah Kelurahan mengambil keputusan dan kebijakan pelayanan secara cepat pada saat dan kondisi tertentu, oleh sebab itu dimungkinkan kewenangan atributif lebih tepat dan dapat mendorong

terciptanya hubungan langsung antara masyarakat umum selaku penerima jasa pelayanan, tanpa harus menunggu arahan atau petunjuk dari Pemerintah Kecamatan.

Satu hal yang yang perlu di perhatikan adalah, pemberdayaan Kelurahan melalui kewenangan atributif adalah langkah terbaik untuk mewujudkan cita-cita pemberian otonom, yakni peningkatan kesejahteraan melalui pelayanan umum. Paling tidak ada 3 dimensi strategi pada level Kelurahan yang perlu diperhatikan untuk menjamin keberhasilan kebijakan tersebut, yaitu:

- 1) Menyangkut aspek koordinasi antar lembaga dan standarisasi tata kerja. Artinya, sebagai konsekuensi dari pelimpahan kewenangan, Lurah wajib melakukan koordinasi secara intens dengan Pemerintahan Kecamatan khususnya mengenai hal-hal yang bersifat teknis dan oprasional. Dalam kaitannya dengan kordinasi, perlu dipertegas antara tugas dan kewajiban Kelurahan. Hal ini sangat penting agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangan tertentu. Tanpa ada kejelasan tentang pembagian tugas, tata kerja dan standar kerja serta sumber pendukung, pelimpahan wewenang dikawatirkan justru akan membingungkan masyarakat yang membutuhkan jasa pelayanan publik.
- 2) Berkenaan dengan kebutuhan perimbangan sumber daya keuangan, sumber daya manusia dan sarana, adalah hal yang logis jika pelimpahan kewenangan harus diikuti pula oleh pemberian sumber-sumber daya yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan kewenangan tersebut, sehingga Kelurahan tidak mengalami *over load* dalam tugas-tugasnya.
- 3) Salah satu prinsip dalam distribusi kewenangan adalah, dijaga agar tidak adanya kewenangan yang dimiliki dan/atau dilaksanakan secara

bersama-sama oleh lebih dari satu lembaga. Oleh karena itu, untuk menghindari kewenangan yang rangkap tadi, suatu kewenangan mestinya hanya dilaksanakan oleh lembaga yang memiliki dan/ atau diberi tugas delegasi untuk melaksanakannya.

Tentu saja, dengan perubahan kedudukan Kelurahan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 ini, banyak hal yang harus dipolakan kembali baik itu dalam peraturan Pemerintah atau aturan-aturan khusus lainnya, sehingga apa yang menjadi kepentingan masyarakat bisa terealisasi dengan baik. Disadari atau tidak masyarakat Kecamatan baik di Kelurahan maupun Desa sama-sama mengharapkan adanya pengelolaan daerah yang otonom sehingga pembangunan daerah bisa lebih mudah tercapai, konsep ini sebenarnya lahir dan sudah diterapkan pada desa-desa di Indonesia. Tidak adanya lagi kewenangan atributif yang sefesifik/kondisional yang mutlak dimiliki Kelurahan berdasarkan kondisi objektif/karakteristik Kelurahan.

Pelimpahan kewenangan secara horizontal dari Kecamatan semoga tidak akan memperpanjang rentang kendali khususnya dalam penataan organisasi dan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kemauan politik atau *good will* Pemerintah tidak lagi sulit untuk dicapai, pengurangan kewenangan Kelurahan ini tentu saja diharapkan mampu memberikan dampak positif pada efisiensi pelayanan masyarakat di tingkat Kelurahan.

KESIMPULAN

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa prinsip desentralisasi adalah pemberian otonomi yang seluas-luasnya dalam artian, daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan Pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah pusat. Pegeseran kewenangan Kelurahan secara substansial jika tidak di rumuskan

secara baik akan berdampak pada terhambatnya proses pelayanan publik di tingkat Kelurahan. Menguatnya kewenangan atributif Lurah sebagai bagian dari Pemerintah Kecamatan harus di dukung dengan optimalisasi koordinasi yang baik, sehingga pelayanan maksimal bisa tercapai. Kewenangan yang diberikan secara terkoordinasi pada tingkat Kecamatan setidaknya akan menimbulkan masalah terhadap beban kerja yang terlalu berat (*over load*) sehingga dimungkinkan fungsi pelayanan terhadap masyarakat menjadi kurang efektif. Kelurahan tidak lagi memiliki kewenangan penuh melainkan memposisikan diri dengan fungsi minimal, Pemerintah Kelurahan hanyalah pelaksana tugas rutin administratif yang diberikan oleh Pemerintah Kecamatan. Pemerintah Kecamatan, hendaknya memberikan “ruang gerak” yang bebas kepada unsur perangkat kerja Kelurahan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Kelurahan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Dengan adanya pelimpahan kewenangan, maka Lurah nantinya akan dapat bergerak yang lebih luas untuk melakukan tugas dan fungsinya, termasuk inovasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan, bukan sebaliknya menjadi penghambat bagi Kelurahan dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Karim, A.Gaffar (ed). 2006. Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Koiruddin. 2005. Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia: Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah, Averroes perss, Malang.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru), PT.Rineka Cipta, Jakarta.
- Purwanto, A.Erwan dan Ratih, Diah. 2007. Metode Penelitian Kualitatif Untuk administrasi Publik. Gava Media, Yogyakarta.
- Rasyid, Ryass, 2002, Makna Pemerintahan (Tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan), PT.Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Sarundajang. 2002. Arus Balik Kekuasaan Dari Pusat Ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

- Sedaryanti, 2005, Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah, Humaniora, Bandung.
- Sumaryadi, I Nyoman, 2005. Efektifitas Implementasi kebijakan otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta.
- Sutarto, 2009. Dasar-Dasar Organisasi, Gajahmada University Press, Yogyakarta.
- Utomo, Warsito, 2005. Administrasi Publik Baru Indonesia: Perubahan Paradigma Administrasi Negara ke Administrasi Publik, MAP UGM-Pustaka Belajar, Yogyakarta.
- Wasistiono Sadu, Dkk, 2009. Perkembangan organisasi Kecamatan dari masa ke Masa, Fokus Media, Bandung.

Peraturan Perundang-Undangan:

- UU Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah