

BAB II

KEDUDUKAN LURAH DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH

2.1. Tinjauan Umum tentang Pemerintah pada level daerah

a. Pengertian Pemerintah pada level daerah

Pemerintahan daerah adalah struktur penting yang bertugas sebagai ujung tombak dalam memastikan layanan publik berjalan dengan baik serta pengambilan keputusan yang sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerahnya. Secara global, pemerintahan daerah menjadi bagian yang sangat penting dalam menerapkan prinsip demokrasi, memperkuat otonomi daerah, dan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif.

Pemerintahan daerah mencerminkan prinsip bahwa kebijakan dan keputusan yang dibuat pemerintah harus sesuai dan merespons kebutuhan di tingkat lokal. Karena itu, kewenangan dalam mengelola potensi serta sumber daya daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah pada level daerah, mengatur layanan publik, serta mengembangkan kebijakan yang lebih dekat dengan masyarakat. Berdasarkan penjelasan di atas, bentuk-bentuk pemerintahan daerah dapat dijelaskan sebagai berikut.²³ :

a. Local Self Government

Konsep Pemerintahan Daerah Bersifat Otonomi adalah pendekatan yang menekankan kemerdekaan dan kemampuan Pemerintah pada level daerah dalam melaksanakan dan menangani penyelenggaraan pemerintahan yang

²³ *Ibid*, hlm. 6-10

berkaitan dengan kondisi serta kebutuhan lokalnya (Arifin & Irsan, 2019). Dalam konteks Pemerintahan Daerah Bersifat Otonomi, Pemerintah pada level daerah diharapkan memiliki wewenang yang lebih luas dalam membuat keputusan serta mengurus urusan tertentu. Beberapa poin penting terkait Pemerintahan Daerah Bersifat Otonomi adalah.:

1. Kewenangan Lokal

Pemerintah pada level daerah yang merupakan bentuk pemerintahan local self government diberi wewenang lebih luas untuk mengurus urusan lokal, seperti perencanaan kota, pendidikan, kesehatan, transportasi, dan infrastruktur. Pemerintah pada level daerah juga bisa mengatur perencanaan tata ruang dan pembangunan kota. Ini mencakup pembangunan infrastruktur kota, pengaturan zona wilayah, serta pengembangan area permukiman dan bisnis.

2. Kebijakan dan Keputusan Lokal

Pemerintah pada level daerah bisa membuat kebijakan serta menetapkan kebijakan yang selaras dengan situasi dan tuntutan yang ada. Dengan demikian pemerintahan bisa lebih fleksibel dalam dijalankan. Mereka juga bisa membuat kebijakan yang cocok dengan keadaan lokal, seperti dalam bidang pertanian, dengan menerapkan aturan yang mendukung Tanaman yang cocok ditanam dan disesuaikan dengan kondisi iklim dan karakteristik tanah di lokasi tersebut.

3. Pemahaman Kebutuhan Lokal

Pemerintah pada level daerah diharapkan memahami lebih jelas kebutuhan dan prioritas masyarakat di wilayahnya. Dengan begitu, mereka bisa merespons lebih cepat dan tepat terhadap masalah-masalah yang terjadi di tingkat lokal. Dengan pemahaman yang lebih dalam tentang wilayahnya, Pemerintah pada level daerah bisa mengetahui prioritas utama dan fokus pada solusi yang tepat.

4. Efisiensi dan Efektivitas

Local Self Government Sistem Pemerintahan Daerah dengan kewenangan lokal yang kuat dianggap sebagai cara untuk menjalankan pemerintahan lebih efisien dan efektif. Mengambil keputusan yang lebih dekat dengan masalah lokal bisa mengurangi birokrasi yang tidak perlu dan mempercepat pelayanan publik. Pemerintahan daerah biasanya memiliki birokrasi yang lebih sederhana dan lebih mudah dibandingkan dengan lembaga pemerintahan pusat. Hal ini bisa mengurangi hambatan dalam menjalankan tugas pemerintahan..

5. Koordinasi dengan Pemerintah Pusat

Meskipun memiliki kewenangan sendiri, Pemerintah pada level daerah tetap berada dalam sistem pemerintahan negara. Maka dari itu, koordinasi yang efektif antara penyelenggara pemerintahan di daerah dan di tingkat pusat sangatlah penting. Masih banyak masalah yang memerlukan kerja sama antara keduanya, seperti infrastruktur nasional, keamanan, kebijakan uang, dan perdagangan luar negeri. Kerja sama diperlukan agar kepentingan bersama bisa terpenuhi. Model penyelenggaraan pemerintahan tingkat

daerah merepresentasikan prinsip desentralisasi, yaitu pengaturan hak dan kewajiban yang dibagi antara tingkat pemerintahan pusat dan daerah. Dengan cara ini, kebijakan lokal dapat lebih menyesuaikan diri dengan kondisi wilayah serta kebutuhan masyarakat.

b. Local State Government

Konsep *Local State Government* atau pemerintahan wilayah adalah istilah yang merujuk pada organisasi pemerintahan yang bertindak sebagai perpanjangan atau agen dari pemerintah pusat di tingkat lokal. Lembaga ini didirikan dengan tujuan menangani kegiatan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan pemerintahan pusat di wilayah daerah yang lebih rendah. Beberapa poin penting terkait *Local State Government* adalah sebagai berikut:

1. Dekonsentrasi

Prinsip dekonsentrasi adalah gagasan bahwa pemerintah pusat bisa memberikan sebagian pekerjaan dan tanggung jawabnya kepada lembaga atau unit di tingkat daerah. Hal ini bisa mencakup penyelenggaraan program pemerintah, pengumpulan data, atau pelaksanaan kebijakan tertentu.

2. Pelaksanaan Instruksi Pemerintah Pusat

Pemerintahan wilayah bertugas untuk menjalankan perintah, arahan, dan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Mereka berperan sebagai representasi pemerintah pusat dalam pelaksanaan pemerintahan di wilayah lokal.

- **Komunikasi dan Akses Masyarakat**

Di beberapa situasi, pemerintahan daerah juga bisa berperan penting dalam menyediakan saluran akses dan komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah pusat. Ini bisa sangat penting ketika komunikasi langsung antara pemerintah pusat dan masyarakat terganggu karena jarak geografis atau hambatan lainnya.

- **Pentingnya Respek**

Pemerintahan daerah juga bisa membantu memastikan bahwa program dan Langkah kebijakan yang diambil pemerintah pusat mendapat apresiasi serta diterima oleh masyarakat di tingkat lokal. Mereka bisa menjelaskan kebijakan pemerintah dan menerima tanggapan langsung dari masyarakat.

- **Ketergantungan pada Pemerintah Pusat**

Meski memiliki kebebasan dalam menjalankan tugas, pemerintahan daerah tetap bergantung pada pemerintah pusat untuk pedoman dan sumber daya. Mereka bertanggung jawab untuk menjalankan instruksi dan kebijakan pemerintah pusat secara baik di tingkat lokal.

Konsep Pemerintahan Daerah memiliki pentingnya khusus dalam negara yang memiliki wilayah luas dan komunikasi antara pemerintah pusat dengan daerah terpencil yang kurang lancar. Dalam kondisi seperti itu, pemerintahan daerah bisa membantu jalankan tugas pemerintah pusat dengan lebih efisien di tingkat lokal.

Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah telah diatur secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2), penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat daerah dijalankan oleh pemerintah daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dengan berlandaskan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan, tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana diatur UUD 1945. Sementara itu, pada ayat (3) dijelaskan istilah Pemerintah Daerah merujuk pada kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan di wilayahnya. Kepala daerah bertanggung jawab tidak hanya atas jalannya pemerintahan sehari-hari, tetapi juga dalam menjalankan kewenangan yang diberikan berdasarkan prinsip otonomi, sehingga dapat mengelola urusan daerah secara mandiri, tetap sesuai dengan ketentuan hukum nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 2 Menetapkan struktur pembagian wilayah pemerintahan Indonesia secara bertingkat, mulai dari provinsi hingga kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan. Pada level provinsi, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh gubernur dengan dukungan DPRD Provinsi, sehingga tercipta keseimbangan antara fungsi eksekutif dan legislatif di daerah.

Pada level pemerintahan kabupaten/kota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dilakukan oleh dua komponen utama, yaitu pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai eksekutif dan DPRD kabupaten/kota sebagai lembaga legislatif. Dalam

praktiknya, kepala daerah berupa bupati atau wali kota bertindak sebagai pimpinan eksekutif, sementara DPRD kabupaten/kota menjalankan fungsi pengawasan sekaligus legislasi di wilayah tersebut.

Ketentuan dalam Undang-Undang tersebut memberikan gambaran menyeluruh mengenai struktur pemerintahan daerah di Indonesia, yang dibagi ke dalam dua tingkatan utama: provinsi serta kabupaten/kota. Pola ini menunjukkan adanya hierarki yang jelas antara pusat dan daerah, di mana pembagian kewenangan tidak hanya dimaksudkan untuk mempertegas peran masing-masing, tetapi juga untuk memastikan bahwa prinsip otonomi daerah dapat berjalan secara nyata.

Melalui pengaturan tersebut, diharapkan pembangunan di tingkat daerah dapat berlangsung lebih efektif karena adanya distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian, pembagian peran yang jelas antara kedua level pemerintahan ini tidak hanya memperkuat tata kelola pemerintahan, tetapi juga menjadi landasan bagi terciptanya pelayanan publik yang lebih merata dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

2.1.2. Tugas dan Kewenangan Pemerintah pada level daerah

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah kewenangan diartikan sebagai hak sekaligus kekuatan untuk melakukan suatu tindakan. Definisi ini memberi penekanan bahwa kewenangan tidak hanya berupa izin formal, tetapi juga

mencakup legitimasi untuk bertindak²⁴. Sejalan dengan itu, F.A.M. Stroink, sebagaimana dikutip oleh Lukman Hakim, menegaskan bahwa wewenang merupakan salah satu konsep fundamental dalam kajian Hukum Tata Negara maupun Hukum Administrasi Negara. Menurutnya, istilah wewenang (*bevoegdheid*) dapat dipahami sebagai *rechtmacht* atau kekuasaan hukum yang melekat pada suatu organ pemerintahan. Dengan kata lain, wewenang adalah instrumen hukum yang memberikan dasar legal bagi pemerintah untuk menjalankan fungsi-fungsinya²⁵. Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan tersebut muncul dari asas desentralisasi. Secara konseptual, desentralisasi dipahami sebagai proses pembentukan daerah otonom, atau Dengan demikian, sebagian hak dan tanggung jawab pemerintah pusat dikelola langsung oleh pemerintah daerah. Melalui mekanisme inilah pemerintah daerah memperoleh legitimasi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya²⁶. Desentralisasi pada dasarnya dipahami sebagai proses pembagian sebagian kewenangan pemerintah pusat kepada otoritas lain yang berada di wilayah tertentu. Menurut Jayadi N.K, konsep ini mencakup pembentukan daerah otonom yang diberi mandat oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan. Pelimpahan kewenangan tersebut dimaksudkan sebagai bentuk pemencaran kekuasaan agar tidak hanya

²⁴ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 2015, hlm. 1150

²⁵ Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 74-75

²⁶ Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Program PPS-UI, Jakarta, 2019, hlm. 21

terpusat di tingkat nasional, melainkan dapat dijalankan langsung oleh masyarakat melalui perangkat pemerintahan di daerah. Dengan demikian, desentralisasi menjadi sarana penting untuk memperkuat otonomi daerah sekaligus mendekatkan pelayanan publik kepada warga²⁷.

Daerah otonom pada dasarnya memperoleh kewenangan untuk menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepadanya. Walaupun prinsip otonomi daerah memberikan ruang yang cukup luas bagi pemerintah daerah, pelaksanaannya tetap berada dalam kerangka kewenangan pemerintah pusat. Hubungan antara pusat dan daerah diatur melalui berbagai instrumen peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat agar tercipta keteraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam merumuskan pola hubungan tersebut, penting untuk memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercapai keseimbangan antara kepentingan nasional dan kebutuhan lokal. Dengan cara ini, distribusi kewenangan antar tingkatan pemerintahan diharapkan berlangsung lebih efisien dan efektif. Oleh karena itu, pengaturan kewenangan yang dilakukan pemerintah pusat selalu merujuk pada kriteria tertentu sebagai dasar pembagiannya²⁸:

1. Externalitas;

Sebuah urusan pemerintahan sebaiknya dikelola oleh unit pemerintahan yang wilayahnya paling langsung terkena dampak dari urusan tersebut.

2. Akuntabilitas;

²⁷ Jayadi Nas Kamaluddin, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah*, Hasanuddin University Press, Makassar, 2016, hlm.15.

²⁸ *Ibid*, hlm 33

Tanggung jawab penyelenggaraan suatu urusan berada pada Unit administratif yang berada paling dekat dengan kehidupan masyarakat sehari-hari yang merasakan dampaknya. Hal ini menegaskan pentingnya akuntabilitas penyelenggara pemerintahan. Dengan demikian, persoalan yang memengaruhi masyarakat pada lingkup kabupaten/kota menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota; urusan dengan pengaruh regional menjadi kewenangan provinsi; sedangkan permasalahan yang bersifat nasional tetap ditangani oleh pemerintah pusat.

3. Efisiensi

Tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara lebih optimal. Secara umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa tugas dan kewenangan pemerintah daerah mencakup pembagian urusan pemerintahan sesuai dengan kriteria tersebut:

1. Tugas Pemerintah pada level daerah:

- a. Memimpin urusan pemerintahan yang menjadi tugas daerah sesuai dengan prinsip otonomi dan tugas bantuan dari pemerintah pusat.
- b. Mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan keinginan sendiri, harapan masyarakat, serta kemampuan daerah.
- c. Meningkatkan cara kerja pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat agar lebih efisien dan efektif.
- d. Mengembangkan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta menjaga hubungan yang baik antara pusat dan daerah.

- e. Melakukan pembangunan daerah yang berkelanjutan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. **Kewenangan Pemerintah pada level daerah:**

Kewenangan yang dimiliki daerah dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan absolut, konkuren, serta urusan pemerintahan umum:

1. Urusan pemerintahan konkuren yang dilimpahkan kepada daerah meliputi:
 - Urusan wajib terkait layanan dasar, mencakup bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, ketenteraman dan ketertiban, perlindungan masyarakat, serta urusan kesejahteraan sosial.
 - Urusan wajib yang tidak berhubungan langsung dengan layanan dasar, antara lain ketenagakerjaan, pemberdayaan perempuan, transportasi, pengelolaan lingkungan hidup, pertanahan, administrasi kependudukan, serta pencatatan sipil.
 - Urusan pilihan, meliputi sektor kelautan, pertanian, kehutanan, energi, dan pariwisata.
2. Menjalankan tugas pembantuan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi.
3. Merancang peraturan daerah serta menetapkan kebijakan lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

4. Mengatur dan mengelola keuangan daerah, aset milik daerah, serta potensi sumber daya alam di wilayahnya sesuai peraturan yang berlaku.
5. Melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan oleh perangkat atau instansi daerah.

2.1.3. Prinsip otonomi daerah

Otonomi daerah merupakan konsep dalam tata pemerintahan yang menekankan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Melalui mekanisme ini, daerah memperoleh hak, kewenangan, dan kewajiban untuk mengelola urusan pemerintahannya secara mandiri., khususnya yang berkaitan langsung dengan kepentingan warga setempat. Dari sudut pandang teori administrasi publik, otonomi daerah muncul dari prinsip desentralisasi. Prinsip ini bertujuan mendorong pengambilan keputusan lebih dekat dengan masyarakat agar layanan publik bisa lebih cepat, efektif, dan sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Desentralisasi memberikan fleksibilitas kepada daerah dalam mengelola sumber daya dan membuat kebijakan yang sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya setempat.

Secara yuridis, dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia diatur dalam Undaeng-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dalam Pasal 1 angka 6 dijelaskan bahwa otonomi daerah dimaknai sebagai hak, kewenangan, sekaligus kewajiban yang dimiliki oleh daerah otonom untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan serta mengatur kepentingan masyarakat di wilayahnya, tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Rumusan tersebut menegaskan bahwa esensi dari otonomi daerah tidak hanya sekadar pelimpahan kewenangan, tetapi juga sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Dengan demikian, penerapan otonomi daerah diharapkan mampu menghadirkan pelayanan publik yang lebih dekat, responsif, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.²⁹

Salah satu prinsip pokok dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah adanya pemberian kewenangan yang bersifat luas, nyata, dan disertai tanggung jawab. Kewenangan yang luas menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki ruang yang besar untuk mengatur berbagai urusan pemerintahan, kecuali bidang-bidang tertentu yang secara tegas tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat, seperti pertahanan, keuangan negara, serta hubungan luar negeri. Prinsip kewenangan yang nyata menekankan bahwa pelimpahan tersebut harus sesuai dengan kebutuhan konkret masyarakat dan kondisi spesifik di daerah. Sementara itu, prinsip tanggung jawab mengandung makna bahwa setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan pemerintah daerah harus tetap sejalan dengan kepentingan nasional dan berada dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, meskipun otonomi daerah memberikan kebebasan dalam pengelolaan urusan pemerintahan, kebebasan itu tetap dibatasi oleh tanggung jawab yang lebih besar demi menjaga keutuhan sistem pemerintahan nasional..

Tujuan otonomi daerah juga adalah memenuhi harapan masyarakat dan memastikan daerah memiliki kemampuan yang cukup untuk mengelola sumber

²⁹ Fauzi, A, *Otonomi daerah dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik*. Spektrum Hukum, 2019, hlm 119.
<https://doi.org/10.35973/sh.v16i1.1130>

daya secara efektif³⁰. Namun, perlu dipahami bahwa otonomi daerah tidak berarti daerah benar-benar lepas dari pengawasan pemerintah pusat. Masih ada mekanisme tugas pembantuan yang Kewenangan tersebut merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat kepada daerah, sehingga daerah diberi mandat untuk menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang pada dasarnya menjadi kewenangan pusat. Pola ini menunjukkan bahwa relasi antara pemerintah pusat dan daerah bersifat saling melengkapi serta saling bergantung, bukan hubungan yang sepenuhnya terpisah atau bebas.

Dari segi sejarah, penerapan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami perubahan yang cukup lama. Mulai dari masa awal kemerdekaan hingga era reformasi, otonomi daerah terus berkembang dan berubah bentuknya, sesuai dengan perkembangan politik, aturan hukum, dan kebutuhan bangsa. Perubahan ini juga dipengaruhi oleh beberapa amandemen terhadap UUD 1945, terutama dalam hal pemerintahan daerah³¹. Seiring waktu, desentralisasi kekuasaan semakin diperluas agar sesuai dengan tuntutan masyarakat akan demokratisasi dan pembangunan yang merata..

Salah satu instrumen utama dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah penyusunan Peraturan Daerah (Perda). Keberadaan Perda merepresentasikan kewenangan legislatif yang dimiliki pemerintah daerah dan menjadi bukti nyata pelimpahan otoritas dari pusat ke daerah. Melalui Perda, pemerintah daerah

³⁰ Djabu, N, *Implementasi otonomi khusus kabupaten nabire dalam pengelolaan keuangan*. Jurnal Hukum Indonesia, 2023, hlm. 208-220. <https://doi.org/10.58344/jhi.v2i4.691>

³¹ Bunga, M, *Pembentukan peraturan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah*. *Al-Ishlah*, Jurnal Ilmiah Hukum, 2017, hlm. 12-25. <https://doi.org/10.33096/aijih.v20i2.8>

memiliki dasar hukum untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di wilayahnya, mulai dari penataan ruang, penyelenggaraan pendidikan, pelayanan kesehatan, hingga pengaturan retribusi daerah. Akan tetapi, kewenangan tersebut tetap berada dalam batasan tertentu, karena setiap Perda tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, seperti undang-undang maupun UUD 1945. Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme harmonisasi regulasi agar kebijakan daerah tetap sejalan dan konsisten dengan kerangka hukum nasional serta kebijakan pemerintah pusat.

Selain faktor regulasi, aspek keuangan merupakan elemen yang sangat menentukan dalam implementasi otonomi daerah. Salah satu indikator utama yang digunakan untuk menilai kemandirian daerah adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sumber PAD berasal dari berbagai komponen, antara lain pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, serta jenis pendapatan sah lainnya. Tingkat PAD menjadi cerminan kemampuan daerah dalam membiayai kegiatan pemerintahan maupun pembangunan. Semakin besar kontribusi PAD, semakin mandiri suatu daerah dalam mengelola sumber dayanya. Sebaliknya, apabila PAD masih rendah, ketergantungan terhadap alokasi dana dari pemerintah pusat tetap tinggi. Dengan demikian, kinerja PAD tidak hanya menggambarkan kapasitas fiskal daerah, tetapi juga menunjukkan sejauh mana pemerintah daerah mampu mengoptimalkan potensi ekonomi lokal sekaligus mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan³².

³² Zhafiri, R. and Trisnaningsih, S, *Analisis efektivitas dan efisiensi realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah pada dinas koperasi dan ukm provinsi jawa timur*. Journal of Economic Bussines and Accounting, 2023, hlm.2436-2445. <https://doi.org/10.31539/costing.v6i2.5941>

Otonomi daerah tidak hanya tentang wewenang secara formal, tetapi juga berkaitan dengan peran masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pengawasan, dan evaluasi kebijakan sangat menentukan keberhasilan desentralisasi. Dalam konteks ini, otonomi daerah mendorong adanya inovasi dalam pengelolaan pemerintahan, peningkatan transparansi, serta akuntabilitas yang baik. Dengan demikian, otonomi daerah menjadi sarana untuk memperkuat pemerintahan yang baik, yang ditandai dengan keadilan, keterbukaan, serta keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pembangunan³³.

Secara keseluruhan, otonomi daerah merupakan bagian penting dalam pembangunan nasional. Tujuannya adalah memperkuat kemandirian daerah sekaligus menjaga kesatuan bangsa. Otonomi daerah memberikan ruang bagi daerah dalam mengambil keputusan, mendorong inovasi dalam pengelolaan keuangan, serta meningkatkan kemampuan daerah dalam menghadapi tantangan pembangunan. Akan tetapi, dalam melaksanakan otonomi daerah, tetap harus menjunjung tinggi prinsip transparansi, akuntabilitas, serta keadilan bagi masyarakat. Dengan memahami dan menerapkan prinsip-prinsip ini, maka otonomi daerah dapat menjadi pilar demokrasi dan sarana menuju tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia.

2.1.4. Struktur, Pembagian dan Hubungan Urusan Pemerintahan Daerah

Struktur pemerintahan di Indonesia disusun secara berlapis, dimulai dari tingkat nasional melalui Pemerintah Pusat, kemudian dilanjutkan ke tingkat

³³ Suyadi, A. and Sofi'i, I, *Progresifitas peran organ pemerintahan daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance)*, Pamulang Law Review, 2022, hlm.85. <https://doi.org/10.32493/palrev.v5i1>.

Provinsi, Kabupaten/Kota, hingga unit pemerintahan terkecil berupa Kecamatan dan Desa atau Kelurahan. Setiap tingkatan pemerintahan tersebut memiliki peran dan fungsi yang diatur melalui ketentuan hukum yang berlaku. Pengaturan ini pada dasarnya bertujuan untuk mendistribusikan kewenangan serta memberikan ruang otonomi bagi daerah dalam mengelola urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip dasar penyelenggaraan negara. Dengan demikian, pembagian struktur dan kewenangan tersebut merupakan salah satu ciri utama dari sistem pemerintahan Indonesia yang menekankan keseimbangan antara pusat dan daerah.

UU No. 23 Tahun 2014 mengatur bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak bersifat tunggal, melainkan terbagi ke dalam sejumlah kategori tugas, yakni:

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Yang dimaksud dengan urusan pemerintahan absolut adalah bidang pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tidak dapat didelegasikan kepada daerah. Artinya, pemerintah daerah tidak memiliki hak maupun otoritas untuk menyelenggarakan urusan-urusan ini. Beberapa contoh urusan yang termasuk kategori absolut antara lain mencakup penyelenggaraan hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan nasional, sistem peradilan, kebijakan moneter dan fiskal di tingkat nasional, serta urusan keagamaan.

b. Urusan pemerintahan konkuren

Adalah bidang pemerintahan yang dilaksanakan secara bersama oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dengan pembagian tugas yang

diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks kewenangan daerah, urusan konkuren dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Selanjutnya, urusan wajib sendiri dibagi ke dalam dua kategori, yakni urusan yang berhubungan langsung dengan pelayanan dasar serta urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib yang termasuk pelayanan dasar pada dasarnya mencakup sektor-sektor yang menyangkut kebutuhan masyarakat paling mendasar dan menjadi bagian penting dari penyelenggaraan urusan wajib secara keseluruhan. Urusan Pemerintahan Wajib yang termasuk pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan masyarakat, pekerjaan umum dan penataan ruang, penyediaan perumahan dan pengelolaan permukiman, pemeliharaan ketenteraman serta perlindungan masyarakat, dan penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

c. Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak termasuk pelayanan dasar mencakup bidang ketenagakerjaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, ketahanan pangan, pertanahan, pengelolaan lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa, pengendalian jumlah penduduk dan program keluarga berencana, transportasi, komunikasi dan informatika, pengembangan koperasi serta UMKM, investasi, kepemudaan dan olahraga, penyediaan data statistik, serta persandian.

d. Urusan Pemerintahan Pilihan

Pemerintahan Pilihan mencakup pengelolaan kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, serta penyelenggaraan transmigrasi.

Pemerintah pusat memiliki wewenang terbesar dalam mengelola negara, sedangkan pemerintahan daerah, termasuk kabupaten dan kota, diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan sesuai asas otonomi³⁴. Hal ini membentuk sistem yang memungkinkan setiap tingkat pemerintahan memenuhi tugasnya secara efektif dan menyesuaikan dengan kebutuhan lokal.

Pemerintah pusat mengelola urusan penting yang berdampak ke seluruh negeri, seperti pertahanan, politik luar negeri, keuangan, dan hukum nasional. Kewenangan tersebut bersifat eksklusif sehingga tidak dapat diintervensi, yang berarti pemerintah daerah tidak memiliki ruang untuk merumuskan kebijakan sendiri dalam bidang itu. Namun, di luar urusan tersebut, pemerintah daerah tetap diberikan hak sekaligus kewajiban untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan berdasarkan prinsip otonomi daerah. Ketentuan ini diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Asas otonomi ini memungkinkan daerah menyesuaikan kebijakan dan program sesuai kondisi sosial, ekonomi, dan budaya lokal, sehingga pelayanan publik bisa lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Contohnya, meski pendidikan adalah urusan yang bersifat bersama antara pusat dan daerah,

³⁴ Simandjuntak, R., *Sistem desentralisasi dalam negara kesatuan republik indonesia perspektif yuridis konstitusional*. *De Jure Jurnal Hukum Dan Syariah*, 2015, hlm. 57-67. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1>.

kabupaten atau kota tetap memiliki kewenangan untuk menyusun program peningkatan kualitas sekolah sesuai prioritas lokal, sekaligus mematuhi kebijakan nasional yang ditetapkan pusat³⁵.

Dengan struktur ini, pembagian wewenang antar tingkat pemerintahan jelas: pusat fokus pada urusan yang berdampak nasional, sementara daerah diberi ruang untuk menangani urusan yang lebih dekat dengan warga, seperti kesehatan, perumahan, infrastruktur, dan pemberdayaan masyarakat. Sistem ini meningkatkan efisiensi, tanggung jawab, serta Proses pembangunan daerah menekankan pentingnya partisipasi publik, khususnya dalam perumusan rencana dan penetapan keputusan bersama. seperti melalui forum Forum perencanaan pembangunan yang diselenggarakan mulai dari tingkat kelurahan hingga kabupaten/kota. Secara keseluruhan, sistem ini membangun keseimbangan antara pusat dan daerah, di mana pusat tetap mengendalikan urusan strategis, sedangkan daerah diberi kebebasan untuk menyesuaikan pelaksanaan urusan lokal agar lebih efektif, akuntabel, serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat setempat..

Di tingkat kabupaten atau kota, Pemerintah pada level daerah memiliki peran penting dalam mengelola berbagai urusan pemerintahan, seperti pengelolaan sumber daya alam, pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. PP Nomor 38 Tahun 2007 mengatur secara terperinci pembagian kewenangan pemerintahan antara tingkat pusat dan daerah. Beberapa urusan yang dapat

³⁵ Wijayanto, R., Dewi, S., & Iswahyudi, G, Pemerintahan desa dalam karakteristik otonomi desa di sistem negara kesatuan republik indonesia. Al-Manhaj Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam, 2022,365-374. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v4i2>.

dikelola oleh Pemerintah pada level daerah termasuk administrasi kependudukan dan pengelolaan anggaran³⁶.

Di tingkat kecamatan, yang merupakan unit administrasi yang bertugas menyelenggarakan layanan publik, camat memiliki wewenang tertentu Yang diberikan oleh pejabat daerah di tingkat kabupaten atau kota. Penelitian menunjukkan bahwa pemberian wewenang dari bupati kepada camat sangat penting untuk menjaga kredibilitas pelayanan publik di daerah³⁷. Kecamatan juga menjadi penghubung antara pemerintah kabupaten/kota dan desa/kelurahan, serta berperan penting dalam pengumpulan data dan pelaksanaan kebijakan pemerintah di tingkat lokal.

Di level desa atau kelurahan, pemerintah desa memiliki tanggung jawab untuk mengatur serta melindungi kepentingan masyarakat lokal, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pemerintah desa memiliki wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan yang berasal dari hak asal-usul desa maupun dari tugas yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, struktur pemerintahan dari kabupaten/kota hingga kelurahan tidak hanya mengikuti hierarki formal, tetapi juga mencerminkan kerjasama yang kompleks antar tingkat pemerintahan demi memberikan layanan yang optimal kepada masyarakat.

³⁶ Alsa, B., Priyambodo, D., & Dinda, G, *Implementasi kebijakan pemerintah dalam pengelolaan daerah aliran sungai terhadap aktivitas alih fungsi lahan*. Reformasi Hukum, 2023, hlm.1-11. <https://doi.org/10.46257/jrh.v27i1>.

³⁷ Klau, A., Tupen, R., & Udju, H. (2023). Pelimpahan urusan pemerintahan pelayanan perizinan dan non perizinan serta tugas pembantuan kepada camat malaka barat. *Comserva Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*, 3(02), 606-615. <https://doi.org/10.59141/comserva.v3i02.802>

2.2. Sejarah Kelurahan dalam Sistem Pemerintah pada level daerah di Indonesia

a. Kelurahan sebelum kemerdekaan

Sejarah pemerintahan di tingkat kelurahan di Indonesia sebelum kemerdekaan sangat berkaitan dengan sistem pemerintahan kolonial Belanda. Pada masa itu, pemerintah desa ditempatkan sebagai perpanjangan kekuasaan pemerintah kolonial. Desa, yang dapat dianggap mirip dengan kelurahan modern, memiliki peran penting dalam mengelola urusan masyarakat lokal, meskipun kewenangan dan otonominya sangat terbatas. Menurut Faedlulloh (2018)³⁸, pemerintahan desa berfungsi sebagai subsistem dari sistem pemerintahan yang lebih luas. Meski memiliki kewenangan untuk mengatur kepentingan masyarakat, desa tetap berada di bawah kendali pemerintah pusat yang ketat.

Kemiripan antara desa masa kolonial dan kelurahan modern terletak pada fungsi keduanya sebagai unit pemerintahan paling bawah yang langsung menyentuh masyarakat. Keduanya mengurus urusan administratif lokal dan terlibat dalam penyelenggaraan layanan publik, meskipun nama dan tingkat otonomi berbeda. Desa pada masa kolonial diatur melalui Regeringsreglement 1854 dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) 1906, yang memberikan desa kedudukan hukum dan kewenangan terbatas, tetapi tetap diawasi ketat oleh pemerintah kolonial³⁹. Pengaturan ini mencerminkan hierarki kekuasaan yang

³⁸ Faedlulloh "*BUMDes dan Kepemilikan Warga: Membangun Skema Organisasi Partisipatoris*" *Journal of governance*, 2018

³⁹ Pustaka Universitas Terbuka, *Inlandsche Gemeente Ordonantie*, <https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/IPEM420802-M1.pdf>

jelas, di mana pemerintah kolonial sering menetapkan batasan-batasan dalam jalannya pemerintahan desa dan keputusan lokal sering dipengaruhi oleh kebijakan pusat..

Setelah Indonesia merdeka, UUD 1945 menjadi titik penting dalam perubahan cara mengatur pemerintahan. Hal ini memberikan kesempatan kepada daerah, termasuk kelurahan, untuk memiliki otonomi lokal yang sebelumnya sulit dicapai ketika masih di bawah penjajahan⁴⁰. Dasar ini dikuatkan oleh UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa desa dan kelurahan adalah unit pemerintahan lokal dengan wewenang tertentu, namun tetap didampingi oleh pemerintah kabupaten/kota. Perubahan ini menunjukkan awal terbentuknya pemerintahan yang lebih demokratis dan inklusif, dengan pengakuan terhadap partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Dengan demikian, meskipun konteks hukum dan tingkat otonomi berbeda, desa pada masa kolonial dan kelurahan saat ini memiliki fungsi yang hampir sama, yaitu sebagai unit pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Keduanya menekankan pentingnya pengelolaan administrasi lokal, pelayanan umum, dan koordinasi dengan pemerintahan di tingkat yang lebih tinggi. Reformasi setelah kemerdekaan membawa harapan untuk kelurahan yang lebih otonom, meskipun perjalanan menuju otonomi sejati masih memerlukan dukungan dan penerapan yang konsisten.

⁴⁰ Far'Ain, *Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*, 2023

2.2.2. Kelurahan Pasca Kemerdekaan

Kelurahan, sebagai unit pemerintahan terendah, memainkan peran penting dan strategis dalam sistem pemerintahan daerah. Secara historis, pengaturan kelurahan telah mengalami perubahan besar, mulai dari masa awal kemerdekaan hingga era reformasi. Perubahan ini tidak hanya bersifat hukum, tetapi juga mencerminkan perubahan filosofi pengelolaan pemerintahan lokal di Indonesia. Sejak awal, kelurahan berfungsi sebagai jembatan antara pemerintah pusat dan masyarakat, sehingga pengaturannya mencerminkan hubungan dinamis antara otoritas dan warga.

UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa memberikan dasar untuk fungsi dan struktur kelurahan. Dalam UU ini, kelurahan adalah wilayah yang ditinggali oleh sejumlah penduduk dengan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat. Kelurahan tidak memiliki otonomi penuh, namun berperan sebagai "perangkat" dalam sistem pemerintahan yang masih bersifat sentralistik. Fungsi kelurahan dalam kerangka ini adalah melaksanakan tugas administratif, pelayanan publik, dan menjaga ketertiban umum. Sistem yang bersifat sentral ini menunjukkan bahwa meskipun kelurahan memiliki peran dalam pengelolaan lokal, ia tetap berada di bawah kendali birokrasi daerah yang lebih tinggi (Haryani & Kuswoyo, 2022)⁴¹.

Reformasi tahun 1998 menjadi momen penting dalam perubahan sistem pemerintahan daerah, termasuk kelurahan. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kelurahan tidak lagi dilihat hanya sebagai bagian dari

⁴¹ Haryani, T. and Kuswoyo, S, *Peran pemerintah kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan* pahlantut kecamatan pahlantut. Jurnal Sociopolitico, 2022, hlm.36-48. <https://doi.org/10.54683/sociopolitico.v4i1.57>

birokrasi, tetapi secara jelas didefinisikan sebagai wilayah kerja lurah yang bertanggung jawab kepada camat. Perubahan ini menandakan langkah menuju desentralisasi yang lebih besar, di mana kelurahan memiliki tanggung jawab lebih besar dalam mengelola urusan lokal. Selain itu, kelurahan diberikan hak untuk dibentuk melalui peraturan daerah, yang menunjukkan peningkatan peran dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan⁴².

Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diterbitkan untuk menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang ini menegaskan kembali peran kelurahan dalam struktur pemerintahan daerah, menyebutkan bahwa kelurahan berada di wilayah kecamatan dan dipimpin oleh seorang lurah yang diangkat oleh bupati atau wali kota. UU tersebut memberikan kelurahan tanggung jawab dalam bidang pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, dan pelayanan publik. Hal ini menegaskan pengakuan terhadap kelurahan sebagai unit administratif yang penting sekaligus sarana untuk memberdayakan masyarakat setempat..

Salah satu langkah inovatif dalam pengaturan kelurahan adalah penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang kelurahan yang mengatur secara menyeluruh tentang tugas, wewenang, dan cara pembentukan kelurahan. Selain itu, Permen Nomor 31 Tahun 2006 yang mengatur tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan kelurahan juga dikeluarkan untuk memberi petunjuk teknis dalam proses pembentukan dan penghapusan kelurahan dengan

⁴² Saidin, S., Faradila, D., & Nasir, M, *Dinamika pemberdayaan masyarakat di kelurahan lalolara: peran pemerintah kelurahan dan implikasinya*. Pamarenda Public Administration and Government Journal, 2023, hlm..165. <https://doi.org/10.52423/pamarenda.v3i2.46032>

mempertimbangkan indikator demografi dan infrastruktur. Kombinasi aturan ini menciptakan standar nasional untuk pengaturan kelurahan, sehingga meskipun kelurahan masih beroperasi di bawah kecamatan, mereka memiliki pedoman dan kerangka kerja yang jelas untuk menjalankan tugasnya secara efektif.

Pada 2014, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diterbitkan sebagai pedoman utama bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU ini menegaskan bahwa kelurahan termasuk dalam wilayah kecamatan dan memiliki peran mendukung pelaksanaan pemerintahan di tingkat lokal. Pembentukan kelurahan harus dilakukan melalui peraturan daerah, dan tugas-tugasnya dijabarkan secara lebih rinci. Selanjutnya, dengan hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 mengenai Kecamatan, struktur pengelolaan kelurahan menjadi lebih jelas. Kelurahan kini diakui sebagai unsur yang aktif dalam administrasi publik (NURDIN, 2023)⁴³.

Keberadaan Dana Kelurahan, yang mulai diperkenalkan pada tahun 2019, memberikan pengaruh baru terhadap cara mengelola kecamatan. Meskipun kelurahan tidak memiliki otonomi penuh seperti yang biasa diartikan, adanya dana khusus untuk kelurahan menunjukkan bahwa peran kelurahan sangat penting dalam pembangunan daerah. Dana ini digunakan untuk mendukung kegiatan pembangunan infrastruktur dan meningkatkan kemampuan masyarakat, serta menegaskan bahwa kelurahan bertugas memberikan layanan dasar bagi masyarakat.

⁴³ Nurdin, M, *Sejarah birokrasi indonesia sejak zaman kerajaan sampai zaman kemerdekaan*, 2023 <https://doi.org/10.31219/osf.io/zryg7>

Secara umum, perubahan regulasi mengenai kelurahan di Indonesia mencerminkan kebijakan yang terus berubah sesuai dengan dinamika sosial, ekonomi, dan politik. Meskipun kelurahan tetap merupakan bagian dari kecamatan dan tidak memiliki otonomi penuh, perannya dalam memberikan pelayanan dan mengembangkan daerah tetap sangat penting. Kelurahan harus terus beradaptasi menghadapi tantangan baru di masa depan dalam sistem desentralisasi.

2.2.3. Perubahan kelembagaan kelurahan dari masa ke masa

Perubahan bentuk organisasi kelurahan di Indonesia merupakan bagian dari upaya memperbaiki sistem pemerintahan lokal agar bisa memberikan pelayanan yang lebih baik, lebih dapat dipertanggungjawabkan, serta meningkatkan partisipasi masyarakat. Sebagai unit pemerintahan terbawah, kelurahan memiliki peran penting karena berada langsung di tengah masyarakat dan menjadi tempat awal pelaksanaan berbagai program pembangunan. Oleh karena itu, setiap perubahan bentuk organisasi kelurahan berdampak pada efektivitas pengelolaan urusan pemerintahan di tingkat desa.

Setelah kemerdekaan, kelurahan tetap berfungsi sebagai unit administratif yang bersifat birokratis, mengikuti struktur pemerintahan kabupaten/kota serta pusat. Peran utama kelurahan adalah mengelola administrasi dasar seperti mencatat data penduduk dan menerapkan kebijakan dari pemerintah di atasnya, dengan ruang bagi partisipasi masyarakat terbatas (Firman, 2009)⁴⁴.

⁴⁴ Firman, T, *Decentralization reform and local-government proliferation in indonesia: towards a fragmentation of regional development. Review of Urban*

Undang-Undaeng No. 1 Tahoun 1945 memberikan dasar hukum bagi tatanan pemerintahan daerah baru, dengan tujuan memberikan sedikit otonomi kepada unit pemerintahan lokal. Namun, kelurahan masih sangat bergantung pada kebijakan pemerintah pusat dan daerah. Pada masa ini, keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan masih minim, dan fokus kelurahan lebih pada pengelolaan administratif daripada partisipasi masyarakat..

Sejarah kelurahan di Indonesia mencerminkan perubahan dalam cara mengelola pemerintahan daerah dari masa ke masa, mulai dari sistem sentralistik menuju sistem desentralistik. Meskipun demikian, kelurahan tetap berada di bawah kecamatan sebagai unit administratif.

Aturan mengenai kelurahan pertama kali tercantum dalam Undang-Undang Nomeor 5 Tahuon 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pada Pasal 88, disebutkan bahwa pengelolaan desa akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang khusus. Dasar inilah yang kemudian melahirkan regulasi lebih rinci terkait kelurahan, yakni dalam Undang-Undaong Nomor 5 Tahoun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Di dalam Pasal 1 huruf n, kelurahan dijelaskan sebagai wilayah tempat tinggal sejumlah penduduk dengan tingkat pemerintahan paling bawah yang berada di bawah camat, namun tidak memiliki kewenangan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Memasuki masa reformasi politik akhir 1990-an, terjadi perubahan besar melalui Undang-Unedang Nomoor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberi lebih banyak wewenang kepada daerah, termasuk

and Regional Development Studies, 2009, hlm.143-157.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-940x.2010.00165.x>

kelurahan, sehingga mereka bisa mengatur urusan lokal dan memberikan pelayanan sesuai kebutuhan warga.

Pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 resmi dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah. Dalam aturan baru ini, kelurahan ditetapkan sebagai bagian dari pemerintahan kabupaten atau kota dengan tugas menangani beberapa urusan tertentu.. Kelurahan tidak hanya menjalankan perintah dari pemerintah di atas, tetapi juga bisa menjadi tempat warga berpartisipasi langsung melalui lembaga seperti LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan). LPMK bertugas menyampaikan program pemerintah, mengawasi kegiatan pembangunan, serta membantu warga terlibat dalam pengambilan keputusan. Reformasi ini membuat kelurahan menjadi bagian penting dalam pemerintahan lokal yang bisa menyesuaikan kebijakan sesuai kondisi sosial, ekonomi, dan budaya warga.

Tahun 2005, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 mengenai Kelurahan. Peraturan ini menegaskan tugas kelurahan sebagai wilayah kerja lurah di bawah kecamatan dalam lingkup kabupaten atau kota. Aturan ini juga memperkuat posisi kelurahan, tidak hanya sebagai unit administratif, tetapi sekaligus sebagai pelaksana kebijakan di tingkat lokal.

Perkembangan terbaru mengenai kelurahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi landasan hukum terkini bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 229 menyebutkan bahwa pembentukan kelurahan dilakukan melalui peraturan daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang merupakan

bagian dari perangkat kecamatan, dan pengangkatannya dilakukan oleh bupati atau wali kota dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Pada tahun 2018, regulasi teknis diperkuat lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan. Peraturan ini menjelaskan bahwa kelurahan sebagai bagian dari kecamatan, memiliki tugas dan fungsi melakukan penyelenggaraan pemerintahan di wilayahnya yang dipimpin lurah.

Dengan berbagai perubahan tersebut, kelurahan sekarang bisa menjalankan kebijakan dari kabupaten/kota secara seimbang dengan kebutuhan masyarakat setempat. Kelurahan juga mendorong warga untuk lebih aktif dalam proses pembangunan. Transformasi ini membuat kelurahan menjadi bagian pemerintahan lokal yang responsif, partisipatif, dan strategis, serta memperkuat kerja sama antara pemerintah pusat, kabupaten/kota, kecamatan, dan kelurahan.

2.3. Kedudukan Kelurahan dalam Sistem Pemerintah pada level daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

2.3.1. Kelurahan Dalam Struktur Pemerintahan Daerah

Kelurahan merupakan tingkat pemerintahan terkecil di Indonesia yang berada di bawah kecamatan dan setara dengan desa. Lurah, sebagai kepala kelurahan, berstatus pegawai negeri sipil dan memimpin pemerintahan lokal. Kedekatan kelurahan dengan masyarakat membuat peranannya sangat penting dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan wilayah. Keberhasilan

program pembangunan dan pelayanan publik sangat bergantung pada kinerja lurah beserta stafnya.

Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, lurah diberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengelola pembangunan lokal. Undang-undang ini juga menjabarkan secara rinci tugas dan fungsi kelurahan, mulai dari penyelenggaraan administrasi pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan publik, hingga pemeliharaan ketertiban dan pengelolaan fasilitas umum. Dengan demikian, lurah tidak hanya berperan sebagai administrator, tetapi juga sebagai fasilitator pembangunan dan penghubung antara pemerintah dan masyarakat di tingkat lokal.

Berdasarkan Pasal 229 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kelurahan dibentuk melalui peraturan daerah kabupaten atau kota dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Sebagai kepala kelurahan, lurah memimpin wilayah ini sebagai bagian dari perangkat kecamatan dan bertanggung jawab langsung kepada camat (ayat 2). Pengangkatan lurah dilakukan oleh bupati atau wali kota atas usul sekretaris daerah, dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan (ayat 3).

Lurah memiliki tanggung jawab yang luas dalam membantu camat. Sesuai ayat 4, tugasnya meliputi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan publik, pemeliharaan ketertiban dan keamanan, pengelolaan sarana dan prasarana umum, serta pelaksanaan tugas tambahan yang diberikan camat atau yang diatur dalam peraturan perundang-

undangan. Dengan kata lain, lurah berperan sebagai penggerak utama dalam pembangunan lokal dan pelayanan masyarakat.

Sementara itu, Pasal 230 mengatur mengenai pengalokasian anggaran. Pemerintah kabupaten atau kota menyediakan dana dalam APBD untuk pembangunan sarana dan prasarana kelurahan serta program pemberdayaan masyarakat (ayat 1). Alokasi dana ini dimasukkan ke dalam anggaran kecamatan pada bagian kelurahan dan digunakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 2), dengan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat ditentukan melalui musyawarah kelurahan (ayat 3). Untuk kota yang tidak memiliki desa, dana dialokasikan minimal lima persen dari APBD setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (ayat 4), sedangkan untuk kota yang memiliki desa, alokasi mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan (ayat 5). Seluruh mekanisme pengelolaan, pemanfaatan, pertanggungjawaban dana, serta penyelenggaraan musyawarah kelurahan diatur lebih rinci dalam peraturan pemerintah (ayat 6).

Kelurahan memiliki peran penting dalam mewujudkan strategi pembangunan daerah, oleh karena itu penguatan kemampuan aparatur kelurahan adalah langkah penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Penyuluhan mengenai pengelolaan keuangan, pemanfaatan teknologi informasi, dan peningkatan kompetensi SDM di kelurahan adalah bagian dari implementasi otonomi daerah. Dengan kemampuan yang memadai, kelurahan dapat memaksimalkan sumber daya lokal untuk pembangunan dan memberdayakan

masyarakat secara lebih efektif⁴⁵. Ini juga bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan dana kelurahan yang diperoleh dari pemerintah pusat. Dana tersebut digunakan untuk membangun infrastruktur dan memperkuat pemberdayaan masyarakat. Dana ini dapat dimanfaatkan untuk kegiatan yang melibatkan partisipasi langsung masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan. Dalam konteks ini, kelurahan menjadi jembatan antara Pemerintah pada level daerah dan masyarakat, memfasilitasi dialog, dan memastikan aspirasi masyarakat dapat diterima dalam kebijakan yang lebih luas.

Secara umum, peran kelurahan dalam struktur pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menunjukkan komitmen terhadap desentralisasi dan otonomi daerah. Kelurahan diharapkan tidak hanya menjalankan tugas administratif, tetapi juga menjadi unit pemerintahan yang responsif, partisipatif, dan tangguh, sehingga mampu memberikan layanan terbaik kepada masyarakat dan menjadi titik awal pemberdayaan lokal (Ameliah, 2022)⁴⁶. Dengan demikian, kelurahan memiliki peran strategis dalam memastikan pemerintahan berjalan lancar, mendukung pembangunan yang berkelanjutan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di tingkat paling bawah.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kerangka hukum yang tegas bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah, termasuk pengaturan mengenai peran lurah dan kelurahan, termasuk

⁴⁵ Fyngky, F, *Penerapan good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah*, 2022, <https://doi.org/10.31219/osf.io/6y42z>

⁴⁶ Ameliah, N, *Pembentukan daerah otonomi baru di indonesia*, 2022, <https://doi.org/10.31219/osf.io/unv6d>

mengenai peran dan tugas lurah. Dalam aturan ini, lurah ditempatkan sebagai bagian dari pemerintahan kecamatan dan bertanggung jawab memimpin kelurahan. Kelurahan sendiri merupakan wilayah administratif yang berada di bawah kecamatan dan menjadi bagian dari pemerintahan kabupaten atau kota. Berbeda dengan desa yang memiliki status sebagai kesatuan masyarakat hukum, kelurahan berfungsi sebagai unit administratif yang bertujuan meningkatkan efisiensi layanan publik serta melaksanakan urusan pemerintahan lebih dekat dengan masyarakat..

Undang-Undang ini juga menjelaskan bahwa pemerintahan daerah harus dilakukan dengan prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas, serta kepentingan nasional. Prinsip ini memandu tindakan Lurah dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan kelurahan, termasuk dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Lurah diharapkan menerapkan inovasi, seperti penggunaan teknologi, untuk memudahkan pelayanan dan mempercepat proses, serta mendorong pengelolaan pemerintahan kelurahan yang lebih modern.

Selain tugas administratif, Lurah juga berperan penting dalam meningkatkan peran masyarakat. Hal ini dilakukan melalui pelaksanaan musyawarah kelurahan, pembinaan organisasi kemasyarakatan, serta bantuan dalam pelaksanaan program pembangunan. Dengan demikian, Lurah tidak hanya sebagai pelaksana kebijakan Pemerintah pada level daerah, tetapi juga sebagai pihak yang mendorong perubahan di tingkat lokal, serta memperkuat kemampuan masyarakat untuk mandiri dan berkembang.

Secara keseluruhan, Undang-Undang 23 Tahun 2014 menempatkan Lurah sebagai bagian yang strategis dalam penerapan otonomi daerah di tingkat kelurahan. Meskipun tidak memiliki kewenangan otonom seperti desa, Lurah berperan strategis dalam menjalankan pemerintahan, memberikan layanan publik, dan mendorong pengembangan masyarakat, sehingga berkontribusi pada pencapaian tujuan otonomi daerah, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kualitas layanan publik..

2.3.2. Perbedaan kelurahan dengan desa serta wewenang lurah dan kepala desa

Di sisi lain, kelurahan dan desa memiliki perbedaan yang cukup signifikan dalam struktur pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa dipandang sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki wilayah mandiri serta hak untuk mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat secara otonom. Kelurahan, berbeda dengan desa, berfungsi sebagai unit administratif yang bertujuan mempermudah penyelenggaraan layanan publik dan pelaksanaan urusan pemerintahan lebih dekat dengan masyarakat.. Desa memiliki kewenangan yang luas, seperti membuat peraturan desa, mengelola dana desa, dan melaksanakan pembangunan lokal dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa sebagai mitra pengawasan⁴⁷⁻⁴⁸.

Kepala desa dipilih langsung oleh masyarakat, sehingga memiliki legitimasi untuk

⁴⁷ Parasatya, I. and Yuliani, T. *Pengujian peraturan desa menurut undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa*. Media Keadilan Jurnal Ilmu Hukum, 2019, hlm.165. <https://doi.org/10.31764/jmk.v10i2.2014>

memimpin dengan tanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan layanan publik.

Sebaliknya, kelurahan adalah unit pemerintahan terkecil di bawah kecamatan, yang berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah kabupaten atau kota. lurah, sebagai pemimpin kelurahan, bertugas mengelola urusan administratif dan pelayanan publik di tingkat kelurahan, tetapi tidak memiliki otonomi sepenuhnya seperti kepala desa. lurah diangkat dan dipecat oleh wali kota atau bupati setelah dipertimbangkan oleh camat, sehingga kewenangannya bersifat administratif dan didelegasikan. lurah juga wajib melaporkan semua kegiatan kelurahan kepada camat dan bekerja sama dengan pemerintah kabupaten/kota dalam menjalankan program pembangunan, pelayanan masyarakat, serta pengelolaan sumber daya kelurahan.

dalam hal pengelolaan dana dan program pembangunan, kepala desa memiliki wewenang yang lebih luas. mereka dapat menyusun anggaran desa (APBDes), mengelola dana untuk pembangunan fisik maupun pemberdayaan masyarakat, serta mengurus pengadaan barang dan jasa sesuai aturan yang berlaku. kepala desa juga bertindak sebagai fasilitator musyawarah desa, mengumpulkan aspirasi warga, mendorong partisipasi masyarakat, dan memastikan pelaksanaan program desa berjalan efektif dan akuntabel⁴⁹.

⁴⁸ Tsuraya, G. and Jambak, F. (2024). *Wewenang kepala desa dalam pengelolaan dana desa pada kegiatan pengadaan barang dan jasa berdasarkan peraturan lembaga kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah*. Bandung Conference Series Law Studies, 2024, hlm.62-67.
<https://doi.org/10.29313/bcsls.v4i1.9759>

⁴⁹ Alfiani, A. and Estiningrum, S, *Pengaruh akuntabilitas, transparansi dan sistem akuntansi keuangan desa dalam pengelolaan keuangan desa*. Ekuitas Jurnal Pendidikan Ekonomi, 2021, hlm.222.

sementara itu, lurah lebih fokus pada fungsi administratif, seperti pelayanan kependudukan, pencatatan data, pengelolaan program dari pemerintah kabupaten/kota, dan mengajak masyarakat berpartisipasi melalui forum Musrenbang kelurahan. meskipun lurah bertugas menyelenggarakan pelayanan publik dan mengelola kegiatan lokal, keputusan besar dan alokasi anggaran tetap dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kabupaten/kota.

secara keseluruhan, baik kepala desa maupun lurah memiliki peran penting dalam sistem pemerintahan daerah, tetapi dengan tingkat otonomi yang berbeda. kepala desa memiliki otonomi lebih besar dalam pengelolaan pemerintahan lokal dan pembangunan desa, sedangkan lurah bertindak sebagai pelaksana kebijakan Pemerintah pada level daerah tingkat kelurahan. keduanya wajib memastikan transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan lokal guna mencapai tujuan pembangunan yang diharapkan, namun wewenang mereka disesuaikan dengan status hukum dan posisi masing-masing dalam struktur pemerintahan daerah.

Aspek	Desa	Kelurahan
Dasar Hukum	UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
Status Hukum	Kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat	Unit administrasi pemerintahan di bawah kecamatan, bagian dari kabupaten/kota
Kepala Daerah/ Pimpinan	Kepala Desa, dipilih langsung oleh masyarakat	Lurah, diangkat dan diberhentikan oleh wali kota/bupati atas pertimbangan camat
Otonomi	Memiliki otonomi luas dalam urusan pemerintahan lokal, membuat peraturan desa, mengelola sumber daya dan anggaran desa	Bersifat administratif, tidak memiliki otonomi politik; menjalankan tugas dan program dari kabupaten/kota
Sumber Anggaran	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)	Anggaran dari pemerintah kabupaten/kota, termasuk dana kelurahan yang dialokasikan dari pusat/daerah
Wewenang dalam Pelayanan Publik	Menelola program pembangunan fisik dan pemberdayaan masyarakat, layanan administrasi desa, pengelolaan aset desa	Menyelenggarakan administrasi publik, pencatatan data kependudukan, pelayanan lokal, fasilitasi Musrenbangkelurahan
Partisipasi Masyarakat	Musyawarah Desa (Musdes), BPD sebagai mitra pengawasan dan pengambilan keputusan	Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan (Musrenbangkelurahan), aspirasi warga difasilitasi dan dilaporkan ke camat
Pertanggungjawaban	Kepada masyarakat desa dan pemerintah kabupaten/kota	Kepada camat dan pemerintah kabupaten/kota

Tabel perbandingan perbedaan antara kelurahan dan desa

<https://doi.org/10.23887/ekuitas.v9i2.36125>

2.4. Perbedaan serta kelebihan dan kelemahan kelurahan dalam posisinya sebagai perangkat daerah serta sebagai perangkat kecamatan

Perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan merupakan konsekuensi logis dari perubahan regulasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pergeseran ini tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga berdampak pada pola hubungan kewenangan, mekanisme pertanggungjawaban, alokasi anggaran, serta efektivitas pelayanan publik di tingkat kelurahan.

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kelurahan diposisikan sebagai salah satu perangkat daerah kabupaten/kota. Kedudukan ini menempatkan lurah sebagai bawahan langsung bupati/walikota. Dengan demikian, lurah memiliki ruang otonomi yang relatif lebih luas, sebab hubungan dengan camat hanya sebatas koordinatif. Namun demikian, sistem ini juga menghadirkan kelemahan, antara lain potensi terjadinya tumpang tindih kewenangan antara camat dan lurah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, posisi kelurahan mengalami perubahan mendasar, yakni tidak lagi berstatus sebagai perangkat daerah, melainkan sebagai perangkat kecamatan. Lurah tidak lagi bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota, melainkan kepada camat. Hubungan kerja yang semula bersifat koordinatif berubah menjadi hierarkis. Implikasi lebih lanjut tampak dalam aspek anggaran. Perubahan ini membawa keuntungan berupa efisiensi birokrasi, karena jalur komando menjadi

lebih singkat dan jelas. Lurah juga memperoleh pembinaan yang lebih intensif dan kontekstual dari camat, yang secara struktural lebih dekat dengan dinamika kewilayahan. Namun demikian, perubahan ini juga berdampak pada menurunnya kemandirian lurah. Fleksibilitas dalam pengelolaan program menjadi terbatas, sebab harus mengikuti prioritas pembangunan kecamatan. Dalam praktiknya, kebutuhan spesifik masyarakat kelurahan bisa saja terpinggirkan apabila tidak sejalan dengan arah kebijakan kecamatan secara keseluruhan.

Kedudukan kelurahan sebagai perangkat daerah pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki sejumlah kelebihan yang cukup signifikan. Lurah berada langsung di bawah bupati atau walikota, sehingga memiliki ruang otonomi yang relatif luas dalam menyusun dan melaksanakan program kerja. Selain itu, hubungan lurah dengan kepala daerah memberi akses lebih dekat terhadap kebijakan strategis di tingkat kabupaten/kota, sehingga kelurahan dapat menjadi garda terdepan dalam implementasi kebijakan daerah. Namun demikian, posisi tersebut juga memiliki kelemahan yang tidak sedikit. Hubungan lurah dengan camat hanya bersifat koordinatif sehingga rentan menimbulkan dualisme kewenangan dan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas. Proses birokrasi juga cenderung panjang karena lurah harus mempertanggungjawabkan langsung kegiatannya kepada bupati atau walikota, yang pada praktiknya sering menghambat kecepatan pengambilan keputusan. Selain itu, pola pembinaan yang dilakukan oleh kepala daerah seringkali terlalu umum dan kurang sesuai dengan kebutuhan spesifik tiap kelurahan, sehingga efektivitas manajemen di tingkat paling bawah menjadi tidak optimal.