

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

TESIS

Oleh :

WULANDARI
912 19 016



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PALEMBANG 2021

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

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk memperoleh gelar Magister Hukum
pada
Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Muhammadiyah Palembang

OLEH :

WULANDARI

912 19 016



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PALEMBANG 2021

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

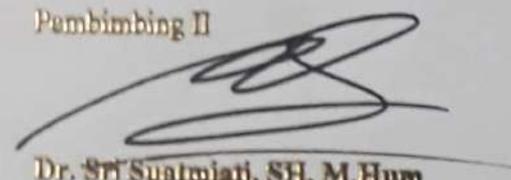
Nama : Wulandari
NIM : 912 19 016
Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyetujui
Dosen pembimbing

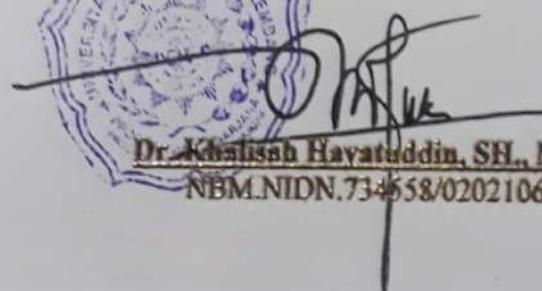
Pembimbing I


Dr. KN Sofyan Hasan, SH., MH

Pembimbing II


Dr. Sri Suatmiati, SH, M.Hum

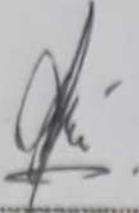
MENGETAHUI,
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Palembang


Dr. Khalisah Hayatuddin, SH., M. Hum

NBM.NIDN.734558/0202106701

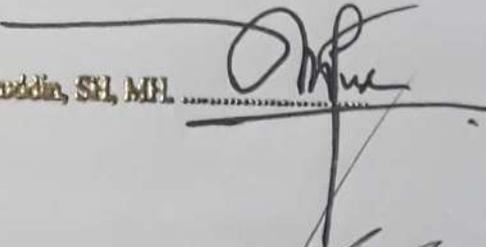
MENGESAHKAN

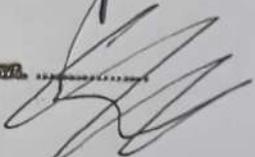
I. TIM PENGUJI

Ketua Tim Penguji : Dr. KN Sofyan Hason, SH., MH. 

Secretaris : Dr. Sri Suarniati, SH, M. Hum. 

Anggota : 1. Prof. Dr. Dra. H. Marshand NG, SH, MH. 

2. Dr. Khalisah Hayatuddin, SH, MH. 

3. Dr. Arief Wienu Wardhana, SH, M. Hum. 

II. Program Studi Magister Ilmu Hukum

Program Pascasarjana UMP




Dr. KHALISAH HAYATUDDIN, SH., M.Hum
NBM/NIDN.734558/0202106701

Tanggal Lulus Ujian : 23 Maret 2021

Motto

“ Bukanlah Ilmu yang semestinya mendatangimu, tetapi kamulah yang seharusnya mendatangi Ilmu itu ”

Imam Malik

Persembahan kepada :

- 1. Suamiku tercinta Harkani*
- 2. Anak-anakku tersayang*
 - ▯ M. Elang Aufa Rafi*
 - ▯ Nada Afifah*
- 3. Saudari perempuanku Hasanah*
- 4. Lurah, seklur dan rekan-rekan kerja di kelurahan sukamoro*

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Wulandari
Tempat/Tanggal Lahir : Palembang, 02 April 1980
Nim. : 91219016
Program Studi : Magister Hukum
Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Palembang

Menyatakan bahwa :

1. Tesis ini adalah hasil karya saya dan disusun sendiri dengan sungguh-sungguh serta bukan merupakan penjiplakan karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan Tesis ini dan segala konsekuensinya.
2. Saya bersedia untuk menanggung segala bentuk tuntutan hukum yang mungkin timbul jika terdapat pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.
3. Memberikan hak kepada Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Palembang untuk menyimpan, alih media, mengelola dan menampilkan / mempublikasikannya di media secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan penerbit yang bersangkutan.

Demikianlah pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa paksaan dan tekanan dari siapapun

Palembang, Maret 2021
Pembuat pernyataan,



KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah swt atas segala limpahan rahmat, karunia dan keridhoan-Nya, shalawat dan salam semoga selalu tercurah kepada junjungan kita Baginda Nabi Besar Muhammad SAW beserta keluarga, para sahabat dan pengikutnya hingga akhir zaman, Amin ya Rabbal Alamin, sheingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang merupakan salah satu syarat untuk memperoleh Gelar Magister pada Program Pendidikan Magister (S2) Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan, bimbingan, arahan dan petunjuk yang sangat berharga dari segenap pihak, untuk itu secara khusus penulis sampaikan ucapan terima kasih dan rasa hormat kepada Yth :

1. Dr. Abid Djazuli, Se, MM selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Palembang
2. Dr. Hj. Sri Rahayu, Se., M.M selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang
3. Dr. Khalisah Hayatuddin, SH., M.Hum selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Paascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang
4. Arifin Nasution, S.Sos Camat Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin
5. Kemas Dhohriman, S.Pd Lurah Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin
6. Dr. H. KN. Sofyan Hasan, SH., MH selaku Dosen Pembimbing I
7. Dr. Hj. Sri Suatmiati, SH., MH. Selaku Dosen Pembimbing II
8. Dosen pengajar Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang
9. Staf Administrasi Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang, dan
10. Rekan-rekan mahasiswa/i yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam penulisan tesis ini.

Akhir kata, semoga Tuhan Yang Maha Esa selalu melimpahkan rakhmat dan karunia-Nya kepada kita sekalian, Amin.

Palembang, Maret 2021
Penulis,

WULANDARI

ABSTRAK

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

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

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

ABSTRACT

Changing position of urban village from a regional apparatus to a sub-district apparatus in Kelurahan Sukamoro, Banyuasin Regency with

the issuance of Law No. 23 of 2014 has an impact on changing the institutional status of the kelurahan. The hope of a change in decentralization policy can further strengthen Kelurahan. However, in reality, the kelurahan has become an institution that has to accept political costs in the form of reduced development budget and authority after the implementation of the law.

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

Keywords: jurisdictional, authority, urban village, subdistrict , regional apparatus, district apparatus

Perihal : Pengajuan Judul Tesis
Lampiran : Proposal Tesis

Kepada Yth : Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum Program Pascasarjana UMP
di-
Palembang

Assalamu'alaikum, Wr, Wb.,

Dengan hormat, yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : WULANDARI

NIM : 912 19 016

BKU : Hukum Kenegaraan

Dengan ini mengajukan rencana Tesis dengan judul :

“ Studi Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan Di Kelurahan Tanah Mas Kabupaten Banyuasin ”

Permasalahan :

1. Bagaimanakah pelaksanaan perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat Kecamatan di Kelurahan Tanah Mas Kabupaten Banyuasin?
2. Akibat Hukum perubahan kewenangan Kelurahan Tanah mas dengan adanya perubahan peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah?

Wassalam,

WULANDARI

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	v
HALAMAN PERNYATAAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK (Bahasa Indonesia)	vii
.....	vii
i	
ABSTRAK (Bahasa Inggris).....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	10
E. Kerangka teoritis dan konseptual	11
F. Metode Penelitian.....	17
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	21
A. Pengertian Pemerintah.....	21
Pengertian Kelembagaan Daerah	29
Camat dan Kelurahan	38
Kewenangan	50
E. Pengertian Good Governance.....	59
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	70
A. Efektivitas Perubahan Kedudukan Kelurahan Sebagai Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan Di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin	70
B. Hambatan-Hambatan Dalam Pelaksanaan Perubahan Kedudukan Kelurahan Di Kecamatan Talang Kelapa	102

BAB IV PENUTUP	107
A. Kesimpulan.....	107
B. Saran-saran	109
 DAFTAR PUSTAKA	 111
 LAMPIRAN.....	 114

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Situasi ini tentu tidak menguntungkan masyarakat di wilayah kelurahan. Harapan akan terjadinya perubahan kebijakan desentralisasi dapat semakin menguatkan kelembagaan kelurahan. Namun dalam realisasinya, kelurahan justru menjadi lembaga yang harus menerima biaya politik dalam bentuk pengurangan kewenangan dan anggaran pembangunan pasca implementasi undang-undang tersebut.

Penyelenggaraan dan pelaksanaan pemerintahan Daerah terus mengalami perubahan dikarenakan percepatan pembangunan disetiap wilayah Indonesia, perubahan ini juga tidak lepas dari adanya perubahan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk mengatur pelaksanaan pemerintahan daerah dari masa ke masa, di zaman

orde lama, lahir beberapa peraturan undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah
2. Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kurun waktu 1945-1948 dinilai lebih mengutamakan penyelenggaraan pemerintah berdasarkan asas dekonsentrasi seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1945¹ tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Pada waktu itu, Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Wilayah dan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam perkembangannya penyelenggaraan pemerintahan ini dianggap kurang sesuai dengan keadaan dan diganti dengan cara lain. Berlanjut kurun waktu tahun 1948-1959 berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah jo Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan asas desentralisasi.

Pada masa orde baru masalah pembangunan dengan pemerintahan dan dengan masalah otonomi daerah diatur dengan

¹ Marsono, *Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan*, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia, 200, hlm. 24

diterbitkannya Undang Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang secara konsekuen mempedomani Pasal 18 UUD Dibanding dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 terus diberlakukan selama 16 (enam belas) tahun. Pada prinsip kelima Undang-undang ini menyatakan bahwa :

“Tujuan pemberian otonomi daerah kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa”.

Kebijakan Desentralisasi dan otonomi daerah terus berlanjut dan berkembang semakin luas setelah era reformasi yaitu sejak 1 Januari 1999, sebagai tindak lanjut dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Munculnya reformasi merubah sistem Pemerintahan di Indonesia, penyelenggaraan Pemerintahan berbasis sentralisasi dan terpusat bergeser menjadi Pemerintahan berbasis desentralisasi. Dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, Pemerintahan Daerah merupakan sub sistem dari Pemerintahan Nasional, keberadaan dari Pemerintah Daerah sudah ditetapkan dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945², yang kemudian ketika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diamandemen, pengaturan tentang

² *ibid*

Pemerintahan Daerah diatur lebih luas dan terperinci dalam pasal 18 A dan 18 B Undang-undang Dasar 1945.

Pasal 1 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa :

“Negara Indonesia adalah negara Kesatuan yang berbentuk Republik”.

Pasal 18 ayat (2) UUD RI Tahun 1945 menyatakan bahwa :

“Pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut Asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya”.

Dalam perkembangannya, aturan regulasi desentralisasi sebagai pegangan Pemerintahan Daerah melaksanakan kebijakan mengalami perubahan dengan tujuan untuk membenahi kekurangan dan hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaannya. Perkembangan dan dinamika pada pemerintahan daerah di Indonesia ini terlihat dengan adanya perubahan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 kemudian berubah lagi menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya disingkat UUPEMDA 23 /2014 yang kemudian ditindak lanjuti dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah No.18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Kompleksnya keinginan dan kebutuhan dalam rangka mempercepat pembangunan, mengakibatkan perlunya penyempurnaan kebijakan dan

aturan, sehingga pada tahun 2014 regulasi dan aturan mengenai kebijakan desentralisasi menjadi 3, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa
2. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Umum
3. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
4. Peraturan pemerintah No.18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Jika dilihat konsep desentralisasi yang menjadi terbelah dan dilepas satu persatu menjadi tiga pilar utamanya, yakni sebagai berikut :

- Otonomi Daerah
- Pemerintahan Desa
- Pemilihan Kepala Daerah³.

Kebijakan Otonomi daerah ini mendorong terjadinya perubahan baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan Pemerintahan.

Apabila wilayah suatu negara menjadi luas, tidak mungkin lagi seluruh urusan negara dapat diselesaikan oleh alat-alat perlengkapan yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Oleh karena disamping alat-alat perlengkapan yang berkedudukan di pusat pemerintahan negara, perlu diadakan alat-alat perlengkapan setempat

³ Okparizan dan Doni Septian, *kemudi jurnal ilmu pemerintahan vol 1 No 2* februari 2017, hlm.15

yang disebarkan ke seluruh wilayah negara untuk menyelesaikan urusan-urusan yang terdapat di daerah.

Perangkat daerah membantu menjalankan urusan konkuren dan urusan Pemerintahan umum Kepala Daerah Kabupaten dan Kota, sehingga penting sekali peranan aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur atau menentukan tata susunan, tata cara bekerja, serta cara pengawasan dari pada alat-alat perlengkapan tersebut. Aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hal tersebut harus dapat dijadikan dasar untuk mewujudkan tata susunan alat-alat perlengkapan di daerah bersama alat-alat perlengkapan di tempat lainnya dengan perlengkapan pemerintah pusat.

Seiring dengan perubahan tatanan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah terjadi banyak perubahan yang sangat esensial dibidang alat-alat perlengkapan daerah, perubahan ini yang menyangkut tugas pokok dan fungsi kelurahan, seperti yang disebutkan dalam Pasal 120 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa kelurahan adalah salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah dengan susunannya sebagai berikut:

1. Sekretariat Daerah
2. Dinas daerah
3. Lembaga Teknis Daerah
4. Sekretariat Daerah

5. Kecamatan

6. Kelurahan

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 229 ayat (2) kelurahan bukan lagi menjadi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Camat. Perbedaan ini mengisyaratkan bahwa kelurahan bukan penanggung jawab administratif dalam pengertian Lurah mendapatkan Kewenangan dari Bupati dan bertanggung jawab terhadap Bupati/Walikota, namun lurah melaksanakan tugas umum pemerintahan diwilayah kelurahan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintah, penyelenggaraan ketertiban, ketentraman, penegakan peraturan perundang-undangan dan pembinaan seperti yang diisyaratkan yaitu melakukan koordinasi kepada Camat sebagai penanggung jawab wilayah dari kecamatan. Sehingga keterbatasan kewenangan ini menimbulkan dampak bagi penyelenggaraan pemerintahan di tingkat Kelurahan.

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

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

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

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

Atas dasar inilah, maka diperlukan sebuah penelitian untuk mengetahui sejauh mana pengaruh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berdampak terjadinya perubahan kedudukan kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan di Pemerintahan Kabupaten Banyuwangi, karena berdasarkan data yang didapat dari lapangan perubahan tersebut tidak berdampak efektif maupun terjadi perubahan yang berdampak baik di

kelurahan-kelurahan di wilayah kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin. Uraian diatas akhirnya melatar belakangi penulis untuk membuat tesis dengan judul **Efektivitas Perubahan Kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan, Di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin.**

B. Permasalahan

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

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

C. Ruang Lingkup

Untuk memberikan batasan tentang pokok permasalahan maupun pembahasan dalam tesis ini, maka penulis terlebih dahulu membatasi ruang lingkup. Adapun batasan ruang lingkup Tesis ini adalah lokusnya di kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa yang berada pada Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten

Banyuasin dan tidak menutup kemungkinan akan dimasukan hal-hal lain yang masih mempunyai sangkut paut dengan topik yang dibahas, hal ini diperlukan untuk menambah wawasan dari Tesis ini sehingga diharapkan hasil dari pembahasannya nanti akan lebih terarah.

D. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisa dan menjelaskan hal-hal sebagai berikut :

- a. Efektivitas pelaksanaan dari perubahan kedudukan institusi kelurahan sebagai perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan di kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin.
- b. Hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan perubahan kedudukan institusi Kelurahan sebagai perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

Kegunaan penelitian ini dari aspek teoritis, yaitu dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu

pengetahuan pada umumnya, serta memperkaya kajian yang berkaitan dengan pelaksanaan perubahan kedudukan institusi Kelurahan sebagai perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan di Kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin.

b. Kegunaan Praktis

Penulisan tesis ini juga memberikan manfaat dari aspek praktis, yaitu sebagai masukan bagi kalangan rekan-rekan mahasiswa yang sedang menambah ilmu tentang hukum di Pascasarjana Khususnya bidang kajian Tata Negara. Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu memberikan masukan kepada instansi terkait terutama pemerintah dalam mengimplementasikan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Kabupaten Banyuasin.

E. Kerangka Teoritis dan konseptual

1. Kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

Kerangka teori adalah hasil kontemplatif peneliti setelah melakukan penelusuran bahan-bahan pustaka dan atas pertimbangan peneliti ditetapkanlah konsep-konsep dasar dari teori-teori yang relevan dengan penelitian ini yaitu :

Teori Negara Hukum menurut kamus besar bahasa Indonesia pengertian Negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyatnya. Negara merupakan sekelompok orang yang tinggal dalam wilayah tertentu dan diorganisasikan dengan pemerintahan Negara yang telah disepakati dan memiliki kedaulatan.

Teori Kewenangan dapat dirumuskan sebagai suatu tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan yang di duduki oleh pemimpin. Menurut Ensiklopedi, yang dimaksud dengan wewenang adalah hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggungjawab dapat dilaksanakan dengan berhasil. Tanggungjawab adalah keharusan pada seorang pejabat untuk melaksanakan segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Kewajiban adalah tanggungjawab yang harus dilaksanakan. Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “authority dalam bahasa Inggris atau “bevoegheid” dalam bahasa Belanda. Dalam kamus Black Law Dictionary, bahwa authority sebagai legal power :

“a right to command or act, the right and the power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties”.

Selain itu wewenang dalam ensiklopedi juga dapat didefinisikan sebagai hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik.

Menurut HD. Stout ⁴:

“Wewenang merupakan pengertian yang berasal hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.

FPCL, Tonnaer⁵ mengatakan :

“Kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara”.

Menurut Bagir Manan⁶ wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (rechten en plichten) dalam kaitan dengan hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur diri sendiri (zelfregelen) dan mengelola sendiri (zelfbesturen), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal

⁴ Juniarso ridwan, achmad sodik sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, cetakan v, 2011, hlm.17

⁵ ibid

⁶ Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*, makalah seminar Hukum Unpad, Bandung 2000, hlm. 1-2

berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Kewenangan berdasarkan perundang-undangan diperoleh dengan tiga cara yakni atribusi, delegasi dan mandat. Asas pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah disebut asas dekosentrasi⁷. Menurut Sutarto, pelimpahan kewenangan 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 kepada pejabat yang berkedudukan lebih rendah atau pejabat atasan kepada pejabat bawahan.

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas maka dapat di rumuskan bahwa pengertian kewenangan adalah suatu tindakan atau hak untuk berbuat atau tidak berbuat pejabat administrasi negara dalam hal ini tindakan perangkat daerah yaitu Camat dan tindakan perangkat kecamatan yaitu Lurah.

Teori Efektivitas Hukum menurut Kamus besar bahasa Indonesia, efektivitas berasal dari kata *efektif* yang bahasa inggrisnya *efective* yang berarti berhasil ditaati, mengesahkan, mujarab dan manjur. Yang dimaksud dengan efektif adalah efeknya

⁷ S.L.S, Danuredjo, *otonomi di Indonesia ditinjau dalam rangka kedaulatan*, penerbit Laras, Jakarta, 1967 hlm. 4

(akibatnya pengaruhnya kesannya) manjur atau mujarab (obat) dapat membawa hasil; *berhasil guna (usaha, tindakan)*. Dengan demikian efektivitas adalah suatu pencapaian tujuan secara tepat.

2. Kerangka Konseptual

Dalam kerangka Konseptual akan dijelaskan mengenai pengertian tentang kata-kata penting yang terdapat didalam penulisan judul, sehingga tidak ada kesalah pahaman tentang arti kata yang dimaksud. Secara konsepsional memberikan batasan dan penjelasan dari makna yang terkandung didalam tesis agar tidak terjadi penyimpangan dalam pembahasan nantinya dan pendalaman mengenai tema dari judul yang telah ditentukan, maka penulis memberikan definisi-definisi konsep dari judul tesis yang penulis angkat, adapun konsep-konsep tersebut antara lain sebagai berikut :

- 1) Efektivitas adalah efeknya (akibatnya pengaruhnya kesannya) manjur atau mujarab (obat) dapat membawa hasil, *berhasil guna (usaha, tindakan)*, sehingga efektivitas adalah suatu pencapaian tujuan secara tepat akibat dampak dari berubahnya atau terpatuhinya peraturan yang dibuat untuk pelaksanaan penyelenggaraan negara.
- 2) Perubahan adalah hal atau keadaan berubah dalam artian peralihan yang menyangkut lembaga pemerintahan yang bertugas melayani kemasyarakatan yang dapat mempengaruhi sistem sosial

masyarakat, termasuk juga didalamnya perubahan nilai-nilai, sikap, pola perilaku dalam melayani masyarakat.

3) Kedudukan

Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, yang menyangkut hak dan kewajibannya yang melekat setelah kedudukan itu dilimpahkan.

4) Kecamatan

Menurut UUPEMDA pasal 209 dijelaskan bahwa Kecamatan adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota memimpin suatu wilayah kerja yang disebut Kecamatan.

Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan suatu Peraturan Daerah yang dibuat dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Camat dalam memimpin wilayah Kecamatan memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota, untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

5) Kelurahan

Kelurahan dapat diartikan sebagai local state government, atau pemerintah negara pada level masyarakat lokal. Kelurahan merupakan wilayah administrasi yang ada di wilayah kecamatan yang dipimpin oleh seorang lurah.

Menurut Pasal 1 point (5) Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan, pengertian kelurahan adalah :

“Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/kota dalam wilayah kerja kecamatan”.

6) Perangkat Daerah

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

7) Perangkat Kecamatan

Perangkat kecamatan adalah aparatur Pemerintah daerah yang terdiri dari :

1. Camat
2. Sekretaris Camat
3. Kasubag
4. Seksi-seksi
5. Kelurahan

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Melihat objek masalah yang diteliti adalah tentang efektivitas perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat Kecamatan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian Hukum yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian yuridis empiris yang bersifat deskriptif yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya. Penelitian ini termasuk dalam penelitian empiris karena ingin mengetahui

efektivitas perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan di kelurahan Sukamoro Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris digunakan mengkaji kaedah-kaedah hukum yang berlaku yang berhubungan dengan efektivitas perubahan kedudukan kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat Kecamatan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

3. Sumber Data

- a) Data Primer, yaitu data Empiris yang diperoleh secara langsung dengan pihak responden yang berkaitan dengan permasalahan penelitian di lokasi penelitian dengan menggunakan teknik wawancara langsung kepada pihak yang sesuai dengan objek penelitian yaitu : Camat, Lurah, Pegawai Kelurahan Sukamoro, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.
- b) Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan sebagai data pendukung /pelengkap, karya tulis yang berhubungan dengan kinerja Lurah beserta aparatur kelurahan dalam melaksanakan fungsi dan perannya di era otonomi daerah, artikel-artikel, opini, data instansi pemerintahan, pemberitaan media-media dan sebagainya yang

relevan dengan materi penelitian. Yaitu data yang mendukung dan melengkapi data primer yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Data sekunder bersumber dari 3 (tiga) bahan hukum sebagai berikut :

- 1) Bahan hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, seperti peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pemerintahan daerah, yaitu : Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian⁸ yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer, yang terdiri dari :
 - 1) Buku-buku
 - 2) Jurnal-jurnal
 - 3) Majalah-majalah
 - 4) Artikel-artikel
 - 5) Dan berbagai tulisan lainnya

c) Bahan Hukum Tersier

⁸ Mukti Fajar, Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, 2015, hlm.156

Bahan hukum tersier, merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang berupa : Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Wikipedia.

4. Teknik Pengumpulan Data

1. Pengumpulan Data

Dalam rangka pengumpulan data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah :

- a. Menginventarisir bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian
- b. Menginventarisir bahan hukum sekunder yang berupa buku-buku Ilmu Hukum
- c. Menelaah perundang-undangan dan buku-buku dan menganalisisnya.

2. Pengolahan Data

Dilakukan dengan cara menyusun, merapikan, memberi nama coding sehingga siap di analisis. Data yang diperoleh berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier kemudian dikaji, diolah dan dianalisis secara kualitatif yuridis, yakni analisis tidak menggunakan rumus dan angka sehingga diperoleh kesimpulan atau gambaran sesuai identifikasi masalah.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat bab, dimana masing-masing bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas me

ngeni penulisan tesis ini akan diuraikan dalam sistematika berikut :

Bab I : Pendahuluan dipaparkan uraian mengenai Latar Belakang, perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori dan konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan

Bab II : Tinjauan Pustaka, bab ini berisikan tinjauan pustaka yang menyajikan landasan teori tentang tinjauan secara umum khususnya tentang Pemerintahan Daerah

Bab III : Merupakan hasil penelitian, dalam bab ini memuat hasil penelitian dan analisa yang sistematika dituangkan secara berurutan sesuai urutan permasalahan dan tujuan penelitian, dengan demikian jelas menggambarkan upaya peneliti menjawab permasalahan dan tujuan penelitian.

Bab IV : Berisikan penutup, dalam bab ini dipaparkan kesimpulan dari penelitian serta saran berdasarkan simpulan peneliti. Selanjutnya dalam bagian akhir penulisan tesis ini dicantumkan juga daftar pembuka dan lampiran.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abu Daud Busroh, Ilmu Negara., Jakarta Agustus 2015

Achmad Ali, Menguak Teori Hukum (legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (legisprudence)

Amrullah Arpan, Melacak pergulatan perebutan kemenangan pemerintahan pusat dan daerah di bidang mineral dan batubara, *Jurnal Hukum UNSRI*, Edisi Januari 2010 Vo.VIII NO.1

Dadang Juliantara, ARUS BAWAH DEMOKRASI, Otonomi dan pemberdayaan Desa, Yogyakarta, 2010

S.L.S, Danuredjo, 1967, Otonomi di Indonesia ditinjau dalam rangka kedaulatan ; penerbit Laras, Jakarta

Gering supriyadi, 2000, Etika Birokrasi, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia

Jimly Asshiddiqie, 2016, Sumber perkembangan & konsolidasi lembaga negara pasca reformasi, sinar grafika, cetakan ketiga

Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum., April 2015

Joko Widodo, Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Insan Cendekia, Jakarta, 2001

Kantor Program Informasi Internasional DEPARTEMEN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT, 2006, garis besar pemerintahan Amerika Serikat

Koswara E., 2001, teori pemerintahan daerah, institut ilmu pemerintahan press, jakarta

Lexy, J. Moleong, 2004, metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung, Remaja Rosdakarya

Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan daerah Kabupaten Banyuasin tahun 2007

Marsono, 2000 Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan, Lembaga Administrasi Negara-Republik Indonesia

- Memori serah terima jabatan Bupati dan wakil Bupati Banyuwasin Tahun 2013-2018
- Mudrajad Kuncoro, Otonomi Daerah (Menuju Era Baru Pembangunan Daerah), 2004, edisi 3
- Mukti Fajar, Yulianto Ahmad, Dualisme Penelitian Hukum, Normatif dan Empiris, Yogyakarta, 2015,
- Pedoman Penulisan Tesis, 2017 Program Studi magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana UMP
- Okparizan, Doni Septian, M.Ip, 2017, Kemudi Jurnal Ilmu Pemerintahan Vol 1
- Rahyunir Rauf, 1997, Perubahan kedudukan Kelurahan dari Perangkat Daerah menjadi Perangkat Kecamatan
- R. Joeniaerto, 1992, Perkembangan Pemerintah Lokal, Bumi Aksara Jakarta, cetakan keempat
- RI, LAN, SANKRI Buku I prinsip-prinsip penyelenggaraan Negara, Perum Percetakan Negara RI, Jakarta, 2003
- Rian Nugroho Rian, Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004
- Saipuddin Zahri, PROB,EMATIKA PENYIDIKAN TINDAK PIDANA KORUPSI, Suatu Kajian Sengketa Kewenangan Antar Institusi, 2016
- Sri, Maulidiah, 2014, Pelayanan Publik; Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), Indra Prahasta, Bandung
- Sinambela, Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan, dan Implementasi, Bumi Aksara, Jakarta, 2008
- S.L.S, Danuredjo, otonomi di Indonesia ditinjau dalam rangka kedaulatan ; penerbit Laras, Jakarta, 1967
- Sri Suatmiati, Pertanggungjawaban PRESIDEN Dalam Melaksanakan Kebijakan dalam Negara hukum Pancasila, Semarang 2013
- Sujamto, 1992, Otonomi Birokrasi Partisipasi, Dahara Prize, Semarang

B. Peraturan Per-undang-undangan :

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (Amandemen) tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah

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

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

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan

Peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 101 tahun 2000 Tentang Pemerintahan yang Baik

Peraturan Bupati Nomor 203 Tahun 2016 Tentang Struktur Organisasi Dan Penjabaran Tugas dan Fungsi Kecamatan Pemerintah Kabupaten Banyuasin