

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Otonomi Daerah merupakan salah satu upaya mewujudkan aparatur yang mampu mendukung kelancaran penyelenggaraan pemerintah negara dengan menerapkan prinsip *Good Government* dan *Clean Government*. Kaloh (2002) menyatakan pada dasarnya di era otonomi daerah bahwa fungsi pemerintahan meliputi 3 (tiga) hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*service*), membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*) dan pemberdayaan (*empowerment*). Selain itu Wasistiono (2000), menyatakan bahwa salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah pelayanan umum kepada masyarakat sehingga organisasi pemerintah terus disebut sebagai pelayanan masyarakat (*public service*).

Selanjutnya pelaksanaan otonomi daerah yang telah dilahirkan diharapkan membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintah di daerah yang salah satunya memberi kewenangan yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemerintah baik berupa kelembagaan, sumber daya manusia berupa aparatur pelaksana, jaringan kerja serta lingkungan kondusif untuk memacu pembangunan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 73 tahun 2005 tentang Pemerintahan Kelurahan yang merupakan dasar menuju masyarakat yang berkembang. Kelurahan tidak lagi menjadi level administrasi, tidak lagi menjadi daerah bawahan, tetapi menjadi masyarakat yang mandiri sehingga masyarakat yang berada dalam lingkungan kelurahan berhak berbicara dan mengeluarkan pendapat sesuai dengan kepentingan sendiri. Disini perlu dipahami bahwa kelurahan merupakan suatu kesatuan hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan melayani semua kebutuhan dan kepentingan menuju kesejahteraan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2005 Lurah sebagai Kepala Kelurahan mempunyai tugas pokok untuk penyelenggaraan urusan yang meliputi tiga bidang urusan yakni urusan pemerintahan, urusan pembangunan, urusan kemasyarakatan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kelurahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efektifitas, efisiensi

dan peningkatan akuntabilitas yang disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil yang meliputi : (1) Pelayanan dokumen kependudukan, antara lain verifikasi data kependudukan, untuk pembuatan KTP, Akta Kelahiran, catatan mutasi penduduk; (2) Pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat antara lain petugas linmas untuk menjaga dan penegakan peraturan perundang-undangan; (3) Penanggulangan bencana

Penyelenggaraan urusan pembangunan, pemerintah Kelurahan mempunyai kewenangan yang meliputi: (1) Merencanakan dengan LPM penggunaan dana alokasi kelurahan; (2) Pelaksanaan kegiatan musrenbang kelurahan dalam rangka perencanaan pembangunan kelurahan; (3) Pemeliharaan sarana dan prasarana fasilitas umum; (4) Pemberian rekomendasi bidang pembangunan antara lain IMB; (5) Pelayanan pembuatan akta tanah, alas hak, izin usaha dalam bentuk rekomendasi ke pimpinan lebih atas.

Urusan kemasyarakatan meliputi: (1) Pemberdayaan masyarakat dengan melaksanakan kegiatan yang akan meningkatkan partisipasi masyarakat baik melalui dana kelurahan maupun swadaya masyarakat. (2) Memfasilitasi perkembangan organisasi kemasyarakatan seperti karang taruna, kelompok yasin, kelompok tani. (3) Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat diharapkan menjadi lebih responsif terhadap kepentingan masyarakat itu sendiri. Hal ini sesuai dengan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KepM.PAN/7/2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi 10 prinsip dasar pelayanan yang baik yang meliputi:

Pertama, prinsip kesederhanaan yaitu, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan. Kedua, kejelasan yang meliputi persyaratan teknis dan administratif pelayanan. Ketiga, kepastian waktu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Keempat, akurasi produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah. Kelima, keamanan, proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Keenam, tanggungjawab pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik. Ketujuh, kelengkapan sarana dan prasarana

tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan teknologi, telekomunikasi dan informatika. Kedelapan, kemudahan akses, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai. Kesembilan, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan. Kesepuluh, kenyamanan lingkungan pelayanan yang tertib, teratur dan ruang tunggu yang bersih dan nyaman.

Kota Payakumbuh dengan luas  $\pm 84,03$  km<sup>2</sup> terbagi ke dalam 76 kelurahan, 5 Kecamatan dan 8 kenagarian dengan jumlah penduduk 123.376 jiwa yang distribusinya tidak berimbang dan proposional sehingga mempengaruhi kualitas pelayanan secara optimal. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan diisyaratkan bahwa jumlah penduduk untuk 1 Kelurahan minimal 2000 jiwa atau 400 KK dan luas wilayah 1 kelurahan minimal 5 km<sup>2</sup>. Berlakunya Permendagri nomor 31 tahun 2006 tersebut, maka banyak kelurahan yang ada tidak lagi memenuhi persyaratan, karena jumlah penduduknya hanya berkisar antara 500 jiwa sampai dengan 2000 jiwa per kelurahan sedangkan luas wilayah kelurahan hanya berkisar antara 0,5 km<sup>2</sup> sampai dengan 4 km<sup>2</sup>.

Ketersediaan sarana dan prasarana untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan kelurahan juga belum memadai seperti jumlah personil yang tidak mencukupi di setiap kelurahan dan jumlah dana operasional yang tidak memadai. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Kota Payakumbuh melakukan penggabungan kelurahan dengan tetap berpedoman kepada historis kelurahan dan wilayah adat, sosial budaya sekaligus untuk mengetahui dan mengevaluasi tingkat kinerja pelayanan kepada masyarakat serta mendorong tumbuhnya inovasi untuk penataan sistem pemerintahan yang baik.

Pelaksanaan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 tahun 2006, pemerintah Kota Payakumbuh melahirkan Perda Nomor 7 tahun 2013 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat, kesejahteraan masyarakat serta melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Berdasarkan Perda nomor 7 tahun 2013 maka jumlah kelurahan di Kota Payakumbuh berubah menjadi 62

kelurahan dari sebelumnya 76 kelurahan. Dengan demikian ada pengurangan sebanyak 14 kelurahan untuk seluruh Kota Payakumbuh.

Bila dilihat dari distribusi kelurahan menurut kecamatan yang ada maka penggabungan kelurahan dilakukan seperti pada tabel 1 berikut ini:

Tabel 1. Jumlah Kelurahan Kota Payakumbuh sebelum dan sesudah Penggabungan

No.	Kecamatan	Jumlah Kelurahan		Jumlah Kelurahan yang digabung
		Sebelum Penggabungan	Setelah Penggabungan	
1.	Payakumbuh Utara	25	20	8 kelurahan menjadi 3 kelurahan
2.	Payakumbuh Barat	22	20	4 kelurahan menjadi 2 kelurahan
3.	Payakumbuh Timur	14	9	9 kelurahan menjadi 5 kelurahan
4.	Payakumbuh selatan	9	7	4 kelurahan menjadi 2 kelurahan
5.	Lamposi Tigo Nagori	6	6	Tidak terjadi penggabungan
Total		76 Kelurahan	62 kelurahan	14 kelurahan gabungan

Tabel 1. diatas dapat menggambarkan bahwa kecamatan yang paling banyak mengalami penggabungan kelurahan adalah Kecamatan Payakumbuh Timur dengan 6 kelurahan, kemudian Kecamatan Payakumbuh Utara dengan 5 kelurahan, diikuti dengan kecamatan Payakumbuh Barat dan Payakumbuh Selatan masing-masing dengan 2 kelurahan, sementara kecamatan Lamposi Tigo Nagori tidak mengalami penggabungan kelurahan.

Diberlakukannya penggabungan kelurahan maka jumlah penduduk semakin banyak dan luas wilayah kelurahan semakin luas. Selain itu jumlah personil kelurahan semakin lengkap dan sarana serta prasarana diharapkan semakin memadai. Persoalannya adalah apakah semua hal tersebut membawa perbaikan terhadap pelayanan dan kepuasan dari masyarakat yang dilayani. Penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan sebagaimana dirumuskan pada rumusan berikut ini.

## B. Rumusan Masalah

Penggabungan kelurahan dalam substansinya adalah upaya untuk meningkatkan peran kelurahan untuk melaksanakan kewenangan dan fungsinya dalam urusan pemerintahan, pembangunan dan urusan kemasyarakatan. Disisi lain penggabungan kelurahan juga diharapkan mampu menunjukkan prinsip efisiensi

penggunaan sumber daya karena adanya konsolidasi sarana, prasarana serta sumber daya manusia yang akan memberikan pelayanan.

Pertanyaannya adalah :

1. Apakah penggabungan kelurahan efektif dilihat dari kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kelurahan untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui efektifitas penggabungan kelurahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi kelurahan untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat.

### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Dapat mengetahui efektifitas penggabungan kelurahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Dapat mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi kelurahan untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat.
3. Penelitian ini diharapkan berkontribusi terhadap pengembangan ilmu perencanaan wilayah pedesaan.
4. Sebagai dasar bagi pemerintah Kota Payakumbuh dalam meningkatkan kemampuan aparat pemerintah kelurahan dalam menjalankan fungsi pelayanan demi keamanan dan ketertiban masyarakat, meningkatkan ekonomi rakyat serta ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan.

