

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Seiring dengan terjadinya perkembangan dan dinamika dibidang pemerintahan khususnya pemerintahan daerah, pemerintah mengeluarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan fungsi kelurahan mengalami perubahan dari penanggung jawab administratif berubah menjadi tugas umum Pemerintahan di wilayah kelurahan, lurah tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota akan tetapi bertanggungjawab kepada camat.¹ Artinya, lurah menjadi salah satu unsur yang berada di tingkat kecamatan dan lurah bertanggung jawab kepada camat. Kondisi ini mengakibatkan hubungan kerja camat dan lurah, yang selama ini bersifat koordinasi menjadi atasan dan bawahan.

Sebagai sebuah organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat yang penuh dinamika, kelurahan tentu mengalami sederetan masalah secara administratif. Permasalahan yang dihadapi lebih banyak bersifat manajerial

¹ Menurut Rahyunir, penjelasan tentang Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan, menyatakan bahwa seiring terjadinya perkembangan dan dinamika di bidang pemerintahan khususnya pemerintahan daerah, pemerintah mengeluarkan UU No 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Rujuk Rahyunir. Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan. *Jurnal Pemerintahan, Politik dan birokrasi* 3(1):221-224. 2017. Diakses dari journal.uir.ac.id pada kamis 1 November 2020 pukul 20:04 WIB.

daripada politik.² Sebagai unit pemerintahan terendah dibawah kecamatan jenis-jenis pelayanan yang dapat dikoordinasikan penyelenggaraan kelurahan adalah beragam dengan kriteria yang mencakup dalam pelayanan kebutuhan dasar masyarakat; seperti pelayanan kelengkapan data KTP (kartu tanda penduduk), pencatatan akta tanah, pelayanan keterangan kesehatan, penyuluhan masyarakat, tata pembagian air untuk pertanian (irigasi) dan sebagainya.

Fungsi kecamatan dengan UU 23 Tahun 2014 adalah mengkoordinasi kegiatan pemberdayaan masyarakat, yaitu kemampuan kepemimpinan camat, lingkungan kerja, kemampuan pribadi, sumberdaya manusia, serta sarana dan prasarana. Pada saat sekarang ini masyarakat terlanjur memahami bahwa camat yang mereka kenal sudah memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Namun, disisi lain teknis pemberian pelayanan kepada masyarakat belum bisa diberikan secara optimal. Ini disebabkan karena pegawai di kecamatan sebagian besar tidak memiliki kualifikasi teknis yang jelas, maka membuat pelayanan masyarakat tidak sesuai dengan yang diharapkan.³ Masih kurangnya keterbukaan

²Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota di bawah kecamatan yang bertanggungjawab kepada camat.Kelurahan mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh camat serta melaksanakan tugas pemerintah lainnya sesuai ketentuan perundangan yang berlaku.Hubungan kerja kecamatan dan kelurahan bersifat hierarki.Pembentukan kelurahan ditujukan untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan secara berdayaguna, berhasilguna, dan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.Rujuk Marini S.Rindengan.kepemimpinan Lurah Dalam Pelayanan Administrasi Di Kelurahan Tinoor I Kecamatan Tumohon Utara. Skripsi SI Ilmu Pemerintahan Fisip Unsrat Manado.Diakses dari media.neliti.com pada 2 Desember 2020 pukul 17:15 WIB.

³Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat.Hal ini ditandai dengan masih adanya keluhan masyarakat mengenai diskriminasi pelayanan.Sebagai contoh adanya pembuatan KTP (kartu tanda penduduk) yang dipersulit di instansi pemerintahan sehingganya rendahnya membuat rendahnya kualitas pelayanan

kecamatan terhadap masyarakat meskipun aparat kecamatan sudah melakukan sosialisasi yang melibatkan kepada masyarakat.⁴ Kurangnya koordinasi Camat dengan pegawainya juga membuat kesalahan dalam administrasi pelayanan, sehingga masyarakat menemui beberapa kendala seperti, prosedur yang tidak jelas dan pelayanan yang berbelit-belit di kecamatan.⁵

Hubungan kelembagaan kecamatan dengan kelurahan saling mempengaruhi, Kelurahan sebagai perangkat daerah pada saat ini menjadi perangkat kecamatan. Sehingga, konsekuensinya lurah tidak lagi bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota tetapi langsung kepada kecamatan. Di Indonesia hubungan kelembagaan antara Kecamatan dengan Kelurahan masih ada ketidakcocokan seperti tugas lurah yang merangkap dan koordinasi antara kecamatan dan kelurahan yang juga masih belum terjalin dengan baik. Untuk

publik. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat, maka pemerintah perlu berupaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Ones Gita Crystalia. Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Kecamatan Pengasih Kabupaten Kulon Progo. Skripsi SI Pendidikan Administrasi Universitas Negeri Yogyakarta. 2015.

⁴Keterbukaan informasi diatur dalam Pemerintahan Daerah No.6 Tahun 2009 tentang keterbukaan informasi diatur mengenai hak dan tanggungjawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggara negara secara berimbang. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan haknya untuk memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggara negara. Masyarakat berhak menyampaikan keluhan, saran, atau kritik tentang penyelenggaraan negara yang dianggap tidak sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Rujuk Agus Setiawan Dkk. Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik. *Jurnal Kajian Komunikasi* 1(2) 196-205. Diakses dari jurnal.unpad.ac.id pada Rabu 2 Desember 2020 pukul 19:30 WIB.

⁵Sebagai penyedia pelayanan publik Kecamatan bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Rendahnya mutu pelayanan publik yang diberikan kepada aparat pemerintah menjadi citra buruk ditengah masyarakat. Kasus ini terjadi di Kantor Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar, dimana pelayanan pada kecamatan tersebut masih cenderung belum efektif dan efisien. Rujuk Trio Saputra. Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik (Studi Kasus Kantor Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar). *Jurnal perspektif pembiayaan dan pembangunan daerah* 4(2). 2016. Diakses dari online-journal.unja.ac.id pada 22 Februari 2021 pukul 00:05 WIB.

terwujudnya tugas pemerintahan daerah yang efektif dan optimal, di perlukannya upaya penguatan kelembagaan antara kecamatan dan kelurahan untuk bekerjasama untuk menjadi kelembagaan yang mengembang, paling tidak tetap melaksanakan fungsi dan wewenang masing-masing. Untuk memperbaiki tugas dan wewenang tersebut, kelurahan perlu UU serta pasal yang mengatur tentang tugas dan wewenang masing-masing kecamatan dan kelurahan agar terwujudnya pemerintahan yang efektif dan optimal.

Berkaca dari hasil penelitian terdahulu yakni, penelitian Eka (2017), Razha Yahya Nur Hakim, dkk (2017), Amiruddin Z (2016), Yupita, dkk (2017), dan Marini S. Rindengan (2017) dimana penelitian ini lebih terfokus membahas mengenai kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh kecamatan maupun kelurahan. Dalam penelitian ini terlalu lebih fokus kepada kualitas pelayanan publik yang meliputi unsur berikut, waktu penyelesaiannya, rincian biaya atau tarif pelayanan, prosedur pelayanan, sarana dan prasarana, serta keterbukaan pelayanan kepada masyarakat.

Penelitian dari Riko Eka Kusuma (2013), Rahyuir (2017) Gunawan (2017), yang terfokus kepada peran dan fungsi kecamatan serta kelurahan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pada penelitian ini, lebih fokus kepada analisis tanggungjawab camat dan lurah kepada Bupati\Walikota dalam melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing sebagai perangkat daerah. Sebagai kepala daerah, camat mendapatkan pelimpahan kewenangan yang bermakna urusan pelayanan masyarakat. Dapat dikatakan pula bahwa kecamatan

bukan merupakan wilayah kekuasaan, akan tetapi kecamatan adalah wilayah pelayanan. Hasil yang diharapkan adalah terealisasinya kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat yang mudah, murah, cepat dan berkualitas.

Penelitian dari Ghifari M farisi yang terfokus kepada tugas dan wewenang Camat dalam mengkoordinasikan pemerintahan kelurahan di Kecamatan Umbulharjo. Permasalahan yang terjadi adalah masih adanya rangkap jabatan di tingkat kelurahan, di mana satu orang merangkap lebih dari satu jabatan karena kekurangan tenaga kerja di dalam struktur kecamatan, sedangkan penelitian Alfindi Rahman tentang Refungsionalisasi Kelembagaan Kecamatan dalam Koordinasi Bidang Kesehatan Di Kecamatan. Secara umum penelitian terdahulu hanya terfokus mengkaji koordinasi kecamatan dan kelurahan dari sudut pemerintah atasan dan sekaligus menjadi pusat penyelesaian persoalan baik itu untuk kesehatan, pembangunan dan pelayanan publik.

Berdasarkan penelitian diatas telah dijelaskan bahwa hubungan kelembagaan yang tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2018 telah terjadi di Indonesia. Untuk itu peneliti ingin mengkaji hubungan kelembagaan yang ada di Kota Padang khususnya di Kecamatan Pauh dengan Kelurahan Koto Lua. Masih adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan baik dari kecamatan maupun dari kelurahan dan dengan masih banyaknya ditemui masalah dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi, berarti kecamatan dan kelurahan tersebut belum melaksanakan tugasnya sesuai dengan Peraturan

Pemerintah yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga fungsi dari Peraturan Pemerintah dapat peneliti asumsikan tidak berjalan sesuai dengan semestinya.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam penyelenggara pemerintahan daerah, kecamatan dan kelurahan diberikan pelimpahan wewenang oleh Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.⁶ Sebagai suatu organisasi yang hidup dan melayani kehidupan masyarakat yang penuh dinamika, kecamatan menghadapi banyak masalah. Kompleksitas masalah yang dihadapi berkaitan erat dengan banyaknya jumlah penduduk yang dilayani, tingkat heterogenitasnya (asal-usul, pendidikan, umur, maupun kemampuan ekonomi), karakteristik wilayah maupun banyak kelurahan di lingkungan kerjanya. Hubungan kecamatan dengan pemerintahan kelurahan (Lurah) bersifat hirarkhis, sebab lurah adalah bawahan dari camat. Di dalam hubungan kewenangan camat dan lurah ada hal yang tidak lazim secara teoritis, bila diamati pasal 67 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dinyatakan bahwa “lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah dari camat”.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018, menyebutkan bahwa kecamatan adalah sebuah perangkat daerah kabupaten/kota sekaligus penyelenggara pemerintah umum. Sementara kelurahan disebutkan sebagai

⁶Pelimpahan ini dimaksudkan untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, sekaligus menciptakan pelayanan umum di daerah. Rujuk Riko Eka Kusuma. Pelaksanaan Pendelegasian Wewenang Bupati Kepada Camat Dalam Penyelenggaraan. Yuridika: 28(2):2013. Diakses dari jurnal-perspektif.org pada 23 Februari 2021 pukul 22:31 WIB.

perangkat kecamatan, kelurahan bukan lagi perangkat daerah, hal ini diamanatkan dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah. Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota kepada camat dilaksanakan untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kecamatan dan mengoptimalkan pelayanan publik di Kecamatan sebagai perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2018, maka hubungan kelembagaan antara kecamatan dan kelurahan tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya. Namun pada UU No 17 Tahun 2018 kelurahan sebagai perangkat daerah pada saat ini menjadi perangkat kecamatan, sehingga konsekuensinya Lurah tidak lagi bertanggung jawab secara langsung kepada Bupati/ Wali Kota akan tetapi bertanggung jawab langsung kepada Camat.

Artinya, melalui perubahan kedudukan kelurahan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan selanjutnya diperkuat dengan PP No.17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, maka ada beberapa aspek pada kelurahan yang juga akan berubah, yakni aspek kedudukan dan kewenangan institusi kelurahan, keorganisasian kelurahan, kualitas dan kuantitas SDM kelurahan, anggaran kelurahan serta kinerja organisasi kelurahan.

Kelurahan Koto Luar merupakan salah satu kelurahan yang ada di kecamatan Pauh, kota Padang. Dengan penduduk yang berjumlah 8.828 jiwa⁷ dan hidup dalam satu kelompok kewilayahan yang saling berdekatan, tentu menjadi hal yang menarik dalam melihat bagaimana hubungan kelembagaan antara kelurahan dan kecamatan. Pelayanan publik yang ada pada Kecamatan Pauh dan Kelurahan Koto Luar merupakan suatu pembahasan yang sering dibicarakan oleh masyarakat sekitar dalam kesehariannya. Hal tersebut dikarenakan kecamatan yang merupakan ujung tombak dan langsung berhubungan dengan keseharian masyarakat juga menjadi cerminan tentunya dari situasi dan kondisi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administratif. Tidak terkecuali di Kecamatan Pauh memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayah Kota Padang. Bentuk layanan yang diberikan berhubungan dengan administrasi kependudukan dan layanan lainnya yang berhubungan dengan pemerintahan di tingkat kecamatan.

Dari temuan awal peneliti, ada beberapa masyarakat yang masih saja kurang puas dengan pelayanan yang ada di Kecamatan Pauh seperti Mirna salah seorang masyarakat Pauh menyatakan bahwa.⁸

“Saya pernah mengurus Kartu keluarga, menurut saya itu berbelit-belit dan pegawainya tidak jelas memberikan informasi sehingga membuat saya harus bolak-balik dari kantor Camat ke Kelurahan karena pegawai

⁷BPS Kota Padang. “*Kecamatan Pauh Dalam Angka*”. Katalog.2019. Hal;19

⁸Wawancara dengan Mirna salah seorang masyarakat, di warung, Pada Rabu 10 Juni 2020 pukul 15:23 WIB.

dikecamatan tersebut tidak jelas memberikan informasi mengenai syarat dan apa saja yang saya butuhkan untuk mengurus kartu keluarga tersebut”.

Begitu juga dengan Deri, salah seorang masyarakat di Kecamatan Pauh yang sedang mengurus KTP (Kartu Tanda penduduk) beliau mengatakan malas mengurus surat menyurat di Kecamatan maupun kelurahan, beliau lebih memilih untuk mengurus langsung ke kantor catatan sipil.⁹

Ketidakpuasan masyarakat bukan hanya terjadi di kecamatan saja tapi juga di kelurahan Koto Lua, masih adanya masyarakat yang mengeluh dalam mengurus surat-surat. Seperti pernyataan salah satu masyarakat, Melya menjelaskan bahwa.¹⁰

”biasanya untuk pembuatan KK bisa selesai dalam waktu sekitar satu minggu, namun kini tidak ada kepastian. Padahal, persyaratannya sudah diserahkan kepada petugas. Setiap kali di datangi kantor lurah tersebut pasti alasannya dari kantor Capilnya yang lelet. Bahkan petugas menyarankan untuk mengurus sendiri ke kantor capil tersebut, alasannya kalau mengurus sendiri akan lebih pasti.”

Selanjutnya dari Silviani salah seorang masyarakat Koto Lua juga mengatakan bahwa.¹¹

“sebaiknya mengurus KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Padang saja, karena di sana lebih cepat dan mengurusnya tidak memakan waktu yang lama. Menurutnya mengurus KTP di kantor Kelurahan Koto Lua akan memakan waktu yang lama dan dianggap berbelit-belit.”

⁹Wawancara dengan Deri salah sesorang masyarakat Pauh, di koto lua, pada hari Rabu 10 Juni 2020 pukul 16:15 WIB.

¹⁰Wawancara dengan Melya, pada Senin 15 juni 2020 pukul 13:21 WIB.

¹¹Wawancara dengan Silviani,, pada Senin 15 Juni 2020 pukul 15:04 WIB.

Untuk terwujudnya tugas pemerintahan daerah yang efektif dan optimal, di perlukan upaya penguatan kelembagaan antara kecamatan dan kelurahan untuk bekerjasama untuk menjadi kelembagaan yang mengembang, Kelembagaan yang berarti aturan dalam organisasi atau kelompok masyarakat untuk membantu anggotanya agar dapat berinteraksi satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Kondisi kedua lembaga kecamatan maupun kelurahan saat ini telah mengalami berbagai macam kendala dalam proses penyelenggaraannya. Masih adanya suatu tugas yang merangkap di kelurahan ataupun di kecamatan serta masih adanya kecamatan yang terindikasi belum sesuai dengan tugasnya sebagai seorang camat maupun kurangnya koordinasi kecamatan dengan kelurahan membuat timbulnya masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berada di wilayah kerja Camat dan Lurah.

Dalam hal ini, peneliti berasumsi bahwa penyebab tidak optimalnya kinerja kelurahan serta kecamatan seperti yang terdapat pada Kecamatan Pauh dan Kelurahan Koto Luar ialah konsekuensi dari perubahan organisasional yang terjadi, terutama pada lingkup kelurahan yang mengalami perubahan organisasional dari sebelumnya merupakan perangkat daerah yang langsung berada dibawah koordinasi Bupati/ WaliKota menjadi perangkat kecamatan yang berada dibawah koordinasi seorang camat.

Menurut Sondang, P. Siagian, bahwa apabila orang berbicara tentang perubahan organisasional, kebiasaan yang lumrah terdapat adalah untuk memikirkan hal-hal seperti bagan organisasi, penerapan berbagai prinsip organisasi (rantai komando, keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab, pendelegasian wewenang, sentralisasi versus desentralisasi-terutama dalam pengambilan keputusan operasional, rentang kendali, pengelompokan tugas-tugas yang sejenis dan sebagainya.¹²

Seiring perubahan organisasional dalam hal kedudukan pada kelurahan tentu secara tidak langsung mempengaruhi hal-hal tersebut, sehingga penting untuk dilakukan sebuah penelitian terkait Bagaimanakah Model Kelembagaan Antara Kecamatan Pauh Dengan Kelurahan Koto Lua?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah peneliti jelaskan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis model Kelembagaan Antara Kecamatan dengan Kelurahan.

¹²Sondang, P. Siagian. 1982. *“Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi.”* Gunung Agung, Jakarta, Hal. 204

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini nantinya adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, penelitian yang akan dilakukan ini dapat dijadikan suatu bahan studi perbandingan selanjutnya dan akan menjadi sumbangan pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya menyangkut masalah hubungan kelembagaan antara kecamatan dengan kelurahan.
2. Manfaat praktis, dengan penulisan ini diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan kemampuan penulis dalam bidang sosial sebagai bekal untuk terjun ke dalam masyarakat nantinya. Sekaligus mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.

