

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan pada tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya tertuang didalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004<sup>1</sup> dan yang terbaru adalah Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda).

Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang sehingga dalam hal ini, negara mengakui adanya pemerintahan di daerah yang diawali dengan suatu istilah yang dinamakan desentralisasi. Maka untuk ketentuan mengenai bentuk maupun susunan Pemerintah Daerah tersebut selanjutnya diatur di dalam UU Pemda yang merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya

---

<sup>1</sup>Ni'Matul Huda, 2011, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.310.

yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang juga menekankan pada pelaksanaan otonomi daerah melalui asas desentralisasi.

Pemerintah dalam pengertiannya sebagai alat kelengkapan Negara yang bertugas memimpin organisasi Negara untuk mencapai tujuan negara.<sup>2</sup>Jika dilihat dalam arti sempit dimana hanya mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) sebelum adanya asas desentralisasi agaknya mempunyai keterbatasan dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut.Hal tersebut bukannya tanpa alasan jika melihat perkembangan Negara sebelum lahirnya otonomi daerah dimana perkembangan dan pembangunan wilayah yang signifikan hanya terjadi diwilayah Jawa dan sebagian wilayah Sumatera.

Desentralisasi secara umum dapat diartikan memberikan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Lokal (daerah) untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>3</sup>Sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi, unit-unit pemerintahan setempat yang disebut Daerah Otonom, yakni daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas dasar kebijaksanaan dan inisiatif, pembiayaan dan dilakukan oleh Pemerintah Daerah sendiri.<sup>4</sup>Namun dalam penerapannya, desentralisasi pada dasarnya membawa perubahan secara fundamental dalam sistem pemerintahan di Indonesia.Dengan adanya desentralisasi maka lahirlah otonomi daerah, sehingga daerah diberi kewenangan dalam mengatur dan mengelola potensi yang ada demi terwujudnya kesejahteraan

---

<sup>2</sup>Moh.Mahfud MD, *Dasar dan StrukturKetanegaraan Indonesia*, PT. RinekaCipta, Jakarta,2001, hlm.66.

<sup>3</sup>Joeniarto, *PerkembanganPemerintahLokal*, Bina Aksara, Jakarta,1992,hlm. 311.

<sup>4</sup>Josef RiwuKaho,*ProspekOtonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT Raja GrafindoPersada, Jakarta,2010, hlm. 274.

dan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Disamping itu, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saingnya dalam berbagai bentuk inovasi dan kreativitas sehingga terbentuklah daerah-daerah yang mandiri dalam ranah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pengertiannya, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Adapun tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa condong merupakan kewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual<sup>6</sup>.

Namun dalam pelaksanaannya, desentralisasi tidak begitu mudah dapat memenuhi keinginan daerah bahwa segala sesuatu yang diakibatkan oleh penerapan otonomi daerah akan berjalan sukses dan lancar saja dikarenakan keberhasilan otonomi daerah tergantung pada bagaimana pemerintah daerah dapat melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik dan dalam hal ini perlu adanya kerjasama yang baik dengan unsur terkait seperti lembaga Legislatif (DPRD),

---

<sup>5</sup>HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 76.

<sup>6</sup>C.ST. Kansil - Christine S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 149.

lembaga Yudikatif, TNI, POLRI, Kejaksaan Negeri, Pengadilan maupun Instansi/lembaga lainnya.

Otonomi daerah sebagai buah dari desentralisasi, maka harus dipahami sebagai proses yang memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung jawaban publik. Dalam perkembangannya daerah sebagai subjek yang menjalankan kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah mempunyai hak dan kewajiban.

Adapun Hak daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah adalah :

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. Memilih aparatur daerah;
- c. Mengelola kekayaan daerah;
- d. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- e. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- f. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah;
- g. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Kewajiban daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah adalah :

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;

- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Mengelola administrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai sosial budaya.<sup>7</sup>

Setiap kebijakan yang diambil atas diberlakukannya otonomi daerah harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa biaya yang dipikul dan siapa yang harus bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan untuk membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan system manajemen yang efektif.

Dari beberapa pengertian otonomi daerah diatas, kita melihat pengertian yang dikemukakan oleh para ahli mengenai otonomi daerah mempunyai kesamaan satu sama lain, dengan melihat pengertian tersebut maka unsur-unsur otonomi daerah adalah : pertama, adanya kewenangan atau kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengurus atau mengatur sendiri daerahnya; kedua, kebebasan atau kewenangan tersebut merupakan pemberian dari pemerintah pusat atau karenanya harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau secara nasional; ketiga, kebebasan atau kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah bertujuan untuk memudahkan pemanfaatan potensi local dalam rangka mensejahterahkan masyarakat.<sup>8</sup> Oleh sebab itu melalui otonomi daerah yang telah dicanangkan, Pemerintah Daerah harus cepat tanggap dalam upaya memberikan pelayanan terhadap masyarakat melalui organisasi perangkat daerah yang telah

---

<sup>7</sup>H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 57.

<sup>8</sup>Suharizal - Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesi setelah perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 32.

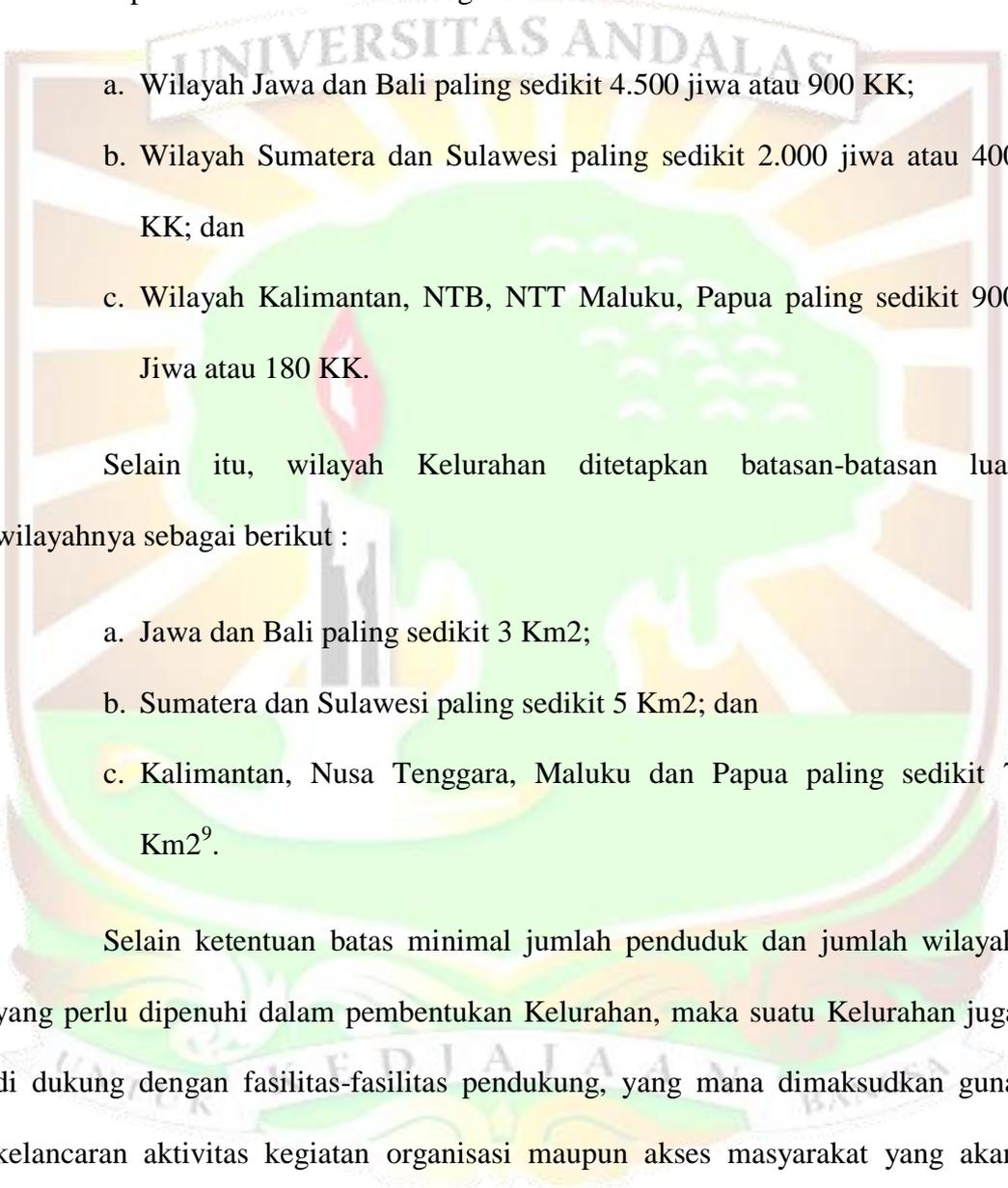
memiliki tugas dan fungsinya masing-masing, atau dengan kata lain fungsi pemerintahan juga dilaksanakan hingga menyentuh tingkat kelurahan atau desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan sebagaimana dituangkan di dalam Pasal 1 ayat (5) dijelaskan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Kelurahan sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk di wilayah Kecamatan merupakan organisasi ujung tombak yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat serta mengetahui dengan pasti keadaan dan kebutuhan masyarakatnya. Seiring dengan perkembangan dinamika pemerintahan, selanjutnya dengan terbitnya undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah terjadi pergeseran posisi Kelurahan didalam tatanan pemerintahan daerah dimana Kelurahan bukan lagi sebagai perangkat daerah namun bergeser menjadi perangkat Kecamatan sehingga proses pembentukannya harus dilaksanakan sesuai ketentuan dan mekanisme yang baru, hal tersebut diperkuat dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018 tentang Kecamatan sehingga pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Wilayah yang akan dibentuk menjadi sebuah Kelurahan tentu memiliki berbagai unsur dan persyaratan yang harus dipenuhi. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dimana pada Pasal (4) dan (5), disebutkan bahwa pembentukan Kelurahan sekurangnya-kurangnya memenuhi

syarat : a) jumlah penduduk, b) luas wilayah, c) bagian wilayah kerja dan d) sarana dan prasarana pemerintahan.

Ketentuan terkait jumlah penduduk dalam pembentukan Kelurahan, telah ditetapkan batasan-batasan sebagai berikut :

- 
- a. Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 4.500 jiwa atau 900 KK;
  - b. Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 2.000 jiwa atau 400 KK; dan
  - c. Wilayah Kalimantan, NTB, NTT Maluku, Papua paling sedikit 900 Jiwa atau 180 KK.

Selain itu, wilayah Kelurahan ditetapkan batasan-batasan luas wilayahnya sebagai berikut :

- a. Jawa dan Bali paling sedikit 3 Km<sup>2</sup>;
- b. Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 5 Km<sup>2</sup>; dan
- c. Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua paling sedikit 7 Km<sup>2</sup>.

Selain ketentuan batas minimal jumlah penduduk dan jumlah wilayah yang perlu dipenuhi dalam pembentukan Kelurahan, maka suatu Kelurahan juga di dukung dengan fasilitas-fasilitas pendukung, yang mana dimaksudkan guna kelancaran aktivitas kegiatan organisasi maupun akses masyarakat yang akan mengurus kebutuhan administrasi atau kebutuhan layanan ke kantor Kelurahan.

---

<sup>9</sup>Permendagri Nomor 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan, Pasal 4, 5.

Untuk itu diperlukan sarana dan prasarana pemerintahan kelurahan sebagai berikut :

- a. Memiliki kantor pemerintahan;
- b. Memiliki jaringan penghubung yang lancar;
- c. Sarana komunikasi yang memadai; dan
- d. Fasilitas umum yang memadai.

Bagian wilayah kerja sebagaimana dimaksud adalah wilayah yang dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat. Persyaratan tersebut tentu saja harus dipenuhi guna berdirinya Kelurahan yang ideal dan sesuai dengan kriteria, yang mana dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Secara umum, Kota Payakumbuh merupakan salah satu kota dibagian barat Provinsi Sumatera Barat yang berada di wilayah strategis dikarenakan letaknya berada diantara jalur vital Ibukota Provinsi Sumatera Barat dengan Ibukota Provinsi Riau. Menurut Klasifikasinya, Kota Payakumbuh dengan jumlah penduduk  $\pm 133.706$  jiwa dapat dikategorikan sebagai salah satu Kota berkategori Menengah di Provinsi Sumatera Barat. Luas wilayah Kota Payakumbuh secara keseluruhan adalah  $\pm 84,00$  km<sup>2</sup> terbagi menjadi 5 kecamatan, 76 kelurahan, dan 8 kenagarian<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup>[id.m.wikipedia.org/wikipedia](http://id.m.wikipedia.org/wikipedia)

Jumlah Kelurahan di Kota Payakumbuh setelah dilaksanakan penggabungan adalah 47 Kelurahan dari jumlah awal 76 Kelurahan dengan rincian sebagai berikut :

- a. Kecamatan Payakumbuh Barat yang pada awalnya berjumlah 22 kelurahan setelah dilakukan penataan menjadi 17 kelurahan.
- b. Kecamatan Payakumbuh Timur yang pada awalnya berjumlah 14 kelurahan setelah dilakukan penataan menjadi 9 kelurahan.
- c. Kecamatan Payakumbuh Utara yang pada awalnya berjumlah 25 kelurahan setelah dilakukan penataan menjadi 9 kelurahan.
- d. Kecamatan Payakumbuh Selatan yang pada awalnya berjumlah 9 kelurahan setelah dilakukan penataan menjadi 6 kelurahan.
- e. Khusus Kecamatan Lamposi Tigo Nagori (Latina) yang pada terdiri dari 6 kelurahan tidak mengalami perubahan<sup>11</sup>.

Pada prinsipnya tujuan pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, percepatan demokrasi, percepatan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan serasi antara Pusat dan Daerah. Dengan demikian, setiap kebijakan pemekaran dan pembentukan suatu daerah baru harus memastikan tercapainya akselerasi di berbagai bidang tersebut, yang pada giliran akhirnya bermuara pada kesejahteraan rakyat.

Alasan Kota Payakumbuh menjadi lokasi penelitian dalam penyusunan tesis ini adalah salah satu kebijakan yang dinilai sangat langka diterapkan di tatanan pemerintahan daerah di Indonesia, dimana selama ini kita melihat bahwa suatu daerah lebih cenderung memekarkan wilayah dari pada melakukan penggabungan walaupun dalam hal ini setingkat Kelurahan. Sepengetahuan penulis dan dari berbagai referensi ditemukan Kota Payakumbuh merupakan salah

---

<sup>11</sup>Bagian Pemerintahan Setdako Payakumbuh, 2019

satu dari 2 daerah yang sudah menjalankan kebijakan penggabungan Kelurahan setelah Kota Pekalongan yang melaksanakan penggabungan Kelurahan pada tahun 2015. Selain itu penulis melihat dan mengalami langsung bahwa selama ini peranan pemerintah Kelurahan belum optimal, sehingga perlu dilakukan penataan ulang terhadap tatanan pemerintahan di tingkat Kelurahan. Dalam penilaian penulis, dengan banyaknya jumlah Kelurahan yang terdapat di Kota Payakumbuh tidak sebanding dengan perkembangan terkait dengan fungsi-fungsi Kelurahan yang mengalami perubahan dinamika ke arah yang lebih kompleks sehingga menjadi hambatan bagi pemerintah daerah untuk mencapai tujuan yang tertuang didalam Visi dan Misi kepala daerah. Kebijakan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh nantinya akan dilihat apakah dengan dilaksanakannya penggabungan Kelurahan akan berdampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan yang lebih efektif dan efisien.

Pasal 5 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan diisyaratkan bahwa jumlah penduduk dan luas wilayah yang telah ditetapkan tidak sepenuhnya dapat terpenuhi dengan kondisi beberapa Kelurahan di Kota Payakumbuh maka sudah seharusnya dilakukan penataan ulang melalui kajian tertentu. Melihat kondisi tersebut, maka sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan maka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dapat dihapus atau digabung, sementara pada ayat (2) diterangkan bahwa Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dilakukan

berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota.

Sejalan dengan orientasi penelitian yang akan melihat pelaksanaan penggabungan Kelurahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dalam rangka memaksimalkan fungsi-fungsi yang ada di Kelurahan serta peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat dengan mengedepankan efisiensi pembiayaan sebagai konsekuensi operasionalisasi organisasi Kelurahan dan berdasarkan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Pasal 8 ayat (1) yang berbunyi Pembentukan, Penghapusan atau Penggabungan Kelurahan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, maka dalam hal ini pemerintah Kota Payakumbuh bersama DPRD Kota Payakumbuh menerbitkan aturan turunan dari Permendagri tersebut yaitu Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh.

Secara umum konsep penggabungan daerah tertuang didalam Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah tersebut dinyatakan yang dimaksud dengan penggabungan daerah adalah penyatuan daerah yang dihapus ke dalam daerah lain yang bersandingan<sup>12</sup>. Namun didalam peraturan tersebut hanya mengatur penggabungan daerah otonom yang dalam hal ini adalah tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota sedangkan untuk wilayah tingkat Kelurahan tidak dijelaskan. Di dalam Peraturan

---

<sup>12</sup>Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang *Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Daerah*, Pasal 1

Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh. sebagaimana tertuang pada Pasal 1, Point 14 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan penggabungan Kelurahan adalah penyatuan dua Kelurahan atau lebih menjadi satu Kelurahan baru<sup>13</sup>.

Penggabungan daerah sama halnya dengan penghapusan daerah, penggabungan daerah biasanya dilakukan dengan melihat dari interpretasi pemerintah dalam melihat kemampuan suatu daerah dalam mengembangkan rumah tangganya sendiri. Penggabungan daerah dapat dilakukan jika suatu daerah masih belum dianggap mampu untuk mengelola kebijakan dan pengaturan rumah tangganya sendiri.<sup>14</sup> Idealnya penggabungan daerah adalah untuk memperbaiki pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Artinya, penggabungan daerah harus bermotif rasional-pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, dengan meminimalkan alasan-alasan non-ekonomi (sejarah, budaya, latar belakang suku dan agama). Selanjutnya, penggabungan daerah tidak “haram”, dan bahkan mungkin perlu terus didorong. Insentif-insentif bagi penggabungan daerah harus semenarik mungkin sehingga mampu meningkatkan partisipasi masyarakat, dan sebaliknya meminimalkan “syahwat” elit untuk pemekaran daerah, baik pemekaran maupun penggabungan daerah sebaiknya didasari dan

---

<sup>13</sup>Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh, Pasal 1

<sup>14</sup>Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah, Bandar Lampung: Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan*, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Lampung, 2013, hlm 108.

harus diupayakan oleh semua pihak untuk dilakukan secara demokratis, damai dan akuntabel (bertanggungjawab).<sup>15</sup>

Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh merupakan produk legislasi bersama DPRD serta masyarakat Kota Payakumbuh sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana pada Pasal 96 dijelaskan bahwa masyarakat berhak secara lisan dan tulisan untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar ataupun diskusi. Masyarakat yang dimaksud tersebut adalah perorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan atas substansi peraturan tersebut. Kemudian untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan maka rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat<sup>16</sup>. Selain itu partisipasi masyarakat dan keterlibatan DPRD secara efektif sangat diperlukan untuk menjamin bahwa pilihan penetapan anggaran dan kebijakan sesuai dengan aspirasi masyarakat.<sup>17</sup>

Dalam pelaksanaan proses penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh sebagaimana diatur didalam Pasal (4) dan (5) Permendagri Nomor 31 tahun 2006 tentang Pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan

---

<sup>15</sup>Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal & Beberapa Isu Terseleksi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 265.

<sup>16</sup>Undang-undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 96

<sup>17</sup>Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 273.

dimana sudah dijabarkan persyaratan minimal yang menjadi dasar pembentukan Kelurahan baru dan juga pada Pasal 7 ayat (1) menjelaskan Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan maka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dapat dihapus atau digabung, sementara pada ayat (2) diterangkan bahwa Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dilakukan berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota serta Pasal 8 ayat (1) menerangkan bahwa Pembentukan, Penghapusan atau Penggabungan Kelurahan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, selanjutnya untuk mewujudkan pembentukan Kelurahan baru berdasarkan aturan tersebut maka dalam hal ini Pembentukan Kelurahan baru berdasarkan Perda penggabungan Kelurahan ditentukan melalui kajian yang tertuang dalam bentuk Scoring System sehingga didalam Perda tersebut tidak ada persyaratan minimal yang menjadi acuan pembentukan Kelurahan baru sebagaimana tertuang didalam Permendagri Nomor 31 tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan Kelurahan.

Pembentukan Kelurahan di Kota Payakumbuh melalui scoring system merupakan hasil kajian Pemerintah Kota Payakumbuh dikarenakan persyaratan yang tertuang didalam Permendagri Nomor 31 tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan Kelurahan tidak sepenuhnya dapat diterapkan mengingat kondisi Kelurahan di Kota Payakumbuh dengan rata-rata jumlah penduduk per Kelurahan berjumlah 400 Jiwa dan luas wilayah masih dibawah 5 Km<sup>2</sup><sup>18</sup> sehingga dinilai belum bisa memenuhi persyaratan sebagaimana tertuang didalam Permendagri tersebut. Namun pada prinsipnya, penggabungan Kelurahan

---

<sup>18</sup>Perda Nomor 7 Tahun 2013, Op. cit, Penjelasan

bertujuan untuk menata kembali Kelurahan yang ada di Kota Payakumbuh disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan sumber daya manusia serta bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Untuk menjawab segala pertanyaan yang berkaitan dengan hal tersebut maka dalam hal ini penulis sangat tertarik untuk melaksanakan penelitian yang selanjutnya diberi judul **“PENGGABUNGAN KELURAHAN PADA WILAYAH KOTA PAYAKUMBUH DALAM RANGKA EFEKTIFITAS PELAYANAN PUBLIK”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Sejalan dengan latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanapelaksanaan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
2. Bagaimana dampak penggabungan Kelurahan terhadap efektifitas penyelenggaraan pelayanan publik tingkat Kelurahan di Kota Payakumbuh ?

## **C. KEASLIAN PENELITIAN**

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui telah ada penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh. Penelitian tersebut dilaksanakan oleh Saudara Elfriza Zaharman pada Bulan April s.d Mei 2016 dalam rangka penyusunan Tesis pada

Program Studi Pengembangan Wilayah dan Pedesaan Pascasarjana Universitas Andalas, yang berjudul “Efektifitas penggabungan kelurahan dalam meningkatkan Kualitas Pelayanan publik di Kecamatan Payakumbuh Utara Kota Payakumbuh”.

Terdapat kesamaan dan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian tersebut diatas. Kesamaannya terletak pada kajian dari penelitian dimana sama-sama membahas tentang penggabungan Kelurahan. Sedangkan perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian Elfriza Zaharman adalah sebagai berikut :

Tabel 1.1. Perbandingan Tesis

No	Perbedaan	Tesis I (Elfriza Zaharman)	Tesis II (Romario Putra)
1	Tema (Fokus)	Efektifitas Pelayanan Publik	Memfokuskan penelitian hukum terhadap penggabungan Kelurahan berdasarkan aturan dan regulasi yang berlaku dan dampak dari kebijakan penggabungan terhadap penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan publik tingkat kelurahan (menurut aturan yang ada) serta faktor yang mempengaruhi efektifitas pelayanan publik.
2	Lokasi Penelitian	Kelurahan yang berada di Kecamatan Payakumbuh Utara.	Kelurahan di Kota Payakumbuh
3	Tujuan Penelitian	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Untuk mengetahui efektifitas penggabungan kelurahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.</li> <li>2. Mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi kelurahan untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada masyarakat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Untuk mengetahui pelaksanaan penggabungan Kelurahan berdasarkan aturan Perundang-undangan.</li> <li>2. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana implementasi serta dampak dari penggabungan Kelurahan terhadap penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan publik tingkat Kelurahan di Kota Payakumbuh dari perspektif hukum.</li> </ol>

Sumber : Data diolah

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan dari Penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pelaksanaan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana dampak dari diterapkannya penggabungan Kelurahan terhadap efektifitas penyelenggaraan pelayanan publik tingkat Kelurahan di Kota Payakumbuh.

#### **E. MANFAAT PENELITIAN**

##### 1. Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan tentang penerapan suatu produk hukum yang ada.

##### 2. Manfaat Praktis

Manfaat Praktis dari Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran terhadap pemecahan masalah yang berkaitan dengan implementasi produk hukum tertentu, serta untuk mengetahui hasil dari penerapan yang telah dilaksanakan.

Selanjutnya hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi Pemerintah/Pemerintah Daerah untuk menerapkan kebijakan serupadan dapat menerbitkan dan menerapkan produk hukum tertentu dengan sebaik-baiknya agar dapat meningkatkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

## F. KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

### 1. Kerangka Teoritis

Teori merupakan tujuan akhir dari ilmu pengetahuan.<sup>19</sup>Rumusan tersebut mengandung beberapa hal : pertama, teori merupakan seperangkat proposisi yang terdiri atas variabel-variabel yang terdefinisikan dan saling berhubungan, kedua, teori menyusun antar hubungan seperangkat variabel dan dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang di deskripsikan oleh variabel-variabel itu. Akhirnya, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan itu di ajukan dengan cara menunjuk secara rinci variabel-variabel lainnya.<sup>20</sup>Bagi suatu penelitian, teori atau kerangka teoritis mempunyai beberapa kegunaan. Kegunaan tersebut paling sedikit mencakup hal-hal sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Teori tersebut berguna untuk mempertajam atau lebih menghususkan fakta yang hendak diselidiki atau di uji kebenarannya.
2. Teori sangat berguna di dalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta mengembangkan definisi-definisi.
3. Teori biasanya merupakan suatu ikhtisar dari pada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut objek yang diteliti.
4. Teori memberikan kemungkinan pada prediksi masa mendatang, oleh karena telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.
5. Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.

Dalam penelitian ini landasan teori yang penulis gunakan adalah:

---

<sup>19</sup>Amiruddin - Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 14.

<sup>20</sup>*Ibid.* hlm. 14.

<sup>21</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2008, hlm. 121.

a. Teori Good Governance

Menurut Koiman, governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Governance merupakan mekanisme- mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan- perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. Governance merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan , mengelola sumber daya publik dan menjamin realita hak azasi manusia. Dalam konteks ini good governance memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum<sup>22</sup>.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa Good Governance merupakan tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat dan bidang. Tata pemerintahan tersebut mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

---

<sup>22</sup>Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Sage Publications, NA, 2003, Hlm 273.

Didalam menerapkan teori good governance tidak lepas dari berbagai unsur pendukung termasuk manajemen kepegawaian. Manajemen kepegawaian adalah segala aktifitas yang berkenaan dengan pemberdayaan sumber daya pegawai dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya dengan adanya manajemen kepegawaian yang diselenggarakan oleh bagian kepegawaian, pemberdayaan PNS secara efektif dan efisien dapat terwujud dan mampu menghasilkan pegawai dalam kualitas dan kuantitas yang dapat dipertanggungjawabkan<sup>23</sup>.

Hubungan teori good governance terhadap topik yang dibahas dalam tesis ini adalah keterkaitan azas-azas pemerintahan yang baik terhadap penyelenggaraan pemerintahan/tata pemerintahan tingkat Kelurahan di Kota Payakumbuh, sehingga akan terlihat bagaimana perbandingan penyelenggaraan pemerintahan/tata pemerintahan tingkat Kelurahan sebelum dan sesudah diberlakukannya penggabungan kelurahan.

#### b. Teori Organisasi

Organisasi adalah bentuk persekutuan dua orang atau lebih yang melakukan interaksi dan bekerja sama berdasarkan hubungan kerja serta pembagian kerja dan aktivitas yang tersusun secara hierarki dalam suatu struktur untuk mencapai serangkaian tujuan. Istilah organisasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu organon serta bahasa Latin yaitu organum yang artinya alat, bagian, anggota atau badan. Organisasi adalah bentuk setiap

---

<sup>23</sup>Anggun Perwita Sari, *Manajemen Kepegawaian*, Jurnal FH Universitas Sriwijaya, 11 November 2019, hlm 5

perserikatan manusia untuk mencapai suatu tujuan bersama<sup>24</sup>.Teori organisasi dapat dijabarkan melalui 3 jenis yaitu :

#### 1) Teori Organisasi Klasik

Sebuah teori yang ada didalam organisasi yang telah ada sejak zaman dahulu. Dalam teori ini banyak sekali membahas tentang hubungan, kekuasaan, tujuan, peranan, kegiatan, komunikasi, dan factor factor lainnya yang terjadi dalam organisasi. Dalam teori organisasi klasik ini, para teoritis dapat menggambarkan organisasi tersentralistik. Tersentralistik ini mampu memiliki arti yaitu pengaturan kewenangan yang diberikan dari pemerintah daerah kepada pemerintah pusat yang bertujuan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya sendiri dalam kerangka untuk negara kesatuan Republik Indonesia.

#### 2) Teori organisasi neoklasik

Dalam teori neo klasik ini, bisa dikenal juga sebagai teori hubungan manusiawi. Teori ini muncul akibat dari ketidakpuasan dengan adanya teori klasik tersebut. Serta teori neo klasik adalah penyempurnaan yang ada dari teori sebelumnya. Karena dalam teori ini, lebih mementingkan aspek terhadap social dan juga psychological manusia. Teori ini adalah perkembangan dari teori klasik itu sendiri. Teori neo klasik ini telah mendeskripsikan sebuah organisasi sebagai hubungan antar individu atau sekelompok individu yang memiliki tujuan yang sama.

---

<sup>24</sup>Manullang. 2009. *Dasar-Dasar Manajemen*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

### 3) Teori organisasi modern

Penyempurnaan dalam sebuah teori dari teori teori yang sebelumnya. Yaitu teori klasik dan juga teori neo klasik. Dalam teori modern ini, teori ini juga bisa disebut sebagai teori terbuka atau teori analisa system. Karena, teori organisasi modern ini mampu melihat semua unsur organisasi sebagai satu kesatuan yang saling bergantung dan tidak dapat terpisah satu dengan yang lainnya. Dalam organisasi ini, berkaitan dengan organisasi yang bukan system tertutup. Dimana organisasi tersebut merupakan system terbuka yang berkaitan dengan lingkungan yang ada di dalam organisasi. Jika ingin bertahan, maka kita harus bisa berorganisasi dan beradaptasi dengan lingkungan disekitarnya dengan baik.<sup>25</sup>

#### c. Teori Pelayanan Publik

Istilah pelayanan dalam bahasa Inggris adalah “service” A.S Moenir mendefenisikan “pelayanan sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat perumusannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna”<sup>26</sup>.

Selanjutnya A.S Moenir menyatakan bahwa proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan. Jadi dapat dikatakan pelayanan publik adalah kegiatan yang

---

<sup>25</sup><https://elnuha.net/teori-organisasi/>

<sup>26</sup>Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002 hlm. 16.

bertujuan untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain. Dari definisi tersebut dapat dimaknai bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.<sup>27</sup>

Menurut Kotler, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menghubungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Samparan berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>28</sup> Istilah publik berasal dari bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, negara. Jadi pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada satu produk secara fisik.

Definisi lain dari pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai

---

<sup>27</sup>*Ibid*.hlm.8.

<sup>28</sup>SamparanLukman,*ManajemenKualitasPelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta,2000, hlm.8.

upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan<sup>29</sup>.

Azas pelayanan publik tertuang didalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 44. Adapun azas pelayanan publik tersebut adalah:

- a. Kepentingan umum, yaitu; Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan;
- b. Kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan;
- c. Kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan;
- e. Keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas;
- f. Partisipatif, yaitu Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil;
- h. Keterbukaan, yaitu Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan;
- i. Akuntabilitas, yaitu Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>29</sup>Lampiran Keputusan Menteri PendayagunaanAparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, tanggal 10 juli 2003 tentang*PedomanUmumPenyelenggaraanPelayananPublik.*

- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan;
- k. Ketepatan waktu, yaitu Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan;
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau<sup>30</sup>.

Keterkaitan teori pelayanan publik dengan topik dalam tesis ini adalah untuk mengetahui bagaimana perbandingan efektifitas kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan Kelurahan yang mengalami penggabungan baik sebelum dan sesudah diberlakukannya penggabungan Kelurahan dengan berpedoman kepada azas-azas pelayanan publik sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

#### d. Teori Efektifitas Hukum

Pengertian teori efektifitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto adalah inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabar di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.<sup>31</sup> Penegakan hukum sebagai suatu proses pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pengambilan keputusan yang secara ketat tidak di atur oleh

---

<sup>30</sup>UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*, Pasal 44

<sup>31</sup>SoerjonoSoekanto, *Faktor-Faktor Yang MempengaruhiPenegakanHukum*, Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2011,hlm. 5.

kaedah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi dan pada hakekatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit)<sup>32</sup>.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan peraturan perundang-undangan walaupun kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Berdasarkan hal tersebut, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Adapun faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. Faktor hukumnya sendiri yakni aturan yang mengatur.
- b. Faktor aparat penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- d. Faktor masyarakat yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau di terapkan.
- e. Faktor kebudayaan yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang di dasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kebijakan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh sebagaimana yang tertuang didalam Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh merupakan Produk Legislasi bersama DPRD. Dalam hal ini keterkaitan teori efektifitas hukum terhadap topik dalam tesis ini terletak pada implementasi produk hukum

---

<sup>32</sup>*Ibid.* hlm. 8.

<sup>33</sup>*Ibid.*

tersebut, artinya dalam penerapan kebijakan penggabungan Kelurahan apakah sudah mengacu kepada aturan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Penggabungan dan Penghapusan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh maupun aturan yang lebih tinggi atau sebaliknya apakah aturan tersebut hanya sebatas regulasi yang diatas kertas saja akan tetapi dalam penerapannya tidak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Dari penerapan aturan terkait penggabungan tersebut jugalah nantinya akan terlihat dampak yang ditimbulkan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik tingkat Kelurahan. Prinsipnya kebijakan penggabungan Kelurahan seharusnya dapat menciptakan tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik “Good Governance” khususnya ditingkat Kelurahan yang mengalami penggabungan di Kota Payakumbuh.

### 3. Kerangka Konsep

Kerangka konseptual dalam penelitian ini merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan di teliti.<sup>34</sup> Konsep adalah kata yang menyatakan abstraksi dari gejala-gejala tertentu. Cara menjelaskan konsep adalah dengan definisi. Adapun kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

#### a. Penggabungan Kelurahan

Konsep Penggabungan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu proses, cara, perbuatan menggabungkan. Dalam hal ini objek

---

<sup>34</sup>Amiruddin - Zainal Asikin, *Op.cit*, hlm. 47.

dari penggabungan adalah Kelurahan yang berada di Kecamatan di Kota Payakumbuh. Didalam Peraturan Daerah Nomor 7 tahun 2013 yang dimaksud dengan penggabungan Kelurahan adalah penyatuan dua Kelurahan atau lebih menjadi satu kelurahan baru.

b. Efektifitas

Manurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “KBBI”, efektifitas ialah daya guna, keaktifan serta adanya kesesuaian dalam suatu kegiatan antara seseorang yang melaksanakan tugas dengan tujuan yang ingin dicapai. Adapun konsep efektifitas di dalam tulisan ini adalah terkait dengan dampak penggabungan Kelurahan terhadap efektifitas kualitas pelayanan publik ti tingkat Kelurahan<sup>35</sup>.

c. Pelayanan Publik

Dalam arti konsep pelayanan berarti membicarakan tentang cara yang dilakukan untuk memberikan servis atau jasa kepada orang yang membutuhkan, sedangkan kata publik berasal dari bahasa Inggris, yakni *public* berarti masyarakat, umum, rakyat umum, orang banyak dan keperluan umum.<sup>36</sup> Kemudian dalam Bahasa Indonesia, publik berarti orang banyak (umum).<sup>37</sup> Dengan demikian, pelayanan publik merupakan kegiatan membantu masyarakat (*stakeholders*) dalam rangka memperoleh *servis* dan *advis* yang terkait dengan kepentingan umum (orang banyak).<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup><https://kbbi.web.id/efektivitas>

<sup>36</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 455.

<sup>37</sup>*Ibid.* hlm. 706.

<sup>38</sup>SF. Marbun, 2013, *Hukum Administrasi Negara II*, FH UII Press, Jakarta, hlm. 7.

Pelayanan publik dalam fokus tesis ini menitikberatkan kepada kualitas pelayanan publik pada Kelurahan hasil penggabungan berdasarkan jenis-jenis pelayanan yang berada di tingkat Kelurahan yang dijabarkan lebih luas melalui Peraturan Walikota Payakumbuh. Nomor : 130.14/WK-PYK/2019 tentang Pelimpahan sebagian kewenangan Walikota kepada Camat di Kota Payakumbuh.

## **G. METODE PENELITIAN**

Istilah “Metodologi” berasal dari kata “Metode. Metode sendiri berasal dari kata *methodos* (Yunani) yang dimaksud adalah cara atau menuju suatu jalan<sup>39</sup>. Penulisan ini pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian dan untuk tercapainya tujuan dan manfaat penulisan sebagaimana yang telah ditetapkan maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan, yang terdiri dari:

### **1. Lokus Penelitian**

Lokus penelitian adalah tempat lokasi melakukan penelitian guna memperoleh data penelitian. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Payakumbuh. Provinsi Sumatera Barat. Alasan peneliti memilih Kota Payakumbuh sebagai lokus penelitian ialah kondisi Kelurahan di Kota Payakumbuh yang berjumlah 76 Kelurahan sehingga dilaksanakan penataan Kelurahan dengan cara penggabungan Kelurahan. Hal tersebut menjadi menarik ketika ada suatu daerah melaksanakan penggabungan daerah/wilayah dimana selama ini dan

---

<sup>39</sup> Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum : Filsafat, Teori dan Praktif*, Rajawali Pers, Depok, 2018, Hlm. 148

sampai dengan saat ini pemerintah biasanya gencar melaksanakan pemekaran daerah/wilayah.

## 2. Metode pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan empiris (yuridis sosiologis) yaitu merupakan metode pendekatan masalah yang dilakukan dengan mempelajari hukum positif dari suatu objek penelitian dan melihat penerapan prakteknya di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti dan mengumpulkan data primer yang diperoleh langsung dari narasumber.

Dalam hal ini, penelitian ingin melihat bagaimana Implementasi/pelaksanaan serta dampak dari penerapan penggabungan Kelurahan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik tingkat Kelurahan Kota Payakumbuh.

## 3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dimana dari hasil penelitian diharapkan akan diperoleh gambaran atau lukisan faktual mengenai keadaan objek yang diteliti dengan maksud untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.<sup>40</sup>

Dalam penelitian ini, penulis berusaha mendeskripsikan atau menggambarkan bagaimana Implementasi/penerapan penggabungan Kelurahan berdasarkan peraturan perundang-undangan serta dampaknya terhadap penyelenggaraan pelayanan publik tingkat Kelurahan di Kota Payakumbuh.

---

<sup>40</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 10.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini digunakan dua data, yaitu :

##### a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari objek penelitian yang terkait dengan fokus dalam tesis ini. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.<sup>41</sup> Data tersebut diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat. Terkait dengan pelaksanaan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh, data Primer didapat melalui wawancara pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh, Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah Kota Payakumbuh, Kelurahan yang mengalami penggabungan serta beberapa responden dari unsur masyarakat. Adapun bahan yang dihimpun berupa proses pelaksanaan penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh serta efektifitas penggabungan Kelurahan terhadap kualitas pelayanan publik.

##### b. Data Sekunder

Data sekunder antara lain, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan seterusnya.<sup>42</sup> Data tersebut berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Berkaitan dengan penelitian ini bahan hukum tersebut terdiri sebagai berikut:

---

<sup>41</sup>*Op.cit.*, hlm. 11.

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 12.

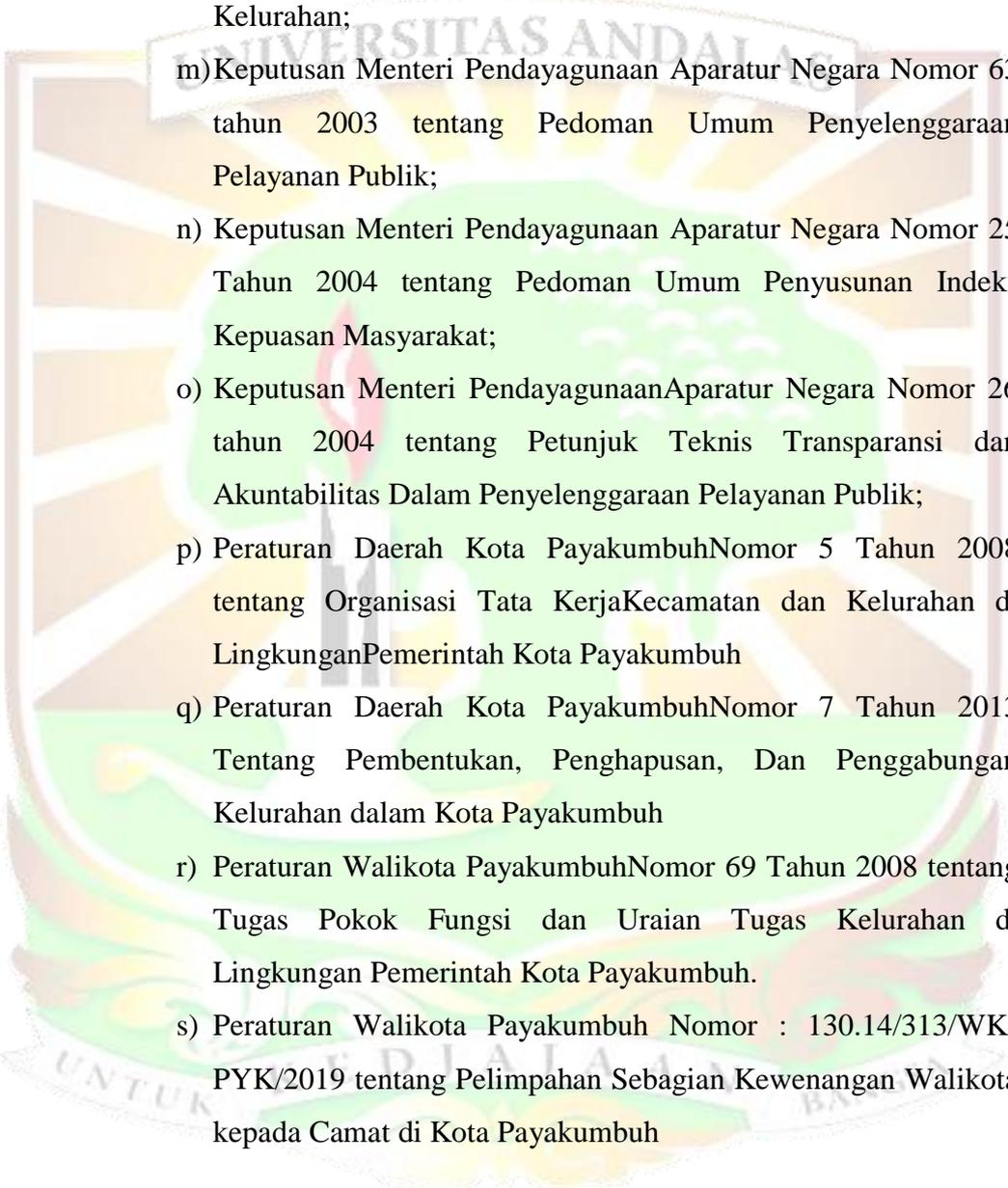
### 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh Pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu.<sup>43</sup> Secara sederhana, bahan hukum primer merupakan semua ketentuan yang ada yang berkaitan dengan pokok pembahasan dalam bentuk Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

- a) Undang-undang Dasar 1945;
- b) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
- c) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- e) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah;
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018 Tentang Kecamatan;
- j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Kelurahan;

---

<sup>43</sup>Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT.RajaGrafindoPersada, Jakarta, hlm. 113.

- 
- k) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan;
  - l) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2015 Tentang Evaluasi Perkembangan Desa Dan Kelurahan;
  - m) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
  - n) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat;
  - o) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 26 tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
  - p) Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Payakumbuh
  - q) Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh
  - r) Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor 69 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok Fungsi dan Uraian Tugas Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Payakumbuh.
  - s) Peraturan Walikota Payakumbuh Nomor : 130.14/313/WK-PYK/2019 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota kepada Camat di Kota Payakumbuh

## 2) *Bahan hukum sekunder*

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keterangan-

keterangan mengenai peraturan perundang-undangan.<sup>44</sup>Bahan hukum tersebut bersumber dari:

- a) Buku-buku;
- b) Tulisan ilmiah dan makalah;
- c) Teori dan pendapat pakar;
- d) Hasil penelitian yang sebelumnya dan lain-lain.

### 3) *Bahan hukum tersier*

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>45</sup> Bahan hukum tersier itu berupa :

- a) Kamus-kamus hukum;
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Data tersebut didapat dengan melakukan Penelitian Kepustakaan (*library research*) di:

- a) Perpustakaan Bung Hatta Kota Bukittinggi;
- b) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- c) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas;
- d) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumbar;
- e) Bahan Hukum dari koleksi pribadi;
- f) Situs-situs ilmu hukum dari internet.

### 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data-data penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

---

<sup>44</sup>*Ibid.*, hlm. 112.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hlm. 114.

### a. Wawancara

Dalam kegiatan pengumpulan data penulis menggunakan teknik wawancara. Wawancara adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).<sup>46</sup>

Wawancara yang penulis lakukan adalah wawancara yang semi terstruktur, maksudnya wawancara yang menggunakan daftar pertanyaan yang telah ada dan sesuai dengan rumusan masalah selanjutnya diajukan pada responden kemudian dimungkinkan berkembang pada pertanyaan lainnya dalam rangka mengumpulkan data yang valid. Adapun pihak yang terlibat dan menjadi responden dalam fokus tesis ini adalah Bagian Hukum/Pemerintahan Setdako Payakumbuh, ASN Kelurahan, ASN Organisasi Perangkat Daerah terkait, masyarakat dan unsur terkait lainnya.

### b. Kuisisioner

Kuisisioner adalah daftar pertanyaan tertulis yang telah disusun sebelumnya. Pertanyaan-pertanyaan yang terdapat dalam kuisisioner, atau daftar pertanyaan tersebut cukup terperinci dan lengkap dan biasanya sudah menyediakan pilihan jawaban (kuisisioner tertutup) atau memberikan kesempatan responden menjawab secara bebas (kuisisioner terbuka).

---

<sup>46</sup>Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 193–194.

Penyebaran kuesioner dapat dilakukan dengan beberapa cara seperti penyerahan kuesioner secara pribadi, melalui surat, dan melalui email. Masing-masing cara ini memiliki kelebihan dan kelemahan, seperti kuesioner yang diserahkan secara pribadi dapat membangun hubungan dan memotivasi responden, lebih murah jika pemberiannya dilakukan langsung dalam satu kelompok, respon cukup tinggi. Namun kelemahannya adalah organisasi tertentu kemungkinan menolak memberikan waktu untuk survey dengan calon responden yang dikumpulkan untuk tujuan tersebut. Namun demikian penulis dalam hal ini melakukan pendekatan terhadap pimpinan organisasi/Kelurahan yang menjadi sampel penelitian agar masyarakat maupun aparatur Kelurahan bersedia menjadi responden.

#### *c. Studi Dokumen*

Untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan studi dokumen dengan cara mengumpulkan dan mempelajari bahan perpustakaan berupa Peraturan Perundang-Undangan, buku-buku serta hasil penelitian karya ilmiah para sarjana yang berhubungan dan berkaitan dengan tema dalam tesis ini.

### 6. Metode Pengolahan dan Analisis Data

#### a. Metode Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan di lapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-

aturan hukum. Tahap pengolahan data yang penulis gunakan adalah *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian maupun keseragaman data yang diterima atau yang didapatkan oleh penulis.<sup>47</sup>

#### b. Metode Analisis Data

Setelah data yang diperoleh tersebut diolah maka selanjutnya penulis menganalisis data tersebut secara kualitatif. Analisis data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang berasal dari pandangan para pakar, Peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup>SoerjonoSoekanto, *Op. Cit*, hlm. 264.

<sup>48</sup>Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009  
Hlm. 26.