

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Tujuan Negara Republik Indonesia sebagai mana yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai tujuan negara tersebut di atas, maka disusunlah pemerintahan serara bertingkat yang dibagi menjadi Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Kedudukan Pemerintahan Daerah ditetapkan dalam UUD 1945 sebagaimana pasal 18 yang berbunyi :

1. 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.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Makna dari kaidah Pasal 18 UUD 1945 yang secara konstitusional pemencaran kekuasaan dilakukan melalui badan-badan publik satuan pemerintahan di daerah dalam wujud desentralisasi teritorial, yang mempunyai kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Pemencaran kekuasaan ini merupakan pembagian wewenang pada lapangan administrasi Negara serta pada lapangan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan tugas dan fungsi serta wewenang Pemerintah Daerah, maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah sebagaimana yang tercantum pada Pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tersebut di atas adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.<sup>1</sup>

Penerapan otonomi daerah bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>2</sup>

Adapun salah satu azas yang dapat diterapkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD adalah desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu program dari pemerintah dalam rangka pembagian kekuasaan negara (secara vertikal) dengan membentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahannya yang diatur kemudian dalam Undang-Undang. Dengan adanya

---

<sup>1</sup> Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hal : 30

<sup>2</sup> HAW. Widjaja. 2007. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal : 133

desentralisasi ini, kemudian terdapat pemerintah pusat di satu sisi dan pemerintah daerah di sisi lain yang hubungan di antara keduanya dibingkai dalam sistem negara kesatuan. Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi, yang bentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang yang mengaturnya.<sup>3</sup>

Dengan diberikannya kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai pembayar pajak atas jasa pelayanan yang disediakan pemerintah daerah.<sup>4</sup>

Dalam kaitannya dengan otonomi daerah maka azas desentralisasi sebagaimana disebutkan dalam konsep di atas menggambarkan bahwa pemerintah daerah memperoleh kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya namun masih dalam kerangka Negara Republik Kesatuan Indonesia diantaranya adalah untuk meningkatkan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Sedangkan pengertian pemerintah daerah sebagaimana tercantum sebelumnya dalam Pasal 1 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, diganti dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 dalam Pasal 1 ayat (3) yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan

---

<sup>3</sup> Yudoyono, Bambang, 2003, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparat Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

<sup>4</sup> Ibid

Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara struktural dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.<sup>5</sup>

Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan pula bahwa Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan daerah dan masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, dan dalam ayat (2) disebutkan pula bahwa Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

---

<sup>5</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan\\_daerah\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Pemerintahan_daerah_di_Indonesia), diakses tanggal 26/06/2015

Berdasarkan hal di atas diketahui bahwa pemerintahan daerah dibagi ke dalam 2 (dua) yaitu Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Kemudian masing-masing pemerintahan daerah tersebut memiliki pemerintah daerah sendiri dan pembentukannya melalui Undang-Undang.

Dalam hal urusan pemerintahan pada Pasal 9 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa :

1. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
2. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
3. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan hal di atas diketahui bahwa urusan pemerintahan terdiri atas 3 (tiga) yaitu : 1) urusan pemerintahan absolute yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, 2) urusan pemerintahan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah yaitu pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota, sekaligus hal ini menjadi dasar dalam

pelaksanaan otonomi daerah, dan 3) urusan pemerintahan umum yang sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adapun urusan pemerintahan absolut diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yaitu : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah diatur pada Pasal 11 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu :

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Urusan wajib dan pilihan yang menjadi urusan pemerintahan konkuren di atur dalam pasal 12 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;

- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

(2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;
- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

(3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat

(1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;

- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi

Berdasarkan penjelasan di atas, pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi dan prakarsa masyarakat di daerah setempat disertai dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya alam secara adil melalui perimbangan pusat dan daerah.

Menurut Ryaas Rasyid pemerintahan memiliki 4 (empat) fungsi yaitu yaitu pelayanan (*public service*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*).<sup>6</sup> Fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah selanjutnya menjalankan fungsinya dengan baik, maka tugas-tugas pokok dapat terlaksana dengan baik seperti pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.

Kemudian menurut Ryaas Rasyid lagi, pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan

---

<sup>6</sup> Muhadam Labolo, 2010, *Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian, teori, Konsep, dan Pengembangannya*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 32

pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.<sup>7</sup>

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Reformasi dilakukan untuk mewujudkan aparatur negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam memberantas praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan pelayanan yang prima sebagaimana diharapkan masyarakat. Agar harapan tersebut dapat menjadi kenyataan maka dituntut adanya suatu sikap aparatur yang baik, integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi.

Dengan meminjam konsep Grindle dan Thomas (1991:4), kebijakan (*policy*) reformasi pelayanan publik itu haruslah diarahkan untuk mencermati dan membenahi berbagai kesalahan kebijakan di masa lalu maupun kebijakan yang berlaku sekarang serta mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada. Reformasi pelayanan publik itu harus menjangkau perubahan yang mendasar dalam rutinitas

---

<sup>7</sup> Haryanto, Dkk, 1997, *Fungsi-fungsi Pemerintahan*, Badan DIKLAT Depdagri, Jakarta, hal : 73

kerja administrasi, budaya birokrasi, dan prosedur kerja instansi pemerintah guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kerakyatan pada birokrasi publik. Dengan mempertimbangkan isu-isu sentral, tuntutan, kritik dan keluhan masyarakat akan buruknya kualitas pelayanan publik, maka kiranya perlu mereformasi kemampuan pemerintah dalam mengatur penyediaan jasa pelayanan publik. Beragam pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada warga masyarakat, mutlak harus menjadi mindset bagi setiap penyelenggara pelayanan publik. Dilihat dari perspektif *governance*, reformasi di sektor pelayanan publik itu dapat kita pandang sebagai upaya mengubah paradigma atau model yang selama ini dipakai dalam memerintah masyarakat (*modes of governing society*). Hal ini dimaksudkan agar dalam lingkungan yang cenderung terus berubah lembaga penyelenggara pelayanan publik itu tetap relevan, memiliki kinerja yang tinggi, efisien dan mampu menjawab beragam tantangan baru yang terus menggelinding.<sup>8</sup>

Paradigma baru administrasi negara, menyebabkan pola hubungan antara negara dengan masyarakat, yang lebih menekankan kepada kepentingan masyarakat. Akibatnya institusi negara dituntut untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih baik dan lebih demokratis. Berkait dengan perjalanan demokratisasi yang berlangsung di Indonesia memberikan pelajaran yang berharga bagi pemerintah (birokrasi) dan warga negara (*citizen*). Wajah dan sosok birokrasi penyelenggara pelayanan publik kini mengalami perubahan dari birokrasi yang kaku berorientasi ke atas menuju ke arah birokrasi yang lebih demokratis, responsif, transparan, non partisan. Birokrasi penyelenggara pelayanan publik tidak dapat lagi menempatkan diri sebagai sosok institusi yang

---

<sup>8</sup> Endang Larasati, *REFORMASI PELAYANAN PUBLIK (PUBLIC SERVICES REFORM) DAN PARTISIPASI PUBLIK*, artikel, eprint.undip.ac.id

angkuh dan tak tersentuh oleh kritik dari pihak luar birokrasi. Dalam model new public service, yang merupakan paradigma baru dalam penyelenggaraan pelayanan publik seperti tersebut diatas, kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik dilandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara, Dasar teoritis kebijakan pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *New Public Service* sebagaimana didiskusikan di atas adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas birokrasi pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam kebijakan pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Di samping itu, pelayanan publik dalam paradigma baru ini harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoritis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membeda-bedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.<sup>9</sup>

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah sejak tahun 2001 dengan tujuan menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan

---

<sup>9</sup> Ibid

untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah<sup>10</sup>, telah membawa perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan itu adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat pemerintahan di daerah diharapkan dapat mengelola dan menyelenggaraan pelayanan dengan lebih baik dari sebelumnya sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat.

Namun dibalik itu semua telah muncul suatu pemikiran yang positif yaitu munculnya ide serta tentang pemikiran dasar yang menimbulkan reformasi total dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tujuan utama dari reformasi adalah untuk menciptakan masyarakat sipil (*civil society*) dalam kehidupan pemerintahan, bermasyarakat dan bernegara yang memiliki nilai-nilai *good governance* serta menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, sikap keterbukaan, kejujuran dan keadilan yang berorientasi kepada rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.<sup>11</sup>

Dalam hal lemahnya pelayanan publik, terdapat beberapa persoalan utama yang merupakan bagian dari sejarah masa lalu bangsa Indonesia. Efeknya masih dapat dirasakan oleh masyarakat Indonesia yang hidup pada masa sekarang ini, Persoalan lemahnya pelayanan publik merupakan indikator penyebab terjadinya krisis multidimensi yang masih melanda bangsa Indonesia hingga saat ini. Ketika permasalahan tersebut diidentifikasi, maka akar dari permasalahan tersebut bermuara kepada terjadinya pendangkalan partisipasi rakyat dalam program pembangunan daerah serta semakin melemahnya posisi nilai tawar rakyat dalam

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2 ayat (3)

<sup>11</sup> Rido Afriandi, 2013, **PERANAN KELURAHAN KAMPONG PONDOK KECAMATAN PADANG BARAT DALAM MENUNJANG PEMBANGUNAN DI KOTA PADANG**, Artikel/Jurnal, Universitas Bung Hatta, Padang.

hal perencanaan dan pengambilan keputusan yang melibatkan kehidupan rakyat. Dalam konteks membangun pelayanan publik yang berkualitas rakyat selain dijadikan sebagai subjek dalam kehidupan demokrasi juga bukan menjadi subjek didalam pembangunan.

Untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka peran optimalisasi pelayanan kepada masyarakat perlu ditingkatkan terutama terhadap masyarakat lapisan bawah (*Grass Roots*). Maka ujung tombak atau struktur terdepan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dipelosok-pelosok seluruh Indonesia adalah kelurahan dan desa.

Kelurahan merupakan dasar dari satuan pemerintahan yang terkecil dari suatu komunitas pemerintahan negara. Sehingga boleh dikatakan bahwa keberhasilan dalam melakukan pembangunan juga tergantung dari sejauh mana partisipasi masyarakat setempat beserta aparatur pemerintahan kelurahan dalam perencanaan pembangunan tersebut. Dalam arti masyarakat harus ikut berpartisipasi dan diberi kepercayaan dan kewenangan yang cukup dalam mengurus rumah tangga kelurahannya, sehingga bisa mandiri dan sesuai dengan potensi dan sumber daya yang dimiliki daerah tersebut.

Kelurahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 229. Kedudukan kelurahan menurut Undang-Undang tersebut merupakan instansi yang bertugas membantu Camat dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota. Pada Pasal 229 ayat (4) disebutkan bahwa Lurah mempunyai tugas membantu Camat dalam :

- a. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. Melakukan pemberdayaan masyarakat;
- c. Melaksanakan pelayanan masyarakat;

- d. Memelihara ketentraman dan ketertiban umum;
- e. Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum ;
- f. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat ; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang disebutkan diatas maka para aparatur pemerintah kelurahan juga berperan sebagai pelayan masyarakat dalam urusan-urusan administrasi dan kependudukan yang menjadi wewenang dari pihak kelurahan. Namun hingga saat ini pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat, terkadang masih sulit untuk dapat diakses langsung oleh masyarakat dan prosedur yang terkadang berbelit-belit dan sering menyulitkan masyarakat ketika harus mengurus surat atau izin tertentu di kelurahan, biaya yang tidak jelas serta terjadinya pungutan liar (pungli), saat ini menjadi cerminan sebab dan akibat rendahnya kualitas pelayanan di Indonesia.

Dimana ini juga merupakan bagian akibat dari berbagai program pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, namun saat ini masih jauh sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Selain itu juga ada kecenderungan terjadi ketidakadilan didalam pelayanan yang diberikan. Dimana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit untuk mendapat pelayanan yang baik dan berkualitas dari pihak kelurahan. Sebaliknya masyarakat yang memiliki uang akan lebih mudah dalam menyelesaikan urusannya.

Untuk itu, apabila kerap terjadi ketidakmerataan dan ketidakadilan ini, maka pelayanan yang tidak adil ini akan memunculkan potensi yang berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks untuk memperoleh pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan

tertentu dapat merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan, dimana akan timbul rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, sehingga program yang dicanangkan kurang didukung oleh masyarakat. Ditandai dengan rendahnya partisipasi publik. Sedangkan partisipasi publik merupakan salah satu parameter *good governance*.

Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat diharapkan dilakukan lebih responsif untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Paradigma pelayanan masyarakat yang telah berjalan selama ini beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih otonom dan proaktif memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan masyarakat. Diantara ciri-ciri pelayanan public yang *governance* adalah :

- a. Lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi pelayanan masyarakat.
- b. Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan aparatur kelurahan dan masyarakat sehingga masyarakat juga mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama.
- c. Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas.
- d. Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil, sesuai dengan masukan atau aspirasi yang diharapkan masyarakat.
- e. Lebih mengutamakan pelayanan apa yang diinginkan oleh masyarakat.

- f. Memberi akses kepada masyarakat dan responsif terhadap pendapat dari masyarakat tentang pelayanan yang diterimanya.<sup>12</sup>

Namun dilain pihak, pelayanan yang diberikan oleh aparaturn pemerintahan kepada masyarakat diharapkan diawali dengan kebijakan baik secara makro dan mikro untuk dijadikan landasan dalam bertindak diantaranya memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, memiliki perencanaan dalam pengambilan keputusan, memiliki tujuan sosial dalam kehidupan bermasyarakat, dituntut untuk akuntabel dan transparan kepada masyarakat, memiliki standarisasi pelayanan yang baik pada masyarakat.<sup>13</sup>

Untuk mengakomodir aspirasi masyarakat yang terus berkembang serta dalam menghadapi perubahan yang terjadi baik dalam lingkungan nasional maupun lingkungan internasional yang secara langsung akan berpengaruh pada roda pemerintahan dan pelaksanaan program pembangunan di negara kita, maka diperlukan adanya suatu pemerintahan kelurahan yang tangguh dan didukung oleh sistem dan mekanisme kerja yang profesional dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pemerintahan kelurahan harus benar-benar siap dan mampu untuk mengelola setiap potensi yang ada dalam lingkungan masyarakat untuk dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Pemerintah kelurahan juga harus cepat dan tanggap dalam memperhatikan segala sesuatu yang menjadi kebutuhan warga masyarakatnya. Diharapkan dengan terciptanya pemerintahan kelurahan yang tangguh dan mandiri yang dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan dapat mewujudkan program-program

---

<sup>12</sup> Rofic Macapuas, *Pemberdayaan Pemerintah Kelurahan Dalam Rangka Pelayanan Masyarakat (Suatu Studi di Kelurahan Bahoi Kecamatan Tagulandang Kabupaten SITARO)*, Artikel.

<sup>13</sup> Ibid

pembangunan yang terencana secara efektif dan efisien yang pada akhirnya diharapkan dapat mewujudkan cita-cita masyarakat yang adil dan sejahtera.

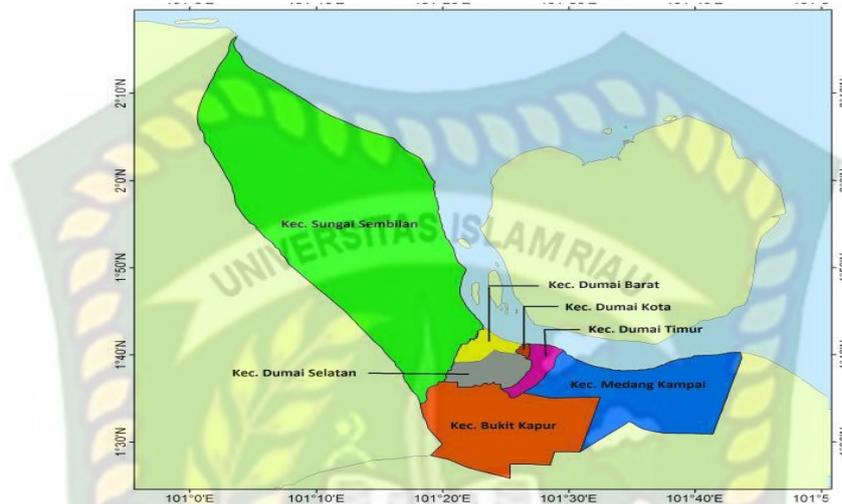
Konsep pemberdayaan pemerintah kelurahan ini dapat dilaksanakan melalui program peningkatan kualitas atau kemampuan aparat pemerintahan setempat. Hal ini sangat penting mengingat kelurahan atau desa merupakan unit pemerintahan yang terkecil dalam tata pemerintahan yang ada dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan langsung berhubungan dengan masyarakatnya. Dengan demikian diharapkan bahwa aparat pemerintahan khususnya pada tingkat kelurahan dapat meningkatkan pelayanan yang baik dan berkualitas kepada masyarakat.

Sekarang ini kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat telah mengalami penurunan kualitas dan perlu diadakan perbaikan, bila dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan (tidak diskriminatif) maka pelayanan yang diberikan masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat dan masih memiliki berbagai kelemahan.

Propinsi Riau merupakan salah satu daerah otonom yang ada di Indonesia dengan luas wilayah 107.932,71 Km<sup>2</sup> yang membentang dari lereng Bukit Barisan hingga Selat Malaka, yang membuat provinsi Riau berada pada jalur yang sangat strategis karena terletak pada jalur perdagangan Regional dan Internasional di kawasan ASEAN. Dengan jumlah penduduk menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Riau sebanyak 5.543.031 jiwa, dengan jumlah Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota sebanyak 12 (dua belas) Kabupaten/Kota. Salah satu Kabupaten/Kota yang saat ini sedang berkembang adalah Kota Dumai.

Kota Dumai merupakan Pemerintah Daerah otonom yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1999 tanggal 20 April 1999.

Hingga saat ini Kota Dumai memiliki 7 (tujuh) Kecamatan dan 33 Kelurahan dengan luas wilayah mencapai 1.727,38 Km<sup>2</sup>.



Gambar 1.1. Peta Kota Dumai

Dalam perjalanannya, sehubungan dengan perkembangan Kota Dumai pada umumnya serta salah satu Kecamatan terluas di Kota Dumai saat itu yaitu Kecamatan Bukit Kapur pada khususnya, dan dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat, dipandang perlu meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat dan dengan memperhatikan perkembangan jumlah penduduk, luas wilayah, sosial budaya, dan meningkatkan beban tugas serta volume kerja di bidang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat di Kecamatan Bukit Kapur tersebut, maka perlu dilakukan pemekaran wilayah Kecamatan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 3 tahun 2001 tentang “Pembentukan Kecamatan Sungai Sembilan dan Kecamatan Medang Kampai”, maka Kecamatan Bukit Kapur secara resmi di mekarkan dengan menambah 2 (dua) Kecamatan Baru yaitu Kecamatan Sungai Sembilan dan Kecamatan Medang

Kampai yang dikukuhkan pada tanggal 31 Januari 2001. Dengan Dibentuknya Kecamatan Sungai Sembilan sekaligus dibentuknya dengan lima Kelurahan diantaranya yaitu Kelurahan Bangsal Aceh, Kelurahan Lubuk Gaung, Kelurahan Tanjung Penyembal, Kelurahan Basilam Baru dan Kelurahan Batu Teritip.

Kelurahan Batu Teritip merupakan salah satu Pemerintah Kelurahan yang ada di Kota Dumai Provinsi Riau yang berada di wilayah Kecamatan Sungai Sembilan. Kelurahan Batu Teritip merupakan wilayah Kelurahan di Kota Dumai yang terletak di daerah perbatasan antara Kota Dumai dengan Kabupaten Rokan Hilir. Pada awalnya Kelurahan Batu Teritip bernama Desa Batu Teritip yang termasuk di wilayah Kecamatan Bukit Kapur. Namun dalam rangka peningkatan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien, maka dipandang perlu untuk merubah status Desa yang ada di Kota Dumai menjadi Kelurahan yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Dumai Nomor 18 Tahun 2000 tentang “Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan.” Dengan ditetapkannya status Desa menjadi Kelurahan maka kewenangan Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum berubah menjadi kewenangan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kota dibawah Kecamatan.

Sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 229, status Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai merupakan instansi yang akan bertugas membantu Camat dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Walikota yang salah satunya adalah melaksanakan pelayanan masyarakat, bukan lagi sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah seperti yang diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah.

Kondisi infrastruktur di Kelurahan Batu Teritip masih belum memadai dimana kondisi jalan penghubung antara wilayah kelurahan dengan pusat pemerintah Kecamatan masih dalam kondisi yang tidak baik dimana satu-satunya jalan darat penghubung hanya dapat dilewati saat musim kering, namun saat musim hujan tiba sama sekali tidak dapat dilewati. Untuk itu, jalur laut menjadi alternatif penghubung masyarakat ke pusat pemerintahan saat ini. Hal ini menjadikan wilayah Kelurahan Batu Teritip sangat terisolir.

Kemudian fasilitas penunjang lainnya seperti inventaris dan teknologi seperti komputer dan printer untuk kepentingan administrasi sudah cukup memadai namun instalasi listrik dari PLN belum tersedia sehingga aliran listrik masih dari *genset*. Selanjutnya dari sisi etika organisasi, metode dan standar pelayanan sudah tersusun dalam *System Operating Procedure (SOP)* yang jelas. Sementara dana yang diperlukan dalam kegiatan operasional pelayanan belum sepenuhnya tersedia secara cukup, mengingat besarnya biaya yang dibutuhkan untuk transportasi ke pusat pemerintah Kecamatan melalui jalur laut jika kondisi jalan darat tidak memungkinkan untuk dilewati karena musim hujan yang menyebabkan kondisi jalan sangat berlumpur dan tidak dapat dilewati, sehingga proses pengurusan tidak dapat dilakukan setiap saat secara cepat. Kondisi ini tentu saja dapat menghambat proses pelayanan publik kepada masyarakat. Namun Pemerintah kelurahan tetap berupaya melakukan kegiatan rutin kelurahan khususnya dalam pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, aparatur Kelurahan mengacu pada Peraturan Walikota Dumai Nomor 43 Tahun 2008 tentang Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Kecamatan dan Kelurahan bagian kedua mulai dari Pasal 15 sampai dengan Pasal 23.

Adapun jenis pelayanan umum untuk masyarakat yang disediakan oleh Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai adalah :

1. Surat Pengantar Pembuatan KTP
2. Surat Pengantar Akte Kelahiran
3. Surat Keterangan Domisili
4. Surat Pengantar Nikah
5. Surat Keterangan Sudah/Belum Menikah
6. Surat Keterangan Tidak Mampu
7. Surat Keterangan Pindah Penduduk
8. Surat Pengantar Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
9. Surat Keterangan Duda/Janda
10. Surat Keterangan Kematian
11. Surat Pengantar Calon Tenaga Kerja
12. Surat Keterangan Tanah
13. Surat Izin Keramaian
14. Legalisir
15. Surat Keterangan Usaha

Berdasarkan data pada tahun 2014 jumlah masyarakat yang melakukan pengurusan di Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai dapat dilihat pada tabel 1.1.

Dalam kaitannya dengan pembuatan KTP elektronik, fasilitas yang diperlukan untuk proses pembuatan di kelurahan Batu Teritip belum tersedia, sehingga pengurusan masih berada di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Dumai yang letaknya jauh dari lokasi kelurahan sehingga membutuhkan waktu pengurusan yang relative lebih lama.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Masyarakat Yang Melakukan Pengurusan**  
**Layanan Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan**  
**Kota Dumai Tahun 2014**

No	Jenis Layanan	Out Come Service (Orang)
1	Pembuatan E-KTP	54
2	Surat Pengantar Pembuatan Akte Kelahiran	25
3	Surat Pengantar Nikah	10
4	Surat Keterangan Sudah/Belum Menikah	5
5	Surat Keterangan Pindah	5
6	Surat Keterangan Tidak Mampu	20
7	Legalisir	15
8	Layanan Lainnya	4
<b>Total</b>		<b>138</b>

*Sumber : Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sembilan Sembilan Kota Dumai Tahun 2014*

Ditinjau dari aspek ketersediaan sumber daya manusia dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat diperlukan aparat pemerintah kelurahan yang memadai dan mencukupi. Adapun jumlah aparat pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai dapat dilihat pada tabel 1.2.

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Aparatur Pemerintah Kelurahan Batu Teritip**  
**Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai**  
**Tahun 2014**

No	Jabatan	Jumlah
1	Lurah	1
2	Sekretaris	1
3	Ka. Seksi Pemerintahan	-
4	Ka. Seksi Kesejahteraan Sosial	-
5	Ka. Seksi Pemberdayaan Masyarakat	1
6	Ka. Seksi Ketentraman dan Ketertiban	-
7	Staf	3
<b>Total</b>		<b>6</b>

*Sumber : Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sembilan Sembilan Kota Dumai Tahun 2014*

Berdasarkan data jumlah aparatur kelurahan seperti pada tabel 1.2 di atas jelas terlihat bahwa jumlah sumber daya manusia yang mengurus urusan pelayanan umum kepada masyarakat masih sangat kurang, terlihat jabatan kepala seksi yang mengurus bidang hanya terdapat 1 (satu) orang sementara jabatan kepala seksi yang mengurus bidang lainnya belum ada. Dimana secara struktural jumlah Kepala Seksi yang diperlukan untuk mengurus urusan Pemerintah Kelurahan adalah sebanyak 4 (empat) jabatan dan 1 (satu) jabatan Sekretaris Lurah, kemudian sedikitnya staf yang dibutuhkan adalah sebanyak 5 (lima) orang untuk membantu urusan administrasi.

Berdasarkan pengamatan sementara penulis dalam hal pelayanan umum kepada masyarakat di Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai terdapat beberapa fenomena masalah sebagai berikut :

- a. Lamanya waktu pengurusan administrasi mengingat lokasi wilayah jauh dari pusat pemerintah Kecamatan dan fasilitas berupa infrastruktur/sarana jalan masih belum memadai ;
- b. Aparatur Pemerintahan yang mengurus urusan ditingkat kelurahan belum ideal dan lengkap sehingga ditemukan seorang aparat bekerja rangkap urusan ;
- c. Fasilitas pendukung pelaksanaan pelayanan masyarakat seperti listrik belum tersedia akibat masih terisolirnya lokasi atau wilayah kelurahan.
- d. Belum memadainya dana operasional yang diperlukan untuk menjalankan kegiatan operasional kelurahan sehingga frekuensi kegiatan kelurahan ke Pusat Pemerintahan Kecamatan rendah.

Berdasarkan fenomena-fenomena permasalahan diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai “ **PERANAN PEMERINTAH**

## **KELURAHAN BATU TERITIP DALAM PELAYANAN UMUM DI KECAMATAN SUNGAI SEMBILAN KOTA DUMAI “.**

### **1.2. Pembatasan Masalah**

Sehubungan dengan banyaknya jenis pelayanan publik (umum) yang disediakan oleh Pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai, maka dalam penelitian ini penulis membatasi dengan fokus penelitian pada pelayanan umum pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP).

### **1.3. Rumusan Masalah**

Salah satu fungsi pemerintahan modern yang sangat urgen adalah memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan reformasi struktural pemerintahan yakni otonomi daerah untuk menyiapkan organisasi pemerintahan lokal yang otonom dan mampu mensejahterakan masyarakat tempatan melalui praktek pelayanan publik dalam berbagai aspek.

Perubahan struktural atau reformasi struktur dalam bentuk pemekaran organisasi pemerintah juga untuk menjalankan tugas dan fungsi pelayanan yang lebih dekat serta mudah diakses oleh masyarakat kelas bawah. Karena dengan kondisi geografi yang sulit dan terisolir cenderung lebih menyulitkan masyarakat dalam berurusan.

Kelurahan Batu Teritip di Kecamatan Sungai Sembilan merupakan salah satu institusi pemerintah yang berada pada struktur pemekaran bangsa untuk lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat setempat. Namun mungkin dalam menjalankan misi pelayanan khususnya manajemen pelayanan publik yang berkualitas, diperlukan berbagai elemen pendukung.

Signifikan penelitian ini akan dikaji “ Bagaimana peranan pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai Teritip dalam pelayanan umum atau *public service* pembuatan E-KTP “.

#### **1.4. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peranan pemerintah Kelurahan Batu Teritip dalam pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP di Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat pelayanan publik (umum) pembuatan E-KTP pemerintah Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan Kota Dumai.

#### **1.5. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari adanya penelitian ini baik secara teoritis, akademis maupun praktis yaitu :

- a. Manfaat teoritis, dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan khususnya dan Ilmu Pengetahuan pada umumnya.
- b. Manfaat Akademis, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dijadikan informasi dan data sekunder bagi peneliti lain yang akan melaksanakan penelitian dengan tema yang sama di masa yang akan datang.
- c. Manfaat Praktis, penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Dumai secara umum dan Kelurahan Batu Teritip Kecamatan Sungai Sembilan khususnya dalam memformulasikan kebijakan pada masa yang akan datang.