

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sejak reformasi sampai sekarang telah terjadi tiga kali perubahan fundamental dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) sebagai upaya mengakomodasi dinamika perubahan lingkungan strategis yang terus berkembang dalam kehidupan masyarakat.<sup>1</sup>

Pemberian pelayanan publik kepada masyarakat dilakukan oleh organisasi sektor publik. Dalam hal ini, yang menjadi garda terdepan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah pemerintah daerah. Pemerintahan daerah merupakan organisasi sektor publik yang telah memiliki otonomi dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga pemerintahan daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.<sup>2</sup>

Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kerja 2 kecamatan (Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan). Kelurahan merupakan instansi pemerintahan yang mempunyai fungsi untuk

---

<sup>1</sup> Budiman Rusli. *Pelayanan Publik di Era Reformasi*. Jakarta: Rineka Cipta. 2004, hlm. 9

<sup>2</sup> Brata, Atep. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: Elex Media. Komputindo. 2004, hlm. 12

melayani administrasi kependudukan, sehingga langsung berhadapan dengan masyarakat untuk memberikan pelayanan publik. Kelurahan dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan di perkotaan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.<sup>3</sup>

Lurah diangkat oleh Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil. Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain tugas itu, Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Walikota. Urusan pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.<sup>4</sup>

Pelimpahan urusan pemerintahan, disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil. Pelimpahan urusan pemerintahan ditetapkan dalam peraturan Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri.

Dalam melaksanakan tugas, Lurah mempunyai fungsi :

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan,
2. Pemberdayaan masyarakat,
3. Pelayanan masyarakat,
4. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, pemeliharaan prasarana dan

---

<sup>3</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

<sup>4</sup> C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 24

5. Fasilitas pelayanan umum, dan pembinaan lembaga kemasyarakatan.<sup>5</sup>

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah terlebih setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintahan Daerah diberi kewenangan yang demikian luas oleh pemerintah pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya.

Berbagai isu yang muncul di kalangan masyarakat, tentang adanya penyalahgunaan kewenangan apatur pemerintahan yang bahkan menjurus kepada maladministrasi antara lain : yang paling umum adalah penundaan berlarut, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur, pengabaian kewajiban hukum, tidak transparan, kelalaian, diskriminasi, tidak profesional, atau bahkan gratifikasi untuk memperlancar proses administrasi khususnya di kelurahan, yang ternyata berpengaruh terhadap pelayanan yang diterima oleh masyarakat. Pada umumnya Pelayanan publik dapat dikategorikan efektif apabila masyarakat mendapatkan kemudahan pelayanan dengan prosedur yang singkat, cepat, tepat dan memuaskan. Sebagai konsekuensi aparaturnya kelurahan sebagai unsur aparaturnya sipil Negara sehingga salah satu tugasnya memberikan pelayanan publik kepada masyarakat di lingkungannya.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Reneka Cipta, Jakarta, 2007, hlm. 14

<sup>6</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm.

Realitas yang terjadi di lapangan banyak kasus yang terjadi tidak sesuai dengan sebagaimana pernyataan tersebut di atas. Banyak kasus yang menunjukkan perangkat kelurahan belum menjalankan tugas dan kewenangan yang dimiliki secara profesional.<sup>7</sup>

Hingga saat ini kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang menjadi penghambat fungsi penyelenggaraan pemerintah kelurahan dalam memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat. Peristiwa dan hasil penelitian di atas menunjukkan masih rendahnya kesadaran perangkat kelurahan terhadap tugas mulia yang diembannya. Sebagai instansi pemerintah yang seharusnya bertugas

melayani kepentingan publik dengan penuh dedikasi, justru menyalahgunakan kewenangannya sehingga menyebabkan pelayanan masyarakat menjadi terhambat.<sup>8</sup> Berdasarkan uraian di atas, maka penulis menetapkan judul penelitian skripsi ini adalah :

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN TERHADAP PENYALAHGUNAAN KEWENANGAN APARATUR KELURAHAN DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN PUBLIK

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang akan dibahas penulis dalam penelitian skripsi ini adalah :

---

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 25

<sup>8</sup> Brata, Atep. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Op. Cit, hlm. 12

1. Bagaimana bentuk penyalahgunaan kewenangan aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik ?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik ?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Tujuan penulis melaksanakan penelitian ini adalah untuk menganalisis tentang bentuk penyalahgunaan kewenangan aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik ; dan memahami pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik ;

Sedangkan kegunaan atau manfaat dari penelitian ini adalah, bahwa bagi penulis diharapkan dapat memberikan dan mengembangkan wawasan penulis dalam memahami tentang bentuk penyalahgunaan kewenangan aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik dan pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik

### **D. Landasan Teori**

#### **1. Teori Pelayanan Publik**

Menurut Pompe peranan pelayanan publik pada dasarnya membantu pemerintah yang sah dalam menyusun kebijakan, melaksanakan keputusan dan memberi pelayanan publik yang

menjadi tanggung jawabnya. Dalam etikanya pelayanan publik dilakukan oleh pegawai negeri yang setia pada departemen tempat mereka bekerja. *Pegawai negeri ini dapat disebut dengan pejabat publik. Pegawai negeri ini harus memiliki integritas, berperilaku adil dan jujur menjalankan tugas dengan melayani publik dengan ramah, efisien, cepat tanpa prasangka atau salah urus.*<sup>9</sup>

Sementara itu Menteri Pendayagunaan Aparat Negara dalam Keputusan No. 6 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menyatakan bahwa *“Hakikat layanan publik adalah pemberian layanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat”*. Pernyataan ini menegaskan bahwa pemerintah melalui instansi-instansi penyedia layanan publiknya bertanggung jawab memberikan layanan prima kepada masyarakat. Pernyataan layanan prima perlu digarisbawahi karena ini menyangkut standar kualitas layanan yang harus dipenuhi oleh penyedia layanan publik haruslah berkategori “prima”. Karena pada dasarnya masyarakat adalah warga negara yang harus dipenuhi hak-haknya oleh pemerintah. Dengan demikian kata “prima” ini haruslah menjadi misi yang akan menjiwai setiap unit layanan publik. Konsekuensinya, apabila kualitas layanan yang diberikan

---

<sup>9</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 63

kepada masyarakat dirasakan tidak prima, maka pada dasarnya penyedia layanan publik dianggap tidak mempunyai kinerja.<sup>10</sup>

Kata '*publik*' itu sendiri secara istilah umum dan garis besarnya dapat digolongkan dalam dua bentuk:

- a. Publik yang berada di wilayah ekstern, yaitu publik di luar lembaga, organisasi, instansi, perusahaan yang memiliki kepentingan dengan lembaga tersebut.
- b. Publik yang berada di wilayah intern, yaitu publik yang berada dalam lingkungan suatu lembaga, organisasi, instansi atau perusahaan. Misalnya seluruh karyawan dalam lembaga

tersebut adalah merupakan publik intern dari lembaga tersebut.<sup>11</sup>

Menurut Agus Dwiyanto ada beberapa kriteria dalam menentukannya. Kriteria pertama yang biasanya digunakan adalah sifat dari barang dan jasa itu sendiri. Barang dan jasa yang termasuk dalam kategori barang publik atau barang yang memiliki eksternalitas tinggi biasanya tidak dapat diselenggarakan oleh korporasi atau diserahkan kepada pasar karena mereka tidak dapat mengontrol siapa yang mengkonsumsi barang dan jasa tersebut. Sementara barang dan jasa tersebut sangat penting bagi kehidupan warga dan masyarakat luas. Misalnya, pendidikan dasar, pelayanan kesehatan preventif dan dasar, pertahanan

---

<sup>10</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 42

<sup>11</sup> Ibid., hlm. 43

negara, pembersihan pencemaran udara, dan pembangunan jalan umum. Semua pelayanan tersebut adalah pelayanan yang sangat penting dan harus disediakan oleh negara, sehingga pelayanan tersebut seharusnya menjadi bagian dari pelayanan publik.<sup>12</sup>

Kriteria kedua yang dapat digunakan untuk mendefinisikan pelayanan publik adalah tujuan dari penyediaan barang dan jasa. Penyediaan barang dan jasa yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan misi negara, walaupun barang dan jasa itu bersifat privat, dapat dikatakan sebagai pelayanan publik. Tujuan dan misi negara biasanya diatur dalam konstitusi atau peraturan perundangan

lainnya.<sup>13</sup>



IBLAM

School of Law

## 2. Teori Pengawasan

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap perusahaan mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setihap tahapan opsional perusahaan.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun

---

<sup>12</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, OpCit, hlm. 65

<sup>13</sup> Ibid.



setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja.<sup>14</sup>

Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya dilingkungan suatu organisasi/ unit kerja tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari

penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya.

Untuk itulah, fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.<sup>15</sup>

Dalam kaitannya dengan pengertian pengawasan terdapat berbagai macam pengertian. Syafiie mengidentifikasi pengertian pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> <https://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html>/diakses-26-Agustus-2020

<sup>15</sup> Ibid.

- a. Lyndal F. Urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
- b. Sondang Siagian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.
- c. George R. Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.
- d. Stephen Robbin, pengawasan adalah proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*to ensure*) jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna (*accomplished*) sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.
- e. David Granick, pengawasan pada dasarnya memiliki tiga fase yaitu; fase legislatif, fase administratif, dan fase dukungan.
- f. Abdurrahman, menguraikan ada beberapa faktor yang membantu pengawasan dan mencegah berbagai kasus penyelewengan serta penyalahgunaan wewenang, yaitu filsafat yang dianut suatu bangsa tertentu, agama yang mendasari

seorang tersebut, kebijakan yang dijalankan, anggaran pembiayaan yang mendukung, penempatan pegawai dan prosedur kerjanya, serta kemantapan koordinasi dalam organisasi.<sup>16</sup>

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam suatu karya ilmiah sangatlah penting sebagai suatu pedoman. Pedoman ini nantinya akan menjelaskan mengenai apa yang seharusnya atau yang tidak seharusnya dilakukan dalam penulisan. Dalam penulisan ini metode penelitian yang digunakan penulis adalah sebagai berikut.

### 1. Jenis Penelitian

Dalam karya tulis ini yang berjudul : “Pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap penyalahgunaan aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik”, jenis yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif dimana dalam penelitian normatif dikonsepsikan sebagai sesuatu yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 37

Penelitian yuridis normatif hanya meneliti peraturan perundang-undangan, dan mempunyai beberapa konsekuensi, dan sumber data yang digunakan berasal data sekunder.

## 2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam tulisan ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, meliputi peraturan perundangundangan, buku, situs internet, media massa, dan kamus serta data lain yang terdiri atas :

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri atas :

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang berhubungan dengan fungsi pengawasan terhadap penyalahgunaan aparatur kelurahan dalam memberikan pelayanan publik.

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus, bahan dari internet dan lain-lain yang berhubungan dengan fungsi pengawasan terhadap

penyalahgunaan aparaturn kelurahan dalam memberikan pelayanan publik.<sup>18</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam karya tulis ini adalah metode *library research* (penelitian kepustakaan), yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan fungsi pengawasan terhadap penyalahgunaan aparaturn kelurahan dalam memberikan pelayanan publik.

### 4. Analisis Data

Data primer dan data sekunder yang telah disusun secara sistematis, kemudian dianalisis dengan menggunakan metode deduktif dan induktif. Metode deduktif dilakukan dengan cara analisis dari kesimpulan umum dan generalisasi yang diuraikan menjadi contoh kongkrit atau fakta untuk menjelaskan kesimpulan,<sup>19</sup> sedangkan metode induktif dilakukan dengan cara menerjemahkan berbagai sumber yang berhubungan dengan topik dalam skripsi ini, sehingga di peroleh kesimpulan yang sesuai dengan pertanyaan penelitian.

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2006, hlm. 62

<sup>19</sup> Tommy Hendra Purwaka, *Metodologi Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2007, hlm. 55