

**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN**

**ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011**

**DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO**

**KABUPATEN WONOSOBO**

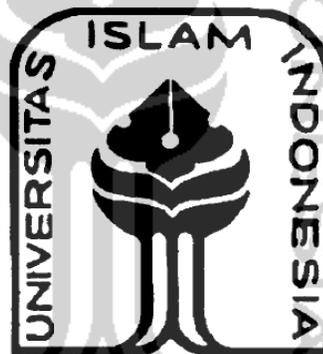
**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



الجامعة الإسلامية  
الاندونيسية

Oleh :

**CAHYO NUGROHO**

No. Mahasiswa : 08410008

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUK U M**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2012**



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR

**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011  
DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO  
KABUPATEN WONOSOBO**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada tanggal 24 April 2012 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 24 April 2012

**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

1. Ketua : Dr. Syaifuddin S.H., M.Hum. \_\_\_\_\_
2. Anggota: Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M. H, \_\_\_\_\_
3. Anggota: H. Moh. Hasyim, S.H., M.Hum \_\_\_\_\_

Mengetahui,  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan,

(Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH.)

NIP 19540612.198403.1.001

## HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

*“Allah meninggikan orang-orang yang beriman diantara kamu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat”*

**(QS. Al Mujaadilah:11)**

*“Sampaikanlah dariku walau hanya satu ayat” (HR. Bukhari)*

Ilmu pengetahuan tanpa agama sama dengan buta,  
agama tanpa ilmu pengetahuan sama dengan lumpuh.

(Albert Einstein)

Kupersembahkan Karya kecil ini untuk:

- ✓ Allah SWT.
- ✓ Rasulullah SAW,
- ✓ Agamaku,
- ✓ Ayahanda dan Ibunda Tercinta (Supratman, S.H dan Sri Padmiwiyatun, S.P.d),
- ✓ Bapak dan Ibu Dosen tercinta,
- ✓ Sahabat-sahabat terbaikku,
- ✓ Almamaterku.

## KATA PENGANTAR



Segala puji bagi Allah SWT atas segala rahmat dan ridho-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul **“IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011 DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO KABUPATEN WONOSOBO”** yang merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulisan hukum ini dapat diselesaikan karena adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Edy Suandi Hamid, M. Sc., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H, selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara yang telah membimbing penulis dalam pemilihan judul penulisan hukum.
4. Bapak Dr. Syaifuddin, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing penulisan hukum yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan kepada penulis dalam pembuatan penulisan hukum ini dengan sabar dan teliti.
5. Bapak Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA) yang telah membantu penulis dalam membuat rencana perkuliahan dan penulisan hukum ini.
6. Seluruh dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menempuh Strata-1 (satu) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

7. Ayahanda Supratman, S.H., dan Ibunda Sri Padmiwiyatun, S.P.d tercinta yang telah memberikan do'a, semangat, dan dukungannya kepada penulis hingga saat ini dan khususnya selama penulis melakukan penulisan hukum ini.
8. Bapak Kuwat, S.Sos., selaku Kepala Kelurahan Kaliwiro yang telah memberikan ijin dan memberikan bantuan kepada penulis untuk proses wawancara serta bantuan kepada penulis sehingga dapat melakukan penelitian di Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo.
9. Bapak M. Yuhri, S.Sos., M.Si selaku Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonosobo memberikan bantuan kepada penulis sehingga dapat melakukan penelitian di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonosobo.
10. Teman-temanku selama menempuh Strata-1 (satu) di Fakultas Hukum UII terutama Kelas A angkatan 2008 yang telah memberikan penulis semangat, dukungan, tenaga, dan waktu serta doanya kepada penulis saat penulis kehilangan semangat dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.

Semua pihak yang dengan segala ketulusannya telah membantu penulis sehingga penulisan hukum ini dapat berjalan dengan baik dan lancar. Penulis menyadari bahwa apa yang penulis susun ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, segala masukan dari berbagai pihak sangat penulis butuhkan untuk kesempurnaan penulisan hukum ini.

Semoga tulisan ini dapat menjadi bahan referensi bagi semua pihak yang membutuhkan.

Yogyakarta, 29 Maret 2012

Penulis

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Cahyo Nugroho
2. Tempat Lahir : Wonosobo
3. Tanggal Lahir : 11 Maret 1989
4. Jenis kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Jln. Magelang km. 5,5 Kututegal RT 10, RW 25, No. 129
7. Alamat Asal : Kaliwiro RT 01, RW 04, Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo.
8. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Nama Ayah : Supratman, S.H.  
Pekerjaan Ayah : PNS
  - b. Nama Ibu : Sri Padmiwiyatun, S.P.d  
Pekerjaan Ibu : Guru PNS  
Alamat Wali : Kaliwiro RT 01, RW 04, Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo.
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Negeri 1 Kaliwiro
  - b. SLTP : SLTP Negeri 1 Kaliwiro
  - c. SLTA : SMA Negeri 1 Kaliwiro
10. Organisasi : -
11. Prestasi : -
12. Hobby : Bola Volly, Biliard, Balap Motor.

Yogyakarta, 27 April 2012  
Yang Bersangkutan,

(Cahyo Nugroho)  
NIM. 08410008

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	
<b>HALAMAN PENGESAHAN DAN PERSETUJUAN</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>CURRICULUM VITAE</b> .....	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>viii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
<b>A. Latar Belakang Masalah</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah</b> .....	<b>12</b>
<b>C. Tujuan Penelitian</b> .....	<b>12</b>
<b>D. Tinjauan Pustaka</b> .....	<b>12</b>
1. Kajian mengenai Pemerintahan Daerah.....	<b>12</b>
2. Tugas-tugas Umum Pemerintah Daerah.....	<b>17</b>
3. Kedudukan Kelurahan dalam Struktur Pemerintahan.	<b>27</b>
<b>E. Metode Penelitian</b> .....	<b>32</b>
1. Obyek penelitian .....	<b>32</b>
2. Subyek Penelitian .....	<b>33</b>
3. Lokasi Penelitian .....	<b>33</b>

4. Jenis dan Sumber Data.....	33
5. Teknik Pengumpulan data.....	34
6. Teknik Pendekatan Penelitian.....	34
7. Analisis Data.....	35
<b>F. Sistematika Penulisan.....</b>	<b>36</b>
<b>BAB II PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH</b>	
<b>A. Prinsip-prinsip dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah</b>	<b>38</b>
<b>B. Asas-asas Pemerintahan Daerah.....</b>	<b>43</b>
<b>C. Pemerintahan daerah Otonom.....</b>	<b>51</b>
<b>D. Tugas-tugas Umum Pemerintahan.....</b>	<b>61</b>
<b>E. Tinjauan Hukum Islam mengenai Pemerintahan.....</b>	<b>67</b>
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
<b>A. Deskriptif Pemerintahan Kelurahan Kaliwiro.....</b>	<b>75</b>
<b>B. Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan.....</b>	<b>78</b>
<b>C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Pelayanan kepada Masyarakat.....</b>	<b>96</b>
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
<b>A. Kesimpulan.....</b>	<b>100</b>
<b>B. Saran.....</b>	<b>102</b>
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>103</b>
<b>Lampiran</b>	

## ABSTRAK

*Studi ini bertujuan untuk mengetahui Pelaksanaan fungsi Lurah dalam melayani masyarakat menurut Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo; termasuk pula untuk mengetahui Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi Lurah dalam pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo; Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Bagaimana pelaksanaan fungsi Lurah dalam melayani masyarakat menurut Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo?; Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi Lurah dalam pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo?; Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum Empiris. Bahan hukum penelitian ini diperoleh dari Peraturan Bupati No 17 Tahun 2008 Mengenai Tugas pokok dan fungsi serta uraian jabatan Kelurahan Kabupaten Wonosobo, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, buku-buku, jurnal, data elektronik, dan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait, kemudian diolah dengan mengurai dan menggolongkan bahan-bahan sesuai kualifikasi yang dibutuhkan dan memberikan kode-kode tertentu sesuai dengan yang diinginkan dan hasilnya disajikan dalam bentuk narasi sebagai proses untuk merumuskan suatu kesimpulan. Analisis dilakukan dengan menguraikan, membahas, menafsirkan temuan-temuan penelitian dengan perspektif atau sudut pandang tertentu. Hasil studi ini Mengenai implementasi fungsi kepala Kelurahan dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dari tahun 2009-2011 di Kelurahan Kaliwiro berperan sebagai pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kabupaten, memberikan pelayanan kepada masyarakat serta menampung segala aspirasi yang ada pada masyarakat, serta terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerinthan Daerah; Berdasarkan Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 pada Kelurahan Kaliwiro masih terdapat kekosongan jabatan pada jabatan fungsional yang mana jabatan tersebut adalah faktor terpenting dalam pengambilan aspirasi dari masyarakat di lingkungan masing-masing, sehingga dengan kekosongan jabatan tersebut mengakibatkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari kepala kelurahan belum sesuai Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008; Dengan kekosongan tersebut mengakibatkan penghambat dalam implementasi fungsi lurah dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan agar segera melakukan pengisian jabatan pada jabatan fungsional tersebut. Penelitian ini merekomendasikan hendaknya dalam menjalankan fungsinya, kepala kelurahan harus sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati No. 17 tahun 2008 dan menyampaikan aspirasi masyarakat sehingga apa yang diharapkan sesuai dengan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (good governance); Serta pada kekosongan jabatan fungsional tersebut untuk segera malakukan pengisian jabatan fungsional kepala lingkungan.*

**Kata Kunci :** *Impelementasi Tugas Pokok dan Fungsi Lurah, Tata Pemerintahan yang baik.*

**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011  
DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO  
KABUPATEN WONOSOBO**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta



No. Mahasiswa: 08410008

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2012**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011  
DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO  
KABUPATEN WONOSOBO**

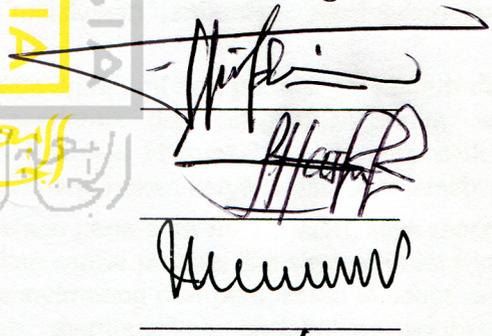
Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendararan  
pada tanggal **24 April 2012** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 24 April 2012

**Tim Penguji**

1. Ketua : Dr. Saifudin, SH., M.Hum
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH
3. Anggota : Moh. Hasyim, SH., M.Hum

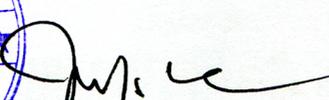
**Tanda Tangan**



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta  
Fakultas Hukum  
Dekan



  
**Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.**  
NIP. 195406121984031001

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**SKRIPSI**

**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN  
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011  
DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO  
KABUPATEN WONOSOBO**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran  
pada tanggal 24 April 2012



Yogyakarta, 20 Maret 2012  
Dosen Pembimbing Skripsi

**(Dr. Saifudin, SH., M.Hum)**  
NIK. 864100101

# SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirohman nirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **CAHYO NUGROHO**

No. Mhs : **08410008**

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI**

**PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011 DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN**

**KALIWIRO KABUPATEN WONOSOBO**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Tanggal : 01 Mei 2012

buat Pernyataan



*[Handwritten Signature]*

CAHYO NUGROHO

Tanda Tangan & Nama Terang Ybs.

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

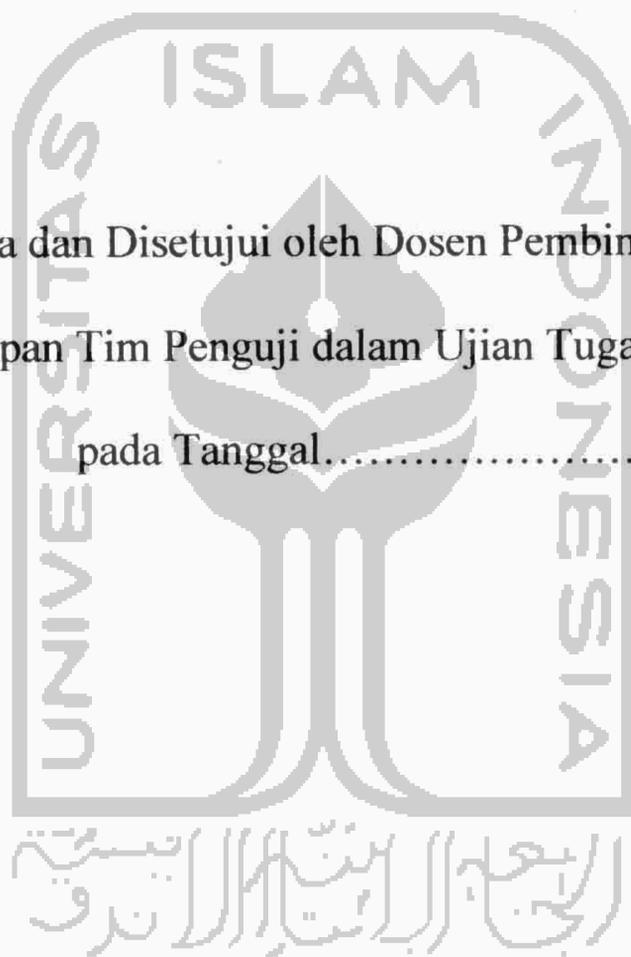
**IMPLEMENTASI FUNGSI LURAH DALAM PENYELENGGARAAN**

**ADMINISTRASI PEMERINTAHAN TAHUN 2009-2011**

**DI KELURAHAN KALIWIRO KECAMATAN KALIWIRO KABUPATEN**

**WONOSOBO**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal.....



Yogyakarta, 29 Maret 2012

Dosen Pembimbing Skripsi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Syaifuddin', written over a horizontal line.

(Dr. SYAIFUDDIN, SH. M.Hum.)  
NIP/NIK.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten di bawah Kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat. Sehubungan dengan hal tersebut, maka kelurahan tidak bisa terlepas dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten (termasuk Pembinaan dan Pengawasan Aparatnya). Kelurahan mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Camat serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Hubungan kerja Kecamatan dengan kelurahan bersifat hierarki. Pembentukan Kelurahan ditujukan untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan secara berdayaguna, berhasil guna dan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.<sup>1</sup>

Konsekuensi dari hal tersebut Pemerintah Kelurahan dituntut memiliki kemampuan yang semakin tinggi untuk menjawab tantangan tugas yang semakin berat. Karena itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan kemampuan Pemerintah

---

<sup>1</sup>Edy Soepriady, *Pemberdayaan Aparat Kelurahan*, Program Pasca Sarjana. 2001. Unpad, Bandung

Kelurahan baik kemampuan dalam mengambil Inisiatif, Prakarsa, Perencanaan, Pelaksanaan maupun Pengawasan, sehingga diperoleh kinerja pemerintah yang baik.<sup>2</sup>

Dalam upaya mewujudkan *good governance* dan *good local governance*, Pemerintah telah menetapkan agenda penciptaan tata pemerintahan yang baik di Indonesia, agenda tersebut setidaknya memiliki 5 (lima) sasaran, yaitu<sup>3</sup>:

- a. Berkurangnya secara nyata praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme di Birokrasi, yang dimulai dari jajaran pejabat yang paling atas;
- b. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan Pemerintah yang Efisien, Efektif dan Profesional Transparan serta Akuntabel;
- c. Terhapusnya peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga;
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik;
- e. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Peningkatan kualitas pelayanan ini antara lain dilakukan dengan melakukan perubahan status Desa menjadi kelurahan sesuai tuntutan pasal 126 Ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 jo. UU No 32 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan tersebut maka Desa-desa yang ada di wilayah Kotamadya dan Kotamadya Administratif berdasarkan UU No 5 Tahun 1974 ditetapkan sebagai kelurahan. Hal ini berarti bahwa di Daerah

---

<sup>2</sup>*Ibid*

<sup>3</sup>Bappenas. *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*, hal. 15

kota tidak ada lagi Desa, yang ada hanya kelurahan. Dengan demikian Desa-desa yang berada di Daerah kota harus diubah statusnya menjadi kelurahan.<sup>4</sup>

Menurut Pasal 1 huruf a UU No. 5 tahun 1974 Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>5</sup>, sedangkan menurut pasal 1 huruf b kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri.<sup>6</sup>

Perubahan ini merupakan bentuk dari peningkatan status yang diharapkan akan mampu meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat perkotaan. Dengan ditetapkan status Desa menjadi Kelurahan, kewenangan Desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat berubah menjadi wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten di bawah Kecamatan.<sup>7</sup>

Dilihat dari latar belakang diubahnya bentuk pemerintahan Desa menjadi Kelurahan bukan disebabkan karena adanya kebutuhan, tetapi karena tuntutan Perundang-undangan (*Conditio Sine Qua Non*/ syarat mutlak sesuai dengan tuntutan

---

<sup>4</sup>Pasal 126 Ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 jo. UU No 32 Tahun 2004

<sup>5</sup>Pasal 1 huruf a UU No. 5 tahun 1974

<sup>6</sup> Pasal 1 huruf b UU No. 5 tahun 1974

<sup>7</sup>Edy Soepriady, *Pemberdayaan Aparat Kelurahan,op.,cit.*, hLm. 29.

Perundang-Undangan), maka mau tidak mau, siap tidak siap, semua pemerintahan Desa yang berada di Wilayah kota harus berubah menjadi Kelurahan. Menindaklanjuti isi dari Pasal tersebut, telah ditetapkan keputusan Menteri Dalam Negeri No. 65 Tahun 1999 tentang pedoman umum mengenai pembentukan Kelurahan. KEPMENDAGRI tersebut merupakan pedoman bagi Daerah Kabupaten dan Kota mengenai pembentukan Kelurahan. Pembentukan Kelurahan diartikan sebagai pembentukan kelurahan baru sebagai akibat pemecahan, penggabungan dan atau perubahan status Desa menjadi Kelurahan.<sup>8</sup>

Perubahan status Desa menjadi Kelurahan sebagaimana ditegaskan dalam KEPMENDAGRI No. 65 Tahun 1999, adalah merupakan kebijakan atau upaya yang ditempuh pemerintah dalam rangka membentuk Kelurahan baru dengan tujuan tercapainya efektifitas dan efisiensi pelayanan kepada masyarakat.

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*.

*Good governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk

---

<sup>8</sup>KEPMENDAGRI No. 65 Tahun 1999

kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang per-orangan atau kelompok tertentu.<sup>9</sup>

Adanya perubahan dari Desa menjadi Kelurahan menurut adanya penyesuaian perangkat dari perangkat Desa menjadi perangkat Kelurahan karena dalam kedua sistem pemerintahan itu walaupun setara tetapi komponen-komponen muncul dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah kurangnya mempunyai perangkat Kelurahan yang baru untuk melayani masyarakat dengan baik. Padahal adanya perubahan status Desa menjadi Kelurahan membawa konsekuensi adanya Peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Pelayanan yang diharapkan dan menjadi tuntutan pelayanan kelurahan yaitu penyelenggaraan pemerintah lebih mengarah pada pemberian layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif.

Penyelenggaraan pemerintahan kelurahan yang profesional artinya pelayanan yang memiliki akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan (Aparatur Pemerintah). Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian tujuan dan sasaran. Sederhana, mengandung arti prosedur tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan. Kejelasan dan kepastian (Transparan) mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja dan

---

<sup>9</sup>Lalolo Krina. *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi*. hal.5.

atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran serta jadwal waktu penyelesaian pelayanan. Keterbukaan, mengandung arti semua persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan. Ketepatan waktu mengandung arti pelaksanaan pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan. Responsif lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi yang dilayani. Adaptif mengandung arti cepat menyesuaikan tuntutan apa yang tumbuh dan berkembang di lingkungan sekitarnya.<sup>10</sup>

Aparat Kelurahan sebagai Birokrat di tingkat Kelurahan dituntut untuk mampu menangani kendala-kendala yang dihadapi dalam usaha-usaha pembangunan yang digalakkan Pemerintah. Aparat Kelurahan harus mampu melaksanakan fungsi utamanya yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik, cekatan, efektif dan efisien.<sup>11</sup>

Dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pasal 127 ayat 1 bahwa kelurahan dibentuk dalam wilayah Kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kemudian, dalam ayat 2 dijelaskan bahwa kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh

---

<sup>10</sup> Joko Widodo, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah)*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001. hal.1

<sup>11</sup> *ibid.*

pelimpahan dari Bupati/Walikota. Penjelasan tersebut di atas memberikan pengertian bahwa Pemerintah Kelurahan adalah organisasi Pemerintahan yang berada di wilayah Kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang dalam pelaksanaan tugas pokoknya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.<sup>12</sup>

Dalam Peraturan Bupati Wonosobo Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Tugas Pokok dan Fungsi Serta uraian Tugas Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo disebutkan bahwa Susunan Organisasi Pemerintahan Kelurahan terdiri dari :

- a. Lurah
- b. Sekretaris Kelurahan
- c. Kepala Seksi

Membawahi : - Seksi Pemerintahan  
 - Seksi Ekonomi Dan Pembangunan  
 - Seksi Kesejahteraan Sosial  
 - Seksi Ketentraman Ketertiban

- d. Kepala Lingkungan

Sekretaris Kelurahan dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Lurah, Sekretaris Kelurahan dibantu oleh beberapa orang staf. Kepala Lingkungan merupakan jabatan non struktural yang mempunyai tugas pokok membantu pelaksanaan tugas-tugas operasional Lurah dalam wilayah kerjanya.

---

<sup>12</sup> pasal 127 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Lurah dan aparat-aparat di pemerintah kelurahan memiliki tugas pokok dan fungsi yang berat dan kompleks. Oleh karena itu birokrat di tingkat kelurahan ini dituntut untuk dapat memberikan kontribusi yang maksimal. Akan tetapi dengan adanya kekosongan jabatan fungsional yaitu tidak adanya kepala lingkungan menimbulkan persoalan apabila kerja aparat lamban dan tidak efisien dalam pelayanannya.<sup>13</sup>

Pada kenyataan dilapangan sebagaimana yang disampaikan dan diuraikan oleh Lurah di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo yang mana jabatan dari Kepala Lingkungan di Kelurahan masih terdapat kekosongan Jabatan sehingga hal demikian dapat menjadikan suatu permasalahan dalam hal pelayanan terhadap masyarakat, sehingga tidak terwujudnya pelayanan Prima yang diharapkan oleh masyarakat. yang mana jabatan Kepala Lingkungan di Kelurahan yang seharusnya di isi oleh Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Kelompok Jabatan Fungsional pada kenyataannya saat ini masih dibantu dalam pelaksanaan dilapangan oleh Kepala Dusun yang non PNS (Pegawai Negeri Sipil) dengan demikian SDM (Sumber Daya Manusia) dari Kepala Dusun tersebut sudah tertinggal jauh dari Perangkat Kelurahan yang lainnya sehingga mengakibatkan Kesenjangan-kesenjangan Jabatan dan juga Kesenjangan Kewenangan terkait dengan Tugas Pokok dan Fungsi Kepala Lingkungan serta sebagian dari kepala dusun sudah pensiun sementara pengisian kepala dusun sudah tidak dapat di isi oleh kepala dusun lagi

---

<sup>13</sup> Peraturan Bupati No.17 Tahun 2008 Tentang Tugas Pokok dan Fungsi Serta uraian Tugas Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo

karena dari perubahan desa menjadi kelurahan jabatan tersebut harusnya dijabat oleh kepala lingkungan, yang mana tugas dari Kepala Lingkungan ialah membantu dalam hal Urusan Operasional Bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di Wilayah Lingkungan Masing-masing serta dalam melaksanakan tugasnya dibantu RT dan RW sehingga dengan demikian mengakibatkan ketertinggalan Informasi dan juga Urusan-urusan yang lain seperti halnya Proyek Pembangunan.<sup>14</sup>

Dengan adanya kekosongan Jabatan tersebut mendorong Kepala Kelurahan untuk merangkap Jabatan untuk mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Lingkungan tersebut, Kewenangan Tugas Pokok dan Fungsi Dari Kepala Lingkungan menjadi dilaksanakan oleh Kepala Kelurahan, Dengan demikian penyampaian Aspirasi dari Masyarakat menjadi kurang terlayani dengan baik karena tidak adanya Kepala Lingkungan pada hakekatnya Kepala Lingkunganlah Perangkat Kelurahan yang paling dekat dengan Warga yang dalam Pelaksanaan tugasnya dibantu oleh RT dan RW sehingga dapat menjadikan sebagai Wadah penampung Aspirasi dari Masyarakat serta yang membantu dalam tugas Operasional serta hubungan dengan masyarakat, sekaligus Pelayanan Masyarakat sehingga dalam hal demikian tidak sesuai atau tidak terlaksananya salah satu prinsip dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik.<sup>15</sup>

Partisipasi (participation): setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun Perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun

---

<sup>14</sup>Wawancara dengan Bapak Lurah Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo, Di Kantor Kelurahan. (Pada Hari Senin 4 Oktober 2011 pukul 10.00 Wib.)

<sup>15</sup> Sedarmayanti, Dra., M.P.d. *Good Governance*, Mandar Maju. Bandung. hlm. 5.

melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.<sup>16</sup>

Sehingga kekosongan Jabatan tersebut mengakibatkan Manajemen Struktur Organisasi di Kelurahan menjadi kurang Kondusif Efektif dan Efisien yang mana Jabatan Kepala Kelurahan yang merangkap juga sebagai Kepala Lingkungan, hal demikian juga mengakibatkan kurang Open Manajemen dalam hal Urusan Kebijakan dan Monitoring serta Evaluasi peninjauan ke Wilayah Lingkungan karena yang Jabatan Kepala Lingkungan di rangkap oleh Kepala Kelurahan maka mengakibatkan Urusan Bidang Pemerintahan, Pembangunan serta Kemasyarakatan di Lingkungan menjadi tanpa adanya pertimbangan terlebih dahulu kepada Perangkat Kelurahan yang lain maka dengan hal demikianlah menjadikan Topdown Planing dalam hal urusan perencanaan program sehingga menjadikan Planning- planning atau Rencana- rencana Pembangunan seolah-olah menjadi direncana sendiri dan dilaksanakan sendiri sehingga dengan demikianlah kemungkinan besar kurang tersampainya aspirasi dari masyarakat mengenai penentuan kebijakan, karena dengan hal seperti ini memungkinkan kurang Transparansinya managemennya makamasyarakat menjadi kurang tahu apa yang menjadikan program pemerintah serta manfaat dari apa yang menjadikan program dan rencana yang akan dilaksanakan Program Kegiatan di wilayah Kelurahan.<sup>17</sup>

Sehingga tidak tercapainya Pelayanan Pemerintahan di Kelurahan tersebut yang Demokratis Transparan dan juga Bertanggung Jawab bahkan memunculkan

---

<sup>16</sup>*Ibid.* hlm., 6.

<sup>17</sup>Sedarmayanti, *Good Governance...., op.cit.,* hlm. 75.

sesuatu bentuk Pemerintahan yang Otoritarian atau Kediktatoran karena tidak adanya Keterbukaan antara Kepala Kelurahan Kepada Perangkat yang lain sepanjang masih adanya rangkap Jabatan tersebut terutama pada permasalahan yang berupa Operasional di Bidang Pembangunan dan Kemasyarakatan, apabila dalam Pembangunan masalah biaya serta Alokasi dana yang digunakan untuk Merealisasikan Proyek Pembangunan baik bentuk Gambar Fisik ataupun jumlah dananya karena tidak adanya Transparansi Kepala Kelurahan sehingga penyampaian informasi kepada masyarakat menjadikan kurang.<sup>18</sup>

Yang mana dalam hal pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Kepala Kelurahan tidak mendapat Pengawasan Langsung dari Lembaga Kelurahan, berbeda dengan Pemerintahan pada Pemerintahan Desa yang mana Kepala Desa mendapat Pengawasan langsung dari BPD ( Badan Perwakilan Desa) karena Kepala Desa setiap Akhir Tahun wajib menyampaikan Laporan pertanggung Jawaban Kepala Desa kepada Bupati, BPD bisa melaksanakan Pengawasan dan melalui BPD sebagai Koreksi terhadap kinerja Kepala Desa.,<sup>19</sup>

Dari latar belakang yang demikian inilah, kemudian penelitian inintersimpul dan berjudul “Implementasi Fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Tahun 2009-2011 di Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo.” Selanjutnya terhadap hal-hal yang lain terkait pembahasan penelitian ini secara lebih mendalam akan dipaparkan pada Bab-bab selanjutnya.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Widjaja, HAW. *Pemerintahan Desa/Marga*. Jakarta, 2002. Hal 110-113

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Lurah dalam melayani masyarakat menurut Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo?
2. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi Lurah dalam pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo?

## **C. Tujuan Penelitian :**

Tujuan penelitian ini adalah di maksudkan untuk :

1. Pelaksanaan fungsi Lurah dalam melayani masyarakat menurut Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo.
2. Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi Lurah dalam pelayanan kepada masyarakat di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Kajian Mengenai Pemerintahan Daerah**

Aktualisasi penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia menyentuh perdebatan tentang bangunan bentuk Negara dan bentuk pemerintahan, sepanjang

sejarah perjalanan kekuasaan di Republik ini.<sup>20</sup> *The Founding Father* republik ini merumuskan atas nama rakyat dan bangsa Indonesia, sementara legitimasi hal tersebut mengatasnamakan rakyat secara langsung. Pendirian Negara Republik Indonesia diwarnai dengan logika suasana kebatinan Antikolonialisme dan Imperialisme.<sup>21</sup>

Pelaksanaan Pemerintahan di Daerah meliputi kewenangan *zelfwetgeving* dan *zelfbestuur*, yang mengakomodasi kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis.<sup>22</sup>

Namun demikian, dalam suatu Negara kesatuan, pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah sesuatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol pemerintahan pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat *subordinat* terhadap pemerintahan pusat.<sup>23</sup> Format Negara kesatuan inilah yang mempengaruhi karakter hubungan pusat dan daerah di Republik Indonesia selama ini. Hubungan yang terjalin selalu dibangun dengan pengandaian bahwa Daerah adalah kaki-tangan pemerintah pusat.<sup>24</sup>

Perkembangan hubungan pusat dan Daerah senantiasa mengalami dinamika ( pasang surut). Dinamika hubungan tersebut secara umum terdapat dua kecenderungan. *Pertama*, suatu hubungan yang sifatnya sentralistik, yang didasarkan

---

<sup>20</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan antarhukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981, hlm. 14.

<sup>21</sup> Ernest Geller, *Membangun Masyarakat Sipil, Prasarat Menuju Kebebasan*, Bandung: Mizan, 1994, hlm 87.

<sup>22</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: alumni, 1982. hlm 7.

<sup>23</sup> Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1978 hlm. 150-151.

<sup>24</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar perbandingan... ..*, op. cit., hlm. 52.

pada pemikiran bahwa gerak kemajuan tingkat nasional hanya akan terjadi jika pemerintah pusat memegang kendali penuh dan segala sesuatunya diatur secara terpusat, untuk meraih efisiensi dan efektifitas. *Kedua*, suatu hubungan yang desentralistik mengacu pada kenyataan bahwa pemusatan kekuasaan otomatis hanya memberikan keuntungan pusat, daerah jauh dari hal tersebut dan semakin terpinggirkan. Otoritas kekuasaan dan kewenangan yang tinggi pada pemerintah pusat memberikan jalan sentralisasi bersemai dalam wujud eksploitasi daerah, dengan dalil demi kepentingan nasional.<sup>25</sup>

Dinamika hubungan Pusat dan Daerah yang mengacu pada konsep Pemerintahan Negara Kesatuan dapat dibedakan dengan apakah sistem sentralisasi yang diterapkan atau sistem desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahannya. Kedua sistem ini mempengaruhi secara langsung pelaksanaan pemerintahan daerah dalam suatu Negara. Bentuk dan susunan suatu Negara terkait pembagian kekuasaan.<sup>26</sup>

Negara kesatuan memegang prinsip bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi ialah pemerintah pusat (*central government*). Kekuasaan tersebut tidak diganggu oleh adanya suatu pelimpahan atau penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah (*local government*). Kewenangan pemerintah daerah mengacu pada asas pembagian yang tidak meninggalkan suatu kebulatan (*eenheid*) pemegang

---

<sup>25</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007. hlm, 4.

<sup>26</sup>Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, 1980, hlm. 160

kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintah Negara, yaitu tetap di tangan pemerintahan pusat.<sup>27</sup>

Negara Indonesia sebagai satu kesatuan yang berbentuk Republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di Daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di Daerah.<sup>28</sup> Disamping Asas Desentralisasi dikenal juga Asas Dekonsentrasi dengan substansi pelimpahan kewenangan dan asas *medebewind*, dengan substansi penugasan dari pemerintah pusat. Makna kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan, ditugaskan sifatnya untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di Daerah.<sup>29</sup>

Penyerahan, pelimpahan, dan penugasan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dari waktu ke waktu selalu mengalami dinamika yang secara langsung mempengaruhi konsep hubungan Pusat dan Daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan. Terkadang daerah diposisikan bukan sebagai “institusi otonom” yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat di Daerah, tetapi “wakil” pemerintah pusat di Daerah. Formulasi hubungan demikian memberikan ruang Dekonsentrasi ditonjolkan (dikedepankan) daripada Desentralisasi dalam pelaksanaan Pemerintahan di Daerah.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: 1987, hlm. 65

<sup>28</sup> H. M. Laica Marzuki, *Berjalan- Jalandi Ranah Hukum*, Buku Kesatu. Jakarta. hlm. Secretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006. hlm, 151.

<sup>29</sup> S.J. Wolhaf, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1960, hlm. 112.

<sup>30</sup> *ibid.* hlm. 115.

Hal tersebut menjadi sangat penting karena nafas Desentralisasi merupakan sendi pemerintahan Demokratis, secara langsung memberikan kesempatan atau keleluasaan kepada daerah, yang dimaknai dengan kebebasanberotonom.Kewenangan Daerah tidak terlepas dari ikatan kesatuan Pemerintah dipusat yang harus diatur secara tegas dalam bingkai aturan hukum mengenai pendelegasian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan.<sup>31</sup>

Implikasi penyerahan atau pelimpahan kewenangan tersebut tidak melepaskan campur tangan secara intensif dari pemerintahan pusat dalam mengawasi perkembangan pelaksanaan pemerintahan di daerah karena hal tersebut merupakan prinsip yang tersimpul dalam Negara kesatuan.<sup>32</sup>Kajian ketatanegaraan menempatkan bahwa pemerintahan yang Desentralistik merupakan aspek struktural dari suatu Negara kesatuan karena berpaut langsung dengan pembagian kewenangan pusat dan daerah, yang tergantung pada susunan negaranya.<sup>33</sup>

Hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam suatu Negara kesatuan disamakan dengan *gedensentraliseerd*.Sementara, dalam kajian hukum Tata Negara, pemerintan yang berdasarkan asas desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie* (desentralisasi politik), dimana rakyat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui wakil-wakilnya dalam batas wilayah daerah masing-masing.Kaidah konstitusi serta delegasi Undang-undang dan Peraturan

---

<sup>31</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007. hlm, 7.

<sup>32</sup>R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Bandung: Dibia, tanpa tahun, hlm, 31.

<sup>33</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, op.cit.*, hlm. 9.

Pemerintah sebagai sarana legitimasi Yuridis dalam pendelagasian kewenangan kepada Pemerintahan Daerah.<sup>34</sup>

## 2. Tugas-Tugas Umum Pemerintahan Daerah

Belum genap hitungan 4 (empat) tahun perjalanan efektif UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Didalam UU No.32 Tahun 2004 ditegaskan, Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Pemerintah daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>35</sup>

Prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berlandaskan asas otonomi dan tugas pembantuan, diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.Selain dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 11-12.

<sup>35</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.* (2007) hlm. 75.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm 76

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.<sup>37</sup>

Adapun yang dimaksud sebagai hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi Negara. Hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah Negara yang utuh dan bulat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintahan dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber

---

<sup>37</sup>*ibid.*, hlm. 76

pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.<sup>38</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dibedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan tersebut antara lain, pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.<sup>39</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

---

<sup>38</sup>Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, *op.cit.* hlm 77.

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm 76-77

pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>40</sup> Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.

Pasal 14 menentukan, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan berskala kabupaten/kota meliputi;

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- l. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- m. pelayanan administrasi penanaman modal;

---

<sup>40</sup> Lihat penjelasan pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

- n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

(2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.<sup>41</sup>

Organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah.
3. Kemampuan keuangan daerah.
4. Ketersediaan sumber daya aparatur.
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan ataudengan pihak ketiga

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini. Peraturan daerah tersebut menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur

---

<sup>41</sup> Pasal 14 Undang-undang No. 32 tahun 2004.

organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat daerah tersebut ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.<sup>42</sup>

Berdasarkan Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi serta Uraian Tugas Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo. Dengan kajian dari peraturan Bupati tersebut penulis lebih memfokuskan pada kajian dari tugas pokok dan tugas jabatan dari kelurahan sehingga dari kajian peraturan perundang undangan tersebut yang terurai tugas pokok dan fungsi serta jabatan dari kelurahan sebagai berikut:

- **Nama Jabatan** : **Lurah**
- **Tugas** : Menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan daerah.
- **Fungsi** :
  1. Pelaksanaan koordinasi terhadap jalannya pemerintahan kelurahan, pelaksana pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
  2. Pelaksanaan usaha dibidang pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
  3. Pelaksanaan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat dan swadaya gotong royong masyarakat.
  4. Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

---

<sup>42</sup> Deddy Supriady Baratakusumah, Ph.D. Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyalaenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: 2001. hlm, 158.

5. Pelaksanaan penyusunan program pembinaan administrasi ketatausahaan dan rumah tangga.
6. Pengelolaan administrasi kepegawaian, keuangan dan ketatausahaan.
7. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan kelompok Jabatan Fungsional.
8. Pelaksanaan pembinaan pegawai
9. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

• **Uraian Tugas :**

- 1) Merencanakan kegiatan yang sesuai dengan bidang tugasnya berdasarkan hasil evaluasi tahun lalu sebagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- 2) Melaksanakan koordinasi dengan unit kerja terkait dalam rangka menyelaraskan kegiatan yang akan dilaksanakan guna kelancaran pelaksanaan tugas.
- 3) Mendistribusikan tugas dan memberi petunjuk serta penilaian kinerja pada bawahan untuk meningkatkan profesionalisme dan kelancaran pelaksanaan tugas.
- 4) Melaksanakan sosialisasi dan pembinaan kebijakan pemerintah daerah.
- 5) Membina ketentraman dan ketertiban di wilayah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

- 6) Meneliti kegiatan administrasi dibidang pemerintahan dan kelancaran mekanisme surat-menyurat untuk penyempurnaan lebih lanjut.
- 7) Meneliti kegiatan administrasi urusan bidang pembangunan, kemasyarakatan di lingkungan kelurahan agar tercapainya kesejahteraan masyarakat.
- 8) Melaksanakan pembinaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta kegiatan para pejabat struktural di lingkungan kelurahan dan mengadakan evaluasi pelaksanaan kegiatan berdasarkan rencana kerja guna mengetahui permasalahan yang ada dan tercapainya hasil kerja yang optimal.
- 9) Menghimpun, menyiapkan dan membuat laporan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan diwilayah kelurahan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- 10) Melaksanakan urusan tata urusan kantor dengan memberikan pelayanan kepegawaian, keuangan, umum dan perlengkapan guna terwujudnya tertib administrasi.
- 11) Melaksanakan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas Kelompok Jabatan Fungsional.
- 12) Melaksanakan pembinaan pegawai dengan memberikan pengarahan rutin dan membantu penyelesaian masalah kepegawaian guna meningkatkan meningkatkan kinerja pegawai.

13) Melaksanakan monitoring, evaluasi hasil pelaksanaan kegiatan, menyampaikan saran dan pertimbangan sebagai bahan dalam pengambilan keputusan serta menyusun laporan secara periodik baik lisan maupun tertulis guna pertanggungjawaban pelaksanaan tugas.

14) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

- **Nama Jabatan** : **Sekretaris Kelurahan**
- **Tugas** : Melaksanakan pembinaan administrasi, memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh satuan organisasi kelurahan. Mengkoordinasikan staf dalam segala kegiatan yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penyusunan rencana pengendalian dan mengevaluasi pelaksanaannya, urusan administrasi keuangan, urusan tata usaha, kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Pemerintahan**
- **Tugas** : Melaksanakan urusan pemerintahan umum, pemerintahan kelurahan serta pengadministrasian kependudukan dan catatan sipil.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum**

- **Tugas** : Melaksanakan Pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta pembinaan pertahanan sipil.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan**
- **Tugas** :Melaksanakan program kerja, melaksanakan pembinaan pemberdayaan di bidang perekonomian, produksi dan distribusi serta pembinaan lingkungan kelurahan.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial**
- **Tugas** : Menciptakan bahan penyusunan program dan pembinaan, pelayanan bantuan sosial, kepemudaan, pemberdayaan perempuan dan olahraga, bantuan kepada badan sosial dan bantuan bencana alam.
- **Nama Jabatan** : **Kelompok Jabatan fungsional**
- **Tugas** : Melaksanakan sebagian tugas kelurahan sesuai dengan keahlian dan kebutuhan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari rincian tugas pokok dan fungsi serta uraian tugas jabatan dari kelurahan pada kenyataan dilapangan pada sampai sekarang ini pada jabatan kelompok jabatan fungsional masih terdapat kekosongan dan sampai saat ini belum adanya pengisian yang mana pada kelompok jabatan fungsional tersebut harunya diisi oleh perangkat pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan sebagai kepala lingkungan, maka dengan kekosongan jabatan fungsioanal tersebut yaitu tidak adanya kepala

lingkungan maka mengakibatkan tidak tercapainya pelayanan prima yang seharusnya dilakukan oleh pelayanan kepada masyarakat oleh kelurahan. Sehingga dengan keadaan tersebut kurang tercapainya tugas-tugas yang diuraikan dari Peraturan Bupati tersebut No. 17 Tahun 2008 dan tidak terlaksananya apa yang menjadikan tugas dari Lurah serta perangkat-perangkat lainnya serta kurangnya pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang membantu penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan diwilayah RT dan RW dibawah kepemimpinan yang seharusnya dipimpin oleh Kepala Lingkungan.<sup>43</sup>

Dalam rangka membangun kualitas kinerja pemerintahan yang efektif dan efisien diperlukan Peran dari semua perangkat kelurahan, baik yang berupa jabatan struktural maupun Kelompok jabatan fungsional sehingga dari tidak adanya atau tidak diisinya Jabatan Fungsional yang dijabat oleh kepala lingkungan mengakibatkan jalannya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan tidak seperti yang diharapkan pada Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008.

### **3. Kedudukan Kelurahan Dalam Struktur Pemerintahan**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian Otonomi luas Kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat melalui Peningkatan Pelayanan, Pemberdayaan dan peran serta Masyarakat.

---

<sup>43</sup>Sedarmayanti, *Good Governance...., op.cit.,* hlm. 76.

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan Pelayanan Masyarakat dan melaksanakan Fungsi-fungsi Pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk Kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka pembentukan Kelurahan harus mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat Administratif, syarat teknis, dan syarat Kewilayahan. Kelurahan dipimpin oleh Lurah dibantu oleh Perangkat Kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota, selain dari pada itu Lurah mempunyai tugas (1) pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Kelurahan, (2) Pemberdayaan Masyarakat, (3) Pelayanan Masyarakat, (4) Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan (5) Pemeliharaan Prasarana dan Fasilitas Pelayanan Umum. Dalam hal Pelimpahan Tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka Pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi Tugas-tugas yang dilimpahkan secara Proporsional. Pelaksanaan tugas Lurah akan terlaksana secara Optimal apabila diikuti dengan pemberian Sumber-sumber Keuangan yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pelaksanaan kegiatan Pemerintahan dan tuntutan kebutuhan Masyarakat Kota.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Lurah, dapat dibentuk Lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah berkewajiban melakukan Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah termasuk Pemerintahan Kelurahan. Guna menjamin Penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang berlaku maka Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat melakukan Pengawasan.

Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kelurahan menurut Peraturan Pemerintah No 73 tahun 2005 dikemukakan bahwa Pemerintah Kelurahan terdiri atas Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan. Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Lingkungan dan Seksi Sebanyak-banyaknya 4 (empat) Seksi serta Jabatan Fungsional. Dalam melaksanakan tugasnya, Perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggungjawab Kepada Lurah. (4) Perangkat Kelurahan, diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai

struktur Organisasi dan tata kerja Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>44</sup>

Lingkungan adalah bagian Wilayah Kelurahan yang merupakan Lingkungan kerja pelaksanaan Pemerintahan Kelurahan. Jadi Lingkungan adalah satuan Territorial, bukan satuan kerja, sehingga ia tidak boleh disejajarkan urusan atau Sekretariat Kelurahan. Posisi Lingkungan terhadap Kelurahan persis sama seperti posisi Kelurahan terhadap Kecamatan, Walaupun dalam Kewenangan yang jauh lebih Kecil/Rendah. Kepala Lingkungan atau Pemerintahan Lingkungan bukanlah Job pada tingkat Kelurahan melainkan job di tingkatan Lingkungan. Job tingkat Kelurahan harus meliputi seluruh Kelurahan. Pada tingkat Kabupaten / Kotamadya , misalnya unsur pelaksanaannya bukanlah Camat, melainkan Dinas Daerah. Unsur pelaksana di Lingkungan Departemen Dalam Negeri bukan Gubernur Kepala Daerah melainkan Direktorat Jenderal, dan dibidang khusus, badan.Gubernur adalah pelaksana di Wilayah/Daerah.<sup>45</sup>

Setiap Organisasi mempunyai tiga unsur yaitu (1) Unsur Kepala, (2) Unsur Staf, dan (3) Unsur Pelaksana. Organisasi pemerintahan Daerah meliputi Kepala Daerah ( Kepala), Setwilda ( Staf), dan Dinas Daerah (Pelaksana)<sup>46</sup>

Pemerintah Kelurahan merupakan perangkat Dekonsentratif.Kendatipun tidak disebut dalam UU5/74, Lurah merupakan Kepala Wilayah yang terbawah.Kedudukan dan peranan Kepala Kelurahan yang tercantum dalam pasal 24

---

<sup>44</sup> Penjelasan Umum peraturan pemerintah No. 73 Tahun 2005

<sup>45</sup> Ndraha, Taliziduhu. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta. 1991. Hal 198.

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm., 199.

(1) UU 5/79, Seajar dengan Fungsi Kepala Wilayah menurut pasal 80 UU 5/74 dalam arti sebagai pemimpin Pemerintahan, Coordinator Pembangunan, dan Pembina kehidupan masyarakat di segala Bidang. Bahwa organisasi pemerintahan Kelurahan meliputi Lurah, Sekretaris Kelurahan, Kepala Urusan ada 5 bidang, dan Kepala Lingkungan.

Pemerintah Kelurahan adalah Front terdepan Pemerintahan Republik Indonesia di dalam Negeri. Mereka adalah yang Bertanggung Jawab dalam mewujudkan Ideology Pancasila menjadi kenyataan yang dapat dirasakan oleh setiap orang. Sasaran terakhir dan tertinggi Pemerintahan adalah manusia, setiap Warga Negara, demikian Pasal 27 (2) UUD 1945. Program setiap Departemen di Pusat, bermula ditangan Pemerintah Kelurahan.

Setiap Warga Negara mempunyai kebutuhan. Diantara kebutuhan itu terdapat komoditas yang dapat mereka Produksi sendiri, tetapi ada juga yang mereka harapkan dari Pemerintah. Dalam hubungan ini, pemerintah Kelurahan berfungsi melayani kebutuhan warga Negara yang bersangkutan. Komoditas yang diharapkan dari Pemerintah misalnya Keadilan, Keamanan, dan lain sebagainya. Surat keterangan, KTP, dan lain-lain termasuk di dalam kebutuhan tersebut.<sup>47</sup>

Sebaliknya Pemerintah ingin agar masyarakat berubah dan kualitasnya meningkat. Perilaku, cara kerja, sikap dan Sistem yang tidak mendukung Pembangunan, hendaklah diperbaharui. Nilai-nilai baru hendaklah digunakan dan diterapkan. Produk yang dikehendaki disini adalah Pembaharuan, Perubahan Sosial,

---

<sup>47</sup>*Ibid.* hlm.200,

atau Peningkatan Kualitas Hidup Manusia. Pemerintah dalam hal ini berfungsi sebagai agen perubahan sosial, penjual nilai-nilai baru. Inilah fungsi Penyuluhan.

Pemerintah Kelurahan bukanlah hanya berinteraksi dengan masyarakat atau warga Negara. Pemerintah Kelurahan juga wajib melayani pemerintahan yang lebih atas. Input bagi setiap proses pembuatan kebijaksanaan atau pengambilan keputusan adalah Informasi. Informasi adalah Olahan Data, dan Data adalah rekaman fakta. Fakta ada di dalam masyarakat Kelurahan. Pemerintah Kelurahan wajib merekam setiap keadaan dan peristiwa, kondisi, dan potensi yang terdapat didalam masyarakat secara Micro dan Close Up, supaya Gap, Lag, Kepincangan, Kesenjangan, Perbedaan, Konflik, Ketidak Adilan, dan Keterbelakangan, yang terkecil sekalipun dapat terekam dan disampaikan diatas semua yang dibawah Kelihatan Sama, Seragam, Rata, Serentak, Tenang, Aman.<sup>48</sup>

Pemerintahan Kelurahan juga wajib membenahi dirinya sendiri job ini meliputi Organisasi dan Managemen Pemerintah Kelurahan didalam: Sarana, Prasarana, Komunikasi, Personil, Keuangan, Surat-Menyurat, Dan Sebagainya.<sup>49</sup>

Oleh karena itu dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 123 ayat(6) Undang –undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, dipandang perlu menetapkan Susunan Organisasi Perangkat Daerah dengan Peraturan Daerah sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan Pemerintah.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup>Ndraha, Taliziduhu. *Dimensi-dimensi Pemerintahan.., op,cit.,* hlm., 201.

<sup>49</sup> Ndraha, Taliziduhu. *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa.* Jakarta. 1991. Hal 198-201.

<sup>50</sup>Pasal 123, Undang-Undang No.32 Tahun 2004.

Salah satu Perangkat Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 127 ayat (1) yaitu Kelurahan. Kelurahan adalah merupakan Perangkat Kecamatan yang dipimpin oleh Kepala Kelurahan (lurah) yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.<sup>51</sup> Kelurahan adalah Wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Daerah Kota dibawah Kecamatan.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Obyek Penelitian**

Fokus penelitian ini ditujukan pada implelementasi fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Tahun 2009- 2011 di Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo. Berdasarkan Tugas pokok dan fungsi kepala Kelurahan yang diatur dengan Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008. Penentuan lokasi ini di dasarkan pada faktor waktu, biaya, serta keterjangkauan penulis dalam penggalian data sehingga terciptanya hasil penelitian yang lebih baik dengan terpenuhinya faktor-faktor tersebut diharapkan akan dapat terwujud.

---

<sup>51</sup> Pasal 127, UU No. 32 Tahun 2004

## 2. Subyek Penelitian

Seluruh Pegawai Negeri Sipil Kelurahan Kaliwiro yaitu :

- Kepala Kelurahan Kaliwiro = 1 orang
- Perangkat Kelurahan Kaliwiro = 4 orang
- Total = 5 orang

Responden dalam penelitian ini yaitu :

- Masyarakat Kelurahan Kaliwiro ( termasuk tokoh masyarakat ) yang telah terlayani = 14 orang

## 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo.

## 4. Jenis dan Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi :

- a. Data Primer, yakni data yang diperoleh langsung melalui penelitian lapangan (wawancara) serta memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer.
- b. Data Sekunder, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat seperti Buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan Pemerintahan, norma dasar, peraturan perundang-undangan, dan lain sebagainya.
- c. Data Tertier, merupakan bahan yang memberikan informasi dan dapat membantu untuk menjelaskan tentang data primer dan sekunder, misalnya

Kamus Hukum, Ensiklopedia dan bahan-bahan lain yang relevan dengan obyek penelitian.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan melalui beberapa teknik sebagai berikut :

- a. Studi Kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen lainnya yang ada hubungannya dengan penelitian ini.
- b. Studi Lapangan, yaitu mengumpulkan data dan fakta empirik secara langsung di lapangan guna mendapatkan data-data sekunder, melalui :
  - o Wawancara, yaitu melakukan tanya jawab kepada sasaran penelitian untuk memperoleh data yang lebih akurat dari subyek penelitian (nara sumber)
  - o Pengamatan langsung (*observasi*), yaitu melakukan pengamatan secara langsung kinerja Aparat Kelurahan serta faktor-faktor yang mempengaruhi Pelayanan Pemerintahandi Kelurahan Kaliwiro di Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo.

## 6. Teknik Pendekatan Penelitian

Studi dalam rangka penelitian skripsi ini menggunakan pendekatan Yuridis Normatif dan Empiris, karena ruang lingkup penelitian adalah melakukan studi hukum dalam implementasinya yang selalu dibingkai dengan doktrin-doktrin hukum. Pendekatan Yuridis dilakukan dengan menggunakan

ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, dan juga menggunakan pendapat para ahli di bidang hukum terutama yang berkaitan dengan masalah penelitian. Sedangkan Pendekatan Empiris dilakukan karena penelitian ini membutuhkan penelitian lapangan sebagai bahan tambahan untuk memperjelas ketentuan-ketentuan hukum yang sudah berlaku di Indonesia.

## **7. Analisis Data**

Penelitian ini menggunakan Analisis Yuridis normatif dan Empiris. Analisis data Yuridis normatif dan empiris dilakukan dengan menganalisa data sekunder yang bersifat narasi maupun data yang bersifat empiris berupa teori, definisi dan substansinya dari beberapa literature, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta didukung dengan data yang diperoleh dari hasil wawancara, kemudian dianalisis dalam rangka menjawab permasalahan tentang Implementasi Fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Tahun 2009-2011 Di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo.

## **F. Sistematika Penulisan**

Didalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika penulisan secara menyeluruh yang diharapkan dapat dimengerti tentang maksud dan tujuan dari isi masing-masing bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut :

### **BAB I**

Bab ini berisi uraian mengenai Pendahuluan yang meliputi: Latar Belakang masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Metode penelitian dan sistematika dari penulisan ini.

### **BAB II**

Bab II ini berisi mengenai Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang didalamnya di dalamnya akan berisi tentang teori-teori serta pendapat para sarjana yang digunakan untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian ini, di antaranya adalah teori mengenai Prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, Asas-asas Pemerintah Daerah, Pemerintahan Daerah Otonom, Tinjauan Hukum Islam Mengenai Pemerintahan.

### **BAB III**

Bab III Pada bab ini akan membahas mengenai deskripsi dari kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo dan Tugas pokok dan fungsi serta uraian tugas jabatan di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo. Pelaksanaan fungsi lurah dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan serta factor pendukung dan penghambat pelaksanaan fungsi Lurah

dalam Pelayanan terhadap masyarakat. agar sesuai dengan Peraturan Bupati No. 17 tahun 2008. Serta agar terwujud suatu pemerintahan yang menuju pada pemerintahan yang baik ( goodgovernance).

Analisis dan Pembahasan tentang tugas-tugas Umum pemerintahan daerah meliputi beberapa bidang yang pelaksanaannya dilaksanakan oleh organisasi perangkat daerah yaitu Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo. Pembahasan ini tentunya didasarkan pada teori-teori sebagaimana yang tertuang dalam Bab II. Lebih lanjut pembahasan tentang dasar wewenang ini secara spesifik akan difokuskan pada penyelenggaraan pemerintah daerah yang mana berdasarkan asas dekonsentrasi dari pelimpahan wewenang dari Pemerintah daerah yang dilaksanakan oleh pemerintahan kelurahan di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo berdasarkan tugas pokok dan fungsi.

#### **BAB IV**

Bab IV ini berisi tentang Kesimpulan dan Saran yang dikemukakan oleh penulis dari hasil penelitian yang telah dilakukan sehingga nantinya hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan berdaya guna bagi pihak-pihak yang dituju dari penelitian ini.

## BAB II

### PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

#### A. Prinsip-prinsip dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Otonomi bukan hanya merupakan tatanan administrasi Negara (*administratiefrechelijk*), tetapi juga sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*straatrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara bagi suatu Negara dapat dilihat pada UUD suatu Negara yang merupakan lembaga atau sekumpulan asas, yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi kepada beberapa lembaga kenegaraan, misalnya pembagian kekuasaan kepada lembaga Negara bidang legislative, lembaga Negara bidang eksekutif, dan lembaga Negara bidang yudikatif. Selain UUD juga menentukan cara-cara bagaimana pusat kekuasaan ini bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta mengatur hubungan-hubungan kekuasaan dalam satu Negara.<sup>52</sup>

Pembagian kekuasaan kepada beberapa lembaga kenegaraan di atas, menunjukkan adanya kekuasaan yang dibagi-bagikan menurut fungsi, wewenang, dan kedudukan di dalam suatu Negara yang berarti bahwa Negara menganut asas (dasar) demokrasi, bukan Negara monarki atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan yang demikian haruslah dicantumkan dengan tegas di dalam UUD suatu Negara tersebut.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup>Muntoha, SH., M.Ag., *Otonomi Daerah dalam Perkembangannya*, Safiria Insania Press., 2010., hlm., 115.

<sup>53</sup>*Ibid.*, hlm. 116.

Karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan penjelasan (dibuat kemudian) maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomaly” selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum disamping (bukan sederajat dengan) ketentuan batang tubuh UUD.<sup>54</sup>

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa Negara kita adalah Negara kesatuan di mana kedaulatan Negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara kesatuan. Berbeda dengan

---

<sup>54</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 301-302.

istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan Negara-negara bagian.<sup>55</sup>

Baik secara konseptual maupun hukum, Pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut.<sup>56</sup>

- 1) *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat[2]). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan) prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.<sup>57</sup>
- 2) *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terdiri adalah penyempitan otonomi daerah menuju

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm., 302.

<sup>56</sup> *Ibid.* 303.

<sup>57</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 302-306

pemerintah sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pemberian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.<sup>58</sup>

- 3) *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat [1]). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.<sup>59</sup>
- 4) *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat [2]). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechts gemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti *Desa, Marga, Nagari, Gampong, Meusanah, Huta, Negirij* dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan yang hukum (subyek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi

---

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> *Ibid*

dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip Negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip Negara kesatuan.<sup>60</sup>

- 5) *Prinsip mengakui dan menghormat pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat [1]). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, atau desa).<sup>61</sup>
- 6) *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat [3]). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 302-306

<sup>61</sup>*Ibid*

<sup>62</sup> Menurut UU No. 18 tahun 2001 Pasal 12 ayat (1).

7) *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat [2]). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan [6]).<sup>63</sup>

#### **B. Asas-asas Pemerintahan Daerah.**

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan 3 (tiga) asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah setidaknya dalam UU No. 5 tahun 1974, UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut, namun, dalam perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah

---

<sup>63</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 302-306

yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.<sup>64</sup>

### 1. Asas Desentralisasi

Definisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joeniarto,<sup>65</sup> desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin,<sup>66</sup> mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito,<sup>67</sup> mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 Butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir e ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7, mengartikan desentralisasi adalah

---

<sup>64</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 306

<sup>65</sup>Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal* (Jakarta: Bina aksara, 1992).

<sup>66</sup>Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 5

<sup>67</sup>Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>68</sup>

Meskipun penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, namun pemerintah masih berhati-hati dalam bergerak ke arah desentralisasi yang lebih luas atau ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data-data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah: (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauhmana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauhmana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauhmana sumber-sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.<sup>69</sup>

Pengalaman di Negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang cepat untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan, Politik, dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan

---

<sup>68</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 307-308.

<sup>69</sup>*Ibid.*, hlm.,308.

tenaga kerja atau personil yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa sumber yang besar dapat dihasilkan tingkat daerah. Satu bentuk desentralisasi mungkin akan berhasil di sebuah Negara, sedangkan di Negara-negara lain desentralisasi tidak berhasil. Namun demikian kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah Negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan ( yang sebelumnya terbagikan) kedalam sumber-sumber pemerintah pusat telah meningkat. *Kedua*, desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga pemerintahan pusat. Akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah. *Ketiga*, disemula Negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/organisasi daerah, meskipun peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk ditingkat regional dan lokal untuk merencanakan melaksanakan pembangunan. Semua badan organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan ditingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsur penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru kedalam proses pembuatan keputusan.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>*Ibid.*

## 2. Asas Dekonsentrasi

Amrah Muslimin<sup>71</sup> mengartikan, dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.<sup>72</sup> Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintahan Pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di Daerah.<sup>73</sup>

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf (f), dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Asas dekonsentrasi didalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 dipandang bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dari penegasan ini semakin memperkuat penilaian masyarakat bahwa spirit yang dibangun oleh UU No. 5 Tahun 1974 adalah sentralistik.

Didalam UU No. 22 tahun 1999 Pasal q huruf (f) ditegaskan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan atau perangkat pusat di daerah. Pelaksanaan asas dekonsentrasi dalam kedudukannya sebagai wilayah administratif untuk melaksanakan

<sup>71</sup>Amrah Muslimin, *Aspek...*, *op.cit.*, hlm.4

<sup>72</sup>Irawan Soejita, *Hubungan...*, *op.cit.*, hlm.34.

<sup>73</sup>Joeniarto, *Perkembangan...*, *op.cit.*, hlm. 10.

kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Penegasan ini memperlihatkan bahwa spirit yang dibangun oleh UU No.22 Tahun 1999 adalah desentralistik sehingga di daerah kabupaten/kota tidak ada urusan yang sifatnya dekonsentrasi. Melalui UU ini instansi vertikal di daerah kabupaten/kota dihapuskan.

UU No.32 Tahun 2004 Pasal I angka 8 mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu; (1) dari segi wewenang asas ini memberikan / melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat dibawahnya; (2) dari segi pembentuk pemerintah; berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintah pusat yang ada di daerah; (3) dari segi pembagian wilayah ; asas ini membagi wilayah Negara menjadi daerah-daerah pemerintahan lokal administratif atau akan membagi wilayah Negara menjadi wilayah Negara menjadi wilayah-wilayah administratif.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 310-312.

### 3. Tugas Pembantuan

Disamping pengertian otonomi, menurut Amrah Muslimin, kita dapat juga istilah yang selalu bergandengan dengannya, yaitu “*Medebewind*”, yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.<sup>75</sup>

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas *medebewind*, sertatantra). Tugas pembantuan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Beda tugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, di sini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, didalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.<sup>76</sup>

Tugas dan kewajiban daerah selain berasal dari tugas yang timbul karena inisiatif sendiri dari alat perlengkapan daerah, dapat juga diperintahkan oleh penguasa yang lebih atas, yang disebut “*de opgedragen taak*”, atau tugas yang diperintahkan,

---

<sup>76</sup>Joeniarto, *Perkembangan, ..., op., cit.,*, hlm.18.

yang menurut ketentuan dalam Pasal I huruf d jo Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1974 disebut tugas pembantuan atau yang telah secara populer disebut *serta-tentra*, *medebewind* atau *selfgovernment*, yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*).<sup>77</sup>

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal I huruf (d), yang dimaksud tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintahan Desa oleh Pemerintahan Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Didalam UU No. 22 tahun 1999 Pasal I butir (g), dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Didalam UU No. 32 tahun 2004 Pasal I butir 9, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan atau Desa dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/ Kota dan

---

<sup>77</sup>Irawan Soejito, *Hubungan..., op., cit.*, hlm.116-117.

atau Desa serta dari Pemerintah Kabupaten atau Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>78</sup>

### C. Pemerintahan Daerah Otonom

Sering terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian Otonomi Daerah di kalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah merupakan esensi pelaksanaan Pemerintahan yang Desentralistik, namun dalam perkembangan Otonomi Daerah, selain mengandung arti *zelvegeving* (membuat perda), juga mencakup *zelbestur* (Pemerintahan sendiri).<sup>79</sup>

Dalam hal ini Bagir manan menyatakan lebih lanjut, memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut serta dalam penyelenggaraan Pemerintahan tingkat daerah, tidak lain memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan-kepentingan rumah tangga Daerah mereka. Salah satu wujud dari hal tersebut adalah kebebasan untuk melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) sebagai ciri kemandirian (*zelfstandigheid*) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku, atau dengan perkataan lain, wewenang, tugas dan tanggung jawab Daerah dalam suatu Negara Kesatuan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh untuk menjalankan hak dan fungsi Otonomi sekehendak Daerah yang bersangkutan

---

<sup>78</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 312-314.

<sup>80</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007. hlm, 108.

tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.<sup>80</sup> Dalam hal ini dipahami karena dalam Negara kesatuan dikenal adanya prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>81</sup>

1. Sistem pemerintahan terdiri atas satuan Pemerintahan Nasional (pemerintah pusat) dan satuan Pemerintahan sub nasional (Pemerintahan Daerah). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan Negara Indonesia tidak dibagi-bagi dalam satuan Pemerintahan subnasional tersebut. Dengan demikian, satuan Pemerintahan subnasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahan sendiri.
2. Pemerintahan daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat yang bahkan dapat dihapus oleh pemerintah pusat melalui hukum. Keberadaan satuan pemerintahan daerah adalah tergantung (*depend*) dan dibawah (subordinat) pemerintah pusat. Walaupun demikian, penyelenggaraan pemerintah Indonesia tidak akan sepenuhnya didasarkan atas sentralisasi belaka.
3. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk (*pluralis*) yang mempunyai aspirasi beragam pula (*Bhineka Tunggal Ika*). Aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian

---

<sup>80</sup>Muntoha, SH., M.Ag., *Otonomi Daerah dalam Perkembangannya*, Safiria nsani Press., 2010., hlm., 121.

<sup>81</sup>H.A.W Widjaja, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 37-38.

otonomi daerah melalui desentralisasi sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka desentralisasi di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan wilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom.

4. Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat setempat. Dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah.

Van Der Pot<sup>82</sup> memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi daerah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bias dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vriheid* dan *zelfstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Porsi otonomi daerah menurut Laica,<sup>83</sup> tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya. Format otonomi yang seluas-luasnya mengundang perdebatan di kalangan pakar. Disatu sisi, konsep otonomi daerah yang

---

<sup>82</sup> R.D.H Koesoemahatmadja, *op.cit.*, hlm.15.

<sup>83</sup> Laica Marzuki, *op.cit.*, hlm.9.

seluas-luasnya berkonotasi untuk membangun image bakal munculnya ide Negara bagian dalam Negara federasi (*federal state*), sementara sisi lainnya menganggap bahwa hal tersebut beralasan karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya, rakyat cenderung tidak lagi membayangkan Negara federal. Konsep pemerintahan otonomi yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindari ide Negara federal. Sekalipun ide Negara federal tidak dapat dipandang secara apriori, tetapi itu sebagai hal yang tabu dalam membangun kehidupan bernegara bagi rakyat banyak di Indonesia cakupan otonomi seluas-luasnya adalah bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Di sisi lain, Soehino<sup>84</sup> berpandangan bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri. Nasroen<sup>85</sup> berpendapat bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga meretakkan Negara Kesatuan. Otonomi daerah berarti berotonomi dalam Negara. Otonomi daerah tidak boleh meretakkan, apalagi memecah belah Negara Kesatuan. Kaitan antara Negara keastuan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya, Nasroen menyatakan bahwa teramat pentinglah dasar kesatuan ini dalam mendudukannya dengan dasar otonomi yang seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tentunya tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan dan dasar kesatuan sebaliknya, tentulah tidak boleh melenyapkan wujud dari

---

<sup>84</sup>Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, 1980, hlm. 50.

<sup>85</sup>M. Nasroen, *Masalah-Masalah sekitar Otonomi Daerah*, Jakarta: Wolters, 1951, hlm.28.

otonomi seluas-luasnya. Tentulah yang akan dicari dan ditetapkan ialah sesuatu keseimbangan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi yang seluas-luasnya di daerah.

Tresna<sup>86</sup> berpendapat, janganlah perkataan seluas-luasny diartikan sebagai suatu yang tidak berujung. Didalam Negara kesatuan, seluas-luasnya sistem otonomi dibatasi oleh kekuasaan pemerintah Negara kesatuan. Negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak dapat meniadakan otonomi daerah, namun betapapun luasnya otonomi daerah, tidaklah dapat menampilkan wadah Negara kesatuan. Makna otonomi yang seluas-luasnya menjadikan pemerintah pusat hanya akan mengatur hal-hal dan masalah-masalah yang harus diatur pemerintah pusat itu sendiri dan segala sesuatu yang tidak termasuk keharusan itu, pada pokoknya harus diatur oleh pemerintah daerah.

Agar tidak terdapat berbagai penafsiran otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem ketatanegaraan, selayaknya dalam undang-undang pemerintahan daerah dirumuskan ketentuan hukum yang memberikan definisi yang sah bahwa mengurus dan mengatur rumah tangga otonomi yang seluas-luasnya meliputi segala sesuatu kepentingan umum (*openbare belangen*) masyarakat didaerah, sepanjang tidak termasuk atau ditarik kedalam pengurusan pemerintahan pusat atau daerah yang lebih atas.<sup>87</sup>

Prinsip otonomi daerah dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia didasari pada landasan hukum yang berbeda-beda. Pada masa pemerintahan

---

<sup>86</sup>R. Tresna, *op.cit.*, hlm. 33.

<sup>87</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, op.cit.*, hlm.,109

Ir. Soekarno (orde lama) lain pada masa pemerintahan Soeharto (orde baru), demikian pula pada masa pemerintahan B.J Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno Putri, serta masa Susilo Bambang Yudhoyono ( masa transisi dan orde reformasi).<sup>88</sup>

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangandan pembangunan daerah. Jika dirangkaikan secara sistematis, tujuan dan cita-cita pelaksanaan pemerintahan di Indonesia bersendikan sistem desentralisasi. Sistem tersebut diyakini sebagai salah satu sumber pelaksanaan pemerintahan demokratis, yang secara langsung melibatkan seluruh potensi masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak bisa ditawar karena kedudukan rakyat menjadi sentral dalam kehidupan bernegara.<sup>89</sup>

Dasadari, bahwa permasalahan otonomi daerah sebagai suatu bentuk bukan terletak pada konsep itu sendiri, tetapi bagaimana merealisasikannya. Begitu pula dalam merealisasikannya, membutuhkan berbagai prasyarat dan instrument hukum yang bisa dijadikan sebagai landasan gerak, tidak saja bersifat struktural, melainkan kultural, bahkan kesungguhan penyelenggara Negara. Di yang kemudian dari tafsir

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm., 110.

<sup>89</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007. hlm, 110-111.

tersebut otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia direalisasikan.<sup>90</sup>

Hatta berpendapat bahwa dasar kedaulatan rakyat adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya, yang tidak hanya ada pada pucuk pemerintahan negeri, melainkan juga pada tiap tempat ( daerah). Tiap-tiap golongan atau bagian rakyat mendapat otonomi (membuat dan menjalankan peraturan sendiri) dan *zeflbestuur* (menjalankan peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Hal ini menjadi penting karena keperluan tiap tempat dalam satu negeri tidak sama, melainkan berbeda-beda.<sup>91</sup>

Sementara, menurut Logmann,<sup>92</sup> otonomi adalah kekuasaan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Menurut Amrah Muslimin,<sup>93</sup> otonomi berarti pemerintahan sendiri, dengan mengacu pada akar kata” *auto*” yang diartikan” sendiri” dan “*nomes*” diartikan “pemerintahan”.

Jadi, pemerintahan disini secara Dogmatis dalam arti luas atau fungsi, seperti pandangan Vollen Hoven. Membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik yang merupakan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik didaerah,

---

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm. 111.

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 112.

<sup>92</sup> E. Utrecht, *Pengantar...op.cit.*, hlm. 198.

<sup>93</sup> Amrah Muslimin, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1978*, Jakarta: Djambatan, 1960, jlm. 15-16.

yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu (sama desentralisasi territorial), fungsional (sama yang lain), dan kebudayaan diartikan sebagai pemberian hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat melaksanakan kebudayaan sendiri.<sup>94</sup>

Tresna<sup>95</sup> mengartikan otonomi(*otonomie*) sebagai mengatur sendiri (bahasa Yunani) dalam lingkup bebas bertindak, bukan karena diperintah dari atas, melainkan karena atas kehendak dan inisiatif sendiri untuk kepentingan daerah sendiri yang harus diatur dan diurus. Otonomi dan desentralisasi merupakan bagian dari Negara yang menganut paham demokrasi. Sebab tanpa otonomi dan desentralisasi, pemerintahan Negara bukan lagi demokrasi namanya, melainkan menjadi otokrasi. Jadi, dalam Negara kesatuan, pemerintahan daerah otonomi merupakan ciri Negara demokrasi yang mengedepankan aspek kebebasan. Kata desentralisasi dan otonomi dalam pemaknaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan “proses”, dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintahan) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggara otonom atau pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah, menurut perserikatan Bangsa-bangsa adalah pembagian politik suatu bangsa yang diberi kuasa oleh undang-undang, yang mempunyai

---

<sup>94</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, ...op.cit.*, hlm. 112.

<sup>95</sup>R. Tresna, *op.cit.*, hlm. 32.

kewenangan mengontrol secara substansi terhadap urusan-urusan lokal, yang merupakan badan hasil pemilihan atau seleksi secara lokal. Mathur mengatakan bahwa definisi pemerintahan daerah yang diberikan oleh perserikatan bangsa-bangsa memberikan dasar bahwa pemerintah lokal adalah tingkat pemerintahan yang lebih rendah bila dibandingkan pemerintahan Negara. Pemerintah lokal dibentuk dengan undang-undang, memiliki tanggung jawab dan biasanya dihasilkan dalam suatu pemilihan lokal.<sup>96</sup>

Banovets<sup>97</sup> menyebutkan bahwa pemerintahan lokal (daerah) adalah sendiri dari sistem pemerintahan, baik Negara kesatuan maupun federal (*local government also was the cornerstone of the governmental system*). Pemerintahan lokal mempunyai satu dari dua arti, yaitu (1) pemerintahan dari semua bagian dari Negara dengan memakai alat-alat lokal yang disetujui dan bertanggung jawab hanya kepada pemerintah sentral. Jadi, ini merupakan bagian dari sistem sentralisasi, disebut sebagai pemerintahan Negara lokal dan (2) pemerintahan oleh badan-badan lokal, dipilih secara bebas dan tunduk kepada supremasi pemerintah nasional, ditopang dalam beberapa kehormatan dengan kekuasaan, kebijakan dan tanggung jawab yang bisa mereka lakukan tanpa pengawasan pemerintah yang lebih tinggi.

Menurut Prabawa,<sup>98</sup> dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal, yaitu pemerintahan lokal administratif dan pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan

---

<sup>96</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, op.cit hlm. 112.

<sup>97</sup> *Ibid.*, hlm 112.

<sup>98</sup> Prabawa Utama, *Pemerintahan di daerah*, cet. I, Jakarta: Indo Hill Co., 1991, hlm. 4.

hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/ penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan, diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam bernegara.<sup>99</sup> menurut Burns, dalam Negara kesatuan, semua kekuasaan pemerintahan ada di tangan pemerintah pusat, pemerintah pusat dapat mendelegasikan kekuasaannya kepada unit-unit, tetapi memungkinkan juga ditarik kembali.<sup>100</sup>

Wolhoff menyatakan bahwa pada dasarnya kekuasaan yang ada pada Negara kesatuan dimiliki seluruhnya oleh pemerintah pusat. Artinya, peraturan-peraturan pemerintah pusat yang menentukan bentuk dan susunan pemerintahan daerah otonom, termasuk macam dan luasnya otonomi menurut inisiatifnya sendiri. Pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom.<sup>101</sup> pertama, *the relative otonomi model*, yang diasumsikan bahwa kewenangan-kewenangan lokal tidak mengingkari realitas Negara nasional. Kedua, *the agency model*, yang diasumsikan bahwa otoritas lokal dilihat sebagai agen bagi kebijakan-kebijakan pusat. Kebijakan secara khusus dan detail dituangkan dalam undang-undang yang pelaksanaannya dikontrol. Ketiga, antara pemerintah pusat dengan daerah terlibat dalam pola relasi-relasi yang kompleks, kedua pihak saling

---

<sup>99</sup>M. Nasroen, *Soal pembentukan daerah otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Jakarta: Endang, 1954, hlm. 4&9.

<sup>100</sup>Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, hlm., 112.

<sup>101</sup>*Ibid*,... hlm. 113.

mempengaruhi, dalam proses politik keduanya saling berhubungan melalui mandat rangkap.<sup>102</sup>

Menurut John Alder,<sup>103</sup> hubungan pemerintah pusat dengan daerah sebagai *partnnertship* yang masing-masing mempunyai hak dan kewajiban. Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang lebih besar. Salah satu permasalahan yang menonjol diantara sekian banyak permasalahan yang muncul dalam konteks kebijakan desentralisasi adalah perbedaan persepsi yang luas mengenai pengertian kewenangan (*authority*) dan urusan (*functions*)

#### **D. Tugas-tugas Umum Pemerintahan Daerah.**

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut :<sup>104</sup>

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan 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.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, hlm., 113..

<sup>103</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, hlm., 113.

<sup>104</sup> Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 2.

penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah memperoleh pelimpahan wewenang pemerintahan umum dari pusat, yang meliputi wewenang mengambil setiap tindakan untuk kepentingan rakyat berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Urusan pemerintahan umum yang dimaksud sebagian berangsur-angsur diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai urusan rumah tangga daerahnya, kecuali yang bersifat nasional untuk menyangkut kepentingan umum yang lebih luas.<sup>105</sup>

Belum genap hitungan 4 (empat) tahun perjalanan efektif UU No. 22 Tahun 1999, pemerintah telah mengeluarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999. Didalam UU No.32 Tahun 2004 ditegaskan, Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintah daerah. Pemerintah daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>106</sup>

Prinsip otonomi daerah yang dianut adalah otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berlandaskan asas otonomi dan tugas pembantuan, diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar

---

<sup>105</sup><http://makalah-ip.blogspot.com/2011/03/pengertian-pemerintahan-daerah.html> di akses tanggal 26 Maret 2012 jam 13.55 WIB.

<sup>106</sup>Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*.(2007) hlm. 75.

negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Selain dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.<sup>107</sup>

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.<sup>108</sup>

Adapun yang dimaksud sebagai hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi Negara. Hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah Negara yang utuh dan bulat.

---

<sup>107</sup> Ibid., hlm 76

<sup>108</sup> Ibid., hlm. 76

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintahan dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.<sup>109</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dibedakan atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi. Urusan pemerintah provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala kabupaten/kota. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

---

<sup>109</sup>Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, op.cit.hlm 77.

Urusan pemerintahan tersebut antara lain, pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.<sup>110</sup>

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.<sup>111</sup> Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.

Pasal 14 menentukan, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan berskala Kabupaten/Kota meliputi;

(1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;

---

<sup>110</sup> Ibid., hlm 76-77

<sup>111</sup> Lihat penjelasan pasal 11 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004.

- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- l. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- m. pelayanan administrasi penanaman modal;
- n. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- o. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

(2) Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan meliputi urusan Pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan Daerah yang bersangkutan.

(3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.<sup>112</sup>

Organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah.

---

<sup>112</sup>Pasal 14 Undang-undang No. 32 tahun 2004.

3. Kemampuan keuangan daerah.
4. Ketersediaan sumber daya aparatur.
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan ataudengan pihak ketiga

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini. Peraturan daerah tersebut menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat daerah tersebut di tetapkan dengan keputusan kepala daerah.<sup>113</sup>

#### **E. Tinjauan Hukum Islam mengenai Pemerintahan.**

Prinsip-prinsip Pemerintahan dalam Islam Dari Al-Qur'an, Muhammad Tahir Azhary menemukan 9 (sembilan) prinsip umum tentang negara hukum dilihat dari segi hukum Islam.<sup>114</sup> Kesembilan prinsip tersebut adalah prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejateraan, dan prinsip ketaatan rakyat. Menurut Ahmad Azhar Basyir yang menyebut prinsip umum tentang negara hukum ini dengan asas konstitusional, terdapat 5 (lima) asas konstitusional dalam penyelenggaraan negara. Kelima asas

---

<sup>113</sup> Deddy Supriady Baratakusumah, Ph.D. Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyalaenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: 2001. hlm, 158.

<sup>114</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 77.

konstitusional itu adalah asas musyawarah, asas keadilan, asas persamaan, asas kebebasan, dan asas pertanggungjawaban kepala negara.<sup>115</sup>

Prinsip-prinsip pemerintahan dalam Islam tersebut selanjutnya akan dijelaskan terutama yang terkait dengan penelitian ini sebagai berikut.

a. Prinsip Kekuasaan Sebagai Amanah

Perkataan amanah yang dalam Bahasa Indonesia disebut “amanat” dapat diartikan “titipan” atau “pesan”. Dalam konteks kekuasaan negara perkataan amanah itu dapat dipahami sebagai suatu pendelegasian atau pelimpahan kewenangan karena itu kekuasaan dapat disebut sebagai “mandat” yang bersumber atau berasal dari Allah.<sup>116</sup>

Perkataan amanah yang demikian itu juga tercantum dalam QS. An-Nisa ayat 58 yang artinya berbunyi sebagai berikut:

*"Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat."*

Dari arti ayat tersebut dapat dipahami bahwa kekuasaan Islam adalah sebagai amanah dan amanah itu wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam artian amanah itu harus dipelihara dan dijalankan atau

---

<sup>115</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan dalam Islam, Edisi Kedua*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 38.

<sup>116</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* *op.cit.*, hlm. 79.

diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip nomokrasi Islam yang digariskan dalam Al-Qur'an dan dicontohkan dalam tradisi Nabi. Oleh karenanya, penyampaian amanah dalam konteks kekuasaan ini mengandung suatu implikasi bahwa ada larangan bagi pemegang amanah itu untuk melakukan suatu *abuse* atau penyalahgunaan kekuasaan yang ia pegang. Apapun bentuk penyalahgunaan terhadap kekuasaan itu dalam nomokrasi Islam tidak dapat dibenarkan.<sup>117</sup>

Sebagaimana disebutkan bahwa dalam Islam kekuasaan adalah amanah, karena itu pemimpin akan dituntut kelak di akhirat untuk mempertanggungjawabkannya di hadapan Allah. Prinsip ini ditegaskan oleh Rasulullah dalam ucapannya kepada seorang sahabatnya yang bernama Abu Dzar sebagai berikut:

“Hai Abu Dzar, engkau adalah seorang yang lemah dan sesungguhnya jabatan sebagai pemimpin adalah amanah yang berat dan kelak pada hari kiamat akan menjadi penyebab kehinaan dan penyesalan kecuali bagi orang yang telah mengambilnya dengan dengan cara yang benar dan melunasi kewajiban-kewajiban yang harus dipikulnya”.<sup>118</sup>

Penjelasan terhadap yang dimaksudkan jabatan sebagai pemimpin di sini adalah pemimpin formal yang berkaitan dengan jabatan kenegaraan atau jabatan pada instansi pemerintah. Jabatan sebagai pemimpin dalam Hadis ini tentu tidak terbatas pada pemimpin tertinggi dalam suatu struktur pemerintahan, tetapi juga bagi setiap orang yang diserahkan kekuasaan yang berkaitan dengan jabatannya itu.<sup>119</sup>

#### b. Prinsip Musyawarah

---

<sup>117</sup>*Ibid.*, hlm. 80.

<sup>118</sup>*Ibid.*, hlm. 81.

<sup>119</sup>*Ibid.*

Hidup bernegara merupakan penyelenggaraan kepentingan bersama, bukan perseorangan. Oleh karena itu, pengelolaan negara pun menjadi kepentingan bersama pula yang akhirnya diperlukan adanya musyawarah untuk pengelolaan itu.<sup>120</sup> Prinsip musyawarah adalah merupakan suatu perintah Allah sebagaimana digariskan dalam penggalan QS. Ali Imran ayat 159 yang artinya berbunyi sebagai berikut:

... وَشَاوِرْهُمْ

“...*wa syaawirhum fii al-amri*” (...*dan bermusyawarahlah engkau hai Muhammad dengan mereka dalam setiap urusan kemasyarakatan...*)

Berdasarkan atas ayat ini, Allah memerintahkan Nabi Muhammad saw. wajib bermusyawarah dengan para sahabat dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan, atau secara lebih umum; umat Islam wajib bermusyawarah dalam memecahkan setiap masalah kenegaraan. Kewajiban ini terutama dibebankan kepada setiap penyelenggara kekuasaan negara dalam melaksanakan kekuasaan itu.<sup>121</sup>

Dilihat dari sudut kenegaraan, maka musyawarah adalah suatu prinsip konstitusional dalam nomokrasi Islam yang wajib dilaksanakan dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat. Dipandang dari segi hukum Islam, produk parlemen yang diproses dengan cara yang *munkar* menjadi tidak sah dan batal demi hukum. Dengan demikian, ia tidak mempunyai kekuatan mengikat terhadap rakyat. Dengan

<sup>120</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan... op.cit.*, hlm. 28.

<sup>121</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya... op.cit.*, hlm. 83.

kata lain pelaksanaan prinsip musyawarah harus sejalan dengan salah satu doktrin pokok dalam Islam yaitu “*amar ma'ruf nahi munkar*”.<sup>122</sup>

### c. Prinsip Keadilan

Asas lain yang cukup banyak disebutkan dalam Al-Qur'an ialah asas keadilan yang dapat diartikan meletakkan sesuatu pada tempat yang sebenarnya atau menempatkan sesuatu pada proporsinya yang tepat dan memberikan kepada seseorang yang menjadi haknya.<sup>123</sup>

Dalam Al-Qur'an asas keadilan merupakan sesuatu yang sangat penting, sebagaimana disebutkan dalam Surah An-Nahl ayat 90:

اللَّهُ يَأْمُرُ وَيَنْهَى وَيُعْظِمُ

Artinya:

“*Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.*”

Selanjutnya apabila keadilan dikaitkan dengan nomokrasi Islam, maka ia harus selalu dilihat dari segi fungsi kekuasaan negara. Fungsi kekuasaan negara bagi penyelenggara atau suatu pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan yang menerapkan prinsip keadilan dapat terlihat dari kewajiban menerapkan kekuasaan

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

<sup>123</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan... op.cit.*, hlm. 30.

negara dengan adil, jujur, dan bijaksana.<sup>124</sup> Selain itu, hadis riwayat Bukhari dan Muslim mengajarkan bahwa diantara tujuh golongan orang yang akan memperoleh perlindungan Allah kelak pada hari kiamat adalah imam (kepala negara) yang adil.<sup>125</sup>

#### d. Prinsip Persamaan

Prinsip persamaan ini terutama menyangkut hak diperlakukan sama terhadap hukum dan hak diperlakukan sama dalam terpenuhinya hak-hak asasi manusia.<sup>126</sup>

Surah Al-Hujurat ayat 13 menyebutkan:

اللَّهُ
يَا أَيُّهَا  
اللَّهُ عَلِيمٌ خَبِيرٌ

Artinya:

*“Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa di antara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.”*

Dari ayat tersebut dapat ditarik suatu prinsip bahwa dalam Islam manusia memiliki kedudukan yang sama. Prinsip inilah yang kemudian dalam nomokrasi Islam disebut sebagai prinsip persamaan. Prinsip persamaan itu mengandung aspek yang sangat luas mencakup segala bidang kehidupan, diantaranya adalah bidang hukum politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* op.cit., hlm. 89.

<sup>125</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan...* loc.cit.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>127</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya...* op.cit., hlm. 92.

Dalam suatu hadis Rasulullah juga disebutkan digambarkan bahwa dalam Islam semua manusia adalah sama dan tidak ada perbedaan atau diskriminasi atau dasar apapun, kecuali takwanya kepada Allah.<sup>128</sup>

#### e. Prinsip Kebebasan

Asas kebebasan ini lebih lanjut meliputi kebebasan pribadi, kebebasan mengemukakan pikiran, dan kebebasan beragama.

- a. Kebebasan pribadi ini meliputi kebebasan bergerak, kebebasan menetap dan hak jaminan atas keamanan jiwa dan hak milik.
- b. Kebebasan mengemukakan pikiran diperoleh pedomannya dari adanya perintah ber-*amar ma'ruf nahi munkar*, memerintahkan yang baik dan melarang yang buruk. Kebebasan mengemukakan pikiran ini juga sebagaimana disebutkan dalam hadis Nabi riwayat Nasai yang menyebutkan bahwa suatu ketika datang seseorang bertanya kepada Nabi tentang macam jihad yang paling utama, kemudian Nabi menjawab, *"Perkataan benar yang ditunjukkan kepada penguasa (sultan) yang menyeleweng dari kebenaran."*
- c. Kebebasan beragama diperoleh pedomannya dalam ayat Al-Qur'an karena Islam mengajarkan agar dalam masalah keyakinan agama itu diperoleh dengan kesadaran, jangan dilakukan hanya atas dasar tradisi warisan nenek moyang, dan oleh karena itu, tidak dapat dibenarkan sama sekali untuk memaksa orang lain memeluk agama Islam. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam QS. Al-Baqarah ayat 256 yang artinya sebagai berikut:  
*"Tidak ada paksaan untuk (memasuki) agama (Islam); sesungguhnya telah jelas jalan yang benar daripada jalan yang sesat. Karena itu barangsiapa yang ingkar kepada Thaghut dan beriman kepada Allah, maka sesungguhnya ia telah berpegang kepada buhul tali yang amat kuat yang tidak akan putus. Dan Allah Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui".*<sup>129</sup>

#### f. Prinsip Pertanggungjawaban Kepala Negara

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan... op.cit.*, hlm. 33-37.

Menurut ajaran Islam, kepala negara yang di dalam Al-Qur'an termasuk yang dimaksud *ulil amri* memikul tanggung jawab kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka.<sup>130</sup>

Islam mengajarkan bahwa kepala negara sebagai orang yang menerima amanat atau kepercayaan dari umat. Selain itu, Islam mengajarkan pula bahwa kepala negara bertanggung jawab kepada umat yang telah memberikan amanat atau kepercayaan itu. Apabila memang dirasakan mendesak dimungkinkan kepala negara diturunkan dari jabatannya atas putusan musyawarah, yaitu apabila ternyata dalam melaksanakan kepemimpinannya menyimpang dari ajaran-ajaran Al-Qur'an dan Sunah, yang meskipun telah diperingatkan berulang kali, tetap menyimpang juga.<sup>131</sup>

Dengan adanya asas tanggung jawab kepala negara ini, di pihak lain disebutkan juga adanya asas imbalan yaitu asas kewajiban taat kepada kepala negara selama kepala negara tidak menyimpang dari ajaran-ajaran Al-Qur'an dan Sunah. Khusus mengenai kewajiban taat kepada kepala negara itu, hadis Nabi riwayat Ahmad, Bukhari, dan Ibnu Majah mengajarkan sebagai berikut:

*“Dengarkanlah dan taatilah meskipun dikuasakan atas kamu seseorang hamba hitam berketurunan Abasina yang kepalanya seakan-akan sebuah kismis (anggur yang dikeringkan, sebagai perumpamaan kepala yang hitam berambut keriting)”*.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup>*Ibid.*, hlm. 38.

<sup>131</sup>*Ibid.*, hlm. 41.

<sup>132</sup>*Ibid.*

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Deskriptif Pemerintahan Kelurahan Kaliwiro.

Kelurahan Kaliwiro adalah salah satu kelurahan yang ada di kecamatan Kaliwiro dengan luas wilayah 441km<sup>2</sup>. Batas Kelurahan :

- Sebelah Utara : Desa Kemiriombo
- Sebelah Selatan : Desa Medono
- Sebelah Timur : Desa Sukoreno
- Sebelah Barat : Desa Tanjunganom

Secara geografis kelurahan ini merupakan kawasan mayoritas penduduknya memiliki latar belakang sebagai petani. Dalam perkembangannya sawah-sawah yang menjadi areal pertanian mereka berubah menjadi hamparan bangunan dan tanah yang sebagian sudah tidak terjamah. Menurut sebagian petani yang sempat diwawancarai penulis bahwa keadaan sawah yang tergantung terhadap kebutuhan air hujan. Kini kondisi ini semakin menyulitkan mereka untuk mengolah sawah secara optimal. Selain karena mahalnya biaya produksi, ketiadaan irigasi atau saluran pengairan menjadi kendala utama. Para petani menjadi kesulitan untuk mengembangkan tanaman persawahan mereka karena tidak ada jaminan untuk keberhasilan tanaman pertanian mereka. Pilihan kerja alternatif yang mereka bisa jangkau agar tetap bisa bertahan hidup adalah menjadi tukang ojek.

Pekerjaan ini kemudian berkembang pesat, hampir separuh pemuda dan masyarakat laba melakukan aktifitas ini untuk bisa bertahan hidup. Sehubungan dengan upaya pemerintah Kabupaten Wonosobo untuk meningkatkan pembangunan maka dibentuklah kelurahan Kaliwiro. Kelurahan ini dibentuk pada tahun 1998 dimana sebelumnya merupakan Desa Kaliwiro. Jumlah penduduk Kelurahan Kaliwiro berjumlah 4.614 jiwa dengan jumlah penduduk laki-laki 2.292 jiwa dan jumlah penduduk perempuan 2.522 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk dipengaruhi oleh faktor kelahiran, kematian, dan migrasi yang masuk maupun keluar dari wilayah kelurahan Kaliwiro.

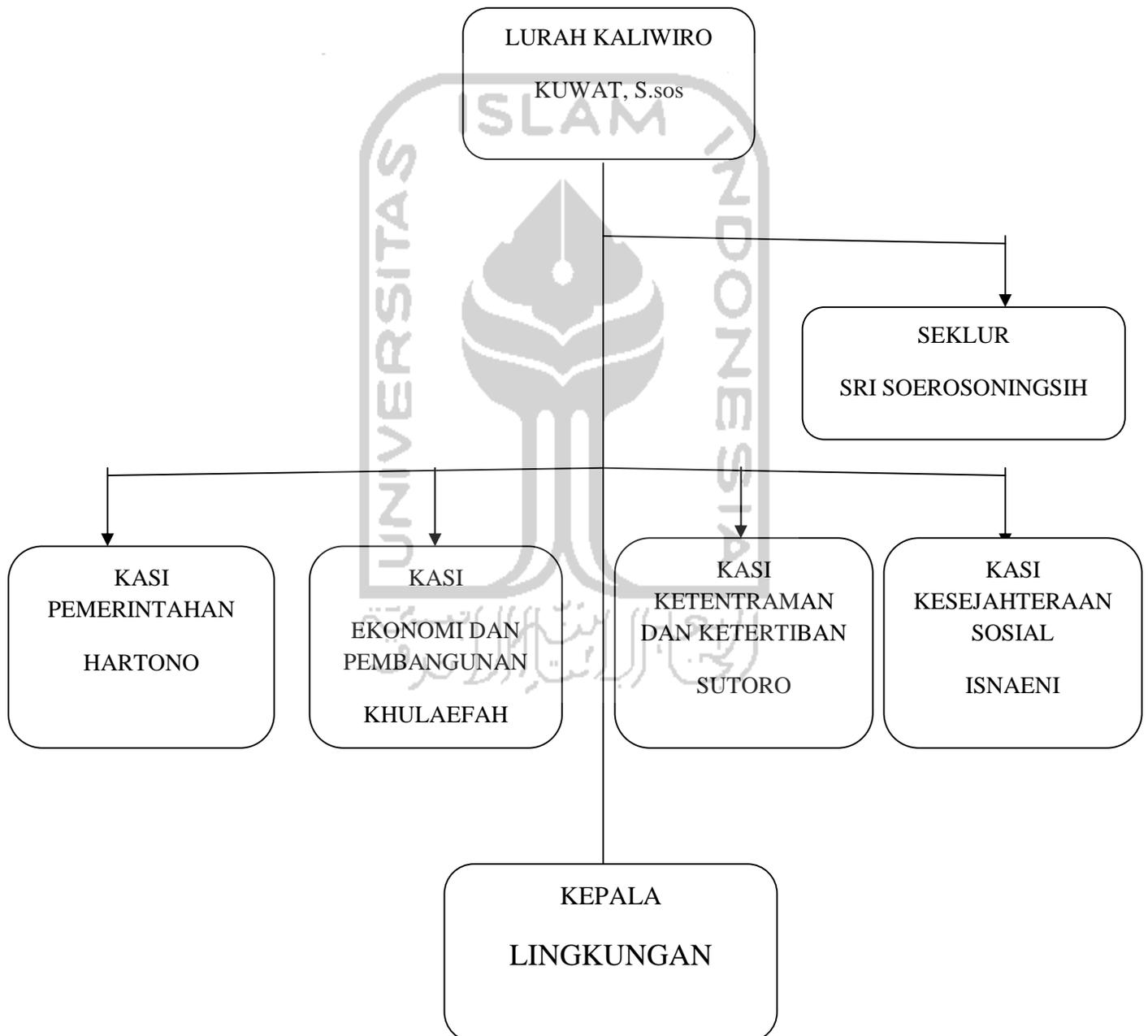
Adapun kondisi pembangunan Kelurahan Kaliwiro pada tahun 2009 tidak jauh berbeda dengan kondisi saat ini, peningkatan pembangunan yang terjadi di Kelurahan Kaliwiro hingga tahun 2011 sebagian besar adalah pembangunan fisik antara lain pembangunan jalan masyarakat dan pembangunan sarana umum masyarakat, baik sarana pelayanan masyarakat hingga sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama dalam pada sektor perdagangan.

### **Struktur Organisasi Kelurahan Kaliwiro di Kabupaten Wonosobo**

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 17 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi serta Uraian Tugas Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo, struktur organisasi Kelurahan terdiri dari :

1. Pimpinan adalah Lurah
2. Pembantu Pimpinan adalah Sekertaris kelurahan
3. Pelaksana adalah seksi-seksi dengan struktur organisasi

**Struktur Organisasi Pemerintahan Kelurahan Kaliwiro Kecamatan  
Kaliwiro Kabupaten Wonosobo**



## **B. Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan Administratif Pemerintahan.**

Negara Indonesia sebagai satu kesatuan yang berbentuk republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di Daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di Daerah.<sup>133</sup> disamping asas desentralisasi dikenal juga asas dekonsentrasi dengan substansi pelimpahan kewenangan dan asas *medebewind*, dengan substansi penugasan dari pemerintah pusat. Makna kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan, ditugaskan sifatnya untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di Daerah.<sup>134</sup>

Penyerahan, pelimpahan, dan penugasan kewenangan kepada pemerintah daerah dari waktu ke waktu selalu mengalami dinamika yang secara langsung mempengaruhi konsep hubungan pusat dan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan. Terkadang daerah diposisikan bukan sebagai “institusi otonom” yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah, tetapi “wakil” pemerintah pusat di daerah. Formulasi hubungan demikian memberikan ruang dekonsentrasi ditonjolkan (dikedepankan) daripada desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.<sup>135</sup>

Hal tersebut menjadi sangat penting karena nafas desentralisasi merupakan sendi pemerintahan demokratis, secara langsung memberikan kesempatan atau

---

<sup>133</sup> H. M. Laica Marzuki, *Berjalan- Jalani Ranah Hukum*, Buku Kesatu. Jakarta. hlm. Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2006. hlm, 151.

<sup>134</sup> S.J. Wolhaf, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1960, hlm. 112.

<sup>135</sup> *Ibid.* hlm. 115.

keluasaan kepada daerah, yang dimaknai dengan kebebasan berotonom. Kewenangan daerah tidak terlepas dari ikatan kesatuan pemerintah dipusat yang harus diatur secara tegas dalam bingkai aturan hukum mengenai pendelegasian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan.<sup>136</sup>

Implikasi penyerahan atau pelimpahan kewenangan tersebut tidak melepaskan campur tangan secara intensif dari pemerintahan pusat dalam mengawasi perkembangan pelaksanaan pemerintahan di daerah karena hal tersebut merupakan prinsip yang tersimpul dalam Negara kesatuan.<sup>137</sup> Kajian ketatanegaraan menempatkan bahwa pemerintahan yang desentralistik merupakan aspek struktural dari suatu Negara kesatuan karena berpaut langsung dengan pembagian kewenangan pusat dan daerah, yang tergantung pada susunan negaranya.<sup>138</sup>

Desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokratisasi. Tujuannya adalah membangun *good governance* mulai dari akar rumput politik. Demokratisasi adalah proses perubahan dari struktur dan tatanan pemerintahan yang demokratis. Demokratisasi merupakan proses dilakukannya diverifikasi kekuasaan untuk meniadakan kesenjangan hak-hak politik warga Negara serta memperluas hak warga Negara untuk bersuara dan berpendapat. Dengan demikian, prinsip “setiap keputusan harus dibicarakan bersama dan berpendapat. Dengan demikian, prinsip “setiap

---

<sup>136</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007. hlm, 7.

<sup>137</sup> R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Bandung: Dibia, tanpa tahun, hlm, 31.

<sup>138</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, op.cit.*, hlm. 9.

keputusan harus dibicarakan bersama dan pelaksanaan atas keputusan itu didesentralisasikan “ menjadi elemen penting dalam proses demokrasi.<sup>139</sup>

Sehingga dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah melaksanakan *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terdiri adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintah sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengembirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.<sup>140</sup>

Berkaitan dengan desentralisasi sebagai alat, maka ada beberapa keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi, yaitu efisiensi, partisipasi dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melalui kebijakan desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut:

a. Efisiensi

Melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, pemerintah tidak mesti selalu terlibat langsung

---

<sup>139</sup>Muntoha, SH., M.Ag., *Otonomi Daerah dalam Perkembangannya*, Safiria nsani Press., 2010., hlm., 218.

<sup>140</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005, hlm 303

sebagaimana dalam tugas-tugas yang terlalu sentralistis. Penghematan pembiayaan akan dapat dilakukan bilamana pemerintah pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas di daerah. Akan tetapi, efisiensi pelaksanaan tugas pemerintahan ini pun hanya dapat tercapai apabila telah diperoleh konsep-konsep strategis, baik dipusat maupun di daerah terutama yang menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan urgensinya dalam pemerintahan dan pembangunan.

b. Efektifitas

Dengan desentralisasi, ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencari jawaban bagi pemecahannya. Hal ini tentu harus dibarengi dengan penerapan manajemen partisipasi (*participatory management*), yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah.<sup>141</sup>

Dalam Kedudukan Pemerintahan Kelurahan dalam Peraturan Pemerintah No. 73 tahun 2005 adalah sebagai berikut:

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan Pelayanan Masyarakat dan melaksanakan Fungsi-fungsi Pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk Kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka pembentukan Kelurahan harus mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat Administratif, syarat teknis, dan syarat Kewilayahan. Kelurahan dipimpin oleh Lurah dibantu oleh Perangkat Kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari

---

<sup>141</sup>Muntoha, SH., M.Ag., *Otonomi Daerah...*, *op.cit* hlm. 221.

Bupati/Walikota, selain dari pada itu Lurah mempunyai tugas (1) pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Kelurahan, (2) Pemberdayaan Masyarakat, (3) Pelayanan Masyarakat, (4) Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum, dan (5) Pemeliharaan Prasarana dan Fasilitas Pelayanan Umum. Dalam hal Pelimpahan Tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka Pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi Tugas-tugas yang dilimpahkan secara Proporsional. Pelaksanaan tugas Lurah akan terlaksana secara Optimal apabila diikuti dengan pemberian Sumber-sumber Keuangan yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pelaksanaan kegiatan Pemerintahan dan tuntutan kebutuhan Masyarakat Kota.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Lurah, dapat dibentuk Lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah berkewajiban melakukan Pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintahan daerah termasuk Pemerintahan Kelurahan. Guna menjamin Penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan yang berlaku maka Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat melakukan Pengawasan.

Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kelurahan menurut Peraturan Pemerintah No 73 tahun 2005 dikemukakan bahwa Pemerintah Kelurahan terdiri atas Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan. Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Lingkungan dan Seksi Sebanyak-banyaknya 4 (empat) Seksi serta Jabatan Fungsional. Dalam melaksanakan tugasnya, Perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggungjawab Kepada Lurah. (4) Perangkat Kelurahan, diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur Organisasi dan tata kerja Kelurahan diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>142</sup>

Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten di bawah Kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat. Sehubungan dengan hal tersebut, maka kelurahan tidak bisa terlepas dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten (termasuk Pembinaan

---

<sup>142</sup> Penjelasan Umum peraturan pemerintah No. 73 Tahun 2005

dan Pengawasan Aparatnya).Kelurahan mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan oleh Camat serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Hubungan kerja Kecamatan dengan kelurahan bersifat hierarki. Pembentukan Kelurahan ditujukan untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan Pemerintahan Kelurahan secara berdayaguna, berhasil guna dan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.<sup>143</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian Otonomi luas Kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya Kesejahteraan Masyarakat melalui Peningkatan Pelayanan, Pemberdayaan dan peran serta Masyarakat.

Berdasarkan asas dari penyelenggaraan pemerintahan daerah bahwa Pemerintah Kelurahan merupakan perangkat Dekonsentratif. Kendatipun tidak disebut dalam UU5/74, Lurah merupakan Kepala Wilayah yang terbawah.Kedudukan dan peranan Kepala Kelurahan yang tercantum dalam pasal 24 (1) UU 5/79, Seajar dengan Fungsi Kepala Wilayah menurut pasal 80 UU 5/74 dalam arti sebagai pemimpin Pemerintahan, Coordinator Pembangunan, dan Pembina kehidupan masyarakat di segala Bidang.Bahwa organisasi pemerintahan Kelurahan meliputi

---

<sup>143</sup>Edy Soepriady, *Pemberdayaan Aparat Kelurahan*, Program Pasca Sarjana. 2001. Unpad, Bandung

Lurah, Sekretaris Kelurahan, Kepala Urusan ada 5 bidang, dan Kepala Lingkungan.<sup>144</sup>

Organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah.
3. Kemampuan keuangan daerah.
4. Ketersediaan sumber daya aparatur.
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan ataudengan pihak ketiga

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini. Peraturan daerah tersebut menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangka daerah tersebut di tetapkan dengan keputusan kepala daerah.<sup>145</sup>

Berdasarkan keputusan kepala daerah yang tertuang dalam penjabaran mengenai tugas pokok fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah tersebut ditetapkan dalam keputusan kepala daerah kabupaten wonosobo menjadi Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi serta Uraian Tugas

<sup>144</sup>Undang –Undang No. 5 Tahun 1974.

<sup>145</sup> Deddy Supriady Baratakusumah, Ph.D. Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: 2001. hlm, 158.

Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo. Yang mana diuraikan sebagai berikut.

**Tugas Pokok dan Fungsi Lurah yaitu:**

Berdasarkan Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi serta Uraian Tugas Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo. Dengan kajian dari peraturan Bupati tersebut penulis lebih memfokuskan pada kajian dari tugas pokok dan tugas jabatan dari kelurahan sehingga dari kajian peraturan perundang undangan tersebut yang terurai tugas pokok dan fungsi serta jabatan dari kelurahan sebagai berikut:

- **Nama Jabatan :Lurah**
- **Tugas :** Menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan daerah.
- **Fungsi :**
  1. Pelaksanaan koordinasi terhadap jalannya pemerintahan kelurahan, pelaksana pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
  2. Pelaksanaan usaha dibidang pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
  3. Pelaksanaan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat dan swadaya gotong royong masyarakat.
  4. Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

5. Pelaksanaan penyusunan program pembinaan administrasi ketatausahaan dan rumah tangga.
6. Pengelolaan administrasi kepegawaian, keuangan dan ketatausahaan.
7. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan kelompok Jabatan Fungsional.
8. Pelaksanaan pembinaan pegawai
9. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

• **Uraian Tugas :**

- 1) Merencanakan kegiatan yang sesuai dengan bidang tugasnya berdasarkan hasil evaluasi tahun lalu sebagai pedoman dan petunjuk pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan.
- 2) Melaksanakan koordinasi dengan unit kerja terkait dalam rangka menyalurkan kegiatan yang akan dilaksanakan guna kelancaran pelaksanaan tugas.
- 3) Mendistribusikan tugas dan memberi petunjuk serta penilaian kinerja pada bawahan untuk meningkatkan profesionalisme dan kelancaran pelaksanaan tugas.
- 4) Melaksanakan sosialisasi dan pembinaan kebijakan pemerintah daerah.
- 5) Membina ketentraman dan ketertiban di wilayah sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

- 6) Meneliti kegiatan administrasi dibidang pemerintahan dan kelancaran mekanisme surat-menyurat untuk penyempurnaan lebih lanjut.
- 7) Meneliti kegiatan administrasi urusan bidang pembangunan, kemasyarakatan di lingkungan kelurahan agar tercapainya kesejahteraan masyarakat.
- 8) Melaksanakan pembinaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta kegiatan para pejabat struktural di lingkungan kelurahan dan mengadakan evaluasi pelaksanaan kegiatan berdasarkan rencana kerja guna mengetahui permasalahan yang ada dan tercapainya hasil kerja yang optimal.
- 9) Menghimpun, menyiapkan dan membuat laporan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan diwilayah kelurahan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- 10) Melaksanakan urusan tata urusan kantor dengan memberikan pelayanan kepegawaian, keuangan, umum dan perlengkapan guna terwujudnya tertib administrasi.
- 11) Melaksanakan pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas Kelompok Jabatan Fungsional.
- 12) Melaksanakan pembinaan pegawai dengan memberikan pengarahan rutin dan membantu penyelesaian masalah kepegawaian guna meningkatkan meningkatkan kinerja pegawai.

13) Melaksanakan monitoring, evaluasi hasil pelaksanaan kegiatan, menyampaikan saran dan pertimbangan sebagai bahan dalam pengambilan keputusan serta menyusun laporan secara periodik baik lisan maupun tertulis guna pertanggungjawaban pelaksanaan tugas.

14) Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan bidang tugasnya.

- **Nama Jabatan** : **Sekretaris Kelurahan**
- **Tugas** : Melaksanakan pembinaan administrasi, memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh satuan organisasi kelurahan. Mengkoordinasikan staf dalam segala kegiatan yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, penyusunan rencana pengendalian dan mengevaluasi pelaksanaannya, urusan administrasi keuangan, urusan tata usaha, kepegawaian, perlengkapan dan rumah tangga.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Pemerintahan**
- **Tugas** : Melaksanakan urusan pemerintahan umum, pemerintahan kelurahan serta pengadministrasian kependudukan dan catatan sipil.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban Umum**
- **Tugas** : Melaksanakan Pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta pembinaan pertahanan sipil.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan**

- **Tugas** : Melaksanakan program kerja, melaksanakan pembinaan pemberdayaan di bidang perekonomian, produksi dan distribusi serta pembinaan lingkungan kelurahan.
- **Nama Jabatan** : **Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial**
- **Tugas** : Menciptakan bahan penyusunan program dan pembinaan, pelayanan bantuan sosial, kepemudaan, pemberdayaan perempuan dan olahraga, bantuan kepada badan sosial dan bantuan bencana alam.
- **Nama Jabatan** : **Kelompok Jabatan fungsional**
- **Tugas** : Melaksanakan sebagian tugas kelurahan sesuai dengan keahlian dan kebutuhan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari rincian tugas pokok dan fungsi serta uraian tugas jabatan dari kelurahan pada kenyataan dilapangan pada sampai sekarang ini pada jabatan kelompok jabatan fungsional masih terdapat kekosongan dan belum adanya pengisian pada kelompok jabatan fungsional tersebut harusnya diisi oleh perangkat pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan sebagai kepala lingkungan, maka dengan kekosongan jabatan fungsional tersebut menjadikan tidak adanya kepala lingkungan maka mengakibatkan tidak tercapainya pelayanan prima yang seharusnya dilakukan oleh pelayanan kepada masyarakat oleh kelurahan. Sehingga dengan keadaan tersebut kurang tercapainya tugas-tugas yang diuraikan dari Peraturan Bupati tersebut No. 17 Tahun 2008 dan tidak terlaksananya apa yang menjadikan tugas dari Lurah serta perangkat-

perangkat lainnya serta kurangnya pemberdayaan lembaga kemasyarakatan yang membantu penyelenggaraan pemerintahan pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah RT dan RW dibawah kepemimpinan yang seharusnya dipimpin oleh Kepala Lingkungan.<sup>146</sup>

Dalam rangka membangun kualitas kinerja pemerintahan yang efektif dan efisien diperlukan Peran dari semua perangkat kelurahan, baik yang berupa jabatan struktural maupun Kelompok jabatan fungsional sehingga dari tidak adanya atau tidak diisinya Jabatan Fungsional yang dijabat oleh kepala lingkungan mengakibatkan jalannya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan tidak seperti yang diharapkan pada Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008.

Berdasarkan dari hasil wawancara dengan Kepala Kelurahan atau Lurah kelurahan kaliwiro bahwa dalam implementasi penyelenggaraan administrasi di Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo, dalam penyelenggaraannya masih terdapat beberapa tugas pokok dan fungsi yang belum terlaksana dengan baik, sehingga dengan demikian hal yang belum terlaksana dengan baik.

Hal tersebut sesuai dengan hasil wawancara langsung dengan kepala kelurahan yang disebut Lurah sebagai berikut pernyataannya:

Bahwa dalam struktur organisasi dikelurahan kaliwiro dalam jabatan kelompok jabatan fungsional sampai sekarang ini memang belum ada

---

<sup>146</sup>Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, Mandar Maju, 2004, Bandung.hlm. 76.

pengisian jabatan yang mana pada jabatan kelompok jabatan fungsional tersebut harusnya di jabat oleh kepala lingkungan yang di duduki oleh seorang pegawai negeri sipil yang berjumlah 4 kepala lingkungan. Namun sampai sekarang ini masih terdapat kekosongan jabatan hal tersebut mengakibatkan dalam hal pembantuan dalam urusan operasional dilapangan yang seharusnya membantu tugas dalam urusan operasional kepada lurah menjadi tidak ada, dan juga fasilitator kepada masyarakat menjadi tidak ada. Dengan demikian kelurahan kaliwiro masih memanfaatkan fungsi dari kadus yang notabene dia adalah hanya perangkat kelurahan yang non PNS dan juga hanya membantu urusan operasional kelapangan pada masing-masing dusun dan juga dibantu oleh kepala seksi-seksi yang lain. Sementara keberadaan dari kadus tersebut sudah lambat laun sudah banyak yang sudah pensiun maka kekosongan pada jabatan kadus tidak boleh untuk lagi mengisi jabatan kadus tersebut oleh calon kadus pengganti karena tidak ada wewenang mengangkat kadus yang non PNS, dan seharusnya diisi oleh seorang kepala lingkungan yang PNS. Sehingga masih mengakibatkan kekosongan jabatan pada jabatan fungsional tersebut.<sup>147</sup>

Sehingga dalam menyelenggarakan pemerintahan belum mencapai kepada tatanan pemerintahan yang baik (good governance) dengan demikian mengakibatkan tidak sesuai pada prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi public yang berciri kepemerintahan yang baik yaitu prinsip Aturan Hukum: kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik.<sup>148</sup>

Sehingga dengan ketidak sesuaian dengan tugas pokok dan fungsi dalam melaksanakan kebijakan publik mengakibatkan kurangnya terlaksananya pelayanan

---

<sup>147</sup>Wawancara dengan Lurah Kaliwiro Bp. Kuwat, S.sos.dikelurahan kaliwiro (Pada Pukul 10.00 WIB. Hari kamis Tanggal 22 Maret 2012)

<sup>148</sup>Sedarmayanti, *Good Governance....., op.cit.*, hlm. 7.

prima dalam Pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo, karena hakekat dalam pelayanan umum adalah:<sup>149</sup>

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifitaskan system dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreatifitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Sehingga dengan menangkap hasil wawancara dengan Lurahkelurahan kaliwiro maka kekosongan jabatan kelompok jabatan fungsional tersebut yang di sebut sebagai kepala lingkungan mengakibatkan kurang optimalnya pelayanan terhadap masyarakat sehingga dengan demikian mengakibatkan tampungan aspirasi dan juga pemberdayaan dari RT dan RW menjadi sangat berkurang menuju pada suatu pelayanan prima pun menjadi tidak dapat terwujud. Serta peran dari kepala lingkungan menjadi dirangkap oleh lurah dan juga oleh kepala kepala seksi yang lain guna mengisi dari peran kepala lingkungan maka dengan demikian mengakibatkan rangkap jabatan serta menjalankan kewenangan yang seharusnya tidak dilaksanakan menjadi dilaksanakan dan yang seharusnya sudah menjadi tugas pokok dan fungsi menjadikan tidak dilaksanakan.

---

<sup>149</sup>*Ibid.*, hlm. 83

Maka pada tugas pokok fungsi serta struktur organisasi yang sudah diatur menjadikan tidak sesuai yang dilaksanakan oleh kepala kelurahan kaliwiro karena banyak hal yang tidak terlaksana dengan baik dan banyaknya rangkap jabatan yang dilakukan serta menjadikan kurang transparansinya kepada masyarakat mengakibatkan kurang melibatkan partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik yang seharusnya sebagai penampung dan juga penyampai aspirasi masyarakat, sehingga meninggalkan dari demokrasi dalam penyelenggaraan pada pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro, Kecamatan Kaliwiro, Kabupaten Wonosobo.

Mengkaji dari tugas pokok dan fungsi Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 berdasarkan dari uraian diatas maka pada point-point pada fungsi kepala kelurahan menjadi tidak terlaksana dengan yang diatur oleh peraturan Bupati tersebut ialah antara lain:

1. Pelaksanaan usaha dibidang pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
2. Pelaksanaan usaha dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat dan swadaya gotong royong masyarakat.
3. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan kelompok Jabatan Fungsional.

Hal ini juga berdasar dari analisis dari hasil wawancara dengan kepala kelurahan yaitu Bp. Kuwat, S.sos.yang memaparkan sebagai berikut:

Didasarkan terlebih dahulu dalam perencanaan pembangunan nasional didasari oleh Undang-Undang No. 25 Tahun 2004. Yang mana di paparkan dalam perencanaan program diawali dari MUSRENBANGDUS (musyawarah rencana pembangunan Dusun atau Lingkungan) peserta MUSREN antara lain: Perwakilan tokoh

agama, tokoh masyarakat, tokoh politik, dari perwakilan pemuda dan perempuan serta RT dan RW untuk menggali gagasan rencana program pembangunan diwilayah lingkungan untuk 5 tahun kedepan. Hasil MUSRENBANGDUS/ lingkungan menjadi skala prioritas rencana program pembangunan lingkungan yang selanjutnya sebagai bahan MUSRENBANG di tingkat kelurahan untuk dibahas yang akhirnya menjadi skala prioritas program pembangunan kelurahan 5 tahun kedepan.<sup>150</sup>

Dengan melaksanakan MUSREN tingkat lingkungan untuk menampung gagasan gagasan program rencana pembangunan 5 tahun kedepan yang akhirnya menjadi daftar skala prioritas kelurahan menunjukkan sistem perencanaan pembangunan Bottom Up Planing, karena melibatkan masyarakat dalam penentuan rencana program yang menjadi suatu kebijakan yang akan ditetapkan oleh Kelurahan, maka dari demikian memunculkan peran serta partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan.

Namun demikian sehubungan dengan tidak adanya jabatan fungsioanal kepala lingkungan untuk menyusun dan menggali gagasan rencana program pembangunan diwilayah lingkungan menjadikan menggunakan sistem perencanaan Top DownPlaning. Dengan kekosongan jabatan fungsional yaitu kepala lingkungan mengakibatkan fasilitator kepada masyarakat lingkungan dalam pengadaan Musyawarah rencana pembangunan di tingkat lingkungan menjadikan tidak terlaksana sehingga masyarakat tidak tahu dan tidak diajak musyawarah dari tujuan dan manfaat pembangunan yang akan dilaksanakan partisipasi dan swadaya

---

<sup>150</sup>Wawancara dengan Lurah Kaliwiro Bp. Kuwat, S.sos.dikelurahan kaliwiro (Pada Pukul 10.00 WIB. Hari Kamis Tanggal 22 Maret 2012)

masyarakat tidak mendapatkan respon dari masyarakat. Partisipasinya antara lain: turut memikul beban, turut memanfaatkan, turut handarbaeni, kewajiban untuk memelihara.

Karena program pembangunan tidak diawali dari musyawarah rencana pembangunan ditingkat lingkungan mengakibatkan masyarakat tidak tahu tentang tujuan pembangunan dan manfaat pembangunan sehingga partisipasi masyarakat dan dalam melaksanakan gotong royong menjadikan tidak ada respon dari masyarakat. Serta dalam hal menginventarisir rencana program pembangunan dalam pelaksanaan pembangunan tidak bisa dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan.

Menarik kesimpulan dari uraian tersebut diatas maka tidak sesuai dengan prinsip yang dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik ( *good governance* ) yaitu prinsip *Partisipasi* (participation): setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambil keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Dan juga pada prinsip *Transparansi* (Transparency): Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup>Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, Mandar Maju, 2004, Bandung.hlm.5.6.

### **C. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Pelayanan Kepada Masyarakat.**

Berdasarkan Peraturan No. 17 Tahun 2008 masalah jabatan fungsional di kelurahan proses pengisiannya adalah sebagai berikut:<sup>152</sup>

Kepala kelurahan membuat usulan kekosongan jabatan fungsional kepada mat menindak lanjuti usulan dari kepala kelurahan mengusulkan kepada Bupati melalui Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonosobo. Untuk selanjutnya nasi dengan bagian organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Wonosobo untuk ional di Kelurahan sebagai bahaan Badan Kepegawaian Daerah untuk dirapatkan dengan Tim BAPERJAKAT (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan).

Namun untuk di Kabupaten Wonosobo untuk semua jabatan Fungsional di kelurahan belum bisa dilaksanakan pengisian kekosongan jabatan karena masih terdapat kekurangan PNS (pegawai negeri sipil) dikantor kecamatan atau Pemerintah Daerah yang tempat domisilinya di wilayah lingkungan Kelurahan.

Untuk menempatkan di jabatan fungsional ada persyaratan antara lain: PNS pendidikan SLTA, Punya pengalaman bekerja di fungsional 2 tahun, pernah mengikuti diklat fungsional, usia belum lebih 50 tahun.

Sementara pada proses pengisian kekosongan pada jabatan fungsional tersebut berdasarkan hasil wawancara untuk solusi selanjutnya untuk susunan organisasi dan tata kerja serta penataan PNS( pegawai negeri sipil) di Kabupaten Wonosobo adalah sebagai berikut:<sup>153</sup>

Yang pertama berdasarakan analisis Jabatan, yang kedua berdasarkan analisis beban kerja dan juga moratorium berdasarkan PERMENPAN

---

<sup>152</sup>Wawancara dengan Bapak Supratman, SH., Kepala Bidang Kepegawaian Umum , Kabupaten Wonosobo, Dikantor Dinas Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonosobo.(Pada hari Kamis, 22 Maret 2012; Pukul 13.30 WIB).

<sup>153</sup>Wawancara dengan Bapak Supratman, SH., Kepala Bidang Kepegawaian Umum , Kabupaten Wonosobo, Dikantor Dinas Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonosobo.(Pada hari Kamis, 22 Maret 2012; Pukul 13.30 WIB).

dan Reformasi Birokrasi No. 26 Tahun 2011. Bagi SKPD( Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang jumlah PNSnya kelebihan akan dikurangi dan bagi yang SKPD( Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang kekurangan akan ditambah sesuai kebutuhan yang akan dilaksanakan SOTK (Susunan Organisasi serta penataan kepegawaian) dan penataan PNS yang akan dilaksanakan Pada Juni serta Juli 2012.

Terlaksananya penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro masih tetap berjalan meski belum adanya jabatan fungsional ini disebabkan diantaranya karena masih dioptimalkannya peran dari Kepala Seksi dalam membantu penyelenggaraan pelayanan administrasi pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro. Selain itu, hal tersebut juga disebabkan karena Kepala Kelurahan yang dijabat oleh Lurah membantu tinjauan langsung ke lapangan di wilayah lingkungan yang seharusnya dilakukan oleh Kepala Lingkungan berupa pembantuan dalam hal urusan operasional di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerja lingkungan.

Dengan kekosongan jabatan fungsional yang seharusnya di jabat oleh kepala lingkungan sehingga pelayanan yang menyangkut bidang pemerintahan, pembangunan dan ketertiban serta kemasyarakatan mengalami hambatan karena tidak adanya yang memfasilitasi secara langsung kepada masyarakat sehingga semua aspirasi dari masyarakat mengakibatkan tidak tertampungnya berbagai macam aspirasi tersebut dan mengakibatkan kesenjangan antara masyarakat dan pelayan masyarakat yaitu pemerintahan yang seharusnya melayani masyarakat dalam hal pelayanan umum. Dan bahkan dalam hal penentuan kebijakan yang akan ditentukan dalam hal program pembangunan ialah topdown tanpa adanya pertimbangan dari

masyarakat serta hanya menentukan berdasarkan aspirasi dari sebagian masyarakat yang dekat dengan pribadi kepala kelurahan tersebut.

Dalam hal pelaksanaan pemerintahan administrasi di kelurahan kaliwiro kecamatan kabupaten wonosobo yang mestinya jabatan fungsional itu ada pelayanan langsung dalam pembantuan tugas kepala kelurahan dibidang pemerintahan, pembangunan, keamanan dan ketertiban serta kemasyarakatan dalam pelayanan umum dimaksud dibantu oleh kepala lingkungan. Karena tugas dan peran dari kepala lingkungan adalah membantu kepala kelurahan untuk urusan operasional di bidang pemerintahan, pembangunan, keamanan dan ketertiban serta kemasyarakatan di wilayah kerja lingkungan masing-masing.

Sehubungan dengan adanya konsistensi dalam hal kualitas (termasuk pelayanan) maka perlu adanya perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program. Perencanaan dibuat untuk menentukan atau memperkirakan tentang apa yang akan dicapai dan dilakukan organisasi pada waktu yang akan datang, guna mengantisipasi berbagai kemungkinan. Rencana tersebut berfungsi untuk memberi arah bagi anggota organisasi guna menentukan keputusan tentang masa depan organisasi, mengembangkan prosedur yang diperlukan akan menentukan bagaimana keberhasilan organisasi dapat diukur. Untuk kualitas pelayanan perlu ditingkatkan terus-menerus yang terdiri dari berbagai keistimewaan produk antara lain kemampuan SDM, sarana

dan prasarana dan jasa yang diberikan , yang dapat memenuhi keinginan masyarakat pelanggan sehingga memberi pelayanan yang berkualitas.<sup>154</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlu diupayakan peningkatan profesionalisme SDM melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan dan keahlian dan sikap agar dapat berkualitas serta pengisian kekosongan jabatan fungsional sebagai pembantu dalam hal urusan operasional Kepala Kelurahan di bidang pemerintahan, pembangunan dan ketentraman dan ketertiban. Dengan demikian diharapkan organisasi dapat memberikan pelayanan yang terbaik atau yang berkualitas hingga meningkatkan keunggulan daya saing dan memuaskan masyarakat pelanggan. Membangun pelayanan prima harus dimulai dari mewujudkan atau meningkatkan profesionalisme SDM untuk dapat memberi pelayanan terbaik sesuai atau melebihi standar pelayanan yang ada.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup>Sedarmayanti, *Good Governance.....*, *op.cit.*, hlm. 76.

<sup>155</sup>*Ibid.*, hlm. 76.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Dari hasil penelitian dan pembahasan tersebut di atas mengenai implementasi fungsi Lurah dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Tahun 2009-2011 di Kelurahan Kaliwiro Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mengenai implementasi fungsi kepala Kelurahan dalam penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan dari tahun 2009-2011 di Kelurahan Kaliwiro berperan sebagai pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kabupaten, dan merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah Kabupaten dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kerja Kepala Kelurahan serta menampung segala aspirasi yang ada pada masyarakat, kepada pemerintahan di atasnya sebagai bahan dalam menentukan kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008 pada Kelurahan Kaliwiro masih terdapat kekosongan jabatan pada jabatan fungsional yang mana jabatan tersebut adalah faktor terpenting dalam pengambilan aspirasi dari masyarakat di lingkungan masing-masing, sehingga dengan kekosongan

jabatan tersebut mengakibatkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari kepala kelurahan belum sesuai Peraturan Bupati No. 17 Tahun 2008.

2. Dengan kekosongan tersebut mengakibatkan penghambat dalam implementasi fungsi lurah dalam penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat sehingga dari apa yang menjadi penghambat pelaksanaan administrasi pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro agar segera melakukan pengisian jabatan pada jabatan fungsional tersebut.

Terlaksananya penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro masih tetap berjalan meski belum adanya jabatan fungsional ini disebabkan diantaranya karena masih dioptimalkannya peran dari Kepala Seksi dalam membantu penyelenggaraan pelayanan administrasi pemerintahan di Kelurahan Kaliwiro. Selain itu, hal tersebut juga disebabkan karena Kepala Kelurahan yang dijabat oleh Lurah membantu tinjauan langsung di wilayah lingkungan yang seharusnya dilakukan oleh Kepala Lingkungan berupa pembantuan dalam hal urusan operasional di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerja lingkungan sehingga mengakibatkan rangkap jabatan dari Lurah dan juga kepala seksi yang lain maka mengakibatkan tugas pokok dan fungsi baik Lurah maupun Kepala Seksi yang lain menjadikan yang bukan kewenangannya menjadikan dilaksanakan sementara yang seharusnya kewenangannya menjadi tidak dilaksanakan dengan baik karena telah terlalu banyak beban yang diampunya karena rangkap jabatan tersebut.

## B. Saran

1. Hendaknya dalam menjalankan fungsinya, kepala kelurahan harus sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati No. 17 tahun 2008 dan kepala kelurahan sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten harus dapat benar-benar menampung dan menyampaikan aspirasi masyarakat sehingga apa yang diharapkan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan di kelurahan kaliwiro sesuai dengan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).
2. Serta pada kekosongan jabatan fungsional tersebut untuk segera melakukan pengisian jabatan fungsional kepala lingkungan sebagai membantu tugas Lurah dalam hal urusan operasional di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerja lingkungan,
3. Pihak kelurahan diharapkan lebih proaktif dalam mengupayakan peningkatan pelayanan publik.
4. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya hendaknya pihak pemerintah secara umum dan pihak pemerintah kelurahan secara khusus untuk lebih menanamkan nilai-nilai professional, akuntabilitas, responsivitas, responsibilitas pada pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

## Daftar Pustaka

### A. Buku.

- Andi, Agussalim Gadjong, *Pemerintahan Daerah*, Penerbit Ghalia Indonesia, 2007.
- Azhar, Basyir, Ahmad, *Negara dan Pemerintahan*, UII Press Yogyakarta, 2000.
- Baratakusumah, Deddy Supriady Ph.D. Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyalaenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, 2001.
- Geller, Ernest, *Membangun Masyarakat Sipil, Prasarat Menuju Kebebasan*, Bandung: Mizan, 1994.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.
- Huda, Ni'matul, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. 2007.
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, Jakarta: Bina aksara, 1992.
- Kusnardi Moh., & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Bakti, 1980.
- Lubis, Solly, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1978.
- Martosowignjo Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan antar hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981.
- Marzuki, H. M. Laica, *Berjalan- Jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu. Jakarta, 2006.
- Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka*, kumpulan karangan jilid I, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- Muntoha, *Fiqh Siyasah*, Adicita Karya Nusa, 1998.
- Muntoha, SH., M.Ag., *Otonomi Daerah dalam Perkembangannya*, Safiria insani Press., 2010.

- Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: alumni, 1982.
- Nasroen, M., *Masalah-Masalah sekitar Otonomi Daerah*, Jakarta: Wolters, 1951.
- Nasroen, M., *Soal pembentukan daerah otonom dan Tingkatan Daerah Otonom*, Jakarta: Endang, 1954.
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang baik)*, Mandar Maju, Bandung. 2004.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*: Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Soepriady, Edy, *Pemberdayaan Aparat Kelurahan*, Program Pasca Sarjana. Unpad, Bandung, 2001.
- Soemantri, Sri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung. 1987.
- Supriady, Deddy, Baratakusumah, Ph.D. Dadang Solihin, MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta, 2001.
- Tahir, Muhammad, Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992,
- Taliziduhu, Ndraha, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta, 1991.
- Tresna. R., *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*, Bandung: Dibia, tanpa tahun.
- Utama, Prabawa, *Pemerintahan di daerah*, cet. I, Jakarta: Indo Hill Co. 1991.
- Widjaja, H.A.W, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2005.

Widodo, Joko, *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi daerah)* , Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Wolhaf,. S.J., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1960.

Zainudin, Muhadi, Abd. Mustaqim, *Studi Kepemimpinan Islam*, Putra Mediatama Press, 2005.

### **B. Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang No. 18 tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

KEPMENDAGRI No. 65 Tahun 1999 Tentang Pedoman Umum Mengenai Pembentukan Kelurahan.

Peraturan Pemerintah No. 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan.

Peraturan Bupati No.17 Tahun 2008 Tentang Tugas Pokok dan Fungsi Serta Uraian Tugas Jabatan Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Wonosobo.

### **C. Data Elektronik**

<http://makalah-ip.blogspot.com/2011/03/pengertian-pemerintahan-daerah.html> di akses

tanggal 26 Maret 2012 jam 13.55 WIB.