

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada saat ini banyak orang membicarakan krisis kepemimpinan, mereka beranggapan sangat sulit mencari kader pemimpin pada berbagai tingkatan. Reformasi dilakukan untuk mewujudkan aparatur negara yang mampu menjamin kelancaran dan keserasian pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dengan cara mempraktekkan *Good Governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang lebih dalam memberdayakan masyarakat serta memberantas praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu mewujudkan pelayanan yang prima sebagaimana yang di harapkan masyarakat, agar harapan tersebut dapat menjadi kenyataan. Maka dari itu perlu adanya suatu sikap aparatur yang baik, integritas, profesionalisme, serta etos kerja dan moral yang tinggi.

Selain sebagai pelaksana dan perencanaan program pembangunan, maka para aparatur pemerintah kelurahan juga berperan sebagai pelayan masyarakat dalam urusan administrasi dan kependudukan yang menjadi wewenang dari pihak kelurahan. Namun hingga saat ini pelayanan yang telah di berikan kepada masyarakat, terkadang masih sulit di terima langsung oleh msyarakat dan aturan yang di berikan terkadang berbelit-belit dan sering menyulitkan

masyarakat itu sendiri, ini merupakan cerminan rendahnya kualitas pelayanan di kelurahan tersebut.

Hal ini merupakan akibat dari berbagai program pelayanan yang di berikan kepada masyarakat, namun saat ini masih jauh sesuai dengan apa yang di harapkan oleh masyarakat. Selain itu juga ada kecenderungan ketidakadilan di dalam pelayanan yang di berikan, di mana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit untuk mendapat pelayanan yang baik dan berkualitas dari pihak kelurahan. Sebaliknya masyarakat yang memiliki uang akan lebih mudah dalam menyelesaikan urusan mereka itu sendiri. Untuk itu, apabila ketidakmerataan ini terus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain terjadinya diskriminasi antara yang kaya dan miskin dalam konteks untuk memperoleh pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat merugikan bangsa indonesia secara keseluruhan.¹

Kelurahan merupakan dasar dari satuan pemerintahan yang terkecil dari suatu komunitas pemerintahan negara. Sehingga boleh di katakan bahwa keberhasilan dalam melakukan pembangunan juga tergantung dari sejauh mana partisipasi masyarakat setempat beserta aparatur pemerintahan kelurahan dalam perencanaan pembangunan tersebut.

Masyarakat harus ikut berpartisipasi dan di beri kepercayaan serta kewenangan yang cukup dalam mengurus rumah tangga kelurahannya, sehingga bisa mandiri selain sebagai pelaksana dan perencana program

¹ Ahmad Nurmandi, *Manajemen Pelayanan Publik*, Sinergi Visi Utama, Yogyakarta, 2010, hlm. 135-136.

pembangunan, maka para aparaturn pemerintah kelurahan juga berperan sebagai pelayan masyarakat serta membantu masyarakat yang kurang mampu.

Dalam penyelenggaraan pemerintah Indonesia, pemerintah Kelurahan merupakan suatu bagian dari organisasi pemerintahan yang melaksanakan suatu kebijaksanaan yang ditetapkan pemerintah tingkat yang lebih tinggi, serta menjadikan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintahan di bawahnya. Kelurahan sebagai salah satu satuan kerja perangkat daerah yang mempunyai kedudukan yang strategis dalam mewujudkan kesiapan daerah.

Kelurahan di pimpin oleh seorang lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Pemerintah kelurahan diharapkan menjadi sasaran yang efektif baik dalam meningkatkan keberhasilan program pemerintah maupun dalam menggerakkan partisipasi masyarakat, selain melaksanakan program dari pemerintah, pemerintah kelurahan juga di tuntut untuk melayani masyarakat yang berada di wilayah setempat dengan sebaik-baiknya sehingga tercipta tidak hanya kesejahteraan ekonomi saja, namun sekaligus meningkatkan aspek-aspek sosial lainnya.

Memajukan kesejahteraan umum adalah suatu cita-cita yang di rumuskan oleh pendiri bangsa ini. Kesejahteraan yang kita inginkan, dan akan kita bangun sudah tentu masyarakat sejahtera yang berkeadilan sosial, yang di bangun berdasarkan kegotongroyongan dan kebersamaan. Masyarakat sejahtera seperti ini, sudah tentu hanya dapat di bangun oleh manusia yang

memiliki jati diri bangsa, sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Otonomi daerah dengan isu strategi berupa kelembagaan sumber daya manusia berupa aparatur pelaksana, jaringan kerja, serta lingkungan kondusif yang terus berubah merupakan sebuah tantangan bagi kelurahan Gabek II untuk menanggapi serta mensiasatinya dengan tanggap dan cepat agar tidak ketinggalan dari kelurahan-kelurahan lainnya.

Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat merupakan ujung tombak keberhasilan dalam mewujudkan masyarakat yang baik khususnya otonomi daerah, dimana kelurahan akan terlibat langsung dalam perencanaan dan pengendalian masyarakat serta pelayanan.

Dikatakan sebagai ujung tombak karena kelurahan berhadapan langsung dengan masyarakat oleh karena itu kelurahan harus mampu menjadi tempat bagi masyarakat yang menyelesaikan atau meneruskan aspirasi dan keinginan tersebut kepada pihak yang berkompeten untuk ditindaklanjuti.

Disamping itu peran kelurahan di atas menjembatani program-program pemerintah untuk di sosialisasikan kepada masyarakat sehingga dapat di pahami dan di dukung oleh masyarakat. Dengan begitu luas dan kompleks permasalahan yang ada di kelurahan Gabek II seperti dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka visi dan misi serta fungsi kelurahan Gabek II mengkondisikan perlunya suatu upaya pemberdayaan masyarakat.

Melihat dari uraian di atas, maka dapat penulis simpulkan bahwa aparat kelurahan memiliki tanggung jawab yang besar dalam pencapaian hasil maksimal dari program pemberdayaan ini. Dengan perkataan lain, untuk mewujudkan dan mencapai tujuan tersebut di perlukan kemampuan dan kinerja aparat yang maksimal. Kinerja aparat kelurahan menjadi faktor yang sangat penting bagi implementasi pelaksanaan pemberdayaan ini.

Dalam melaksanakan pemberdayaan pihak pemerintah kelurahan harus terlebih dahulu melihat semua faktor kemungkinan yang ada, baik itu kesempatan, peluang maupun tantangan serta hambatan yang ada dalam era otonomi, serta pemberdayaan yang akan di buat haruslah pula dapat menjawab serta memenuhi kehendak pelanggan yaitu masyarakat di kelurahan yang memerlukan pelayanan prima agar tercipta suatu keadaan yang menggambarkan *Good Governance* di kelurahan Gabek II.

Untuk itu di perlukan pula aparat birokrasi pemerintah yang memiliki kemampuan dan responsif yang tinggi serta disiplin, komitmen, dan bertanggungjawab serta *accountability* dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai unsur pelayanan publik, agar pelaksanaan misi tugasnya dapat terwujud ke arah keberhasilan yaitu berupa pemenuhan kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dalam penelitian ini dapat ditarik judul: **Peran Pemerintahan Kelurahan dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus di Kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Peran Kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang?
2. Faktor-faktor apa saja yang dapat mempengaruhi terbentuknya program pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sehubungan dengan permasalahan yang dikemukakan diatas maka, penulisan skripsi ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tinjauan hukum tentang peran pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya program pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang.

Dari hasil Pelaksanaan penelitian ini di harapkan mampu memberi manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat menambah khasanah pengetahuan dibidang pemberdayaan dan menjadi acuan oleh penelitian lain yang berhubungan dengan peran pemerintahan kelurahan.

2. Dari segi praktis, sebagai bahan masukan bagi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

D. Kerangka Teori

1. Teori Desentralisasi

Menurut **Ruiter** dalam *Hoogerwerf* Desentralisasi adalah sebagai pengakuan atau penyerahan wewenang badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan pemerintahan serta struktur wewenang yang dimiliki termasuk di dalamnya prinsip-prinsip pembagian wewenang.²

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi daerah tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana di maksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Dalam bahasa sehari-hari orang mencampur adukkan penggunaan istilah pemerintah dan pemerintahan. Seolah-olah keduanya mempunyai arti yang sama, padahal keduanya mempunyai arti yang berbeda. Menurut **Marjun**, istilah pemerintahan menunjuk bidang tugas pekerjaan atau fungsi. Sedangkan istilah pemerintah menunjukkan kepada Badan, organ, atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan itu

² Syamsudin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Lipi Press, Jakarta, 2007, hlm. 18-20.

³ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Monografi Desa dan Kelurahan

sendiri. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunjuk pada objek sedangkan istilah pemerintah menunjuk pada subjek.

Pemerintahan dan pemerintah mempunyai arti sempit dan arti luas. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala tugas dan kewenangan negara, kalau mengikuti pembagian menurut **Montesque** pemerintah dalam arti luas meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit di artikan sebagai tugas dan kewenangan negara dalam bidang eksekutif saja sedangkan pemerintah dalam arti luas menunjuk kepada seluruh aparat atau alat perlengkapan negara yang menjalankan tugas dan kewenangannya itu sendiri.

Menurut **Ermaya Suradinata** pemerintahan adalah proses kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pandangan tentang pemerintahan tersebut sangat luas karena semua aktivitas kegiatan negara di gerakkan dalam rangka memberikan kesejahteraan dan rasa aman pada masyarakat.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu lembaga negara seperti undang-undang. Asas-asas umum pemerintahan yang baik lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi

negara dalam rangka pemerintahan yang baik (*Good Governance*).⁴ Dalam hubungan ini, **Muin Fahmal** mengemukakan, “ asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut di perlukan agar tindakan-tindakannya tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.⁵

Menurut **Dadang Solihin** kelurahan yaitu wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan kota dibawah kecamatan. Satuan wilayah yang di tempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung dibawah camat dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangga sendiri.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 73 Tahun 2005 tentang pemerintah kelurahan yang merupakan dasar dalam menuju masyarakat yang berkembang yaitu kelurahan tidak lagi menjadi level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan daerah tetapi menjadi masyarakat yang mandiri, sehingga setiap masyarakat yang berada pada lingkungan kelurahan berhak untuk berbicara dan mengeluarkan pendapat sesuai dengan kepentingannya sendiri. Jadi harus di pahami bahwa kelurahan merupakan suatu kesatuan hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan melayani semua kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya menuju kesejahteraan.

Adapun menurut **Syaifuddin** kemiskinan mengandung banyak pengertian, berubah dari satu tempat ketempat yang lain pada setiap waktu

⁴Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta, 2010, hlm. 151.

⁵ *Ibid*

dan telah di deskripsikan dalam berbagai perspektif. Umumnya manusia tidak ingin terperangkap kedalam kondisi kemiskinan. Jadi di perlukan aksi kepedulian bagi kaum miskin yang lemah untuk mengurangi kemiskinan, sehingga keadaan bisa membaik.⁶

Secara umum terdapat beberapa definisi kemiskinan dan kriteria garis kemiskinan yang di gunakan saat ini. Hal ini mengakibatkan adanya perbedaan strategi penanggulangan kemiskinan tergantung dari definisi mana yang di gunakan. Kemiskinan merupakan suatu situasi atau kondisi yang di alami seseorang atau sekelompok orang yang tidak mampu menyelenggarakan hidupnya sampai suatu taraf yang di anggap manusiawi.

Pemberdayaan adalah upaya memberdayakan atau mengembangkan klien dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi mempunyai daya guna mencapai kehidupan yang lebih baik. Jadi pemberdayaan masyarakat adalah upaya mengembangkan masyarakat dari keadaan kurang atau tidak berdaya menjadi punya daya dengan tujuan agar masyarakat tersebut dapat mencapai atau memperoleh kehidupan yang lebih baik.

Payne mengemukakan lebih jauh inti dari tujuan pemberdayaan di lakukan adalah:

“ to help clients gain power of decision and action over their own lives by reducing the effect of social or personal blocks to exercising cacity and self confidence to use power and by transferring power from the environment to clients.” (untuk membantu klien mendapatkan

⁶ Algifari, *Kemiskinan Struktural*, Balai Buku Indonesia, Jakarta, 1997, hlm.107-119.

kekuasaan keputusan dan tindakan atas hidup mereka sendiri dengan mengurangi efek blok sosial atau pribadi dan percaya diri untuk menggunakan kekuasaan untuk klien).

Shardlow melihat bahwa berbagai pengertian yang ada mengenai pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok maupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka. Gagasan **Shardlow** ini, tidak jauh dengan gagasan yang mengartikan pemberdayaan sebagai upaya mendorong klien untuk menentukan sendiri apa yang harus ia lakukan dalam kaitannya dengan upaya mengatasi permasalahan yang ia hadapi sehingga klien mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam membentuk hari depannya. Konsep pemberdayaan pada hakikatnya dapat dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan keberdayaan yaitu kemampuan dan kemandirian.⁷

Menurut **kartasasmita** keberdayaan merupakan unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan (*survive*) dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Adapun unsur-unsur yang menjadi sumber keberdayaan masyarakat adalah nilai kesehatan, pendidikan, prakarsa, kekeluargaan, kegotongroyongan dan kejuangan.⁸

⁷ Risyanti Riza dan Rosmidi, *Pemberdayaan Masyarakat*. Centre For Strategic and Internasional, Jakarta, 2006, hlm.32.

⁸ Pranaka, Vidyanka dan Moeljarto, *Pemberdayaan (Empowerment) dalam Pemberdayaan Konsep Kebijakan*, Alfabeta, Bandung, 1996, hlm.2.

E. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang di kemukakan sebelumnya, maka penulisan ini menggunakan metode penelitian yang sesuai dengan bidang yang di teliti. Adapun penelitian yang di gunakan dapat di uraikan sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang di gunakan dalam penulisan skripsi ini di sesuaikan dengan permasalahan yang di angkat di dalamnya. Penelitian ini bersifat deskriptif (*descriptive research*). **Bambang waluyo** berpendapat bahwa penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang suatu hal tertentu di daerah tertentu dan pada saat tertentu.⁹ Penelitian ini di harapkan dapat mendeskripsikan atau menggambarkan secara menyeluruh dan sistematis mengenai tinjauan hukum tentang peran Pemerintahan Kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan dalam skripsi ini yaitu menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris. Pendekatan yuridis normatif yaitu hukum positif tertulis yang bersumber dari kodifikasi atau undang-undang.¹⁰ Penelitian ini di lakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data skunder yang di kenal dengan penelitian kepustakaan. Selanjutnya untuk menunjang dan melengkapi fakta yang ada

⁹ Bambang waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm.8.

¹⁰ Muhammad Abdul kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.131.

di lakukan penelitian lapangan dalam rangka memperoleh data primer. Yuridis empiris adalah perilaku nyata setiap warga sebagai keberlakuan hukum normatif.¹¹ Pendekatan ini yaitu melakukan dengan menggali fakta terhadap tinjauan hukum tentang peran pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang, dan faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya program pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang.

3. Sumber Data

Sumber data yang di gunakan dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder, dan data tersier.¹²

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat antara lain:

- 1). Undang-undang Dasar 1945
- 2). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 3). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

b. Bahan hukum sekunder, yaitu berbagai bahan pustaka seperti buku, surat kabar, hasil penelitian, makalah-makalah seminar, lokakarya dan sebagainya yang terkait dengan tinjauan hukum tentang peran

¹¹ *Ibid*, hlm.132.

¹² Amiruddin, dkk, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 30-32.

pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan baik mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, meliputi kamus hukum, dan kamus bahasa Inggris.

4. Teknik pengumpulan data

Dalam upaya pengumpulan data yang di butuhkan, penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu dengan cara penelitian kepustakaan terhadap bahan-bahan primer yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Jo Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta penelitian langsung terhadap bahan-bahan hukum sekunder yaitu meminta langsung data kepada kepala kelurahan Gabek II mengenai peran pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan tersebut, serta menggunakan metode wawancara dengan nara sumber di salah satu staf kelurahan guna untuk memperoleh gambaran dan informasi yang faktual dan akurat.

5. Analisis Data

Dalam membahas pokok permasalahan dan menganalisis data-data yang di peroleh dengan menggunakan yuridis normatif dan yuridis empiris. Yuridis normatif yang mengkaji kaidah-kaidah hukum tentang tinjauan

hukum yang di lakukan oleh pihak pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat.

Data yang di peroleh di analisa secara kualitatif, yaitu dengan memperhatikan fakta mengenai peran pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan yang terjadi di masyarakat, untuk selanjutnya di bandingkan dengan norma yang berlaku dan kemudian di ambil kesimpulan metode berfikir deduktif dan induktif. Metode berfikir deduktif adalah metode berfikir yang menerapkan hal-hal yang umum terlebih dahulu untuk seterusnya di hubungkan dalam bagian-bagiannya yang khusus, sedangkan metode berfikir induktif adalah menjelaskan permasalahan-permasalahan khusus (mengandung pembuktian dan contoh-contoh fakta) di akhiri dengan kesimpulan yang berupa pernyataan umum. Dengan menggunakan metode ini, agar diketahui seberapa besar peran pemerintahan kelurahan dalam pemberdayaan masyarakat di kelurahan Gabek II Kecamatan Gabek Kota Pangkalpinang.