

**IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE*
DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR MENURUT
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 73 TAHUN 2005
TENTANG KELURAHAN**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir
Perkuliahan Dalam Mendapatkan
Gelar Sarjana Hukum**

OLEH

**HABIB MUHAMMAD YUSUF SIREGAR
NPM : 09.840.0071**

BIDANG HUKUM ADMINISTRASI NEGARA



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)12/6/24

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

I. PENYAJI

NAMA : HABIB MUHAMMAD YUSUF SIREGAR,
NPM : 09.840.0071
BIDANG : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
JUDUL SKRIPSI : IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 73 TAHUN 2005 TENTANG KELURAHAN

II. DOSEN PEMBIMBING SKRIPSI

1. NAMA : HJ. JAMILLAH, S.H.,M.Hum.
JABATAN : DOSEN PEMBIMBING I
TANGGAL PERSETUJUAN : 26 APRIL 2013
TANDA TANGAN : 

2. NAMA : H. ABD. MUTHALIB LUBIS, S.H.,M.A.P
JABATAN : DOSEN PEMBIMBING II
TANGGAL PERSETUJUAN : 3 APRIL 2013
TANDA TANGAN : 

III. PANITIA UJIAN MEJA HIJAU

1. KETUA : TAUFIK SIREGAR, S.H.,M.Hum
2. SEKRETARIS : ABI JUMRAH HARAHAP, S.H.,MKn
3. PENGUJI I : HJ. JAMILLAH, S.H.,M.Hum
4. PENGUJI II : H.ABD MUTHALIB LUBIS,S.H.,M.A.P

TANDA TANGAN



DISETUJUI OLEH :

DEKAN
FAKULTAS HUKUM UMA

KETUA BIDANG H.A.N
FAKULTAS HUKUM UMA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

(PROF. SAMSUL ARIFIN S.H.,M.Hum)

(TAUFIK SIREGAR, S.H.,M.Hum) /6/24

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MEDAN AREA
LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Nama : Habib Muhammad Yusuf Siregar
NPM : 09.840.0071
Bidang : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : Implementasi Prinsip-Prinsip *Good Governance* di Kelurahan Pasar Merah Timur Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

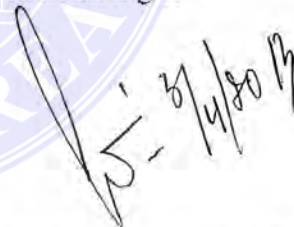
Dosen Pembimbing

Pembimbing I

Pembimbing II

 26/ April 2013.

Hj. Jamillah, S.H.,M.Hum.

 31/4/2013

H. Abd. Muthalib, S.H.,M.A.P.

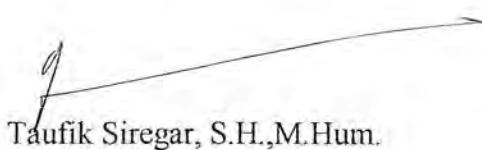
ACC Diperbanyak Untuk Di Uji

Kepala Bidang

Hukum Administrasi Negara

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang


Taufik Siregar, S.H.,M.Hum.

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)12/6/24

ABSTRAKSI

IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 73TAHUN 2005 TENTANG KELURAHAN

OLEH :

Nama : Habib Muhammad Yusuf Siregar

N.P.M : 09.840.0071

Pemerintah merupakan salah satu unsur konstitutif dan menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam membentuk negara. Sehingga tidak mungkin negara berdiri tanpa adanya pemerintah. Dengan demikian keberadaan pemerintah sangat sentral dan sangat menarik untuk diteliti. Setiap warga negara pasti pernah berhubungan dengan pemerintah. Namun, masalah klasik yang dihadapi dan belum mampu dihadapi oleh negara ini adalah tidak dikelolanya pemerintahan dengan baik (*good governance*).

Kedudukan Kelurahan sebagai sub sistem Pemerintah Kabupaten/Kota terendah yang berkedudukan di wilayah Kecamatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat menjadi sangat menarik untuk diteliti dalam melaksanakan *good governance*. Pada penulisan skripsi ini mengkaji tentang implementasi prinsip-prinsip *good governance* di Kelurahan Pasar Merah Timur sebagai salah satu Kelurahan yang berada di Kota Medan.

Dari hasil observasi dan wawancara, peneliti dapat menggambarkan bahwa di Kelurahan Pasar Merah Timur sudah mengimplementasikan beberapa prinsip-prinsip *good governance*, yaitu : prinsip partisipasi (*Participation*), prinsip penegakkan hukum (*Rule Of Law*) dan prinsip keadilan (*Equity*). Namun juga harus diakui dalam melaksanakan segala urusan yang menjadi kewenangan Kelurahan Pasar Merah Timur dalam menghambat terlaksananya prinsip-prinsip *good governance* adalah masih adanya praktik pemberian “biaya tambahan” kepada pegawai Kelurahan dan juga masih berbelit-belitnya sistem administrasi pemerintahan yang dibangun .

Walaupun *good governance* tidaklah mungkin melaksanakannya dengan sempurna, tetapi janganlah kita bersikap apatis dan menganggap perilaku *bad governance* menjadi sesuatu yang wajar. Dan *good governance* bukanlah suatu tujuan negara. Tetapi, sebagai alat untuk mencapai tujuan negara

Kata kunci : implementasi, *good governance*, dan Kelurahan.



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
ABSTRAKSI	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	I
A. Pengertian dan Penegasan Judul.....	4
B. Alasan Pemilihan Judul.....	6
C. Permasalahan.....	8
D. Hipotesa.....	8
E. Tujuan Penulisan.....	9
F. Metode Penelitian.....	10
G. Sistematika Penulisan.....	11
BAB II PRINSIP-PRINSIP <i>GOOD GOVERNANCE</i>	
DI KELURAHAN	13
A. Pengertian <i>Good Governance</i>	13
B. Tinjauan Umum Tentang Konsep <i>Good Governance</i>	18
C. Sejarah <i>Good Governance</i>	22
D. Beberapa Macam Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	27
E. Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i> yang Terdapat di Kelurahan.....	33
BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG	
KELURAHAN DI INDONESIA	36
A. Pengertian Kelurahan.....	36
B. Sejarah Kelurahan di Indonesia.....	39

C. Struktur Organisasi di Kelurahan Pasar Merah Timur.....	46
D. Kedudukan dan Tugas Kelurahan.....	49
E. Pengaturan Tentang Kelurahan di Indonesia.....	57

BAB IV IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP GOOD

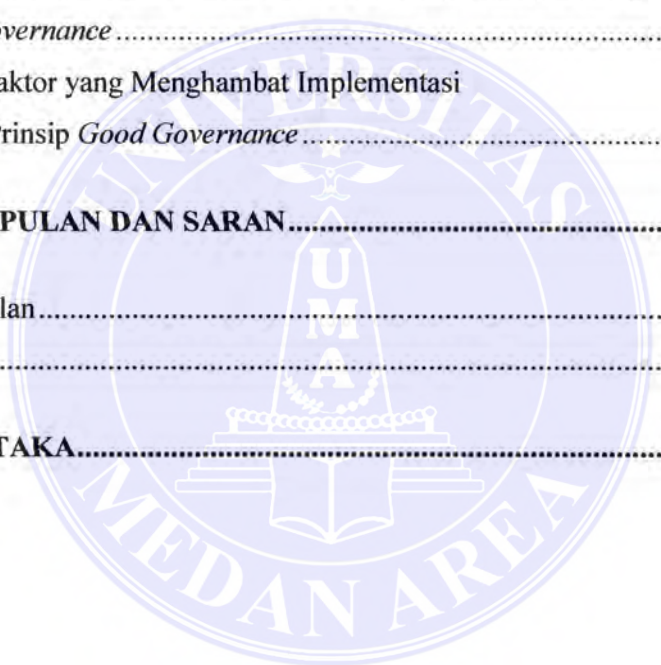
GOVERNANCE DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR..... 61

A. Gambaran Umum Kelurahan Pasar Merah Timur.....	61
B. Tugas Kelurahan Pasar Merah Timur Terhadap Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	63
C. Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	74

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN..... 82

A. Kesimpulan.....	82
B. Saran.....	83

DAFTAR PUSTAKA..... 84



BAB I

PENDAHULUAN

Dengan adanya kewenangan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dan undang-undang tersebut telah mengalami dua kali perubahan, perubahan pertama dengan adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan perubahan kedua dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut memberikam amanat pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah di bantu oleh perangkat daerah yang salah satunya adalah Kelurahan.

Hal ini, dipertegas kembali dalam kedudukan Kelurahan yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Dijelaskan bahwa, “Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah Kecamatan”. Jadi, Kelurahan merupakan sub sistem Pemerintah Kabupaten/Kota terendah yang berkedudukan di wilayah Kecamatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat dalam

rangka pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat sesuai dengan tugas pokok yang dilimpahkan demi tercapainya tujuan negara Indonesia.

Selain itu, Kelurahan yang di pimpin oleh Lurah dan di bantu oleh perangkat Kelurahan mempunyai tugas pokok yang tercantum dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Tugas pokok tersebut adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, urusan pembangunan dan urusan kemasyarakatan.

Yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” antara lain pelaksanaan urusan administrasi pemerintahan dan pengaturan kehidupan masyarakat yang dilimpahkan kepada Lurah. Yang dimaksud dengan “urusan pembangunan” antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, irigasi, pasar sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepada Lurah. Yang dimaksud dengan “urusan kemasyarakatan” antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan, sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepada Lurah.¹

Semua tugas pokok tersebut merupakan pelimpahan tugas dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Kelurahan. Sehingga Kelurahan hanya memiliki kewenangan atas pelimpahan tugas dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan hanya bersifat wilayah administratif. Dalam menjalankan tugas pokoknya, maka perlu di

¹Penjelasan atas pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

wujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sehingga akan tercapainya tujuan negara.

Istilah *good governance* bukanlah merupakan istilah yang asing yang kita dengar. Istilah *good governance* yang terdiri dari kata *good and governance*, konsep “*governance*” sering kali dianggap memiliki arti yang sama dengan “*government*” (pemerintahan). Padahal, *government* sendiri merupakan salah satu unsur/bagian dari *governance*. Konsep “*governance*” sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson yang kemudian menjadi presiden Amerika Serikat ke-27 memperkenalkan bidang tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu.²

Kemudian, konsep *good governance* beserta prinsipnya ini lahir sebagai persyaratan utama oleh lembaga pembiayaan internasional untuk setiap program bantuan mereka, salah satunya adalah UNDP (United Nations Development Program) merupakan lembaga yang berada di bawah naungan PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) yang memberikan bantuan pembiayaan terhadap negara berkembang. UNDP dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*governance for sustainable human development (1997)*”, mendefinisikan *governance* sebagai berikut, “*governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to a country’s affairs at all levels.*”³ Yang artinya adalah, pemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan

²Sofian Efendi, Membangun Good Governance Tugas Kita Bersama, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel//membangun-good-governance.pdf> (di akses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 10:35 WIB).

³<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (di akses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 10:37 WIB)

administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional dalam semua tingkatan. Oleh sebab itu, *good governance* terdiri dari 3 unsur : ekonomi, politik, dan administrasi negara. Dan juga memiliki 3 kawasan/domain yaitu: negara/pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat.

Kelurahan sebagai unsur dari pemerintah merupakan sebagai agen pembaharu/*agent of change* dalam menjalankan *good governance* dan di tolong oleh kedua unsur lainnya dan tentunya harus saling bersinergi demi tercapainya tujuan negara dan kesejahteraan negara (*welfare state*) sebagai tujuan bersama.

A. Pengertian dan Penegasan Judul

Judul merupakan hal yang essential dalam suatu penulisan karya ilmiah, sehingga suatu tulisan karya ilmiah akan tergambarkan secara umum maksudnya melalui judul. Sebelum dilakukan pembahasan atas judul perlu kiranya diberikan pengertian dan penegasan atas judul yang diajukan. Adapun judul skripsi yang di ajukan penulis adalah **“IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 73 TAHUN 2005 TENTANG KELURAHAN”**.

Agar tidak terjadi multi interpretasi dan kerancuan terhadap isi pembahasan yang akan penulis uraikan, maka pada bagian ini penulis akan menguraikan pengertian judul secara etimologi (asal usul kata) adalah sebagai berikut:

- Implementasi adalah pelaksanaan.⁴
- Prinsip adalah asas (kebenaran yang jadi pokok dasar orang berpikir, bertindak ,dan sebagainya).⁵
- *Good* artinya adalah kebaikan,kebajikan.⁶
- *Governance* artinya adalah pemerintahan.⁷
- Di adalah kata perangkai yang menyatakan ada pada sesuatu tempat.⁸
- Kelurahan Pasar Merah Timur adalah salah satu Kelurahan yang berada di bawah Kecamatan Medang Area yang dijadikan lokasi penelitian.
- Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan merupakan peraturan pelaksana dari pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut pengertian atas judul yang diajukan di atas maka, dapat di tarik penegasan atas judul yang diajukan. Bahwa pembahasan dan penelitian skripsi ini dilakukan mengenai implementasi prinsip-prinsip *good governance* di Kelurahan Pasar Merah Timur sesuai dengan tugas pokok yang dilimpahkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

⁴Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa,*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm377.

⁵*Ibid.*, hlm 768.

⁶John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1976, hlm. 275.

⁷WJS.Poerwadarminta dan Bambang Sutarto, *Kamus Indonesia-Inggris*, Erlangga, Jakarta, 1998, hlm.103.

⁸Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa,*Op.cit.*, hlm 248.

B. Alasan Pemilihan Judul

Menurut Konvensi Montevideo tahun 1933, merupakan konvensi Hukum Internasional, dimana negara mempunyai empat unsur konstitutif. Yang salah satunya adalah harus adanya pemerintah yang berdaulat. Dan unsur ini merupakan syarat mutlak bagi adanya negara di seluruh dunia.⁹ Dalam menyelenggarakan pemerintahan yang berdaulat haruslah di tata kelola dengan baik sehingga akan tercapai tujuan negara.

Pada era reformasi dewasa ini, permasalahan dari perwujudan *good governance* masih marak diperbincangkan. Hal ini, tentu menjadi perhatian yang serius bagi seluruh elemen negara karena masalah transparansi, pengawasan, pertanggung jawaban, dan KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) masih menjamur hampir di seluruh lini pemerintahan kita.

Hal ini tentu masih meresahkan bagi rakyat sebagai objek dari fungsi pelaksanaan pelayanan. Pemerintah dalam arti sempit yang pada umumnya di jalankan oleh Pegawai Negeri Sipil tidak memaknai akan hakikat dirinya sebagai abdi/pelayan negara dan abdi/pelayan masyarakat. Justru malah mereka yang minta dilayani.

Dalam kaitan pelayanan dan perlindungan ada dua cabang pemerintahan yang berhubungan langsung dengan rakyat yaitu administrasi negara dan juga penegak hukum. Karena itu, secara langsung wajar apabila tuntutan

⁹Samidjo, *Ilmu Negara*, CV.Armico, Bandung, 2002, Hlm.31

penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan penegakan hukum.

Pelayanan yang di panjang-panjangkan atau bertele-tele (birokratisasi), bahkan hanya memperlambat , tetapi menjadi suatu fungsi “komersial”. Karena melahirkan budaya “uang pelicin”, “hadiah”, yang tidak lain dari suatu bentuk suap. Hal serupa terjadi pada penegak hukum. Keadilan yang di tentukan oleh kewenangan tawar menawar menurut hukum tawar menawar.

Berdasarkan keadaan di atas, secara praktis usaha mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain dari pemerintahan yang bersih, memberikan kemudahan dan berbagai jaminan bagi rakyat banyak. Dan mengingat hubungan langsung kepada masyarakat penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain dari upaya pembaharuan sistem administrasi negara (reformasi birokrasi) dan tata cara penegakkan hukum.

Dalam membahas masalah *good governance* merupakan hal yang sangat menarik untuk di teliti.Oleh karena dalam era reformasi sekarang ini program *good governance* merupakan program utama dalam penyelenggaraan pemerintah. Selain itu, Kelurahan sebagai sub sistem pemerintahan terendah yang langsung berhubungan langsung dengan masyarakat dalam rangka pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat maka persoalan *good governance* sangat penting dan menarik untuk di kaji dalam rangka menciptakan aparatur negara yang bersih dan berwibawa untuk kemakmuran bangsa dan negara.

C. Permasalahan

Permasalahan merupakan tolak ukur dari pelaksanaan penelitian. Dengan adanya rumusan masalah maka akan dapat ditelaah secara maksimal ruang lingkup penelitian. Sehingga tidak mengarah pada pembahasan hal yang di luar masalah.

Adapun permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang Kelurahan di Indonesia?
2. Bagaimana prinsip-prinsip *good governance* yang terdapat di Kelurahan Pasar Merah Timur?
3. Bagaimana implementasi prinsip-prinsip *good governance* di Kelurahan Pasar Merah Timur?

D. Hipotesa

Hipotesa berasal dari kata “hypo” dan “thesis”, yang masing-masing berarti “sebelum” dan “dalil”. Jadi, inti hipotesa adalah suatu dalil yang di anggap belum menjadi dalil yang sesungguhnya, oleh karena masih di uji atau dibuktikan dalam penelitian yang akan dilakukan kemudian.¹⁰

Adapun hipotesa yang diberikan atas rumusan masalah di atas adalah:

1. Pengaturan hukum tentang Kelurahan di Indonesia pertama kali di mulai dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang tersebut merupakan tonggak awal

¹⁰Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI-Press, Jakarta, 2008, hlm. 148.



dalam pengaturan Kelurahan. Kemudian pada tanggal 7 Mei 1999 diundangkan dan berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di dalam pasal 131 undang-undang tersebut menyatakan tidak berlaku lagi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dengan di undangkan dan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut terdapat pengaturan tentang Kelurahan terletak pada pasal 127 undang-undang tersebut. Lalu, pada tanggal 30 Desember 2005 dinyatakan sah dan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Peraturan pelaksana tersebut merupakan amanat dari pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Prinsip-prinsip *good governance* yang terdapat di Kelurahan ada 2, yaitu: prinsip kebijaksanaan dan prinsip kepatutan.
3. Implementasi prinsip-prinsip *good governance* di Kelurahan Pasar Merah Timur telah diselenggarakan untuk kepentingan umum.

E. Tujuan Penulisan

Adapun tujuan penulisan ini adalah:

1. Melalui penulisan skripsi ini, penulis ingin melengkapi tugas sebagai mahasiswa untuk mencapai gelar sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area program studi Ilmu Hukum Bagian Hukum Administrasi Negara.

2. Disamping itu pun penulis membahas materi skripsi ini untuk memberikan sumbangan pemikiran ilmiah kepada almamater penulis perihal prinsip-prinsip *good governance* di tingkat Kelurahan sebagai *agent of change* dalam pembangunan negara Indonesia.
3. Kepada masyarakat luas sebagai salah satu unsur *good governance* juga di harapkan dapat mengambil manfaat dan mengetahui lebih jauh mengenai kebijakan-kebijakan yang di ambil oleh pemerintah dalam mengelola negara sehingga dapat mengawal dan mengetahui haknya sebagai objek pelayanan/subjek pembangunan.

F. Metode Penelitian

Dalam penulisan karya ilmiah data merupakan dasar utama, karenanya metode penelitian sangat diperlukan dalam penyusunan skripsi. Oleh karena itu, dalam penyusunan skripsi ini penulis menyusun data dengan menghimpun dari data yang ada relevansinya dengan masalah yang diajukan.

Adapun metode penelitian yang dilakukan adalah:

1. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam hal metode penelitian melalui *library research* ini, maka penulis meneliti dari berbagai sumber bacaan yang berhubungan dengan judul pembahasan, baik itu dari literature-literatur ilmiah, majalah mass media dan perundang-undangan.

2. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Metode penelitian dengan cara penelitian lapangan ini dilakukan penulis dengan mengunjungi langsung objek penelitian yaitu ke Kelurahan Pasar Merah Timur, baik itu dilakukan dengan pengamatan secara langsung tentang tata cara kerja instansi yang di teliti tersebut maupun mengadakan wawancara kepada pegawai-pegawai yang berwenang dan kepada masyarakat.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam pembahasan skripsi ini penulis menyusun sedemikian rupa yang memuat 5 (lima) buah bab dan masing-masing bab mempunyai beberapa sub bab, antara lain dapat disebutkan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pertama ini akan diuraikan tentang: Pengertian dan Penegasan Judul, Alasan Pemilihan Judul, Permasalahan, Hipotesa, Tujuan Penulisan, Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan.

BAB II PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* YANG TERDAPAT DI KELURAHAN

Dalam bab kedua ini akan diuraikan tentang : Pengertian *Good Governance*, Tinjauan Umum Tentang Konsep *Good Governance*, Sejarah *Good Governance*, Beberapa Macam Prinsip-Prinsip *Good*

Governance, Prinsip-Prinsip *Good Governance* yang Terdapat di Kelurahan.

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG KELURAHAN DI INDONESIA

Dalam bab yang ketiga ini akan diuraikan tentang: Pengertian Kelurahan, Sejarah Kelurahan di Indonesia, Struktur Organisasi di Kelurahan Pasar Merah Timur, Kedudukan dan Tugas Kelurahan, Pengaturan Tentang Kelurahan di Indonesia.

BAB IV IMPLEMENTASI PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR

Dalam bab keempat ini akan di berikan pembahasan tentang : Gambaran Umum Kelurahan Pasar Merah Timur, Tugas Kelurahan Pasar Merah Timur Terhadap Prinsip-Prinsip *Good Governance*, Faktor-Faktor yang Menghambat Implementasi Prinsip *Good Governance*.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab kelima ini, penulis akan memberikan kesimpulan dan saran.

BAB II

PRINSIP-PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DI KELURAHAN

A. Pengertian *Good Governance*

Setiap warga negara tidak akan pernah bisa menghindar dari hubungan dengan pemerintah. Setiap warga negara, sejak masih berada di dalam kandungan sampai dengan meninggal dunia harus berurusan dengan birokrasi pemerintah. Sewaktu masih berada dalam kandungan, kita sudah diperiksakan ke puskesmas atau rumah sakit pemerintah yang memperoleh subsidi dari pemerintah. Hingga setelah meninggal dunia, pihak keluarga mengurus surat kematian dari Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Hal ini, tentu menjadikan posisi pemerintah sangat penting dalam melayani, melindungi dan memberdayakan masyarakat. Karena posisi yang sangat vital itu, maka tentulah masyarakat sangat memimpikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Good governance yang terdiri dari dua kata, yaitu: “*good*” dan “*governance*”. Arti *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian, yaitu:

1. Nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial.



2. Aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya.¹

Sedangkan *governance* sering dipersamakan dengan konsep *government*. Meskipun antara dua konsep tersebut memang terdapat hubungan yang erat, tetapi harus disadari bahwa pengertian yang terkandung dalam *governance* jauh lebih luas dari yang terkandung dalam konsep *government*. Padanan kata *governance* dalam bahasa Indonesia adalah penadbiran, yang berarti: pemerintahan, pengelolaan. Dasar kata dari penadbiran adalah tadbir, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai : perihal mengurus atau mengatur (memimpin,mengelola), pemerintahan dan administrasi. Sedangkan penadbir berarti: pengurus,pengelola. Adapun kata *government* dalam bahasa Indonesia umumnya diterjemahkan sebagai pemerintah, dengan demikian ia sama maknanya dengan penadbir.²

Governance semula adalah istilah digunakan sebagai ukuran oleh World Bank dalam laporan kinerja pembangunan pemerintahan di negara-negara Afrika Selatan. Istilah ini kemudian segera merebak cepat setelah diikuti oleh berbagai lembaga bantuan internasional lainnya seperti: IMF, UNDP, OECD, dan JICA.³

¹Syprianus Aristeus, *Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum Tahun 2004 Bab Ketiga: "Birokrasi dan Good Governance Dalam Pemerintahan"*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2004, hlm. 44-45

²Darma Setyawan Salam, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2004, hlm. 223.

³Rochyati Wahyuni Triana, *Administrasi Negara Isu-Isu Kontemporer Bab Kedua dalam Bagian Kedua: "Melembagakan Good Governance dan Pelayanan Publik"*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009, hlm. 72.

Sejalan dengan hal tersebut, World Bank memberikan definisi *governance* yaitu: “*the way state power is used in managing economic and social resource for development of society*”.⁴ World Bank mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.⁵

United Nations Development Programmes (selanjutnya di singkat UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*governance for sustainable human development (1997)*”, mendefinisikan *governance* sebagai berikut : “*governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to a country’s affairs at all level*”.⁶ Yang artinya adalah ,kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional dalam semua tingkatan. Karena itu menurut UNDP, ada tiga unsur *good governance*, yaitu:

- a. Kepemerintahan Politik (*Political Governance*) yang mengacu pada proses-proses pembuatan berbagai keputusan untuk perumusan kebijakan (*policy/strategy formation*).

⁴Syprianus Aristeus, *Op.cit.*, hlm. 43.

⁵*Ibid.*, hlm. 45.

⁶<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (di akses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 10:37 WIB)

- b. Kepemerintahan Ekonomi (*Economic Governance*) yang mengacu pada proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi kegiatan ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Kepemerintahan ekonomi ini memiliki implikasi terhadap masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup.
- c. Kepemerintahan Administratif (*Administrative Governance*) yang mengacu pada sistem implementasi kebijakan.⁷

Menurut Rochman *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non negara dalam satu usaha kolektif.⁸ Sedangkan, Santosa, menyatakan bahwa sebuah *governance* dikatakan baik (*good and sound*) apabila sumber daya dan masalah-masalah publik di kelola secara efektif dan efisien di mana ia merupakan respons terhadap kebutuhan masyarakat. Sementara itu, Keraf mengartikan *good governance* (penadbiran yang baik) sebagai adanya dan berfungsi baiknya beberapa perangkat kelembagaan sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat bisa di jamin dengan baik.⁹

Ketiga unsur tersebut di atas berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. *Governance* juga memiliki 3 domain, yaitu: domain *state* (negara/pemerintah), domain *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha),

⁷Darma Setyawan Salam, *Op.cit.*, hlm. 224.

⁸*Ibid.*

⁹*Ibid.*, hlm. 225

dan *society* (masyarakat)¹⁰. Domain pemerintah lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Domain swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang ekonomi. Sedangkan domain masyarakat merupakan objek sekaligus sebagai subjek dari domain pemerintah maupaun domain swasta, karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

Jika dilihat dari ketiga sektor dalam *governance*, tampaknya domain *state* menjadi domain yang paling memegang peranan penting dalam mewujudkan *good governance* karena fungsi pengaturan yang memfasilitasi domain sektor dunia usaha swasta dan masyarakat, serta fungsi administratif penyelenggaraan pemerintahan melekat pada domain ini. Peran pemerintah melalui kebijakan-kebijakan publiknya sangat penting dalam memfasilitasi terjadinya mekanisme pasar yang benar sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam pasar dapat dihindari. Oleh sebab itu, tantangan utama mewujudkan *good governance* adalah menyangkut cara mewujudkan ketiga domain tersebut dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Membagi peran yang proporsional antara pemerintah dengan masyarakat sipil dan mekanisme pasar serta mengembangkan sinergi dari ketiganya.¹¹

Dalam hal ini, penulis memakai definisi yang dikemukakan oleh UNDP. Karena menurut penulis, definisi yang dikemukakan oleh UNDP lebih

¹⁰Syprianus Aristeus, *Loc.cit.*

¹¹Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik Bab Pertama: "Mengapa Pelayanan Publik? "*, Yogyakarta, 2008, hlm. 19.

menggambarkan hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat.

B. Tinjauan Umum Tentang Konsep *Good Governance*

Good governance adalah tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pemerintah dapat diartikan dalam arti luas dan sempit. Pemerintah dalam arti luas itu mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.¹²

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Tetapi, cabang-cabang penyelenggaraan negara yang lain, seperti DPR (legislatif) atau penegak hukum (yudisial) tidak kurang peranannya dalam mewujudkan dan menampakkan pemerintahan yang baik. DPR (legislatif) sebagai lembaga pembuat undang-undang bersama dengan pemerintah terkadang undang-undang yang di buat yang harusnya berpihak kepada kepentingan rakyat banyak tetapi kenyataannya di buat untuk kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu saja dominan, seperti para konglomerat dan lain-lain.

Demikian pula dalam penegakan hukum, dapat terjadi berbagai tindakan atau putusan yang sewenang-wenang. Kesewenang-wenangan itu bukan hanya

¹²Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.28.

terjadi karena kekuasaan penegakkan hukum tidak berdaya atau berkolaborasi dengan penyelenggaraan cabang kekuasaan lain. Kesewenang-wenangan dapat juga terjadi karena penyalahgunaan kekuasaan kebebasan yang ada pada penegakkan hukum. Berbagai tindakan hukum seperti perkara perdata yang dijadikan perkara pidana, putusan hakim yang dirasakan tidak benar dan tidak adil.

Menyikapi hal di atas, seyogianya tinjauan mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) tidak hanya berkenaan dengan fungsi administrasi negara, melainkan juga termasuk pada cabang-cabang kekuasaan negara yang lain seperti pembentukan undang-undang dan penegakkan hukum.

Namun, dalam skripsi ini penulis mendalami penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada cabang eksekutif khususnya Kelurahan. Penulis meyakini bahwa jika terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dari cabang eksekutif khususnya Kelurahan bersamaan dengan Desa ke arah yang lebih baik lagi, maka pastilah akan tercapai tujuan negara. Karena, pembangunan harus di mulai dari lini yang elementer (mendasar).

Bagi rakyat banyak, penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memberikan berbagai kemudahan, kepastian dan bersih dalam menyediakan pelayanan dan perlindungan dari berbagai tindakan sewenang-wenang baik atas diri maupun harta bendanya.

Dalam kaitan pelayanan dan perlindungan, ada dua cabang pemerintahan yang berhubungan langsung dengan dengan rakyat, yaitu administrasi negara dan

juga penegakkan hukum. Karena itu sangat wajar apabila tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan penegakkan hukum.

Berdasarkan keadaan di atas, secara praktis usaha mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak lain dari pemerintahan yang bersih, memberikan kemudahan dan berbagai jaminan bagi rakyat banyak. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu : ketentuan hukum yang baik atau tidak, ketentuan hukum yang jelas atau tidak jelas, manajemen pemerintahan yang baik atau kurang baik atau berbagai faktor tata laksana pemerintahan lainnya.

Selain faktor-faktor tersebut, masalah mutu kepemimpinan di semua tingkatan kehidupan masyarakat juga menarik dalam mengimplementasikan tata kelola pemerintahan yang baik. Bukan mutu masyarakat pada umumnya yang perlu diragukan, melainkan mutu para pemimpinnya yang di tantang. Kalau para pemimpin jujur, terbuka, rendah hati, adil, berdedikasi tinggi, bertanggung jawab, berorientasi pada pelayanan masyarakat, dapat di percaya dan bersedia untuk memimpin, maka etos kerja mereka yang di pimpin dengan sendirinya terangkat.¹³

Dalam perspektif mewujudkan *good governance* perlu kiranya mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah hal ini dilakukan karena dengan begitu besarnya peran pemerintah seolah-olah pemerintah itu

¹³Bismar Nasution, *Perilaku Hukum dan Moral di Indonesia Bab Delapan Belas: "Peranan Birokrasi dalam mengupayakan good governance: suatu Kajian dari Pandangan Hukum dan Moral*, USU Press, Medan, 2004, hlm. 183-184.

sebagai penguasa tunggal yang “otoriter”, namun pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja. Langkah yang di ambil, yaitu bagaimana pemerintah dalam mengelola negara atau publik dapat menjalankan tugasnya, namun pemerintah juga dalam menjalankan tugasnya harus juga berkolaborasi dengan domain dunia swasta dan masyarakat.

Setidaknya terdapat enam prinsip yang ditawarkan yang dapat dijadikan acuan dalam mewujudkan *good governance*, yaitu:

- a. Dalam kolaborasi yang di bangun, pemerintah tetap bermain sebagai kunci namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi) aktor-aktor pada institusi-institusi semi dan non-pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan publik.
- b. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang semula dipahami sebagai “kekuasaan atas” menjadi “kekuasaan untuk” menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik.
- c. Negara, NGO, swasta, dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan (untuk tidak menyebutkan setara).
- d. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi penghubung bagi instansi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom, dan dinamis.

- e. Negara harus mampu melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta penyelenggaraan layanan publik.
- f. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi, dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan masalah publik.¹⁴

C. Sejarah *Good Governance*

Konsep *good governance* bukanlah konsep asing yang kita dengar. Konsep ini sangat sering kita dengar dalam ruang diskusi, seperti seminar, diskusi, pidato pejabat maupun dari berita atau artikel maupun opini dari media massa. Konsep “*governance*” sebenarnya sudah di kenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson yang kemudian menjadi presiden Amerika Serikat ke-27 memperkenalkan bidang tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu.¹⁵

Menjelang berlangsungnya reformasi politik di Indonesia atau sekitar tahun 1996, beberapa lembaga internasional seperti UNDP dan World Bank, memperkenalkan terminologi baru yang di sebut *good public governance* atau *good governance*. Popularitas terminologi ini mencuat di kalangan pemerintah,

¹⁴Samodra Wibawa, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik Bab Kedua: "Good Governance dan Otonomi Daerah"*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 78-79.

¹⁵Sofian Efendi, *Membangun Good Governance Tugas Kita Bersama*, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf> (di akses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 10:35 WIB)

akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat sejalan dengan pemberian bantuan yang diarahkan pada pengembangan *good governance*.¹⁶

Keterbatasan dan kelemahan pemerintah serta perkembangan lingkungan global pada era orde baru berujung pada ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah sekaligus menunjukkan adanya gejala kegagalan pemerintah dalam mengelola pembangunan nasional.

Kegagalan pemerintah di picu juga oleh penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) aparatur pemerintah, sentralistik, monopolistik, tidak efektif dan tidak efisien, represif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat yang mendorong suburnya praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Variabel-variabel inilah yang berkembang dalam pola interaksi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sehingga terbentuk pola pemerintahan yang buruk (*bad governance*).

Dampaknya perangkat negara tidak mungkin dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta berbagai fungsi lainnya secara optimal tanpa bantuan dan sinergi dengan sektor swasta dan masyarakat. Karena itu pemerintah termasuk aparturnya dapat melakukan serangkaian kebijakan untuk mengalihkan beban tersebut kepada swasta dan masyarakat.

Sejarah masyarakat manusia adalah sejarah yang diliputi kerja sama, konflik bahkan peperangan. Pola hubungan yang sudah mapan tidak selalu

¹⁶Samodra Wibawa, *Op.cit.*, hlm.76-77

memuaskan banyak pihak. Ketidakpuasan suatu pihak dapat mendorong terjadinya perilaku menyimpang atau agresif yang ditujukan kepada pihak lain.

Atas dasar itu maka diperlukan adanya organisasi yang memiliki kewenangan dan kekuatan untuk memelihara pelayanan dan menumpas kekerasan, organisasi inilah yang kemudian di kenal sebagai pemerintah (*government*). Dengan demikian tugas utama dari *government* adalah menjalankan berfungsinya suatu kerangka kerja (*framework*) di mana masyarakat dapat mengatur kehidupan sosial mereka berdasarkan kesepakatan yang disetujui bersama. Pemerintah melakukan itu semua dengan menetapkan peraturan perundang-undangan serta mengupayakan pelaksanaannya.

Pemerintah yang baik dan bersih pada umumnya berlangsung pada masyarakat yang memiliki kontrol sosial yang efektif yang merupakan ciri dari masyarakat yang demokratis di mana kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak bisa bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara termasuk di dalamnya melakukan penyalahgunaan wewenang dan KKN.

Realitas di atas mengakibatkan perubahan paradigma hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat, yaitu bagaimana melakukan perubahan dengan cara pengelolaan jalannya pemerintahan dan pembangunan di satu sisi dan di sisi lain berkaitan dengan berbagai upaya untuk menangani apa yang harus di atur. Diharapkan terjadi pergeseran dari pemerintah (*government*) menjadi pemerintahan (*governance*).

Menurut Suryanto, ada tiga hal yang melatarbelakangi munculnya *good governance*, yaitu :

- a. Munculnya fenomena yang di sebut oleh Samuel P. Huntington sebagai “gelombang demokratisasi berskala global”. Gelombang ini pada mulanya muncul di Korea Selatan dan di beberapa negara Amerika yang menenggelamkan politik birokratik otoriter pada dasawarsa tahun 80-an dan berikutnya menyapu bersih sosialisme di Eropa pada awal dasawarsa tahun 90-an.
- b. Terjadinya kehancuran secara sistemik berbagai dasar institusional bagi proses pengelolaan distribusi sumber-sumber ekonomi pada sebagian besar masyarakat. Institusi bisnis dan politik yang seharusnya memiliki prinsip pengelolaan berbeda telah berubah menjadi sekutu dan melipat gandakan tumbunhnya kronisme. Transparansi, akuntabilitas publik dan alokasi berbagai sumber ekonomi gagal berkembang dalam dunia bisnis.
- c. Terakumulasinya kegagalan struktural *adjustment* program yang diprakarsai oleh IMF dan Bank Dunia.¹⁷

Pada era reformasi, legislatif dan eksekutif berhasil menyelesaikan 3 (tiga) produk perundang-undangan yang mengubah wajah sistem pemerintahan di Indonesia. Produk pertama adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dengan fokus utama pada pemberian wewenang yang lebih besar kepada daerah Kabupaten dan Kota dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Kedua, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999

¹⁷Darma Setyawan Salam, *Op.cit.*, hlm. 220.

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dengan fokus utama pada pengalokasian dana dan wewenang untuk mengelolanya yang lebih besar kepada daerah Kabupaten/Kota. Ketiga, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dengan fokus pada upaya menghilangkan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam pelaksanaan dan pemerintahan dan pembangunan, baik di daerah maupun di pusat.

Dari ketiga produk undang-undang tersebut, sayangnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 kurang serius didiskusikan. Undang-undang tersebut mengamanatkan pentingnya bagi penyelenggara negara untuk bersih dan bebas dari KKN. Di mana masalah KKN masih menggerogoti bangsa ini hampir setiap lini kehidupan penyelenggara negara. Di tangan para penyelenggara negara inilah akan terwujud semua cita-cita perjuangan bangsa. Padahal, tanpa terwujudnya pemerintahan yang baik, aliran wewenang dan alokasi dana ke daerah tidak akan signifikan berkontribusi kepada reformasi kehidupan berbangsa dan bernegara secara umum. Bisa jadi sinyalemen beberapa pihak bahwa otonomi daerah hanya memindahkan KKN dari pusat ke daerah akan menjadi kenyataan.

Pelaksanaan *good governance* pada berbagai tingkatannya, baik pada tingkat pusat dan terutama di tingkat daerah, amat dipengaruhi oleh pemahaman aparat pemerintah sendiri tentang wawasan *good governance* tersebut. Salah satu wahana untuk memberikan pemahaman *good governance* kepada aparat pemerintah adalah berbagai diklat (pendidikan dan pelatihan) yang pada dasarnya di disain untuk meningkatkan kompetensi aparat pemerintah.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)12/6/24

D. Beberapa Macam Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Suatu Prinsip bukanlah merupakan norma hukum, sehingga suatu prinsip tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak memiliki sanksi, kecuali hanya mempunyai kekuatan moral yang boleh dijadikan pedoman dalam mengimplementasikan prinsip tersebut. Begitu juga dengan prinsip-prinsip *good governance*, prinsip-prinsip *good governance* hanya memiliki kekuatan moral bagi seluruh pihak yang terkait dalam menjalankan prinsip-prinsip *good governance*. Sehingga konsekuensinya adalah bagi siapa yang mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance* merupakan orang yang memiliki moral.

Menurut UNDP, ada beberapa prinsip yang harus di anut dan dikembangkan dalam praktik *good governance*, yaitu :¹⁸

1. Partisipasi (*Participation*)

Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, pemerintahan serta bermasyarakat. Partisipasi yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga, maupun bentuk-bentuk lainnya yang bermanfaat. Partisipasi warga negara dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya.

¹⁸<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (di akses pada tanggal 12 Desember 2012, pukul 10:37 WIB)

Partisipasi dalam arti mendorong semua warga negara untuk menggunakan hak-haknya untuk menyampaikan baik secara langsung atau tidak, usulan dan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan. Terutama memberikan kebebasan kepada rakyat untuk berkumpul, berorganisasi dan berpartisipasi secara aktif.

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*)

Good governance dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokratisasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dilaksanakan tanpa pandang bulu. Tanpa penegakan hukum yang tegas, tidak akan tercipta kehidupan yang demokratis, melainkan anarki. Tanpa penegakan hukum, orang secara bebas berupaya mencapai tujuannya sendiri tanpa mengindahkan kepentingan orang lain, termasuk menghalalkan segala cara. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat.

Adapun persyaratan bagi konsep *rule of law* adalah :

- a. Supremasi hukum: setiap tindakan negara harus dilandasi oleh hukum dan bukan didasarkan pada tindakan sepihak dengan kekuasaan yang dimilikinya.
- b. Kepastian hukum : di samping erat kaitannya dengan *rule of law* juga mensyaratkan adanya jaminan bahwa suatu masalah di atur secara jelas, tegas dan tidak duplikatif, serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

- c. Hukum yang responsif: hukum harus mampu menyerap aspirasi masyarakat luas dan mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan bukan di buat untuk kepentingan segelintir elit;
 - d. Penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif: upaya yang mensyaratkan adanya sanksi, mekanisme untuk menjalankan sanksi, serta sumber daya manusia/ penegak hukum yang memiliki integritas;
 - e. Independensi peradilan: yakni prinsip yang meletakkan efektivitas peradilan sebagai syarat penting perwujudan *rule of law*.¹⁹
3. Transparansi (*Transparancy*)

Salah satu prinsip *good governance* adalah keterbukaan. Prinsip ini sesuai dengan semangat zaman yang serba terbuka akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan tersebut mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik, mulai dari proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik sampai pada tahapan evaluasi.

Transparansi atau keterbukaan dapat di lihat pada tiga aspek yakni: (1) adanya kebijakan yang terbuka terhadap pengawasan; (2) adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah; (3) berlakunya prinsip *check and balance* antar lembaga eksekutif dan legislatif.²⁰

Tujuan transparansi ini adalah membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik di mana pemerintah harus memberikan informasi

¹⁹Darma Setyawan Salam, *Op.cit.*, hlm. 230.

²⁰*Ibid.*, hlm. 229.



akurat bagi publik yang membutuhkannya. Berbagai proses, kelembagaan, dan informasi harus dapat di akses secara bebas oleh mereka yang membutuhkannya, dan informasinya harus dapat disediakan secara memadai dan mudah di mengerti sehingga dapat digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan masyarakat. Upaya peningkatan daya tanggap tersebut terutama ditujukan pada sektor publik yang selama ini cenderung tertutup, arogan serta berorientasi pada kekuasaan. Untuk mengetahui kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh sektor publik, secara periodik perlu dilakukan survey untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat.

5. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*)

Kegiatan bernegara, berpemerintah dan bermasyarakat pada dasarnya adalah aktivitas publik, yang berisi dua hal utama yaitu konflik dan konsensus. Di dalam *good governance*, pengambilan keputusan maupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan berdasarkan konsensus, yang dilanjutkan dengan kesediaan untuk konsisten melaksanakan konsensus yang telah diputuskan bersama. Konsensus bagi bangsa Indonesia sebenarnya bukanlah hal baru, karena nilai dasar kita dalam memecahkan persoalan bangsa adalah melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.

6. Keadilan (*Equity*)

Melalui prinsip *good governance*, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan. Akan tetapi karena kemampuan masing-masing warga negara berbeda-beda, maka sektor publik perlu memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat berjalan seiring sejalan. Dalam prinsip keadilan ini, setiap warga negara harus diperlakukan sama tanpa melihat latar belakang suku, agama dan lain-lain.

7. Keefektivan dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam pencaturan dunia, kegiatan ketiga domain dari *governance* perlu mengutamakan efektivitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan. Tekanan perlunya efektivitas dan efisiensi terutama ditujukan pada sektor publik karena sektor ini menjalankan aktivitasnya secara monopolistik. Tanpa adanya kompetisi tidak akan tercapai efisiensi.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu mempertanggungjawabkan kepada publik. Pertanggungjawaban tidak hanya diberikan kepada atasan saja melainkan juga para *stake holder* (pemangku jabatan). Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan dipemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan. Khusus dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem untuk memonitor dan mengontrol kinerja,

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Dalam era yang berubah secara dinamis seperti sekarang ini, setiap domain dalam *good governance* perlu memiliki visi yang strategis. Tanpa adanya visi semacam itu maka suatu bangsa dan negara akan mengalami ketinggalan. Visi itu dapat dibedakan antara visi jangka panjang (*long-term vision*) dalam jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun (satu generasi), visi jangka menengah (*middle-term vision*) dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, dan visi jangka pendek (*short-term vision*) dalam jangka waktu 1 (satu) tahun.

Kesembilan prinsip tersebut di atas bersifat saling memperkuat serta tidak dapat berdiri sendiri.

Pada negara yang sedang berkembang di mana sektor swasta dan sektor masyarakat relatif belum maju, maka sektor pemerintah memegang peranan yang sangat menentukan. Sektor pemerintah harus bertindak sebagai promotor pembangunan. Pada saatnya nanti apabila sektor swasta dan masyarakat sudah semakin maju karena pembangunan, peranan sektor pemerintah mau tidak mau secara bertahap mulai berkurang. Tarik-menarik peranan antara sektor pemerintah dengan sektor swasta dan sektor masyarakat apabila tidak di kelola secara bijak akan dapat menimbulkan berbagai ketegangan sosial. Dalam hal ini diperlukan pimpinan nasional yang memiliki dukungan legitimasi politik yang kuat, memiliki karisma serta kemampuan manajerial untuk mengendalikan perubahan.

E. Prinsip-Prinsip *Good Governance* yang Terdapat di Kelurahan Pasar Merah Timur

Adapun prinsip-prinsip *good governance* yang terdapat di Kelurahan Pasar Merah Timur adalah sebagai berikut :

1. Partisipasi (*Participation*)

Partisipasi masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal yang sangat penting. Setiap warga negara diwajibkan berpartisipasi dalam pemerintahan dan bernegara. Prinsip inilah juga terdapat dalam Kelurahan Pasar Merah Timur. Prinsip ini dapat tergambar misalnya dengan adanya kerja gotong-royong bagi seluruh masyarakat Kelurahan Pasar Merah Timur yang diinstruksikan oleh Lurah kepada seluruh Kepala Lingkungan. Setiap hari Minggu seluruh masyarakat di Kelurahan Pasar Merah Timur melaksanakan kegiatan gotong-royong untuk membersihkan lingkungannya masing-masing. Masyarakat tidak merasa terbebani, karena menurut mereka tugas kebersihan bukanlah mutlak menjadi tugas pegawai di Kelurahan melainkan tugas bersama untuk kebaikan bersama juga.

Begitu juga dengan sektor swasta di Kelurahan Pasar Merah Timur, walaupun kalangan usaha tidak ikut serta secara langsung dalam berpartisipasi kebersihan namun mereka berkontribusi dalam memberikan sejumlah uang untuk sekadar “uang minum” dan biaya lain untuk kebersihan dan keindahan di Kelurahan Pasar Merah Timur. Hal, ini juga dilakukan tanpa adanya paksaan dan merasa terbebani dari sektor swasta.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Selain berpartisipasi dalam hal kebersihan, masyarakat di Kelurahan Pasar Merah Timur juga berpartisipasi dalam menjaga keamanan dan ketertiban. Misalnya, di Kelurahan Pasar Merah Timur terdapat Satuan Tugas Hansip II/01/001013. Satuan Tugas Hansip ini terdiri dari masyarakat sekitar yang rela berpartisipasi untuk menjaga keamanan dan ketertiban. Namun, masyarakat dan sektor swasta yang tidak termasuk dalam Satuan Tugas Hansip tersebut berpartisipasi juga dalam memberikan kontribusi menjaga keamanan dan ketertiban juga memberikan uang bulanan keamanan.

2. Penegakkan Hukum (*Rule Of Law*)

Prinsip penegakkan hukum ini sangat penting, karena dalam menjalankan segala aktivitas pemerintahan, pegawai Kelurahan harus mengetahui dan melaksanakan hukum positif yang berlaku sesuai dengan kewenangannya. Serta sektor swasta dan masyarakat juga harus melaksanakan hukum positif yang berlaku dan di jamin haknya sebagai warga negara. Prinsip pengakkan hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu sehingga antara prinsip penegakkan hukum dengan prinsip keadilan memiliki keterkaitan yang erat.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, seluruh pegawai Kelurahan Pasar Merah Timur sudah mengetahui tata kerja dan organisasi kerjanya. Sehingga dalam menjalankan tugasnya pegawai di Kelurahan Pasar Merah Timur juga berlandaskan koridor hukum yang berlaku. Pegawai di Kelurahan Pasar Merah Timur juga memberikan penjelasan dalam pengurusan administrasi pemerintahan bagi seluruh masyarakat dan juga sektor swasta.

3. Keadilan (*Equity*)

Dengan adanya penegakkan hukum maka pastilah akan menimbulkan keadilan. Penyelenggaraan pelayanan publik harus dilakukan tanpa mendiskriminasikan pengguna layanan. Pada dasarnya setiap warga negara sama di hadapan hukum dan pemerintahan. Oleh sebab itu penyedia layanan harus memberikan akses yang sama bagi semua warga negara untuk memperoleh pelayanan publik tanpa melihat latar belakang apapun bagi pengguna layanan.

Prinsip ini juga terlihat dalam proses pelayanan publik di Kelurahan Pasar Merah Timur. Setiap masyarakat dilayani dengan ramah dan langsung menanggapi apa yang menjadi kebutuhan masyarakat. Tidak ada perbedaan antara yang kaya dan miskin, dan antara agama yang satu dengan agama yang lainnya. Semua langsung dilayani oleh pegawai di Kelurahan Pasar Merah Timur.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG KELURAHAN DI INDONESIA

A. Pengertian Kelurahan

Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang berbentuk republik.¹ Yang dimaksud dengan “negara kesatuan”, ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus sebagai negara bagian. Negara kesatuan merupakan negara tunggal, negara yang terdiri dari satu negara saja betapapun besar dan kecilnya, dan ke dalam maupun ke luar merupakan kesatuan.²

Kemudian, negara kesatuan dapat berbentuk :

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, di mana segala urusan di atur oleh pemerintah pusat. Sedang pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya, pemerintah daerah tinggal melaksanakan.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, di mana kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).³

¹ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Amandemen ke IV.

² Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002, hlm.164.

³ *Ibid.*

Dalam perkembangannya, Indonesia telah menganut bentuk negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Hal ini, jelas dapat dipahami dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan sebagaimana telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Wilayah negara kesatuan RI terbagi atas daerah Provinsi, dan Provinsi terbagi atas daerah yang lebih kecil yaitu Kabupaten/Kota, dan Kabupaten/Kota terbagi atas daerah yang lebih kecil lagi yaitu Kecamatan, dan yang terakhir Kecamatan terbagi atas daerah Desa/Kelurahan. Daerah-daerah tersebut menjadi satu kesatuan dalam wilayah negara RI.

Sebagaimana kita ketahui, secara yuridis istilah Kelurahan pertama kali terdapat pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, pada Pasal 1 huruf b yang berbunyi, “Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat yang tidak berhak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri”.

Namun, sebelum berlakunya undang-undang tersebut jauh pada masa beratus-ratus tahun sebelumnya. Kelurahan sebagai istilah atau sebutan lain untuk Desa sudah di kenal lama di beberapa Kabupaten di Pulau Jawa (kebanyakan di Jawa Tengah dan Jawa Timur). Istilah atau sebutan tersebut berkaitan dengan sebutan jabatan pemimpin wilayah bersangkutan yaitu Lurah.⁴

⁴R.H. Unang Sunardjo, *Tinjauan Umum Tentang: Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1984, hlm.119.

Dalam perkembangannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tersebut sudah di cabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam perkembangannya lahir Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Peraturan Pemerintah tersebut telah memberikan pengertian yuridis yang lebih tegas tentang posisi Kelurahan.

Berdasarkan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005, “Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah Kecamatan”. Selain Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005, pengertian Kelurahan juga dijelaskan dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan dan Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan, yang mana kedua peraturan tersebut memberikan arti yang sama dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005.

Dari rumusan pengertian tersebut di atas, jelas bahwa Kelurahan sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota yang memiliki hubungan hierarki (*top-down*) di bawah Kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Dengan kata lain, Kelurahan merupakan wilayah administratif saja dan menjadi ujung tombak dari Kabupaten/Kota selain Desa juga. Sehingga dalam tugas pokok dan fungsinya, Kelurahan menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam ruang lingkup kelurahan sesuai batas-batas kewenangan yang dilimpahkan Camat.

Tujuan pembentukan Kelurahan sebagaimana dijelaskan pada pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan adalah “Kelurahan dibentuk untuk meningkatkan pelayanan masyarakat, melaksanakan fungsi pemerintahan, dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat”. Dengan kata lain, posisi Kelurahan sangat dibutuhkan untuk mempercepat akses masyarakat yang dibutuhkan.

Kelurahan dapat di bentuk, di hapus, dan di gabung dengan Kelurahan lain sesuai dengan persyaratan dan prosedurnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Serta, Desa dapat berubah status menjadi Kelurahan dengan syarat dan prosedurnya berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.

B. Sejarah Kelurahan

Sejarah Kelurahan di Indonesia tidak terlepas dengan sejarah Desa, karena pada saat sebelum Indonesia merdeka sudah di kenal istilah Kelurahan untuk menggantikan istilah Desa. Istilah Kelurahan berkaitan dengan nama jabatan pemimpin wilayah bersangkutan yaitu Lurah.

Tidak dapat diketahui dengan pasti kapan permulaan adanya Desa atau Kelurahan. Namun, Desa atau Kelurahan sebagai tempat tinggal bersama ditimbulkan oleh berbagai unsur, yaitu :

- a. Sifat manusia sebagai makhluk sosial.
- b. Unsur Kejiwaan.
- c. Kepentingan yang sama.
- d. Bahaya dari luar.⁵

Sejarah Kelurahan di bagi atas beberapa periode, yaitu sebagai berikut :

1. Masa sebelum penjajahan

Pada masa ini, ditemui beberapa adanya prasasti sebagai peninggalan kerajaan pada masanya. Prasasti tersebut adalah :

- a. Prasasti Himad-Walandit (sekitar \pm 1350 Masehi yang lalu)

Prasasti ini dinamai seperti di atas, karena didalamnya tersebut keadaan nama geografis Himad dan Walandit. Prasasti ini dikirimkan pada tahun 1939 oleh A. Gall di Kota Surabaya ke Kantor Dinas Purbakala di Kota Jakarta, barangkali asalnya dari daerah Singasari. Seluruh tulisan telah di baca dan di tinjau oleh Prof. Dr. J.G. de Casparis, hasil peninjauannya dipublikasikan dalam majalah *Inscripties van N.I.* (terbitan BKGW, afl. 1, 1940, hal. 50-60). Tak ada suatu tarikh tersebut didalamnya, tetapi dari zaman mana penulisan itu berasal dapat diperkirakan, karena didalamnya tersebut perkataan surat rakryan apatih mpu mada (tulisan rakrian patih Empu Mada) yang menjadi patih mangkubumi Majapahit pada tahun 1331 dan menurut Nagkr, meninggal pada tahun 1364, oleh sebab itulah maka prasasti ini berasal pada waktu antara 1331 dan 1364 atau \pm 1350 seperti tercantum di atas.

⁵Bayu, Surianingrat *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm.12.

Prasasti ini berisi beberapa bahan yang dapat dipakai untuk menentukan hukum manakah yang berlaku dalam zaman pemerintahan Prabu Teribuana Hayam Wuruk, terutama di lapangan hukum tata negara dan hukum acara untuk menyelesaikan pertikaian hak.⁶

b. Prasasti Walandit (1381-1405 Masehi)

Prasasti ini ditemui oleh seorang wanita Indonesia pada tahun 1880 dalam ladangnya di Penanjungan di daerah Tengger (Jawa Timur), didalamnya tersebut nama tempat Walandit, sehingga nama itu di sebut pada tulisan tersebut. Piagam itu telah pernah di salin pada tahun 1899 oleh Brandes dan salinan itu dipublikasikan dalam Notulen Directvergadering KBG XXXVII, halaman 64.⁷

2. Masa Penjajahan Kolonial Hindia Belanda dan Jepang

Pada masa penjajahan kolonial Hindia Belanda, pemerintah kolonial Hindia Belanda banyak membuat peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur Desa atau yang semacam dengan Desa. Pemerintah kolonial Hindia Belanda secara formal dan politis menghormati dan mengakui serta “mempersilakan” adat dan hukum adat berlaku dan dapat digunakan sebagai landasan hukum bagi berbagai kegiatan hukum golongan pribumi dan sebagai hukum dasar bagi desa-desa, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan politik dan sistem kolonialisme.

Peraturan perundang-undangan yang cukup penting dan sebagai pedoman pokok bagi Desa antara lain :

⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

⁷ *Ibid.*, hlm. 17.

1. Indische Staatsregeling Pasal 128 ayat 1 sampai 6 (mulai berlaku 2 September 1854, Stb 1854,2)
2. Inlandsche Gemeente Ordonantie Java en Madoera, di singkat dengan nama IGO (Stb. 1906-83) dengan segala perubahannya.
3. Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten, di singkat dengan nama IGOB (Stb. 1938-490 o. 681) dengan segala perubahannya.
4. Reglement op de verkiezing, de schorsing en het onslag van de hoofden der Inlandsche Gemeenten op Java en Madoera (Stb. 1907-212) dengan segala perubahannya.
5. Nieuwe regelen contren de splitsing en samenvoeging van desa op Java en Madoera met uitzondering van de Vorstenlanden (Bijblad 9308).
6. Herzine Indonesische Reglement, di singkat HIR atau Reglemen Indonesia yang diperbaharui, di singkat R.I.B (Stb. 1848-16 yo Stb.1941-44).⁸

Sistem ketatanegaraan Hindia Belanda, sebagaimana tersurat dalam Indische Staatsregeling, maka pemerintahan kolonial Hindia Belanda memberikan hak untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri kepada kesatuan-kesatuan masyarakat hukum pribumi dengan sebutan *Inlandsche Gemeente* yang terdiri dari dua bentuk, yaitu Swapraja dan Desa atau yang dipersamakan dengan Desa.

Pada masa penjajahan Jepang tidak banyak mengubah peraturan perundang-undangan yang di buat Belanda sepanjang tidak merugikan oleh Jepang. Demikian pula hukum adat tidak di ganggu apalagi dihapuskan. Masih tetap dapat digunakan oleh bangsa Indonesia, sepanjang tidak merugikan Jepang.

⁸ R.H. Unang Sunardjo, *Op.cit.*, hlm. 14.

Namun, istilah atau nama Desa berganti/berubah menjadi “Ku”. Perubahan ini selaras dengan perubahan sebutan-sebutan bagi satuan pemerintahan berdasarkan Osamu Seirei no. 27 tahun 1947.⁹

3. Masa Sejak Proklamasi Kemerdekaan Hingga Lahirnya Orde Baru.

Pada awal tahun setelah kemerdekaan, barulah mulai terlihat berbagai kegiatan untuk menyiapkan undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Desa atau sebutan lain sebagai pengganti IGO dan IGOB yang masih terus digunakan. Tetapi, kembali situasi politik dan keamanan yang belum juga aman akibat banyaknya penyimpangan dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ideologi dan dasar hukum, maka penyusunan undang-undang pengganti IGO dan IGOB pun mengalami hambatan.

Barulah kemudian, pada tahun 1979, keluar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang tersebut menggantikan memberikan konstruksi yuridis dalam membuat pengertian Kelurahan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan baru memiliki pengertian yuridis sejak dikeluarkannya undang-undang ini. Jauh sebelum Indonesia merdeka, Kelurahan secara *de facto* diakui keberadaannya melalui istilah jabatan pemimpinnya yaitu Lurah, namun secara *de jure* Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan diakui sejak berlakunya Undang-

⁹*Ibid.*

Undang Nomor 5 Tahun 1979. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan mengenai pengertian Kelurahan sebagaimana termuat dalam Pasal 1 huruf b.¹⁰

4. Masa Orde Reformasi sampai dengan sekarang.

Semenjak orde reformasi digulirkan dalam rangka mengubah struktur ketatanegaraan menuju demokrasi dan desentralisasi, maka kebutuhan masyarakat terhadap suatu pelayanan prima dari pemerintah, dalam hal ini pemerintah Kelurahan menjadi sangat penting. Diawali dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Pasal 131 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menyatakan tidak berlaku lagi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kemudian, Kelurahan sebagai perangkat daerah dijelaskan dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Kemudian, undang-undang tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi dan selanjutnya di ganti menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 , yang telah dijadikan landasan yuridis untuk menggeser fokus ketatanegaraan, diawali desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Dalam Pasal 127 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyangkut tentang Kelurahan. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memisahkan antara Kelurahan dan Desa. Kelurahan sebagai perangkat daerah sebagaimana dimasukkan dalam bab tentang perangkat daerah sedangkan Desa tidak sebagai perangkat daerah. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 tentang Pemerintahan Kelurahan telah berlaku sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

¹⁰*Ibid.*, hlm.15.

yang memberikan dasar yuridis tentang kelurahan. Dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 72 tentang Pemerintahan Desa telah berlaku juga sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dengan berlakunya kedua peraturan pemerintah tersebut, tentu mengakibatkan perbedaan antara Kelurahan dan Desa. Perbedaan tersebut adalah :

Ciri-ciri Kelurahan

- a. Lurah tidak di pilih tetapi di angkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat.
- b. Baik Lurah maupun perangkat Kelurahan adalah Pegawai Negeri Sipil.
- c. Tidak di beri hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- d. Tidak memiliki kekayaan sendiri, hanya ada inventaris Kelurahan.
- e. Masyarakatnya di sebut masyarakat kota/urban.
- f. Masa jabatan Lurah tidak ditentukan.
- g. Bagian wilayahnya di sebut Lingkungan.

Ciri-ciri Desa

- a. Kepala Desa di pilih langsung oleh dan dari penduduk Desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat dan tata cara pemilihan.
- b. Hanya Sekretaris Desa berposisi sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- c. Desa di beri hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- d. Memiliki kekayaan sendiri dan memiliki Pendapatan Asli Desa.
- e. Masyarakatnya punya ciri-ciri dan sifat di sebut masyarakat pedesaan.
- f. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
- g. Bagian wilayahnya di sebut dusun.

C. Struktur Organisasi di Kelurahan Pasar Merah Timur

Struktur organisasi merupakan hal yang sangat penting bagi organisasi. Dengan adanya organisasi sebagai wadah kerja sama dari berbagai orang atau pegawai untuk mencapai tujuan tertentu, maka setiap pegawai yang bekerja dalam organisasi tersebut secara jelas akan mengetahui kedudukan, kewenangan, tugas, fungsi, tanggung jawabnya, dan sistem komunikasi serta bagaimana menjalankan sistem kontrolnya. Dengan demikian akan dapat diketahui oleh pegawai apa yang harus dilaksanakan dan kepada siapa dia harus bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan tersebut. Sehingga dari bagian struktur organisasi tersebut akan di peroleh gambaran dari aktivitas secara keseluruhan dan dari struktur organisasi dapat menunjukkan dengan jelas dari arus wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing organisasi sesuai dengan fungsi tiap jabatannya dan terlihat jelas pembagian tugas.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005, bahwa, “Kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat Kelurahan”. Kemudian dalam ayat (2) dijelaskan bahwa, “Perangkat Kelurahan sebagaimana di maksud pada ayat (1) terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan Seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) Seksi serta jabatan fungsional”. Dan dalam ayat (5) dijelaskan bahwa, “ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja Kelurahan sebagaimana di maksud pada ayat (1) di atur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

Sebagaimana kita ketahui, Walikota Kota Medan telah menetapkan dan mengundang Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010 tentang

Rincian Tugas Pokok dan Fungsi Kelurahan. Dengan ditetapkan dan diundangkannya Peraturan Walikota Medan tersebut pada tanggal 24 Nopember 2010, berarti telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku lagi Keputusan Walikota Medan Nomor 64 Tahun 2001 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Kelurahan di Lingkungan Pemerintah Kota Medan.

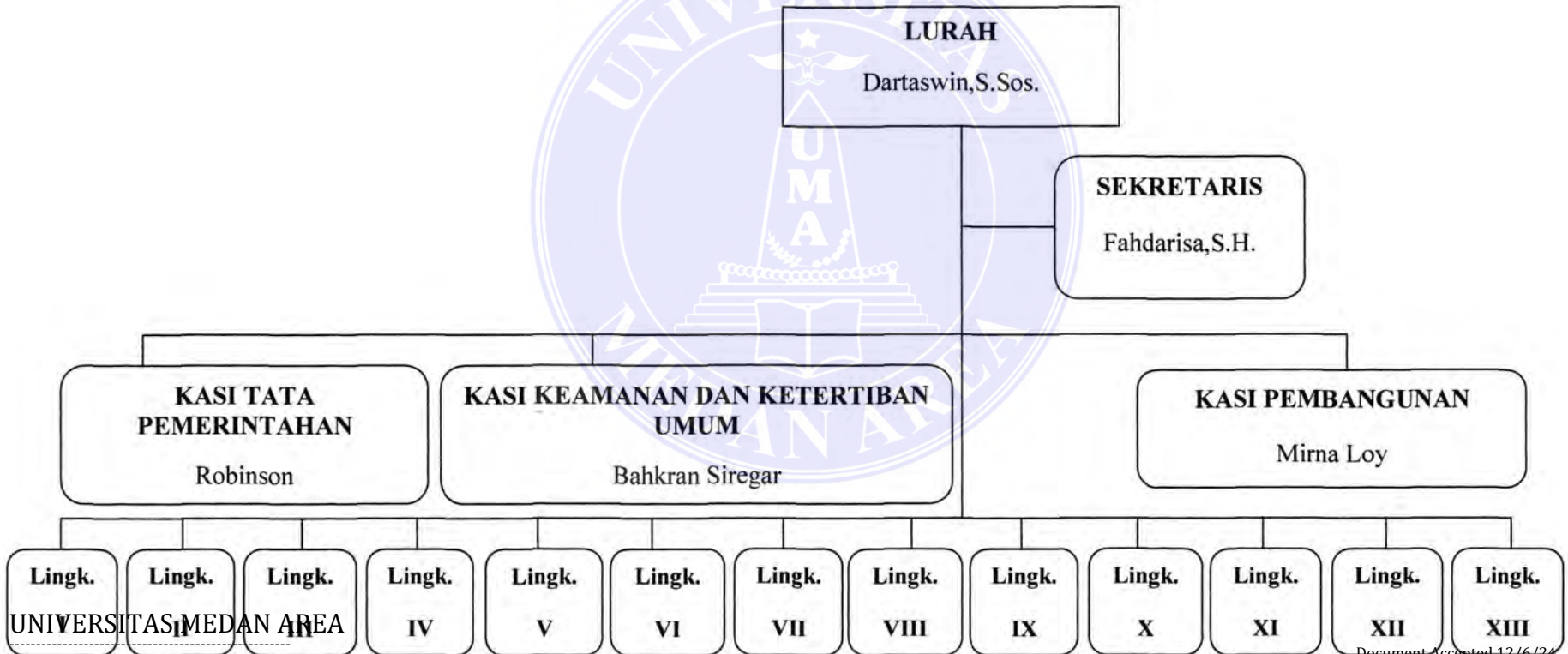
Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010, bahwa ssusunan organisasi Kelurahan terdiri dari :

1. Lurah;
2. Sekretariat;
3. Seksi Tata Pemerintahan;
4. Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Umum;
5. Seksi Pembangunan;
6. Kelompok Jabatan Fungsional.

Kelurahan Pasar Merah Timur sebagai salah satu Kelurahan di Pemerintah Kota Medan tentunya memiliki susunan organisasi yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Medan. Dalam hal ini, susunan organisasi yang ditetapkan adalah berdasarkan Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010.

Adapun bagan struktur organisasi Kelurahan Pasar Merah Timur, sebagai berikut :

BAGAN STRUKTUR ORGANISASI DI KELURAHAN PASAR MERAH TIMUR



UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang diperjualbelikan sebagai suatu karya ilmiah dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

D. Kedudukan dan Tugas Kelurahan

Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 dijelaskan bahwa, “Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah Kecamatan”. Dari rumusan pengertian tersebut, maka Kelurahan terdiri dari 2 unsur yaitu :

- a. Kelurahan adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota.
- b. Kelurahan berkedudukan di wilayah Kecamatan.

Kelurahan sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota dijelaskan juga dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Konsekuensi yuridis dari Kelurahan sebagai perangkat daerah ialah maka Kelurahan yang di pimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya harus tunduk kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Kelurahan berkedudukan di wilayah Kecamatan dijelaskan juga dalam Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian, Kelurahan merupakan sub sistem Pemerintah Kabupaten/Kota paling rendah di bawah Kecamatan. Kelurahan yang berkedudukan di wilayah Kecamatan merupakan organisasi pemerintahan yang langsung berhubungan dengan segala kepentingan masyarakat sesuai dengan tugasnya yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kelurahan yang berkedudukan di wilayah Kecamatan dapat di bentuk dengan cara : penggabungan beberapa Kelurahan atau bagian Kelurahan yang

bersandingan, pemekaran dari 1 (satu) Kelurahan menjadi 2 (dua) Kelurahan atau lebih.¹¹ Serta Desa dapat berubah status menjadi Kelurahan.¹²

Dalam tata cara pembentukan Kelurahan harus memenuhi sekurang-kurangnya memenuhi syarat :

- a. Jumlah penduduk
- b. Luas wilayah
- c. Bagian wilayah kerja, dan
- d. Sarana dan prasarana pemerintahan.¹³

Adapun syarat dalam melakukan perubahan status Desa menjadi Kelurahan adalah :

- a. Luas wilayah tidak berubah
- b. Jumlah penduduk paling sedikit 4500 jiwa atau 900 KK untuk wilayah Jawa dan Bali
- c. Prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai bagi terselenggaranya pemerintahan Kelurahan
- d. Potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi serta keanekaragaman mata pencaharian
- e. Kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan nilai agraris ke jasa dan industri, dan

¹¹Pasal 3 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan.

¹²Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan

¹³Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan

f. Meningkatnya volume pelayanan.¹⁴

Dengan berubahnya status Desa menjadi Kelurahan, maka Lurah dan perangkatnya di isi dari Pegawai Negeri Sipil yang tersedia di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Setelah Kelurahan memiliki kedudukan secara yuridis, maka Kelurahan yang di pimpin oleh Lurah serta di bantu oleh perangkat Kelurahan pun di beri tugas sesuai dengan jabatannya.

Dalam sub bab ini, penulis akan menjelaskan tugas pokok dan fungsi Kelurahan Pasar Merah Timur sesuai dengan struktur organisasinya berdasarkan Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010 tentang Rincian Tugas Pokok dan Fungsi Kelurahan, sebagai berikut :

1. Lurah

Kelurahan di pimpin oleh seorang Lurah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.¹⁵ Lurah merupakan Pegawai Negeri Sipil yang di angkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Lurah mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

Yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” antara lain pelaksanaan urusan administrasi pemerintahan dan pengaturan kehidupan masyarakat yang dilimpahkan kepada Lurah. Yang dimaksud dengan “urusan pembangunan” antara

¹⁴Pasal 9 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan

¹⁵Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, irigasi, pasar sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepada Lurah. Yang dimaksud dengan “urusan kemasyarakatan” antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan, sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan kepada Lurah.¹⁶

Selain melaksanakan tugas pokoknya, Lurah menyelenggarakan fungsi , yaitu :

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- b. Pemberdayaan masyarakat;
- c. Pelayanan masyarakat;
- d. Penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- f. Pembinaan lembaga kemasyarakatan;
- g. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.¹⁷

2. Sekretariat

Sekretariat di pimpin oleh Sekretaris yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Lurah.

Sekretariat mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas Lurah lingkup kesekretariatan meliputi pengelolaan administrasi umum, keuangan dan

¹⁶Penjelasan atas Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

¹⁷Pasal 5 Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010

penyusunan program. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Sekretariat menyelenggarakan fungsi, yaitu :

- a. Penyusunan rencana, program, dan kegiatan kesekretariatan;
- b. Pengkoordinasian penyusunan perencanaan program Kelurahan;
- c. Pelaksanaan dan penyelenggaraan pelayanan administrasi kesekretariatan Kelurahan yang meliputi administrasi umum, kepegawaian, keuangan dan kerumahtanggaan Kelurahan;
- d. Pengelolaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pengembangan organisasi, dan ketatalaksanaan;
- e. Pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan tugas-tugas Kelurahan;
- f. Penyiapan bahan pembinaan, pengawasan dan pengendalian;
- g. Pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan kesekretariatan;
- h. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Lurah sesuai dengan tugas dan fungsinya.¹⁸

3. Seksi Tata Pemerintahan

Seksi Tata Pemerintahan di pimpin oleh Kepala Seksi, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Lurah.

Seksi Tata Pemerintahan mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas pokok Lurah lingkup tata pemerintahan. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Seksi Tata Pemerintahan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan rencana, program, dan kegiatan Seksi Tata Pemerintahan;
- b. Penyusunan petunjuk teknis lingkup tata pemerintahan;

¹⁸Pasal 7 ayat (2) Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010

- c. Penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan;
 - d. Pelaksanaan proses pelayanan administrasi lainnya lingkup tata pemerintahan;
 - e. Penyiapan bahan pembinaan kegiatan sosial politik, ideologi negara, dan kesatuan bangsa;
 - f. Pelaksanaan kegiatan pencatatan monografi Kelurahan;
 - g. Membantu pelaksanaan tugas-tugas di bidang keagrariaan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
 - h. Membantu pelaksanaan tugas-tugas di bidang pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
 - i. Penyiapan bahan koordinasi dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kelurahan;
 - j. Penyiapan bahan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas;
 - k. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Lurah sesuai dengan tugas dan fungsinya.¹⁹
4. Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Umum

Seksi Keamanan dan Ketertiban Umum di pimpin oleh Kepala Seksi, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Lurah.

Seksi Keamanan dan Ketertiban Umum mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas pokok Lurah lingkup ketenteraman dan ketertiban umum. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Seksi Keamanan dan Ketertiban Umum menyelenggarakan fungsi :

¹⁹Pasal 9 ayat (2) Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010

- a. Penyusunan rencana, program, dan kegiatan Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Umum;
- b. Penyusunan petunjuk teknis lingkup ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. Penyiapan bahan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Penyiapan bahan pembinaan perlindungan masyarakat;
- e. Penyiapan bahan pembinaan kegiatan siskamling;
- f. Penyelenggaraan kegiatan administrasi pertahanan sipil;
- g. Penyiapan bahan pelaksanaan koordinasi dengan instansi terkait dalam penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, pengamanan dan penertiban terhadap pelanggaran peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Pelaksanaan proses pelayanan kepada masyarakat lingkup ketenteraman dan ketertiban umum;
- i. Membantu pelaksanaan tugas-tugas pengamanan akibat bencana alam dan bencana lainnya;
- j. Penyiapan bahan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas;
- k. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Lurah sesuai dengan tugas dan fungsinya.²⁰

5. Seksi Pembangunan

Seksi Pembangunan Sosial di pimpin oleh Kepala Seksi, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Lurah.

²⁰ Pasal 11 ayat (2) Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010

Seksi Pembangunan Sosial mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian tugas pokok Lurah lingkup pembangunan sosial. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Seksi Pembangunan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan rencana, program dan kegiatan Seksi Pembangunan;
- b. Penyusunan petunjuk teknis lingkup pembangunan;
- c. Pengumpulan, pengolahan dan evaluasi data di bidang perekonomian dan pembangunan;
- d. Penyiapan bahan pelaksanaan kegiatan pembinaan terhadap perkoperasian, pengusaha ekonomi lemah dan kegiatan perekonomian lainnya dalam rangka meningkatkan kehidupan perekonomian masyarakat;
- e. Penyiapan bahan pelaksanaan kegiatan pembinaan dalam bidang keagamaan, kesehatan, pendidikan olah raga, dan sosial budaya;
- f. Membantu pelaksanaan pembinaan kegiatan pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga (PKK), kepemudaan, karang taruna, pramuka dan organisasi kemasyarakatan lainnya;
- g. Pelaksanaan proses pelayanan kepada masyarakat lingkup perekonomian, pembangunan dan kesejahteraan keluarga;
- h. Penyiapan bahan pelaksanaan kegiatan dalam rangka meningkatkan swadaya dan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan perekonomian dan pembangunan;
- i. Penyiapan bahan koordinasi pembinaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana fisik di lingkungan Kelurahan;

- j. Penyiapan bahan pembinaan terhadap kegiatan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM);
- k. Membantu mengumpulkan dan menyalurkan dana/bantuan terhadap korban bencana alam dan bencana lainnya;
- l. Penyiapan bahan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas;
- m. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Lurah sesuai dengan tugas dan fungsinya.²¹

6. Kelompok Jabatan Fungsional

Kelompok Jabatan Fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Kantor sesuai dengan keahlian dan kebutuhan. Kelompok Jabatan Fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional, di pimpin oleh Tenaga Fungsional Senior yang di tunjuk. Jumlah tenaga fungsional ditentukan berdasarkan kebutuhan dan beban kerja.

Dalam melaksanakan tugas setiap pimpinan unit organisasi dan kelompok tenaga fungsional wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi di lingkungan pemerintah daerah serta dengan instansi lain di luar pemerintah daerah

E. Pengaturan Tentang Kelurahan di Indonesia

Indonesia yang wilyahnya terdiri dari ribuan pulau dan kepulauan serta penduduknya terdiri ratusan suku bangsa, tidak mungkin di kelola secara sentralistik. Dengan perkataan lain, otonomi bagi kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada sebelum negara Indonesia terbentuk merupakan keharusan.

²¹ Pasal 13 ayat (2) Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010

Prinsip dasar tersebut kemudian dituangkan ke dalam konstitusi yang menjadi dasar dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa, bernegara dan pemerintahan.

Sejarah pemerintahan di Indonesia telah mengalami pasang naik dan pasang surut. Sampai saat ini setidaknya sudah ada enam undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah, mulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang terakhir mengalami perubahan kedua dengan diundangkan dan disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. Akan tetapi permasalahan yang berkaitan dengan otonomi daerah nampaknya tidak pernah selesai.

Seperti telah dijelaskan dalam sub bab sebelumnya, bahwa Kelurahan sebagai perangkat daerah memiliki konstruksi yuridis sejak diundangkan dan disahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Hal ini tentu mengubah sistem ketatanegaran Republik Indonesia sejak sebelum Indonesia merdeka hingga sebelum tahun 1979. Sejak sebelum Indonesia merdeka hingga tahun 1979 kedudukan Kelurahan diakui secara *de facto*, tetapi secara *de jure* kedudukan Indonesia tidak memiliki kedudukan dalam sistem ketatanegaran Republik Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tersebut, selain menjelaskan tentang pengertian Kelurahan secara seragam di seluruh Indonesia, juga menggambarkan kedudukan Kelurahan sejajar dengan

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
 2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
 3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)12/6/24



Desa serta Kelurahan merupakan bagian dari Pemerintahan Desa. Hal ini, sempat menjadi perhatian yang serius bagi para ahli hukum tata negara di Indonesia.

Kemudian, pada tahun 1999 diundangkan dan diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Dalam Pasal 67 undang-undang tersebut dijelaskan posisi Kelurahan sebagai perangkat daerah. Lalu, pada tanggal 15 Oktober 2004 telah diundangkan dan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam undang-undang tersebut dijelaskan mengenai Kelurahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 127.

Kemudian, pada tanggal 30 Desember 2005, diundangkan dan ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Peraturan pemerintah tersebut merupakan amanat dalam Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa Kelurahan sebagai perangkat daerah Peraturan Pemerintah tersebut merupakan amanat dari Pasal 127 ayat (1) tentang Pemerintahan Daerah sesuai dengan konsideransnya. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 memberikan konstruksi yuridis yang jelas dan tepat. Kejelasan dan ketepatannya tergambar, misalnya : dalam pengertian tentang Kelurahan dalam Pasal 1 angka 5, bahwa “Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota”, kemudian antara Kelurahan dan Desa tidak berada dalam satu undang-undang yang mengaturnya. Antara Kelurahan dan Desa memiliki perbedaan yang signifikan dan tidak terletak dalam satu undang-undang yang mengaturnya.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 memberikan pengaturan hukum tentang Kelurahan di Indonesia. Selain itu, ada juga peraturan

yang berkaitan dengan Kelurahan. Seperti, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan. Dan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Adapun kesimpulan dari penulis adalah sebagai berikut :

1. Sejak sebelum Indonesia merdeka hingga tahun 1979 kedudukan Kelurahan diakui secara *de facto*, tetapi secara *de jure* kedudukan Indonesia tidak memiliki kedudukan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Barulah pada tanggal 1 Desember 1979 telah diundangkan dan ditetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Kemudian, pada tanggal 30 Desember 2005, diundangkan dan ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Peraturan pemerintah tersebut sebagaimana amanat dari Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
2. Pada Kelurahan Pasar Merah Timur yang penulis teliti, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebenarnya sudah memiliki gambaran prinsip-prinsip *good governance* yaitu : prinsip partisipasi, penegakkan hukum dan keadilan.
3. Dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance*, maka diperlukan sinergi antara pemerintah (dalam hal ini Kelurahan), masyarakat dan sektor ekonomi demi tercapainya tujuan Negara. Namun, harus diakui pula ada juga hambatan dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip *good governance* di Kelurahan Pasar merah Timur, yaitu : masih

ada juga tindakan pemberian “biaya tambahan” kepada pegawai Kelurahan dan juga masih berbelitnya sistem administrasi pemerintahan kita.

B. Saran

Adapun saran dari penulis, adalah sebagai berikut :

1. Dengan begitu pentingnya *good governance* ini, maka seluruh unsure *good governance* haruslah mendukung upaya dalam mengimplementasikan *good governance* serta tidak bersikap apatis (tidak mau tahu) dalam kehidupan sehari-hari.
2. Bahwa pada dasarnya harus ada perubahan *mindset* masyarakat dan sektor swasta untuk tidak memberikan “biaya tambahan” kepada pegawai di kantor Kelurahan Pasar Merah Timur, dan pegawai di kantor Kelurahan Pasar Merah Timur juga harus mengubah *mindset* dirinya bahwa pada hakikatnya adalah sebagai pelayan masyarakat bukan sebagai penguasa dan menolak segala pemberian dalam bentuk apapun kepada dirinya.
3. Pembudayaan memberikan “biaya tambahan” ini juga berangkat dari sistem pemerintahan kita pada saat ini.
4. Dengan begitu pentingnya kedudukan Kelurahan dan Desa di Indonesia sebagai organisasi terendah yang langsung berhubungan dengan masyarakat, maka menurut penulis seharusnya seluruh tugas dan fungsi haruslah diperkuat atau ditambahkan. Dan mengingat segala aspirasi dan pembangunan di Indonesia berangkat dari Kelurahan dan Desa.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

Aristeus Syprianus, *Himpunan Karya Tulis Bidang Hukum Tahun 2004 Bab Ketiga: "Birokrasi dan Good Governance Dalam Pemerintahan"*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2004.

Dwiyanto Agus, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik Bab Pertama: "Mengapa Pelayanan Publik?"*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.

Kumorotomo Wahyudi, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik Bab Ketiga: "Pelayanan yang akuntabel dan Bebas Dari Praktik KKN"*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

M. Echols John dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1976.

Nasution Bismar, *Perilaku Hukum dan Moral di Indonesia Bab Delapan Belas: "Peranan Birokrasi dalam mengupayakan good governance: suatu Kajian dari Pandangan Hukum dan Moral"*, USU Press, Medan, 2004.

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

Poerwadarminta WJS dan Bambang Sutarto, *Kamus Indonesia-Inggris*, Erlangga, Jakarta, 1998.

Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002.

Setyawan Salam Darma, *Manajemen Pemerintahan Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2004.

Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2008.

Surianingrat Bayu, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.

Unang Sunardjo R.H., *Tinjauan Umum Tentang: Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung, 1984.

Wahyuni Rochyati Triana, *Administrasi Negara Isu-Isu Kontemporer Bab Kedua dalam Bagian Kedua: "Melembagakan Good Governance dan Pelayanan Publik"*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009.

Wibawa Samodra, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik Bab Kedua: "Good Governance dan Otonomi Daerah"*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.



B. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 1991 tentang Pembentukan Kecamatan Brastagi Mardinding di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Karo, Kecamatan Pematang Bandar, Hutabayu Raja dan Ujung Padang di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Simalungun, Kecamatan Parbuluan di Wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Dairi dan Kecamatan Medan Tembung, Medan Helvetia, Medan Polonia, Medan Maimun, Medan Selayang, Medan Amplas dan Medan Area di Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Medan Dalam Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Kelurahan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 12/6/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
Access From (repository.uma.ac.id)12/6/24

Peraturan Walikota Medan Nomor 57 Tahun 2010 tentang Rincian Tugas Pokok dan Fungsi Kelurahan.

Peraturan Walikota Medan Nomor 11 Tahun 2012 tentang Larangan Menerima/Memberi Atau Gratifikasi di Lingkungan Pemerintah Kota Medan.

C. WEBSITE INTERNET

Sofian Efendi, Membangun Good Governance Tugas Kita Bersama,

<http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/membangun-good-governance.pdf>

<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter/.htm#b>

