BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak di berlakunya otonomi Daerah dengan dasar hukum Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 yang telah dirubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004¹ tentang pemerintah Daerah mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada Daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintah Daerah telah terjadi perubahan fundamental, baik secara struktural, fungsional, maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Pemberian otonomi kepada Daerah merupakan hak untuk memutuskan, hak pemerintah dan hak melakukan sesuatu kepentingan masyarakat. Pemerintah Daerah yang sekarang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 sebagai penyempurna dari undang-undang No. 32 tahun 2004. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Salah satu perubahan yang sangat esensi yaitu sebelumnya kecamatan merupakan perangkat wilayah berubah statusnya menjadi

¹ Pipin Syarifin, S.H.,M.H & Dea.Dedah Jubaedah, M.Si, 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, hal 8.

perangkat Daerah. Perubahan yang dimaksud menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsinya serta peranannya selaku perangkat Daerah. Sebagai perangkat Daerah, maka camat dalam menjalankan tugasnya mendapat pelimpahan sebagai Kewenangan Pemerintahan Dari Bupati Atau Wali Kota.

Untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi Pemerintahan di Perkotaan, perlu di bentuk Kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat guna menjamin penyelenggaraan Pemerintah Kelurahan, Pemerintah telah membuat suatu peraturan yang disebut dengan Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan², namun Undang-undang ini telah dirubah menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2018 Tentang Kecamatan.

Kelurahan merupakan perangkat Kecamatan yang berkedudukan di Wilayah Kecamatan³, merupakan unsur lini sebagai ujung tombak pelayanan langsung di suatu Wilayah tertentu. Sebagai ujung tombak untuk melaksanakan pelayanan langsung kepada masyarakat, maka sudah sepatutnya setiap aparatur Kecamatan dan Kelurahan untuk memiliki keamanan dan kemampuan dalam melaksanakan tugasnya, disamping itu juga untuk kelancaran tugas Kelurahan dapat membentuk lembaga masyarakat, guna mewujudkan Visi pembangunan Kabupaten Sarolangun dalam lima tahun kedepan yaitu Sarolangun Lebih Sejahtera. Pemerintah Kabupaten Sarolangun menyadari bahwa kegiatan

²Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Peraturan Desa Dan Kelurahan, 2011, Fokusmedia, hal 87

³Peraturan pemerintah Republik Indonesia nomor 17 tahun 2018 *tentang kecamatan*

pembangunan yang ditunjukkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memajukan kelurahan perlu melibatkan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat untuk mencapai sasaran kegiatan pembangunan diperlukan langkah-langkah yang secara terpadu, tepat sasaran, dan tepat waktu sesuai dengan kebutuhan serta efektif dan efisiensi.

Adapun program kerja lurah Aur Gading mempunyai tugas membantu Camat dalam melaksanakan :

1. Kegiatan pemerintah kelurahan
2. Pemberdayaan masyarakat
3. Melaksanakan pelayanan masyarakat kelurahan
4. Memelihara ketentraman dan ketertiban umum di wilayah kelurahan
5. Memelihara sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan umum di kelurahan
6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Dari kondisi di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa pegawai kelurahan memiliki tanggung jawab yang besar dalam pencapaian hasil maksimal dari programnya. Dengan perkataan lain, untuk mewujudkan dan mencapai tujuan tersebut diperlukan kemampuan dan kinerja pegawai yang maksimal. Kinerja pegawai kelurahan menjadi faktor yang sangat penting untuk memajukan kelurahan. Keandalan pegawai pemerintah kelurahan harus dapat memberikan

sebuah pelayanan yang meliputi kecermatan petugas dalam proses pelayanan administrasi dimana pegawai pemerintah kelurahan sangat dibutuhkan kecermatan sebagai penyedia pelayanan dan jaminan keramahan pegawai kelurahan untuk dapat memberikan pelayanan dalam proses pengurusan surat rekomendasi kartu keluarga serta empati dimana sikap tegas petugas untuk dapat mengontrol maupun menjalankan pelayanan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

Untuk meningkatkan kinerja pegawai kelurahan kepada masyarakat sekaligus sebagai respon atas aspirasi yang berkembang di tengah masyarakat, maka pihak pemerintah khususnya Kelurahan perlu upaya mengoptimalisasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat⁴. Melalui suatu pengukuran kinerja, keberhasilan suatu instansi pemerintah akan lebih dilihat dari kemampuan instansi tersebut serta berdasarkan sumber daya yang dikelolanya untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah dituangkan dalam perencanaan strategis.

Banyaknya komentar masyarakat tentang keberhasilan dan ketidakberhasilan instansi pemerintah dalam menjalankan amanah yang diberikan kepadanya menunjukkan harapan dan kepedulian publik yang harus direspon. Namun, antara harapan masyarakat terhadap kinerja instansi pemerintah dengan apa yang dilakukan oleh para pengelola dan pejabat pemerintahan sering

⁴Iskandar, "jenis dan pola pelayanan publik" diakses dari <http://tentangpelayananpublik.blogspot.com/21/01/2011>, Pada Tanggal 21 februari 2019

berbeda. Artinya, terjadi kesenjangan harapan (*Expectation Gap*) yang bisa menimbulkan ketidakharmonisan antara instansi pemerintah dengan para pengguna langsung (*Direct Users*) dari masyarakat. *Expectation gap* merupakan kesenjangan yang terjadi karena adanya perbedaan antara harapan masyarakat dengan apa yang sebenarnya, menjadi pedoman mutu manajemen suatu organisasi yang menyediakan layanan publik. Sedangkan, Undang-undang nomor 25 tahun 2009 menjadi acuan bagi penyelenggaraan Negara untuk memberikan pelayanan secara optimal dan maksimal. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Pelayanan yang maksimal dan optimal menjadi rujukan bagi masyarakat dalam menerima pelayanan⁵. Kesenambungan yang seperti itu yang diharapkan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pegawai kelurahan.

Masyarakat akan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan jika pelayanan yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pada dasarnya adalah tergantung dari bagaimana ia dilayani, seperti apa pelayanan, dan bagaimana pelayanan diberikan.⁶

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 *Tentang Pelayanan Publik*

⁶ Hayat, S.AP.,M.Si, 2017, *Manajemen Pelayanan Publik*, PT. Rajagrafindo Persada, Depok, Hal 23.

Para pengelola pemerintahan sering mempunyai anggapan bahwa ukuran keberhasilan suatu instansi pemerintah ditekankan pada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Jadi, suatu instansi dinyatakan berhasil jika dapat menyerap 100% anggaran pemerintah walaupun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar. Keberhasilan ini hanya ditekankan pada aspek input tanpa melihat tingkat output maupun dampaknya. Sementara masyarakat mengharapkan keberhasilan instansi pemerintah adalah tindakan nyata yang bisa meningkatkan kesejahteraan mereka. Pada era reformasi saat ini, fenomena pengukuran keberhasilan yang hanya menekankan pada input seperti di atas banyak mendapat sorotan tajam dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dipertimbangkan untuk memperbaiki indikator keberhasilan suatu instansi pemerintah agar lebih mencerminkan kinerja sesungguhnya.

Pengawasan Kinerja pegawai Kelurahan merupakan suatu upaya untuk meningkatkan pelayanan publik dengan menempatkan Sumber Daya Manusia (SDM) searah berdaya guna dan berhasil guna, sehingga terciptanya suatu keadaan yang lebih baik. Dalam melaksanakan tugas untuk memberikan pelayanan kepada publik, setiap pegawai harus memperhatikan nilai-nilai etis dalam mengambil keputusan demi kepentingan publik serta senantiasa berpedoman kepada nilai-nilai kejujuran, kearifan, tanggung jawab dan disiplin kerja. Masyarakat secara keseluruhan minta diperlakukan sebagai pelanggan tak langsung yang sangat berpengaruh pada upaya-upaya pembangunan pelayanan,

karena masyarakat memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma mereka miliki. Oleh karena itu, setiap pegawai harus berupaya untuk membantu, menyiapkan, menyediakan atau mengurus keperluan masyarakat sehingga dapat memberikan sesuatu yang disampaikan dan disajikan.

Sejalan dengan semakin maju dan berkembangnya pembangunan yang diimbangi dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi berdampak terhadap tuntutan masyarakat akan pelayanan serba cepat dan prima, terutama sekali yang menyangkut urusan berupa barang yang tak nyata (*lutangible*) seperti informasi, serta berupa layanan jasa (keahlian dan keterampilan)⁷.

Dalam rangka membangun kualitas kinerja pemerintahan yang efektif dan efisien, diperlukan waktu untuk memikirkan bagaimana mencapai kesatuan kerjasama sehingga mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat. Untuk itu, diperlukan otonomi serta kebebasan dalam mengambil keputusan mengalokasikan sumber daya, membuat pedoman pelayanan, anggaran, tujuan, serta target kinerja yang jelas dan terukur⁸. Dari penjelasan di atas dapat penulis kemukakan bahwa pegawai kelurahan sebagai penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk senantiasa dapat mengemban tugas dan tanggung jawab secara cepat dan tepat sebagai wujud pelayanan prima.

⁷Apriliani, Skripsi: “Pengawasan Kepala Desa Dalam Meningkatkan Kinerja Staf Pada Kantor Desa Saliki Di Kecamatan Muara Badak Kabupaten Kutai Kartanegara”(kutai : UM, 2016), Hal 9

⁸Adnan Syarief, Skripsi : “Pengawasan Kinerja Pegawai Di Kantor Kecamatan Banggai Kabupaten Banggai Laut” (Yogyakarta: UMY,2017), Hal 13

Pelayanan yang diberikan pemerintah kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun kabupaten Sarolangun terlihat masih adanya keluhan yang disampaikan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini terlihat dari masih rendahnya produktivitas kerja dan disiplin dari pegawai tersebut dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi Negara untuk melayani kepentingan masyarakat, serta masih kurangnya sarana kerja yang memadai⁹. Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena aparat tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini terjadi disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan profesional pegawai kelurahan dilihat dari latar belakang pendidikan dan etos kerja pegawai kelurahan serta kewenangan yang dimiliki oleh pegawai yang bersangkutan. Semakin kritis masyarakat terhadap tuntutan kualitas layanan menunjukkan karakter masyarakat kita dewasa ini yang telah memiliki sikap mandiri, terbuka dan mampu berdemokrasi..

Sejalan dengan hal tersebut, dibutuhkan peningkatan pengawasan, baik itu yang menyangkut dengan kinerja pegawai maupun hal lainnya yang dalam melaksanakan tugas yang dibebankan, dapat diselesaikan sebaik mungkin. Sikap dasar pegawai terhadap diri sendiri, kompetensi, beban pekerjaan saat ini serta gambaran mereka mengenai kemungkinan peluang yang bisa diraih dalam

⁹Pendapat masyarakat Aur Gading terhadap kinerja kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun kabupaten Sarolangun

struktur organisasi perlu mendapat perhatian. Sehingga kinerja yang dihasilkan oleh pegawai kelurahan dapat memberikan hasil yang baik.

Pentingnya peranan Lurah sebagai pemimpin dengan kondisi saat ini akan sangat mempengaruhi hasil kerja pegawai dan organisasi dalam mewujudkan visi, misi dan tupoksi serta tujuan Kelurahan Aur Gading itu sendiri. Dari penjelasan di atas, maka dalam penelitian ini ada beberapa hal yang dapat diidentifikasi permasalahannya yaitu :

1. Terdapat keluhan dari masyarakat tentang pelayanan yang diberikan pegawai kelurahan baik yang disampaikan secara langsung maupun tidak langsung.
2. Rendahnya produktivitas kerja dan kurang disiplinnya pegawai kelurahan dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi Negara untuk melayani kepentingan masyarakat.
3. Rendahnya kemampuan professional pegawai kelurahan dilihat dari latar belakang pendidikan dan etos kerja pegawai kelurahan dalam menjalankan fungsi dan peranannya.
4. Sarana dan prasana di kelurahan yang masih belum memadai.

Adapun beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan judul dan pembahasan penulis, antara lain sebagai berikut :

Tabel 1.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama/Tahun	Judul/Metode	Hasil Penelitian	Perbedaan	Persamaan
----	------------	--------------	------------------	-----------	-----------

		Penelitian			
1.	Ilham Solihin /2015	Pengaruh Pengawasan Lurah Terhadap Kinerja Staff Dalam Pengelolaan Program Perekaman E-KTP Di Kelurahan Margajaya Kecamatan Bogor Barat Kota Bogor. Menggunakan metode deskriptif kualitatif	Kesimpulan yang diperoleh yaitu terdapat pengaruh pengawasan lurah terhadap kinerja staff dalam pengelolaan program perekam e-KTP di Kelurahan Margajaya Kecamatan Bogor Barat Kota Bogor	penelitian terdahulu ini yaitu lebih memfokuskan terhadap pengawasan dalam menjalankan program e-ktp sedangkan penulis lebih memfokuskan tentang pengawasan yang di lakukan lurah terhadap kinerja pegawai	Terdapat kesamaan yaitu sama-sama meneliti tentang pengawasan yang di lakukan oleh lurah dan terdapat persamaan dalam landasaan teori mengenai teori pengawasan dan teori kinerja
2.	Hendra Dermawan Siregar/2008	Kinerja Pemerintah Kelurahan Dalam Program Pemberdayaan Kelurahan (studi pada Kelurahan Polonia Kecamatan Medan Polonia) Menggunakan metode deskriptif	Kesimpulan yang diperoleh adalah Intruksi Walikota Medan Nomor 141/079/INST tentang pemberdayaan kelurahan dapat dikatakan sebuah acuan terhadap perubahan kearah peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat kelurahan yang ada di kota Medan,	Penelitian terdahulu memiliki perbedaan yaitu peneliti sebelumnya lebih fokus tentang program pemberdayaan kelurahan sedangkan penulis memfokuskan tentang kualitas kinerja pegawai di Kelurahan	Terdapat kesamaan yaitu sama-sama membahas tentang kinerja pegawai kelurahan dan adapun kesamaan dilandasan teori yaitu teori kinerja

		kualitatif	dimana dengan keluarnya instruksi ini menjadi sebuah cambukan bagi aparat kelurahan untuk meningkatkan kinerja dan berupaya semaksimal mungkin untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat		
3.	Abdurohman/ 2011	Kualitas Pelayanan Publik Di Kelurahan Tegalbunder Kecamatan Purwakarta Kota Cilegon Menggunakan metode deskriptif kualitatif	Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa kualitas pelayanan public di Kelurahan tegalbunder kecamatan purwakarta kota cilegon dikategorikan baik karena mencapai angka 75,65%.	Terdapat perbedaan yaitu peneliti sebelumnya menggunakan Peraturan Daerah Kota Cilegon Nomor 7 tahun 2007 tentang kelurahan yang memuat sebuah regulasi (aturan hokum) Sedangkan penulis menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018 tentang kecamatan pada bab III pasal 18 tentang kelurahan.	Terdapat persamaan yaitu sama-sama membahas tentang fungsi dan peranannya dan pelayanan kepada masyarakat

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas terlihat masih sangat rendahnya kinerja di Kelurahan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat, maka penulis merumuskan judul proposal skripsi adalah sebagai berikut, ***“Peran lurah dalam melakukan pengawasan terhadap pegawai di kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun kabupaten Sarolangun”***.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas sebagai berikut:

1. Mengapa kinerja pegawai di kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun belum optimal?
2. Bagaimana peran lurah dalam melakukan peningkatan pengawasan terhadap pegawai di kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kinerja pegawai di kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis peningkatan pengawasan kinerja pegawai yang dilakukan oleh lurah di kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi peneliti, kecamatan Aur Gading, akademisi dan penelitian selanjutnya. Adapun manfaat dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian suatu ilmu pengetahuan dan juga berguna untuk dijadikan referensi bagi mahasiswa yang terkhusus Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Hukum dalam melakukan suatu riset mengenai peran lurah dalam melakukan pengawasan terhadap pegawai di kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pegawai kelurahan Aur Gading kecamatan Sarolangun dalam menjalankan tugas.