

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah dengan segala perangkatnya yang tersendiri berdasarkan undang-undang. Daerah provinsi disamping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Adapun daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berbunyi, dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah di arahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing

dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Kabupaten dan kota merupakan kesatuan unit pemerintahan yang langsung berhubungan dengan fungsi pengayoman dan pelayanan pemerintahan negara terhadap rakyat. Untuk itu, setiap satuan pemerintahan dilengkapi dengan perangkat administrasi ditingkat kecamatan yang dipimpin oleh seorang camat sebagai pejabat administrasi yang terendah di atas kepala desa dan lurah. Kepala desa ada di daerah pedesaan dan lurah ada di daerah perkotaan. Kemudian ditingkat kelurahan dan desa terdapat pula perangkat organisasi kekeluargaan yang disebut Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT). Desa atau Kelurahan adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Selain tugas dari Bupati/Walikota lurah juga mempunyai tugas:

- pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;

---

<sup>1</sup>Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah, Setneg, Jakarta.

<sup>2</sup>Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1, Pemerintahan Daerah.

- pemberdayaan masyarakat;
- pelayanan masyarakat;
- penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
- pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Untuk meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat secara demokratis sebagai wujud keberhasilan pemerintahan daerah, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka perlu penguatan pemerintahan Kelurahan melalui penyerahan urusan pemerintahan Kota kepada pemerintahan Kelurahan. Hal tersebut diperlukan, selain untuk mengurangi kesenjangan dan ketergantungan Kelurahan pada Kabupaten/Kota, juga untuk meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan secara bertanggung jawab, namun penyerahan urusan tersebut sudah tentu harus disertai dengan sejumlah persyaratan tertentu, seperti :

- a. Pengkajian dan evaluasi terhadap jenis urusan yang akan diserahkan kepada Lurah dengan mempertimbangkan aspek; letak geografis, kemampuan personil, kemampuan keuangan, efisiensi dan efektivitas.
- b. Kesiapan Kelurahan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang dilimpahkan tersebut.

Pada dasarnya dalam Undang-Undang otonomi daerah memberikan peluang kepada kelurahan untuk mengatur pemerintahan, hanya saja dalam pasal 127 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa tugas

dan tanggung jawab Lurah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah dengan berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Pasal di atas menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Kelurahan dalam hal ini tugas dan kewajiban Lurah diserahkan kepada masing-masing daerah, Sehingga dibutuhkan penyerahan wewenang dari pemerintahan daerah Kota ke pemerintah Kelurahan. Penyerahan wewenang tersebut harus melalui pengkajian dan evaluasi terlebih dahulu dengan memperhatikan sumber daya yang dimiliki kelurahan. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya nanti tetap pada jalur yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Berkaitan dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 127) dan Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan, Pemerintah Kota Yogyakarta mengeluarkan Peraturan Walikota Nomor 42 tahun 2014 tentang Tentang Pelimpahan Kewenangan Walikota Kepada Lurah Untuk Melaksanakan Sebagian Urusan Pemerintahan Daerah. Peraturan tersebut, menunjukkan bahwa penyerahan wewenang yang dimaksudkan adalah untuk mendorong kemandirian Kelurahan dan masyarakat sendiri, tidak dimaksudkan untuk melepas beban atau melempar tanggung jawab pemerintah Kota Yogyakarta karena penyerahan wewenang tersebut didasarkan atas sikap yang tidak bertanggung jawab ataupun disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah daerah menjalankan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepadanya.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 42 Tahun 2014 tersebut memperbaharui Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 53 tahun 2012 yaitu tentang Tentang Pelimpahan Kewenangan Walikota Kepada Lurah Untuk Melaksanakan Sebagian Urusan Pemerintahan Daerah. Peraturan ini mencerminkan komitmen yang kuat dari pemerintah Kota Yogyakarta untuk dapat memberdayakan seluruh komponen masyarakat dalam menunjang pembangunan daerah dengan menyerahkan sebagian urusan pemerintahan Kota kepada unit pemerintahan Kelurahan. Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga akan ditentukan oleh kelembagaan lokal serta kemampuan Kelurahan untuk memahami dan menjalankan wewenang dan tanggung jawab berkaitan dengan urusan pemerintahan Kota yang diserahkan kepadanya.

Pelimpahan wewenang yang diberikan oleh walikota Yogyakarta kepada Lurah adalah sama tanpa melihat karakteristik wilayah masing-masing kelurahan, urusan yang dilimpahkan meliputi 7 bidang urusan yang meliputi urusan Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian, urusan pemberdayaan masyarakat dan desa, urusan pekerjaan umum, urusan lingkungan hidup, urusan perdagangan, urusan kesehatan, dan urusan kesenian. Untuk detail urusan yang dilimpahkan terlampir dalam lampiran peraturan walikota Yogyakarta nomor 42 tahun 2014.

Pandeyan merupakan salah satu Kelurahan yang berada di Kecamatan Umbulharjo Kota Yogyakarta, memiliki luas wilayah mencapai 1,38

km<sup>2</sup>.Pandeyan secara konsisten menjalankan semua tugas pelimpahan yang diberikan walikota kepada Kelurahan, dengan prestasi yang pernah diraih oleh Pandeyan, maka menarik untuk menjadikan Pandeyan sebagai objek dari penelitian ini.

Pandeyan meraih predikat kelurahan terbaik di Indonesia mengalahkan 8.309 desa dan kelurahan dalam lomba Desa dan Kelurahan tingkat nasional 2013 serta dianugerahi penghargaan Adikarya Bhakti Praja Utama. Keberhasilan Kelurahan Pandeyan tersebut merupakan indikator keberhasilan kebijakan pelimpahan kewenangan ke kecamatan dan kelurahan.Program unggulan yang dimiliki Kelurahan Pandeyan sehingga bisa mengantarkan wilayah tersebut meraih penghargaan di antaranya adalah Sanggar batik jenggolo, Kampung hijau dan sapa anak kost yang dilakukan oleh Tim Penggerak Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK)”.<sup>3</sup>

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah yang diangkat oleh penulis berkaitan dengan “PELIMPAHAN KEWENANGAN WALIKOTAYOGYAKARTA KEPADA LURAH PANDEYAN”

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanapelimpahan kewenangan dijalankan oleh Kelurahan Pandeyan?

---

<sup>3</sup>Ibid, 05 November 2014 pukul 19:00

2. Faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan pelimpahan kewenangan Walikota Yogyakarta kepada Lurah Pandeyan dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelimpahan kewenangan Walikota Yogyakarta kepada Lurah Pandeyan dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelimpahan kewenangan Walikota Yogyakarta kepada Lurah Pandeyan dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan daerah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis

Mengembangkan kajian ilmu pemerintahan khususnya tentang pelimpahan wewenang. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan baik bagi Kelurahan Pandeyan maupun Kota Yogyakarta, khususnya dalam bidang pelimpahan wewenang.

2. Secara Praktis

- a. Bagi aparatur Kelurahan Pandeyan dapat dijadikan masukan dan sekaligus sebagai wawasan dalam kaitannya dengan masalah pelimpahan wewenang.
- b. Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi bagi peneliti berikutnya yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang.
- c. Bagi masyarakat penelitian ini dapat di gunakan sebagai kontrol terhadap aparatur Kelurahan dalam implementasi kebijakan yang berkaitan dengan wewenang kepada kelurahan.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

Untuk memberikan gambaran tentang kajian yang akan diteliti yaitu tentang pelimpahan wewenang Walikota Yogyakarta kepada Lurah Pandeyan melalui Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 42 Tahun 2014 di Yogyakarta, maka di bawah ini akan didiskusikan berbagai teori ataupun konsep berkaitan dengan kewenangan dan pemerintah kelurahan.

### **1. Teori Kewenangan**

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (authority) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu

dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>4</sup>Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya.Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya.Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>5</sup>

Agus Salim Andi mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.<sup>6</sup>

Sementara itu, Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip oleh Nyoman berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah

---

<sup>4</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 1170

<sup>5</sup>SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, h. 154

<sup>6</sup> Agus Salim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007, hlm93

kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>7</sup>

Sedangkan Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Nyoman mengatakan bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.<sup>8</sup>

Kewenangan pemerintah yang dilakukan dalam hal penyelenggaraan otonomi daerah khususnya pelimpahan sebagian urusan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada lurah merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerinthan daerah.

Berdasarkan sumbernya kewenangan dibedakan menjadi 2 macam yaitu :

1. Delegasi yaitu wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.

---

<sup>7</sup> Ni Nyoman Mariadi, *Kewenangan Pemerintah Dalam Menetapkan Penguasaan Dan Pemilikan Luas Tanah Pertanian*, Universitas Udayana Denpasar, 2011, hal 25

<sup>8</sup> Ibid, hal 27

2. Atribusi yaitu wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organisasi pemerintahan kepada organisasi lain dengan dasar peraturan perundang-undangan.

Agar pelimpahan kewenangan dapat efektif, maka perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagaimana dikemukakan oleh Koontz, O'Donnel dan Weihrich yang dikutip oleh Syaini. Menurut pendapat mereka, terdapat 7 prinsip untuk melakukan pelimpahan kewenangan yaitu :

1. *Principle of delegation by result expected*

Bahwa pelimpahan didasarkan pada hasil yang dapat diperkirakan, maksudnya adalah pelimpahan diberikan berdasarkan tujuan dan rencana yang telah disiapkan sebelumnya.

2. *Principle of functional definition*

Pelimpahan berdasarkan prinsip definisi fungsional. Berdasarkan prinsip ini dimaksudkan bahwa pelimpahan kewenangan hendaknya didasarkan pertimbangan-pertimbangan fungsional agar pekerjaan atau tugas tertentu dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

3. *Scalar principle*

Prinsip berurutan berdasarkan hierarki jabatan. Maksudnya adalah bahwa kewenang yang diberikan hendaknya dilimpahkan secara berurutan dari jabatan tertinggi hingga jabatan di bawahnya.

4. *Authority level principle*

Prinsip jenjang kewenangan, di mana prinsip ini mengharapkan adanya pelimpahan secara bertahap berdasarkan tingkat kewenangan yang dimiliki pejabat atau satu unit organisasi tertentu.

5. *Authority of unity of command*

Yaitu prinsip kesatuan komando. Prinsip ini menekankan akan pentingnya satu kesatuan komando dalam pelimpahan kewenangan.

6. *Principle of absoluteness of responsibility*

Mengharapkan kewenangan di imbangi dengan pemberian tanggung jawab yang penuh kepada pihak yang diberi delegasi kewenangan, sehingga pihak yang melimpahkan tidak seharusnya terlalu campur tangan terhadap urusan yang sudah dilimpahkannya.

7. *Principle of parity of authority of responsibility*

Prinsip keseimbangan dan tanggung jawab, artinya bahwa kewenangan yang dilimpahkan harus dibarengi tanggung jawab yang seimbang.<sup>9</sup>

## 2. Kelurahan

Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Pemerintahan daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai

---

<sup>9</sup>Syaini, 2014, *Analisis implementasi kewenangan camat menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Tesis MIP UMY, hal 36

unsur penyelenggara pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya adalah Camat dan Lurah.

Pemerintah daerah mempunyai tugas dan kewenangan yang selanjutnya selain tugas dan wewenang yang dimiliki pemerintah juga mempunyai tugas pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah :

- Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- Penyelenggaraan atas desentralisasi secara utuh yang didasarkan di daerah Kabupaten/Kota.
- Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Desa.

Secara umum fungsi pemerintahan mencakup 3 fungsi pokok yang seharusnya dijalankan pemerintah baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

- Fungsi pengaturan

Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah merupakan pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan mampu berjalan dengan baik dan

dinamis. Di tingkat daerah pemerintah daerah mempunyai fungsi pengatur terhadap masyarakat yang ada di daerahnya, untuk mengatur urusan tersebut diperlukan peraturan daerah yang dibuat bersama antara DPRD dan eksekutif.

- Fungsi pemberdayaan

Fungsi ini untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan pemerintah daerah dengan kewenangannya untuk mengelola sumber daya daerahnya untuk melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan.

- Fungsi pelayanan

Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (public service) dan pelayanan sipil (civil service) yang menghargai kesetaraan.

Dalam PP Nomor 73 tahun 2005, Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan. Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan yang dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil.

Lurah mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Selain tugas pokok tersebut, Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan

oleh Bupati/Walikota yang disesuaikan dengan kebutuhan Kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.

Dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan atau menjalankan sendiri urusan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini pemerintah daerah Kabupaten/Kota memiliki wewenang untuk melimpahkan sebagian urusan pemerintah daerah kepada wilayah pemerintahan Kelurahan atau Desa sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pelaksanaan tugas Lurah mendapat pelimpahan dari Walikota yang ditetapkan oleh Peraturan Daerah atau Peraturan Walikota. Tugas tersebut diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 42 tahun 2014 tentang pelimpahan kewenangan Walikota kepada Lurah yang berisi antara lain sebagai berikut :

**a. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian.**

- Pemerintahan umum.
  - 1) Fasilitasi tugas pembantuan.
    - a) Pelaksanaan dan pelaporan penyelenggaraan tugas pemerintahan tingkat kelurahan.
    - b) Melaksanakan tugas pembantuan bidang administrasi kependudukan tingkat kelurahan.

- 2) Pembinaan wilayah
  - a) Pelaksanaan harmonisasi hubungan masyarakat dalam satu kelurahan.
  - b) Pelaksanaan penyelesaian konflik masyarakat dalam satu kelurahan.
  - c) Pembinaan potensi wilayah tingkat kelurahan bekerja sama dengan SKPD/Unit kerja terkait.
- 3) Koordinasi pelayanan umum.
  - a) Pelaksanaan pelayanan umum tingkat kelurahan.
- 4) Ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat.
  - a) Pembinaan, pengawasan dan pelaksanaan ketentraman di tingkat kelurahan.
  - b) Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan ketertiban umum yang bersifat non yustisia tingkat kelurahan.
  - c) Pelaksanaan pemberdayaan perlindungan masyarakat (LINMAS) dalam rangka pengurangan resiko bencana (PRB), ketentraman dan ketertiban umum tingkat kelurahan.
- 5) Pengembangan wilayah.
  - a) Pengelolaan pemberdayaan potensi/unggulan wilayah tingkat kelurahan sesuai kondisi masing-masing wilayah berkordinasi dengan SKPD/unit kerja terkait.
  - b) Manajemen pengurangan resiko bencana.

- a) Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat dalam pengurangan resiko bencana, penanganan tanggap darurat dan pasca bencana tingkat kelurahan

**b. Pemberdayaan masyarakat dan Desa.**

- Pemerintahan kelurahan.
  - 1. Administrasi pemerintahan kelurahan.
    - a) Pelaksanaan administrasi pemerintahan kelurahan.
    - b) Penyusunan data base penyelenggaraan pemerintahan umum kelurahan.
- Penguatan kelembagaan dan pengembangan partisipasi masyarakat.
  - 1) Pemantapan data profil kelurahan.
    - a) Pelaksanaan pengumpulan, pengolahan dan pelaporan data profil kelurahan.
  - 2) Penguatan Kelembagaan Masyarakat .
    - a) Pelaksanaan penguatan kelembagaan masyarakat tingkat kelurahan
      - 1) RT, RW, LPMK dan Lembaga sosial lainnya lingkup kota secara langsung dibina wilayah.
    - 3) Pelatihan masyarakat.
      - a) Pelatihan dalam rangka meningkatkan kapasitas masyarakat tingkat kelurahan.

- 4) Pengembangan Manajemen Pembangunan Partisipatif.
  - a) Pengembangan manajemen pembangunan partisipatif masyarakat tingkat kelurahan.
    - 1) Semangat segoro amarto yakni peran serta masyarakat (swadaya masyarakat) dalam pembangunan sesuai wilayah masing-masing perlu lebih ditingkatkan
      - Pengembangan adat dan pengembangan kehidupan sosial budaya masyarakat.
        - 1) Pemberdayaan Perempuan
          - a) Pembinaan dan pendampingan pemberdayaan perempuan tingkat kelurahan
          - b) Pembinaan dan pendampingan perlindungan anak tingkat kelurahan
        - 2) Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK)
          - a) Pembinaan pelaksanaan gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK) tingkat kelurahan
        - 3) Peningkatan Kesejahteraan Sosial
          - a) Pembinaan dan supervisi pelaksanaan peningkatan kesejahteraan sosial tingkat kelurahan
      - Pemberdayaan usaha ekonomi masyarakat.
        - 1) Pemberdayaan Ekonomi Penduduk Miskin
          - a) Pembinaan pemberdayaan ekonomi penduduk miskin tingkat kelurahan

- 2) Pengembangan Usaha Ekonomi Keluarga dan Kelompok Masyarakat
  - a) Pembinaan pengembangan usaha ekonomi keluarga dan kelompok masyarakat tingkat kelurahan
- 3) Pengembangan Produksi dan Pemasaran Hasil Usaha Masyarakat
  - a) Pembinaan pengembangan produksi dan pemasaran hasil usaha masyarakat tingkat kelurahan
- 4) Pengembangan Pertanian Pangan dan Peningkatan Ketahanan Pangan Masyarakat
  - a) Pembinaan pengembangan pertanian pangan dan peningkatan ketahanan pangan masyarakat tingkat kelurahan

**c. Pekerjaan umum**

- Prasarana Dasar Permukiman
  - 1) Pembangunan dan Pengusahaan
    - a) Peningkatan dan pemeliharaan jalan yang tidak bernomor ruas dengan konstruksi non aspal
    - b) Perbaikan dan peningkatan jalan inspeksi (jalan pinggir sungai)
    - c) Pelumpuran, perbaikan plat, dinding dan antai saluran drainase lingkungan
    - d) Perbaikan MCK umum
    - e) Pemeliharaan bangunan Tempat Pemakaman Umum milik Pemerintah Kota

- Persampahan
  - 1) Pengaturan
    - a) Pembinaan kebersihan pedagang kaki lima dan kebersihan wilayah tingkat kelurahan
  - 2) Pembangunan
    - a) Pembinaan dan motivasi pengelolaan sampah mandiri tingkat kelurahan
- Bangunan Gedung dan Lingkungan
  - 1) Pengaturan
    - a) Pemberian rekomendasi atau keterangan terhadap permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
      - Batasan rekomendasi adalah mengetahui atas permohonan Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
  - 2) Pembangunan
    - a) Penyelenggaraan bangunan gedung dan lingkungan dengan berbasis pemberdayaan masyarakat
      - Pembangunan dan pemeliharaan balai RW yang berada di tanah Pemkot
      - Rehabilitasi/pemeliharaan gedung kantor kelurahan non struktur
      - Pemeliharaan peralatan kantor kelurahan
      - Pembangunan dan pemeliharaan pos ronda
- Penerangan Jalan Umum (PJU) Lingkungan
  - 1) Pemeliharaan

- a) Pemeliharaan Penerangan Jalan Umum (PJU) lingkungan
  - Pemeliharaan meliputi Perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan.

**d. Lingkungan Hidup**

- Pembangunan dan pemeliharaan ruang terbuka hijau kawasan lingkungan tingkat kelurahan.

**e. Perdagangan**

- Perdagangan Dalam Negeri
  - a) Pemberian rekomendasi atau keterangan terhadap permohonan Izin Gangguan
  - b) Pemberian rekomendasi atau keterangan terhadap permohonan Izin Lokasi Pedagang Kaki Lima
  - c) Pemberian keterangan terhadap semua jenis permohonan selain IMB dan selain Izin Gangguan

**f. Kesehatan.**

- Pemberdayaan Kesehatan Masyarakat.
  - Fasilitasi pemberdayaan dan peningkatan kesehatan masyarakat berbasis kewilayahan.

**g. Kesenian.**

- Penguatan kesenian tingkat kelurahan.
    - Penguatan dan pengembangan kesenian tingkat Kelurahan.
- Selain tugas dari Bupati/Walikota Lurah juga mempunyai tugas

pokok :

- pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- pemberdayaan masyarakat;
- pelayanan masyarakat;
- penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
- pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

### **3. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelimpahan wewenang.**

Efektivitas kelembagaan Pemerintah Daerah dalam struktur dan organisasi lokal akan terwujud apabila struktur organisasi dibuat atas dasar komitmen para stakeholders pembuat kebijakan publik untuk mengedepankan kepentingan pemenuhan kebutuhan masyarakat dan internalnya secara efektif dan efisien. Tugas umum kewenangan atributif Lurah mencakup tujuh jenis urusan kewenangan yakni urusan otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian, urusan pemberdayaan masyarakat, urusan pekerjaan umum, urusan lingkungan hidup, urusan perdagangan, urusan kesehatan, dan urusan kebudayaan.

Kewenangan koordinasi dan pembinaan merupakan bentuk pelayanan secara tidak langsung (*indirect service*), karena yang dilayani adalah entitas pemerintahan lainnya sebagai pengguna (*users*), meskipun pengguna akhirnya (*end users*) tetap masyarakat. Sedangkan kewenangan pemberian pelayanan kepada masyarakat, pengguna maupun pengguna akhirnya sama yakni masyarakat ini dapat dikategorikan sebagai pelayanan

secara langsung (*direct services*).<sup>10</sup> Kelurahan sebagai organisasi pemerintahan diciptakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, oleh karenanya diperlukan sumber daya seperti keuangan yang cukup, personil yang berkemampuan, logistik/sarana dan prasarana, lingkungan, dan lain-lain. Guna mencapai keberhasilan efektifitas organisasi pemerintahan dalam menjalankan pelimpahan wewenang, Forland mengemukakan sebagaimana dikutip Siti Aisyah ada 4 (empat) faktor penentu, yaitu:

1. Kewenangan dan tanggungjawab yang jelas.
2. Pengawasan dan pengamatan yang saksama.
3. Fasilitas-fasilitas yang efektif.
4. Menggunakan kemampuan/kualitas pemimpin.<sup>11</sup>

## **F. Definisi Konsepsional**

### **1. Kewenangan**

Kewenangan adalah hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.<sup>12</sup>

Kewenangan Atribusi adalah wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organisasi pemerintahan kepada organisasi lain

---

<sup>10</sup> Sadu Wasistiono, Dkk, *Perkembangan Organisasi Kecamatan dari Masa Ke Masa*, Fokusmedia, Hal. 34-35.

<sup>11</sup> Siti Aisyah, *Peningkatan Peran Pemerintah dan Masyarakat*. Jurnal Organisasi dan Manajemen Universitas terbuka, Volume 9, Nomor 2, September 2013, hal 142

<sup>12</sup> Agus Salim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2007, hlm 93

dengan dasar peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan kewenangan yang dimiliki Walikota Yogyakarta kepada lurah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah daerah.

## **2. Kelurahan**

Kelurahan adalah perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan dipimpin seorang Lurah yang ditunjuk Bupati/Walikota berdasarkan atas usulan Camat.

## **3. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelimpahan wewenang.**

Dalam menjalankan tugas kewenangan atribusi secara mendasar ada 4 faktor yang menentukan efektifitas organisasi pemerintahan yaitu Kewenangan dan tanggungjawab yang jelas, pengawasan dan pengamatan yang saksama, fasilitas-fasilitas yang efektif, dan menggunakan kemampuan/kualitas pemimpin.

## **G. Definisi Operasional**

Menurut Sofian Efendi definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur variabel.<sup>13</sup> Dengan demikian definisi operasional merupakan indikator-indikator yang

---

<sup>13</sup>Sofyan Efendi dan Masri Singaribun, 1989, Metode Penelitian Survei, Gramedia, Jakarta.

dibutuhkan dalam penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan pelimpahan wewenang walikota kepada lurah yang dapat di ukur dengan menggunakan indikator sebagai berikut :

### **1. Pelaksanaan kewenangan**

- a. *Principle of delegation by result expected* (Prinsip delegasi oleh hasil yang diharapkan)
- b. *Principle of functional definition* (Prinsip definisi fungsional)
- c. *Scalar principle*(prinsip skala/area)
- d. *Authority level principle*(Prinsip tingkat otoritas)
- e. *Authority of unity of command*(Kewenangan kesatuan komando)
- f. *Principle of absoluteness of responsibility*(Prinsip kemutlakan tanggung jawab)
- g. *Principle of parity of authority of responsibility*(Prinsip keseimbangan kewenangan tanggung jawab)

Keseimbangan tanggung jawab disini bisa dilihat dari beberapa aspek :

- Pendanaan/Keuangan.
- Sumber daya manusia.

### **2. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelimpahan kewenangan**

- a. Pengawasan dan pengamatan yang saksama.
- b. Menggunakan kemampuan/kualitas pemimpin.
- c. Fasilitas-fasilitas yang efektif.

- d. Menggunakan kemampuan/kualitas pemimpin.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif yaitu jenis penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran situasi secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai objek yang diteliti dimana hasil deskriptif dilanjutkan dengan penjelasan secara rinci dan mendetail tentang situasi dan kondisi pelimpahan kewenangan Walikota kepada Lurah di kota Yogyakarta.

### **2. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian akan dilaksanakan pada Kelurahan Pandeyan. Kelurahan Pandeyan merupakan salah satu Kelurahan yang berada di kecamatan Umbulharjo. Pemilihan Kelurahan Pandeyan ini didasarkan karena prestasi yang telah diraih dalam lomba kelurahan/desa sebagai juara 1 tingkat nasional tahun 2013 dengan mengalahkan 8.309 desa dan kelurahan serta dianugerahi penghargaan Adikarya Bhakti Praja Utama.

### **3. Jenis data**

Jenis data yang akan di gunakan dalam penelitian ini antara lain :

- a. Data primer yaitu semua informasi mengenai konsep penelitian yang diperoleh secara langsung dari unit analisis atau informan yang dijadikan sebagai objek penelitian tentang pelimpahan kewenangan Walikota kepada Lurah yang dikumpulkan dengan cara interview.
- b. Data sekunder yaitu data yang digunakan sebagai informasi pendukung dalam analisis data primer. Data sekunder dapat berupa dokumen-dokumen tertulis dan bahan sebagai analisis utama dari kenyataan analisis data.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan kegiatan yang memegang peranan penting dalam suatu kegiatan penelitian. Pengumpulan data harus disusun secara sistematis agar data yang diperoleh sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai.

##### **a) Dokumentasi**

Pengumpulan data dengan teknik dokumentasi adalah menghimpun data yang diambil dari dokumen dan arsip-arsip dari bagian tata pemerintahan kota Yogyakarta, kecamatan Umbulharjo dan Kelurahan Pandeyan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b) Wawancara

Pengumpulan data dengan teknik wawancara adalah pengumpulan data melalui percakapan langsung dengan nara sumber di pemerintah kota Yogyakarta Sekretariat daerah bagian tata pemerintahan, aparatur kecamatan Umbulharjo, dan aparatur kelurahan Pandeyan.

Beberaparesponden yang menjadi narasumber dalamwawancara pengumpulan data penelitian ini adalah.

- 1) Bagian tata pemerintahanSekretariat Daerah Kota Yogyakarta
- 2) Lurah Pandeyan
- 3) Sekretaris Lurah
- 4) Kasi Pemerintahan Kelurahan Pandeyan
- 5) Kasi pemberdayaan masyarakat
- 6) Kasi ketentraman dan ketertiban umum
- 7) Kasi pelayanan dan pengaduan

**5. Teknik Analisis Data**

Di dalam penelitian ini, untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dan diseleksi digunakan teknik analisis data deskriptif-kualitatif, yaitu data-data yang telah dihimpun dan dikumpulkan baik primer maupun sekunder selanjutnya disusun, dianalisis, diinterpretasikan untuk kemudian dapat diambil kesimpulan sebagai jawaban atas masalah yang diteliti. Pengambilan kesimpulan dalam

penelitian ini dilakukan secara induktif yaitu dari data dan fakta yang khusus, peristiwa-peristiwa yang kongkrit, kemudian dari fakta atau peristiwa yang khusus itu digeneralisasikan atau dianalisis ke tingkat abstraksi yang lebih tinggi.