

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut pasal 1 angka 7 Undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas di suatu daerah agar daerah tersebut bisa lebih maju dengan adanya kewenangan yang diberikan pemerintah pusat pada pemerintah daerah, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari di daerah.

Perkembangan konsep "negara hukum" sekarang ini telah menghasilkan suatu konsep negara hukum kesejahteraan (*social service state; welvaarstaat*). Dalam suatu negara hukum yang demikian ini, tugas negara sebagai *public servant* adalah menyelenggarakan dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial (yang oleh Lemaire disebut dengan : *bestuurszorg*) bagi masyarakatnya, jadi, tugas negara bukan hanya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban saja. Oleh karena itu maka negara melakukan campur tangan hampir di setiap sektor kehidupan masyarakat, yang menyebabkan semakin besarnya keterlibatan administrasi negara di dalamnya. Negara Hukum itu diartikan sebagai Negara

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara Indonesia, Yogyakarta: Univ. Atma Jaya Yogyakarta, hal 291

dimana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa dan tindakan rakyat menurut kehendak sendiri².

Salah satu alasan nyata bagi pertumbuhan kekuasaan administrasi negara di negara-negara demokrasi modern adalah dengan pudarnya falsafah *laissez faire* dan meningkatnya peranan negara dalam bidang sosial-ekonomi. Seperti diketahui, *laissez faire* menginginkan sedikitnya peranan negara dalam mengontrol usaha-usaha pribadi dalam masyarakat dan besarnya peranan individu dalam melakukan kebebasan berkontrak. Falsafah ini ternyata justru menimbulkan penderitaan bagi manusia, karena ia mengakibatkan terjadinya eksploitasi oleh kelompok masyarakat yang kuat terhadap kelompok masyarakat yang lemah. Berdasarkan hal tersebut maka timbul pemikiran-pemikiran mengenai konsep negara kesejahteraan. Perkembangan konsep negara hukum seperti telah disinggung pada awal tulisan ini, erat kaitannya dengan peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya. Pada konsep *polizeistaat* boleh dikatakan belum berkembang Hukum Administrasi Negara, barulah pada *nachtwakerstaat* Hukum Administrasi Negara mulai muncul, meskipun sangat terbatas. Pada *welvaarstaat* peranan Hukum Administrasi Negara menjadi semakin luas dan dominan. Hal ini menunjukkan semakin aktifnya negara terlibat dan melakukan campur tangan dalam setiap aspek kehidupan masyarakat. Sangatlah sulit membayangkan suatu negara modern pada saat ini tanpa adanya Hukum Administrasi Negara di dalamnya.

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang

² Moh.Kusnardi,SH & Prof. Dr. Bintan R. Saragih,MA, Ilmu Negara, Jakarta: Gaya Media Pratama, hal 89

mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat, yang tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Kelurahan dikepalai oleh seorang Lurah yang dibantu oleh beberapa perangkat Kelurahan.

Wakil Lurah adalah suatu kesatuan atau bagian dari Perangkat Kelurahan yaitu jabatan di bawah seorang Lurah berfungsi untuk membantu Lurah dan Menjalankan suatu kebijakan Lurah. Pada Peraturan Gubernur Nomor 251 Tahun 2014 Bagian Ketiga tentang wakil lurah sudah jelas disebutkan tugas dari wakil lurah tersebut. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 12 Tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada pasal 167 mengenai susunan organisasi kelurahan.

Pada Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 251 tahun 2014 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kelurahan bagian ketiga Pasal 6 ayat 1 (satu) meyebutkan Wakil Lurah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. amembantu lurah dalam memimpin dan mengoordinasikan pelaksanaan tugas dan fungsi kelurahan sebagai mana dimaksud dalam pasal 3;
- b. membantu lurah dalam mengoordinasi pelaksanaan tugas seksi;
- c. membantu lurah dalam melaksanakan koordinasi dan kerja sama dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD), unit kerja perangkat daerah (UKPD) dan/atau instansi pemerintah pusat/swasta terkait, dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kelurahan;
- d. membantu lurah dalam pengendalin pelakanaan kegiatan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum setra penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur;

- e. membantu lurah dalam pembinaan masyarakat dan lembaga masyarakat kelurahan;
- f. membantu lurah dalam pelaksanaan koordinasi dengan lembaga musyawarah kelurahan;
- g. menyelenggarakan koordinasi dan pengendalian atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan lurah;
- h. membantu lurah dalam pengoordinasian, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan operasional tugas dan fungsi sector yang ada di wilayah kelurahan;
- i. mewakili lurah apabila lurah berhalangan dalam menjalankan tugasnya;
- j. melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada lurah; dan
- k. membantu lurah dalam melaporkan pelaksanaan tugas dan fungsi kelurahan.

Pada Peraturan Gubernur Nomor 251 Tahun 2014 bagian ketiga pasal 6 ayat 2 (dua) Wakil lurah dalam melaksanakan tugasnya berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab pada Lurah. Dengan kata lain tugas Wakil Lurah sangatlah diperlukan dalam menjalankan peraturan dan kegiatan di setiap kelurahan yang dikepalai oleh Lurah di wilayah sekitar kelurahan. Namun beberapa bulan akhir ini tepatnya di awal tahun di 2015 terdengar bahwa Gubernur DKI Jakarta mengosongkan jabatan Wakil Lurah, yang dianggap tidak efektif dalam menjalankan kegiatan kelurahan yang menurut Peraturan Daerah Provisi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 12 Tahun 2014 akan diadakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) merupakan salah satu program pemerintah yang sangat baik

dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan untuk mencapai pemerintahan yang baik dan transparan dalam hal perizinan dan kependudukan.

Namun dari sisi lain berdampak pada pejabat yang saat itu menjabat sebagai Wakil Lurah. Dengan adanya Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kinerja wakil lurah dianggap sudah tidak diperlukan lagi dan memangkas 1.500 jabatan termasuk salah satunya wakil lurah. Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintah atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan³. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun Peraturan Pemerintahan. Kebijakan Gubernur tersebut salah satunya merampingkan jabatan yang ada di DKI Jakarta yang menurutnya akan lebih efisien dengan jumlah pejabat yang lebih sedikit dalam berkerja menjadi tidak banyak campur tangan dalam melayani masyarakat. Tidak sedikit Wakil Lurah yang sudah tidak menjabat lagi saat ini adalah orang-orang yang benar-benar mengabdikan diri pada Pemerintahan tanpa melakukan suap menyuap, korupsi, dan juga mereka mendapat jabatan Wakil Lurah tersebut dengan kemampuan sendiri seperti masa kerja yang telah mereka laksanakan, prestasi yang didapat dan juga penghargaan yang diterima membuat seorang pejabat berhak untuk menempati suatu jabatan.

Ketika dilaksanakannya perampingan jabatan tersebut berbarengan dengan

³ Dr. Nomensen Sinamo, SH, MH, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2015, hal 97

diadakannya lelang jabatan yang diikuti oleh PNS se-DKI Jakarta contohnya lelang untuk lurah yang diikuti oleh Lurah, Wakil Lurah, Sekertaris Lurah dan para perangkat kelurahan yang memenuhi standar untuk mengikuti lelang jabatan, ketika salah satu dari PNS yang gagal atau tidak memenuhi syarat nilai yang ditargetkan untuk lulus maka pejabat PNS tersebut secara otomatis akan langsung menjadi staff di Kelurahan ataupun di kecamatan dan walikota, tergantung dimana pejabat itu akan di tempatkan oleh masing masing pimpinan. Itulah beberapa kebijakan yang dilakukan diluar peraturan yang telah ada.

Wakil Lurah dibutuhkan dalam melaksanakan kegiatan suatu kelurahan, karena Wakil Lurah lah yang membantu langsung Lurah dalam melaksanakan kegiatan lapangan yang ada dalam lingkungan kelurahan maupun didalam lingkup kabupaten/kotamadya Jakarta. Karena tertera pada Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 251 tahun 2014 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kelurahan bagian ketiga Pasal 6 ayat 1 sebagaimana yang tercantum adalah tugas dari Wakil Lurah.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Setelah penulis mengungkapkan hal-hal diatas, maka penulis berkeinginan untuk menganalisis, mempelajari serta membahas tentang Kebijakan Gubernur mengosongkan jabatan wakil Lurah di setiap kelurahan yang ada di DKI Jakarta, namun kebijakan yang di lakukan bertentangan dengan Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 251 Tahun 2014 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kelurahan dan juga dengan PERDA Nomor 12 Tahun 2014 pasal 167 yang menjelaskan susunan organisasi kelurahan. Maka dari itu

peneliti ingin melakukan penelitian untuk mengetahui lebih lanjut tentang :

1. Bagaimana Kedudukan Wakil Lurah dalam Struktur Organisasi Tata kerja Kelurahan berdasarkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur?
2. Bagaimana tata cara pengosongan jabatan Wakil Lurah?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Suatu analisis yang akan dilakukan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang ingin diperoleh dari hasil analisis. Dalam merumuskan tujuan penelitian peneliti berpegang pada masalah yang telah dirumuskan. Adapun tujuan dari analisis sebagai berikut:

1. Mengetahui kedudukan Wakil Lurah dalam Struktur Organisasi Tata Kerja Kelurahan berdasarkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur.
2. Mengetahui bagaimana tata cara pengosongan Wakil Lurah yang ada di DKI Jakarta.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Tiap peneliti harus mempunyai kegunaan bagi pemecahan masalah yang akan dianalisis. Untuk itu suatu analisis setidaknya mampu memberikan manfaat praktis bagi kehidupan masyarakat . dengan adanya analisis ini penulis sangat berharap akan dapat memberikan manfaat:

1. Manfaat Akademisi
 - a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan yang didapat dalam perkuliahan.
 - b. Sebagai wacana dan pemikiran bagi peneliti
 - c. Untuk mengetahui sampai sejauh mana Gubernur dapat membuat suatu

kebijakan.

1.5 KERANGKA TEORI

Dengan maksud untuk membahas dan menganalisis tentang Kebijakan Gubernur dalam menjalankan dan/atau membentuk susunan Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan, kebijakan tak dapat terlepas dengan kewenangan bebas dari pemerintah yang disebut dengan istilah *Freies Ermessen*.⁴ istilah Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sector swasta, serta individu.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintah atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun Peraturan Pemerintahan. 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 hukum⁵.

⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali pers, 2010, hlm 177

⁵ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hal 154.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum⁶. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

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 diinginkan⁷

Pada saat badan hukum publik itu melakukan perbuatan-perbuatan publik seperti membuat peraturan (regling), mengeluarkan kebijakan (besluit), dan ketetapan (beschikking), kedudukannya adalah sebagai pejabat atau organisasi jabatan yang tunduk dan diatur hukum publik dan disertai, bukan sebagai badan hukum, yang tunduk dan mengikatkan diri pada hukum privat dan yang di lekatkan dengan kecakapan hukum.⁸

kewenangan publik Prajudi Atmosudirdjo 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

⁶ Ridwan HR, *Op. Cit.*, 94.

⁷ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hal. 1170

⁸ Ridwan HR, *Op.cit* 74.

Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah 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 publik⁹

1.6 METODOLOGI PENELITIAN

Metode merupakan cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, termasuk juga metode dalam sebuah penelitian. Menurut Peter R. Senn¹⁰ metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu yang memiliki langkah-langkah sistematis. Sedangkan penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Jadi dapat disimpulkan bahwa metode penelitian adalah cara untuk melakukan atau melaksanakan sebuah penelitian (yaitu meliputi kegiatan-kegiatan mencari, merumuskan, menganalisis sampai menyusun laporan) secara sistematis dan berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala yang ada. Dalam penelitian ini, penyusun menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan , maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian hukum normatif-empiris adalah gabungan antaran pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan dari berbagai unsur-unsur empiris. Dalam metode ini

⁹ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 29

¹⁰ Bambang Sunggono, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum*, cetakan ke-2, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm.46

dilakukan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan Pendekatan konsep (*conceptual approach*)¹¹

Data primer diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumen, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi serta undang-undang yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti. Data sekunder diperoleh dari penelitian lapangan atau penelitian langsung di dalam masyarakat melalui wawancara.

2. Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Peraturan Perundang-undangan :

- a. PERGUB NOMOR 251 tentang ORGANISASI KELURAHAN pada pasal 6 ayat 1 dan 2
- b. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta tentang Organisasi Perangkat Daerah Nomor 12 Tahun 2014 pasal 167 mengenai Susunan Organisasi Kelurahan

2. Bahan Hukum Sekunder

- a. buku-buku dan wawancara

¹¹ Abdulkadir Muhammad, *Op.cit* 113

1.7 Analisis Data

Maka dari beberapa bahan hukum yang telah di tersedia, Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Data diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumen, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumen yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi serta undang-undang yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dan juga penelitian langsung dengan cara wawancara.

1.8 SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah pemahaman mengenai pembahasan memberikan gambaran mengenai sistematika penelitian hukum yang sesuai dengan aturan dalam penelitian hukum, maka dijabarkannya dalam bentuk sistematika penelitian hukum yang terdiri dari 5 (lima) bab. Adapun sistematika penelitian hukum sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian kerangka teori dan konsep, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan dimana penulis menuangkan pikiran dan konsep dalam melaksanakan penelitian agar mendapatkan suatu hasil yang dapat memecahkan masalah yang penulis sedang dalami ini.

BAB II : TINJAUAN UMUM

Tinjauan umum mengenai penyebab terjadinya Kebijakan Gubernur yang mengakibatkan Wakil Lurah dihilangkan namun dalam Struktur Organisasi Kelurahan masih tetap dicantumkan. Dalam bab ini akan menjelaskan tentang tinjauan umum mengenai beberapa pengertian dari para ahli, menjelaskan adanya aspek kewenangan seperti atribusi, delegasi dan mandat. Dan juga ada aspek Diskresi, aspek AUPB dan juga aspek Efisiensi Organisasi.

BAB III : KEDUDUKAN DARI WAKIL LURAH

Pada bab ini akan membahas tentang bagaimana kedudukan jabatan wakil lurah itu dalam suatu pemerintahan, terutama di wilayah kelurahan yang ada dalam ruang lingkup DKI Jakarta serta tugas dan fungsi dari wakil lurah tersebut dalam keseharian menurut Pergub 251 tahun 2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kelurahan.

BAB IV : PENGOSONGAN JABATAN WAKIL LURAH

Pada bab ini akan membahas serta menjelaskan bagaimana suatu jabatan itu dapat di kosongkan atau diberhentikan dengan peraturan yang sudah ada. Apakah ada aturan yang mengatur dalam pengosongan suatu jabatan struktural, dan disebutkan aspek Diskresi, aspek Efisiensi, dan juga aspek AUPB dalam pengosongan jabatan wakil lurah.

BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.