

112 B.10

**LAPORAN PENELITIAN**

**EVALUASI TUGAS-TUGAS YANG DILIMPAHKAN  
KEPADA WILAYAH KERJA KELURAHAN  
DI PROVINSI DKI JAKARTA**

Oleh

**Drs. JAMES ROBERT PUALILLIN, M. SI**

**PEMERINTAH PROVINSI DKI JAKARTA**

**Bekerjasama Dengan**

**MASYARAKAT ILMU PEMERINTAHAN INDONESIA (MIPI)**

**2012**

## KATA PENGANTAR

Terbangunnya wilayah kerja yang efektif dan meningkatkan pelayanan masyarakat Kota Jakarta adalah harapan dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Akan tetapi, hingga saat ini wilayah-wilayah kerja (kotamadya/kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan) belum optimal menjadi wilayah kerja yang efektif. Berbagai faktor yang menghambat perubahan wilayah pemerintahan menjadi wilayah kerja. Secara formal telah terjadi perubahan kedudukan, namun dalam prakteknya format kotamadya/kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan belum berubah secara mendasar.

Pelimpahan tugas-tugas untuk semua jenjang wilayah kerja telah dilakukan dengan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006. Tampaknya pelimpahan tersebut belum didasarkan pada identifikasi tugas-tugas yang relevan dilimpahkan dan belum dilakukan pemetaan urgensi pelimpahan. Pelimpahan tidak diikuti penataan organisasi yang relevan dengan tugas-tugas yang dilimpahkan dan sumber daya yang dibutuhkan.

Penelitian ini mencoba memetakan sejauhmana tugas-tugas yang telah dilimpahkan diimplementasikan dan hambatan apa yang dihadapi pada tingkat implementasi. Tujuannya adalah untuk menghimpun informasi yang diperlukan untuk menyusun suatu rekomendasi kepada Pemerintah DKI Jakarta dalam penataan wilayah kerja kelurahan, baik dalam penataan ulang kebijakan pelimpahan tugas-tugas, pengorganisasian dan penataan sumber daya.

Kegiatan penelitian ini sepenuhnya dibiayai dari dana hibah APBD Provinsi DKI Jakarta kepada Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) tahun anggaran 2012. MIPI melalui laporan ini

menyampaikan terima kasih kepada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dan seluruh jajarannya terutama lurah di lokasi penelitian. Harapan kami laporan penelitian ini dapat memberi sumbangan dalam penataan wilayah kerja kelurahan.

Disadari bahwa karena berbagai keterbatasan hasil penelitian ini belum sempurna, karena itu saran dan kritik guna penyempurnaannya sangat kami harapkan.

Semoga bermanfaat.

Jakarta, Nopember 2012

Peneliti

Drs. James Robert Pualillin, M. Si

## DAFTAR ISI

|   | Halaman |
|---|---------|
| KATA PENGANTAR .....  |         |
| DAFTAR ISI .....  |         |
| BAB I PENDAHULUAN .....   | 1       |
| A. Latar Belakang .....   | 1       |
| B. Tujuan Kegiatan .....  | 6       |
| C. Metode Penelitian .....  | 6       |
| D. Sistem Pelaporan .....   | 8       |
| E. Waktu Pelaksanaan .....  | 9       |
| F. Organisasi Penelitian .....  | 9       |
| <br>  |         |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....   | 10      |
| A. Perubahan Format Pemerintahan Daerah .....                                       | 10      |
| B. Kedudukan Kelurahan .....  | 12      |
| C. Profil Organisasi Kelurahan .....  | 18      |
| D. Organisasi Kelurahan .....   | 21      |
| <br>  |         |
| BAB III TUGAS-TUGAS YANG DILIMPAHKAN KEPADA<br>KELURAHAN .....                      | 29      |
| A. Tugas-Tugas yang Relevan Dilimpahkan .....                                       | 29      |
| B. Identifikasi Tugas-Tugas Yang Didelegasikan<br>Kepada Unit Kerja Kelurahan ..... | 32      |
| C. Pelimpahan Yang Telah Dilakukan .....  | 43      |

|  |    |
|--|----|
| BAB IV TEMUAN PENELITIAN .....                     | 48 |
| A. Pemahaman Terhadap Tugas yang Dilimpahkan ..... | 48 |
| B. Pengorganisasian Tugas Yang Dilimpahkan .....   | 60 |
| BAB V PENUTUP .....                                | 65 |
| A. Kesimpulan .....                                | 65 |
| B. Rekomendasi .....                               | 67 |
| DAFTAR PUSTAKA .....                               | 69 |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perubahan format pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dan kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, membawa konsekuensi perubahan Kecamatan dan Kelurahan. Kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom murni (*split model*) menempatkan pemerintah kecamatan dan kelurahan sebagai unit pemerintahan otonom provinsi yang sebelumnya adalah perangkat wilayah yang menyelenggarakan pemerintahan umum. Pergeseran kecamatan dan kelurahan ini membawa konsekuensi pada perubahan kedudukan dan pengorganisasinya.

Meskipun kecamatan dan kelurahan telah berubah kedudukan namun dalam praktek belum berlangsung efektif. Kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan belum terlaksana, bahkan kedudukan dan peranan belum banyak berubah, meskipun secara normatif telah terjadi pergeseran dari kedudukan sebagai wilayah pemerintahan (*amsk'ring*) menjadi wilayah kerja (*werk'ring*). Efektivitas penyelenggaraan pelayanan di kecamatan dan kelurahan adalah variabel utama yang menjadi sorotan manakala efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah hendak dioptimalkan. Berbagai aspek yang terkait pelimpahan tugas, pengorganisasian menjadi fokus kajian. Penataan organisasi seharusnya mencakup penataan kembali kedudukan, fungsi dan perangkat kecamatan dan kelurahan. Penataan itu perlu dirumuskan agar efektivitas pemerintah kecamatan dan kelurahan dalam pelayanan masyarakat,

dan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan lainnya dapat lebih dioptimalkan.

Organisasi pemerintah kecamatan dan kelurahan yang cenderung seragam pada masa lalu, tidak menggambarkan realitas dan karakteristik kecamatan dan kelurahan, dan tidak menggambarkan kebutuhan organisasi yang riil sesuai dengan kondisi dan potensi pada masing-masing kecamatan dan kelurahan yang berbeda. Penataan bukan hanya untuk kebutuhan penyesuaian secara normatif, tetapi yang lebih penting agar melalui identifikasi yang tepat dapat ditentukan tugas-tugas yang urgen dilaksanakan oleh kecamatan dan kelurahan dan besaran organisasi yang sesuai, sehingga penyelenggaraan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja daerah otonom menjadi efektif.

Dalam format kecamatan dan kelurahan yang telah berubah, seharusnya organisasi kecamatan dan kelurahan tidak seragam. Sebagai wilayah kerja, pembentukan organisasi kecamatan dan kelurahan harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan obyektif yang ditentukan oleh karakteristik kecamatan dan kelurahan yang diikuti dengan pelimpahan wewenang yang sepadan. Jenis pelayanan dan besaran organisasi harus didasarkan pada karakteristik wilayah dan derajat urgensi dari pelaksanaan tugas-tugas yang akan didelegasikan kepada kecamatan dan kelurahan. Oleh karena itu, upaya untuk mengefektifkan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja harus dilakukan dengan langkah-langkah awal identifikasi wilayah kecamatan dan kelurahan untuk menentukan jenis tugas-tugas yang relevan, melakukan pendelegasian tugas-tugas sesuai relevansinya, dan menentukan besaran organisasi berdasarkan derajat urgensi dari tugas-tugas

yang didelegasikan. Tuntutan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi keharusan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan. Kecamatan dan kelurahan adalah unit terdepan dalam pelayanan masyarakat, dan idealnya seluruh pelayanan yang bersifat implementasi urusan-urusan pemerintah daerah dilaksanakan secara terintegrasi oleh wilayah kerja kecamatan dan kelurahan.

Organisasi pemerintahan kecamatan dan kelurahan yang cenderung seragam tidak merupakan gambaran kebutuhan organisasi yang riil yang sesuai dengan kondisi dan potensi pada masing-masing kecamatan dan kelurahan yang berbeda. Daerah perkotaan, dengan wilayah yang relatif sempit tetapi jumlah penduduk jauh lebih besar dari parameter penduduk yang digunakan dalam penentuan pola, juga kompleksitas masyarakat dan urusan pemerintahan karena status, posisi dan fungsi-fungsi yang melekat pemerintah kota. Atas dasar faktor-faktor obyektif itu, seharusnya bentuk susunan organisasi pemerintahan kecamatan dan kelurahan di perkotaan berbeda dengan daerah lainnya, dalam besaran organisasi dan formasi maupun dalam ruang lingkup fungsi-fungsi yang diterjemahkan dalam tugas-tugas kecamatan dan kelurahan. Susunan organisasi harusnya disesuaikan dengan fungsi-fungsi kota dan beban kerja yang senyatanya. Ukuran besaran organisasi haruslah menggunakan kriteria-kriteria obyektif agar struktur organisasi benar-benar sesuai dengan kebutuhan riil, efisiensi dan efektivitas.

Perubahan kedudukan Kecamatan dan Kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan, mengharuskan kecamatan dan kelurahan dibentuk berdasarkan kebutuhan pelayanan masyarakat yang

secara riil ada. Dalam kedudukan seperti itu, maka setiap organisasi kecamatan dan kelurahan harus didesain untuk memberikan pelayanan sesuai dengan tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan tersebut. Ini berarti tugas-tugas yang diselenggarakan harus merujuk kepada kebutuhan riil masyarakat di wilayah tersebut. Oleh karenanya, organisasi pemerintah kecamatan dan kelurahan harus disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan masyarakat yang urgen diselenggarakan. Dengan organisasi seperti itu, maka setiap kecamatan dan kelurahan akan melakukan kerja-kerja pelayanan yang bersifat teknis dan bersifat implementasi, misalnya pelayanan kesehatan, pendidikan, sosial dan lain sebagainya berdasarkan urgensi dan beban pelayanan yang realistis dan obyektif. Tentu tidak menghapuskan beberapa pelayanan yang bersifat umum yang dilaksanakan kecamatan dan kelurahan, misalnya penerbitan kartu tanda penduduk, pemberian surat keterangan kematian dan lain sebagainya yang telah dilimpahkan di wilayah kerja yang berpusat selama ini.

Sebagai Wilayah kerja pelayanan, seharusnya kecamatan dan kelurahan mengerjakan berbagai pekerjaan teknis pelayanan yang selama ini diselenggarakan dinas-dinas (*operating core*) seperti pelayanan-pelayanan teknis di bidang kesehatan, pendidikan, penataan lingkungan dan lain sebagainya yang dilaksanakan oleh unit-unit teknis (sebagai *operating core*) kecamatan dan kelurahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan dan kelurahan menegaskan kedudukan kecamatan dan kelurahan sebagai pelaksana teknis kewilayahan. Kedudukan ini sebenarnya identik dengan wilayah kerja pelayanan dan yang

dilakukan di wilayah kerja adalah tugas-tugas, sebagai elaborasi dari urusan-urusan daerah. Konsep wilayah kerja pemerintahan yang dibentuk berdasarkan azas dekonsentrasi melekat tugas-tugas pemerintahan umum pada masa lalu mencakup pembinaan politik dalam negeri, pembinaan ketentraman dan ketertiban, koordinasi, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan tugas-tugas yang diselenggarakan oleh kecamatan dan kelurahan didasarkan pada pendelegasian. Pengaturan urusan-urusan pemerintah yang melekat pada kecamatan dan kelurahan yang diatur pada pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 lebih didasarkan pada format lama yang menempatkan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat wilayah.

Menyadari perubahan kedudukan wilayah-wilayah pemerintah menjadi wilayah-wilayah kerja dan sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, Gubernur Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Wewenang Sebagian Urusan Pemerintah Daerah dari Gubernur Kepada Walikota/Bupati Administrasi, Camat dan Lurah, melimpahkan tugas-tugas di bidang ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat, kebersihan, dan kesehatan masyarakat. Setelah enam tahun pelimpahan adalah relevan untuk melaksanakan evaluasi seberapa jauh kebijakan pelimpahan tugas-tugas itu telah dapat direalisasikan. Untuk kepentingan itu penelitian ini dilaksanakan oleh Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) bekerjasama dengan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

## **B. Tujuan Kegiatan**

Tujuan kegiatan adalah menghimpun informasi dan masukan yang diperlukan dalam rangka kajian terhadap penataan kelurahan sebagai wilayah kerja. Pelimpahan tugas-tugas berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2004 telah dilaksanakan, evaluasi terhadap pelaksanaan tugas-tugas tersebut perlu dilakukan untuk mengetahui implementasi dan relevansinya dengan tugas-tugas kelurahan.

Berdasarkan tujuan tersebut kegiatan akan mencakup:

1. Evaluasi terhadap pemahaman dan pelaksanaan tugas-tugas yang telah dilimpahkan kepada kelurahan.
2. Identifikasi masalah-masalah dalam implementasi tugas-tugas yang dilimpahkan kepada kelurahan.

## **C. Metode Penelitian**

### **1. Sifat dan metode**

Ditinjau dari karakteristiknya, penelitian ini merupakan penelitian evaluatif terhadap kebijakan (*policy research*) sebelum kebijakan itu dilaksanakan (*before only*), karena hasil penelitian digunakan untuk perubahan atau penataan kebijakan pelimpahan tugas-tugas kepada kelurahan dalam rangka mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kelurahan.

### **2. Populasi, sampel, lokasi dan responden**

Perubahan format kelurahan menjadi wilayah kerja, membawa implikasi terhadap perubahan uraian tugas dan pengorganisasian. Perspektif perubahan itu dapat diamati dari tugas-tugas yang dilimpahkan dan implementasinya di kelurahan.

Mengingat waktu dan populasi relatif homogen, maka sampel penelitian untuk wilayah kota ditentukan hanya pada 2 (dua) kelurahan yang ditentukan secara random. Lokasi penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Kelurahan Ancol
- b. Kelurahan Kelapa Gading Barat
- c. Kelurahan Rambutan
- d. Kelurahan Pondok Ranggan
- e. Kelurahan Bendungan Hilir
- f. Kelurahan Kebon Kacang
- g. Kelurahan Kebon Jeruk
- h. Kelurahan Grogol
- i. Kelurahan Cilandak Timur
- j. Kelurahan Mampang Prapatan

Responden penelitian adalah mereka yang berkompeten dan terkait dengan tugas-tugas yang dilimpahkan yaitu pejabat kelurahan, dan pejabat provinsi sebagai kontrol group. Responden ditentukan secara proporsional, yaitu pengambilan responden dengan landasan tujuan yang tersusun pada aspek-aspek yang hendak diteliti, masing-masing 3 (tiga) orang dari setiap kelompok responden untuk setiap lokasi penelitian.

### 3. Instrumen Penelitian.

Instrumen penelitian adalah daftar pertanyaan yang tersusun atas aspek-aspek yang diteliti. Disamping data utama yang diperoleh dari instrumen daftar pertanyaan, secara selektif dilakukan wawancara untuk memperdalam informasi yang

dihimpun dan sebagai alat verifikasi terhadap data yang diperoleh melalui daftar pertanyaan.

#### 4. Ruang Lingkup Penelitian.

Penelitian mencakup aspek-aspek yang dijabarkan dalam instrumen penelitian sebagai berikut.

- 1) Pemahaman dan tanggapan terhadap tugas-tugas yang didelegasikan kepada kelurahan pada setiap aspek yang dilimpahkan.
- 2) Pengorganisasian tugas-tugas yang dilimpahkan ke dalam struktur organisasi kelurahan dan dukungan sumber daya.
- 3) Identifikasi masalah pelaksanaan tugas-tugas yang dilimpahkan kepada kelurahan.

#### D. Sistem Pelaporan

Sebagai kendali dalam pelaksanaan kegiatan penyusunan rancangan pelaporan terdiri atas :

##### 1. Laporan Pendahuluan (*preliminary report*)

Laporan pendahuluan mencakup rencana kerja pelaksanaan kegiatan (*work schedule*), meliputi tahap-tahap kegiatan dan satuan waktu, rencana penggunaan tenaga (*manning-plan*), dan rencana outline laporan hasil penyusunan.

##### 2. Laporan Kemajuan (*interim report*)

Laporan kemajuan pekerjaan mencakup hasil survey, drafting sementara dan perbaikan rancangan hasil diskusi.

##### 3. Laporan Akhir (*final report*)

Laporan akhir mencakup seluruh kegiatan penyusunan laporan penelitian, penyusunan rancangan sampai dengan tersusunnya

draft akhir sebagai hasil diskusi draft, dan diakhiri dengan seminar hasil penelitian.

#### **E. Waktu Pelaksanaan**

Kegiatan rencana pemilihan, survey dan penulisan laporan penelitian dijadwalkan akan berlangsung selama 10 (sepuluh) minggu mulai September sampai Oktober 2012 dengan tahap-tahap sebagai berikut :

- |                              |          |
|------------------------------|----------|
| 1. Studi preliminary         | 1 minggu |
| 2. Survey                    | 2 minggu |
| 3. Penyusunan laporan        | 4 minggu |
| 4. Diskusi                   | 1 minggu |
| 5. Laporan akhir             | 1 minggu |
| 6. Seminar hasil penelitian. |          |

#### **F. Organisasi Penelitian**

Penelitian dilakukan oleh Tim Peneliti Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Perubahan Format Pemerintahan Daerah

Perubahan format pemerintahan daerah dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang juga diikuti dalam undang-undang perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, membawa konsekuensi perubahan Pemerintahan Kecamatan dan Kelurahan. Kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom murni (*split model*) menempatkan pemerintah kecamatan dan kelurahan sebagai unit pemerintahan otonom provinsi. Pergeseran kecamatan dan kelurahan ini membawa konsekuensi pada perubahan organisasinya.

Penyelenggaraan pemerintah kecamatan dan kelurahan dalam praktek belum berlangsung efektif. Berbagai fakta menunjukkan bahwa kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah pelayanan belum terlaksana, bahkan kedudukan dan peranan belum berubah, meskipun secara normatif telah terjadi pergeseran dari kedudukan sebagai wilayah pemerintahan (*amsk'ring*) menjadi wilayah kerja (*werk'ring*). Efektivitas penyelenggaraan pelayanan masyarakat di kecamatan dan kelurahan adalah variabel utama yang menjadi sorotan manakala efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah hendak dioptimalkan. Berbagai aspek yang terkait dalam kelembagaan organisasi seperti organisasi dan perangkat kecamatan dan kelurahan menjadi fokus kajian. Penataan organisasi harus mencakup penataan kembali kedudukan, fungsi dan perangkat kecamatan dan kelurahan. Penataan itu perlu

dirumuskan agar efektivitas pemerintah kecamatan dan kelurahan dalam pelayanan masyarakat, dan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan lainnya dapat lebih dioptimalkan.

Organisasi pemerintah kecamatan dan kelurahan yang cenderung seragam pada masa lalu, tidak menggambarkan realitas dan karakteristik kecamatan dan kelurahan, dan tidak menggambarkan kebutuhan organisasi yang riil sesuai dengan kondisi dan potensi pada masing-masing kecamatan dan kelurahan yang berbeda. Penataan bukan hanya untuk kebutuhan penyesuaian secara normatif, tetapi yang lebih penting agar melalui identifikasi yang tepat dapat ditentukan tugas-tugas yang urgen dilaksanakan oleh kecamatan dan kelurahan dan besaran organisasi yang sesuai, sehingga penyelenggaraan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja daerah otonom menjadi efektif.

Susunan organisasi pemerintah kecamatan dan kelurahan pada masa lalu dibuat seragam. Meskipun ada perbedaan atas tipe-tipe kecamatan dan kelurahan yang disusun untuk keperluan formasi kepegawaian yang dibedakan ke dalam pola minimal dan pola maksimal. Penentuan tipe atau pola didasarkan pada parameter-parameter utama jumlah penduduk dan luas wilayah. Parameter-parameter ini tampaknya tidak selalu menggambarkan besarnya aktivitas pemerintahan, tetapi lebih banyak ditentukan oleh kompleksitas masyarakat karena posisinya sebagai wilayah perkotaan atau bukan perkotaan. Dalam format kecamatan dan kelurahan yang telah berubah, seharusnya organisasi kecamatan dan kelurahan tidak seragam. Sebagai wilayah kerja, pembentukan organisasi kecamatan dan kelurahan harus didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan obyektif yang ditentukan oleh

karakteristik kecamatan dan kelurahan yang diikuti dengan pelimpahan wewenang yang sepadan. Jenis pelayanan dan besaran organisasi harus didasarkan pada karakteristik wilayah dan derajat urgensi dari pelaksanaan tugas-tugas yang akan didelegasikan kepada kecamatan dan kelurahan. Oleh karena itu, upaya untuk mengefektifkan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja daerah otonom kabupaten/kota harus dilakukan dengan langkah-langkah awal identifikasi wilayah kecamatan dan kelurahan untuk menentukan jenis tugas-tugas yang relevan, melakukan pendelegasian tugas-tugas sesuai relevansinya, dan menentukan besaran organisasi berdasarkan derajat urgensi dari tugas-tugas yang didelegasikan. Tuntutan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi keharusan dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan. Kecamatan dan kelurahan adalah unit terdepan dalam pelayanan masyarakat, dan idealnya seluruh pelayanan yang bersifat implementasi urusan-urusan pemerintah daerah dilaksanakan secara terintegrasi oleh wilayah kerja kecamatan dan kelurahan.

## **B. Kedudukan Kelurahan**

Kecamatan dan kelurahan selama ini lebih dikenal sebagai wilayah pemerintahan daripada wilayah kerja pelayanan. Perspektif penyelenggaraan pemerintahan pada masa lalu yang lebih menekankan pelaksanaan asas dekonsentrasi dari pada desentralisasi, menempatkan unit-unit pelaksana pemerintahan di tingkat operasional menjadi hanya sekedar pelaksana tugas-tugas pemerintah pusat yang bersifat seragam. Hal ini terlihat jelas dari

struktur organisasi dan kegiatan kelurahan yang sangat tergantung kepada program-program yang dirancang oleh pemerintah pusat.

Susunan organisasi kelurahan pada masa lalu dibuat seragam. Meskipun ada perbedaan atas tipe-tipe kecamatan dan kelurahan yang disusun untuk keperluan formasi kepegawaian dan terakhir dibedakan ke dalam pola minimal dan pola maksimal yang membedakan jumlah urusan pada masing-masing pola, tetapi tidak membedakan organisasi pemerintah kecamatan dan kelurahan secara spesifik menurut karakteristik kecamatan dan kelurahan. Penentuan tipe atau pola didasarkan pada parameter-parameter utama jumlah penduduk dan luas wilayah. Parameter-parameter ini tampaknya tidak selalu menggambarkan besarnya aktivitas pemerintahan, tetapi lebih banyak ditentukan oleh kompleksitas masyarakat karena posisinya sebagai wilayah perkotaan atau bukan perkotaan.

Organisasi kelurahan yang cenderung seragam itu tidak merupakan gambaran kebutuhan organisasi yang riil yang sesuai dengan kondisi dan potensi pada masing-masing kecamatan dan kelurahan yang berbeda. Daerah perkotaan, dengan wilayah yang relatif sempit tetapi jumlah penduduk jauh lebih besar dari parameter penduduk yang digunakan dalam penentuan pola, juga kompleksitas masyarakat dan urusan pemerintahan karena status, posisi dan fungsi-fungsi yang melekat pemerintah kota. Atas dasar faktor-faktor obyektif itu, seharusnya bentuk susunan organisasi pemerintahan kecamatan dan kelurahan di perkotaan berbeda dengan daerah lainnya, dalam besaran organisasi dan formasi maupun dalam ruang lingkup fungsi-fungsi yang diterjemahkan dalam tugas-tugas kecamatan dan kelurahan. Susunan organisasi

harusnya disesuaikan dengan fungsi-fungsi kota dan beban kerja yang senyatanya. Ukuran besaran organisasi haruslah menggunakan kriteria-kriteria obyektif agar struktur organisasi benar-benar sesuai dengan kebutuhan riil, efisiensi dan efektivitas.

Kedudukan pemerintahan kelurahan di masa lalu tersebut cenderung menggiring kelurahan bukan sebagai penyelenggara pelayanan masyarakat, tetapi lebih menjadi pelaksana kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Akibatnya, ketika keberhasilan pelayanan harus dinilai, maka yang menjadi indikator utamanya adalah seberapa jauh kelurahan dapat mencapai target-target yang telah ditetapkan secara seragam oleh pemerintah untuk semua kelurahan. Indikator ini tentu saja tidak relevan, karena setiap kelurahan memiliki persoalan yang berbeda dan tingkat kebutuhan pelayanan masyarakat yang beragam.

Perubahan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan, mengharuskan kelurahan dibentuk berdasarkan kebutuhan pelayanan masyarakat yang secara riil ada. Dalam kedudukan seperti itu, maka setiap organisasi kelurahan harus didesain untuk memberikan pelayanan sesuai dengan tingkat kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan tersebut. Ini berarti tugas-tugas yang diselenggarakan harus merujuk kepada kebutuhan riil masyarakat di wilayah tersebut. Oleh karenanya, organisasi kelurahan harus disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan masyarakat yang urgen diselenggarakan. Dengan organisasi seperti itu, maka setiap kecamatan dan kelurahan akan melakukan kerja-kerja pelayanan yang bersifat teknis dan bersifat implementasi, misalnya pelayanan kesehatan, pendidikan, sosial dan lain sebagainya berdasarkan urgensi dan beban pelayanan

yang realistik dan obyektif. Tentu tidak menghapuskan beberapa pelayanan yang bersifat umum yang dilaksanakan kecamatan dan kelurahan, misalnya penerbitan kartu tanda penduduk, pemberian surat keterangan kematian dan lain sebagainya yang telah dilimpahkan di wilayah kerja yang berpusat selama ini.

Konsep wilayah kerja pelayanan ini menggeser pemahaman mengenai kecamatan dan kelurahan yang selama ini dikenal. Sebagai Wilayah kerja pelayanan, seharusnya kelurahan mengerjakan berbagai pekerjaan teknis pelayanan yang selama ini diselenggarakan dinas-dinas (*operating core*) seperti pelayanan-pelayanan teknis di bidang kesehatan, pendidikan, penataan lingkungan dan lain sebagainya yang dilaksanakan oleh unit-unit teknis (sebagai *operating core*) kecamatan dan kelurahan. Tugas-tugas tersebut bukan hanya sekedar tugas titipan dari pemerintah atasannya, tetapi betul-betul tugas yang dilimpahkan kepada kelurahan.

Meskipun ada hambatan dalam menggeser kedudukan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan, akan tetapi secara empiris, sebetulnya kecamatan dan kelurahan-kecamatan dan kelurahan secara terbatas telah melaksanakan sebagian dari fungsi sebagai wilayah kerja pelayanan, meskipun ini dilaksanakan lebih sebagai akibat dari desakan kebutuhan, bukan sebagai kesadaran bahwa telah terjadi perubahan yang mendasar dalam kedudukan kecamatan dan kelurahan.

Dalam penerapannya, konsep kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan ini memang menimbulkan beberapa persoalan.

Pertama, muncul dengan tetap adanya pemerintahan kelurahan yang berkedudukan juga sebagai perangkat daerah otonom. Dalam perspektif kedudukan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah pemerintahan, adanya pemerintahan kelurahan ini memang tidak menimbulkan masalah, bahkan dalam banyak hal keberadaan kelurahan ini justru sangat membantu tugas-tugas kewilayahan pemerintahan kecamatan dan kelurahan. Tetapi dengan perubahan kedudukan pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan, maka persoalan yang muncul adalah bagaimana membagi tugas-tugas pelayanan operasional antara kecamatan dan kelurahan dan kelurahan. Meskipun persoalan ini secara teoritis dimungkinkan, tetapi secara empiris tidaklah mudah membagi kewenangan di tingkat operasional, karena terjadinya dualisme pelaksanaan tugas sangat mungkin terjadi. Atau jika itu tidak terjadi, maka kemungkinan kelurahan hanya akan berkedudukan sebagai subordinat kecamatan dan kelurahan. Kedua kemungkinan tersebut, jelas akan memperlemah konsep wilayah kerja pelayanan, di samping akan terjadinya inefisiensi dalam struktur organisasi. Apabila konsep wilayah kerja pelayanan ini diterapkan secara konsekuen, maka seharusnya pada setiap wilayah kerja pelayanan hanya ada satu unit organisasi yang bekerja di tingkat operasional. Sehingga terdapat konsentrasi pelayanan pada satu organisasi, dan dengan demikian efisiensi dan efektifitas pelayanan pemerintah dapat dicapai. Apabila dalam wilayah kerja terdapat dua organisasi yang bekerja di tingkat operasional, akan mengaburkan makna dibentuknya wilayah kerja pelayanan tersebut, meskipun ini dapat dipahami sebagai suatu proses transisi dari bentuk lama kepada bentuk yang baru.

Kedua, yang mungkin dihadapi dalam menata bentuk kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan adalah persoalan yang berkaitan dengan kemauan perangkat di tingkat atasnya untuk melakukan pelimpahan tugas-tugas. Persoalan ini jelas akan terkait dengan kepentingan setiap organisasi yang selalu merupakan variabel yang berpengaruh dominan dalam penataan organisasi. Persoalan *conflic of interest* ini sudah merupakan persoalan klasik dalam organisasi publik. Jika persoalan ini mengedapan dan mempengaruhi kebijakan pemerintah, maka sangat mungkin kecamatan dan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan tersebut tidak dilaksanakan, karena dianggap akan mengurangi banyak kewenangan dinas-dinas sebagai akibat adanya pelimpahan tugas-tugas kepada kecamatan dan kelurahan.

Ketiga, yang dihadapi dalam menerapkan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan adalah persoalan yang berkaitan dengan cara pandang pemerintah daerah terhadap apa yang disebut pelayanan. Jika pemerintah daerah masih memandang aktivitas pelayanan seperti yang dilakukan kecamatan dan kelurahan saat ini adalah aktivitas pelayanan yang sesungguhnya, maka pelayanan dasar yang sesungguhnya belum dapat terselenggara di wilayah kerja yang ada. Perspektif ini juga terkait dengan pemahaman pemerintah daerah terhadap makna pelayanan dasar yang harus diselenggarakan pemerintah daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan dan kelurahan menegaskan kedudukan kecamatan dan kelurahan sebagai pelaksana teknis kewilayahan. Kedudukan ini sebenarnya identik dengan wilayah kerja pelayanan dan yang dilakukan di wilayah kerja adalah tugas-tugas, sebagai elaborasi

dari urusan-urusan daerah. Konsep wilayah kerja pemerintahan yang dibentuk berdasarkan azas dekonsentrasi melekat tugas-tugas pemerintahan umum pada masa lalu mencakup pembinaan politik dalam negeri, pembinaan ketentraman dan ketertiban, koordinasi, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dan tugas-tugas yang diselenggarakan oleh kecamatan dan kelurahan didasarkan pada pendelegasian. Pengaturan urusan-urusan pemerintah yang melekat pada kecamatan dan kelurahan yang diatur pada pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 lebih didasarkan pada format lama yang menempatkan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat wilayah.

### **C. Profil Organisasi Kelurahan**

Perubahan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja mengharuskan perubahan pengorganisasian yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat. Organisasi kelurahan sampai saat ini belum didesain secara khusus sebagai unit pelayanan, tetapi lebih sebagai unit distribusi kekuasaan. Akibatnya kelurahan menyelenggarakan pelayanan masyarakat yang bersifat langsung, perangkat sering bertentangan dengan prinsip-prinsip pelayanan. Kelurahan tampaknya masih tetap dalam peranan sebagai perangkat wilayah, bukan merupakan unit kerja pelayanan. Hal itu tercermin dari struktur organisasi yang belum diubah dan tidak memperlihatkan struktur pelayanan. Struktur organisasi pelayanan akan terbagi oleh serangkaian fungsi-fungsi teknis yang memperlihatkan aktivitas pelayanan. Sedangkan struktur yang ada sekarang merupakan struktur yang dibangun dari pemahaman atas apa yang dikenal dengan tugas-tugas pemerintahan umum.

Terdapatnya dua unit pelayanan, yaitu kecamatan dan kelurahan juga merupakan persoalan tersendiri. Karena adanya dua struktur operasional pelayanan ini akan menyulitkan pembagian tugas-tugas pelayanan. Tarik-menarik kewenangan dapat saja terjadi sehingga akan memperlemah aktivitas pelayanan bagi masyarakat. Oleh karena itu, pelimpahan tugas dan struktur harus jelas, sehingga tidak terkesan hanya sekedar memperpanjang jalur birokrasi.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta harus menata kedudukan kelurahan sebagai unit pelayanan. Sebagai unit pelayanan masyarakat, seharusnya pemerintah kelurahan didesain sesuai dengan kebutuhan pelayanan masyarakat. Ini memungkinkan munculnya struktur organisasi kelurahan yang beragam sesuai dengan spesifikasi masyarakat atau karakteristik kelurahan, meskipun tentu ada pelayanan-pelayanan standar yang harus diselenggarakan untuk setiap kelurahan. Bahkan pada tahap lebih lanjut, dapat saja terjadi unit pelayanan tidak dibagi ke dalam kelurahan, tetapi membagi wilayah berdasarkan fungsi-fungsi pelayanan yang dilakukan. Misalnya pelayanan untuk pekerjaan umum cukup dibagi ke dalam delapan atau sepuluh wilayah kerja pelayanan. Pembagian seperti ini tentu akan lebih efisien dan mungkin juga efektif. Tetapi ini tentu merupakan pemikiran jangka panjang yang perlu dibahas secara mendalam dan serius.

Dalam jangka pendek organisasi kelurahan harus disusun berdasarkan beberapa persyaratan, yaitu :

- a. Kelurahan harus ditempatkan dalam posisi sebagai wilayah kerja yang menyelenggarakan pelayanan masyarakat bukan lagi sebagai wilayah pemerintahan yang melaksanakan tugas-tugas

pemerintahan umum tetapi sebagai unit pelayanan masyarakat terdepan.

- b. Bentuk susunan organisasi kelurahan harus mengacu kepada kebutuhan pelayanan masyarakat yang didasarkan pada urgensi masing-masing pelayanan dan pelimpahan tugas-tugas yang relevan, sehingga dimungkinkan setiap kelurahan memiliki struktur yang berbeda dengan besaran organisasi yang berbeda pula. Pelayanan-pelayanan dasar, seperti kesehatan, pendidikan, sosial, kebersihan, ketentraman dan ketertiban dan pelayanan-pelayanan dasar lainnya wajib diselenggarakan di kelurahan.
- c. Pembagian tugas-tugas antara kecamatan dan kelurahan dan kelurahan harus jelas, dan menghindari terjadi dualisme pelayanan atau prosedur birokrasi yang semakin panjang. Pelimpahan tugas-tugas harus didasarkan pada identifikasi tugas-tugas yang relevan diselenggarakan oleh wilayah kerja, sehingga pembagian tugas-tugas tersebut lebih objektif.
- d. Perubahan kedudukan kelurahan sebagai wilayah pemerintahan, juga mengubah kedudukan lurah sebelumnya sebagai kepala pemerintahan kelurahan menjadi kepala wilayah pelayanan yang terintegrasi (*integrative prefectorat*). Kedudukan semacam ini, menghendaki serangkaian kapasitas teknis berkenaan dengan aktivitas pelayanan yang dilakukan.
- e. Organisasi kelurahan dengan strukturnya yang ideal, akan terdiri dari sejumlah unsur organisasi lini (*operating core*) yang melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat dan akan dibantu oleh unsur staf (*suporting staff*) yang melaksanakan tugas-tugas pendukung yang merupakan sekretariat. Unsur lini yang melakukan kegiatan pelayanan tetap memiliki hubungan

dengan organisasi induknya dalam hal konsultasi teknis pelaksanaan pekerjaan, tetapi dalam operasional pelayanan unsur lini bertanggung jawab langsung kepada Lurah sebagai menejer atau kepala wilayah pelayanan.

- f. Di masa depan seharusnya hanya terdapat satu tingkat unit wilayah kerja pelayanan. Apakah wilayah tersebut sebesar kecamatan atau kelurahan, atau perpaduan kelurahan dan kecamatan. Pertimbangan utama adalah apakah pembentukan wilayah tersebut memenuhi daya jangkau pelayanan dan dapat memudahkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang diselenggarakan.

#### **D. Organisasi Kelurahan.**

Sesuai kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja daerah otonom Provinsi DKI Jakarta, maka kelurahan seharusnya berfungsi melaksanakan pekerjaan dasar (*operating core*) yang dilimpahkan oleh Gubernur kepada kelurahan. Organisasi kelurahan harus mencerminkan kedudukannya sebagai wilayah kerja.

Berdasarkan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja atau pelaksana teknis kewilayahan maka seharusnya yang diselenggarakan di kelurahan adalah tugas-tugas yang bersifat operasional dari urusan-urusan pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Apabila mengikuti logika pengaturan wilayah kerja organisasi kelurahan seharusnya terdiri dari sekretariat kelurahan, dan unit pelaksana teknis yang dibentuk berdasarkan pelimpahan.

Organisasi kelurahan dalam bentuk idealnya mencakup:

1. Sekretariat kelurahan, sebagai unsur pendukung (*services staff*) yang melaksanakan fungsi-fungsi ketatausahaan, administrasi

kepegawaian, pengelolaan kekayaan dan fungsi-fungsi pendukung lainnya. Sekretariat terdiri dari urusan-urusan (atau yang disebut lain). Sekretariat dipimpin oleh seorang sekretaris lurah.

2. Unit Pelaksana Kelurahan (UPK) adalah satuan organisasi yang melakukan aktivitas pokok yang langsung berhubungan dengan tujuan organisasi pemerintah daerah. Sebagai unsur pelaksana teknis yang melaksanakan tugas-tugas yang bersifat implementasi (operasional) di wilayah kerja kelurahan berdasarkan pelimpahan. Unit pelaksana kelurahan adalah unit kerja kecamatan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala kelurahan (integrative prefectorat system).

Dalam penentuan besaran organisasi UPK, dasar-dasar pertimbangan pembentukan adalah sebagai berikut.

1. Penentuan pelayanan dasar yang wajib diselenggarakan di setiap kelurahan. Jika bidang tertentu ditetapkan sebagai pelayanan dasar, maka UPK dibentuk.
2. Kebutuhan dan urgensi penyelenggaraan masing-masing bidang (yang tergambar dari jumlah dinas) terhadap masing-masing bidang.
3. Menentukan bidang-bidang yang tidak dilimpahkan kepada kelurahan dengan dasar lebih efisien dan efektif diselenggarakan oleh dinas melalui pembentukan devisi pelayanan yang tidak terikat dengan perwilayahan kelurahan dalam bentuk unit kerja cabang dinas.
4. Tugas-tugas yang derajat urgensinya kecil berdasarkan pembobotan dikelompokkan ke dalam fungsi sejenis untuk

memenuhi bobot yang telah ditentukan dalam pembentukan suatu UPK.

Setelah penentuan bentuk organisasi, langkah selanjutnya yang perlu dilakukan adalah departementasi fungsi, yaitu aktivitas untuk menyusun satuan-satuan organisasi yang akan diserahi tugas-tugas atau fungsi-fungsi tertentu (George R. Terry, 1976). Fungsi adalah sekelompok aktivitas sejenis berdasarkan kesamaan sifat atau pelaksanaannya. Fungsi yang diselenggarakan oleh kelurahan adalah sekelompok aktivitas yang dilimpahkan kepada kelurahan sebagai wilayah kerja. Aktivitas yang dilimpahkan kepada kecamatan adalah seluruh atau sebagian aktivitas yang bersifat pelaksanaan atau implementasi dari fungsi-fungsi yang diselenggarakan oleh unit operating core (dinas-dinas).

Pembentukan unit pelaksana kelurahan (operating core) dilakukan dengan pengelompokan bidang-bidang tugas yang akan didelegasikan, yaitu:

1. Bidang-bidang pelayanan dasar sebagai pelayanan yang wajib diselenggarakan di kelurahan seperti pendidikan, kesehatan, sosial, kependudukan, dan ketentraman dan ketertiban, sebagai bidang-bidang yang diasumsikan pelayanan minimal yang harus diselenggarakan oleh kecamatan dan kelurahan. Bidang-bidang yang ditentukan sebagai pelayanan dasar dibentuk di setiap kelurahan.
2. Bidang-bidang pelayanan tertentu yang ditentukan berdasarkan pembobotan kelurahan terhadap bidang-bidang pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten (identik

dengan dinas-dinas yang ada). Pembobotan dilakukan dengan bidang-bidang yang dinilai.

Dalam pembentukan unit pelaksana dari tugas-tugas yang didelegasikan hendaknya dipertimbangkan pedoman sebagai berikut:

1. Pengelompokan seluruh aktivitas ke dalam satuan-satuan organisasi yang relatif kecil berdasarkan kesamaan jenis aktivitas.
2. Terakomodasinya seluruh aktivitas ke dalam satuan-satuan organisasi, dan menghindarkan kecenderungan profilerasi organisasi yang tidak efisien.
3. Menghindarkan kemungkinan terjadinya satuan organisasi kembar yang menimbulkan aktivitas kembar.
4. Penentuan besaran satuan-satuan organisasi harus benar-benar didasarkan pada beban kerja, sehingga pembentukan satuan-satuan organisasi menjadi rasional, obyektif dan efisien.

Dalam desain organisasi langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah pembagian kerja, pendelegasian wewenang, departementasi pekerjaan, dan rentang kendali (Gibson, 1995).

1. Pembagian kerja adalah proses membagi pekerjaan ke dalam pekerjaan yang relatif spesifik guna spesialisasi pekerjaan. Aktivitas didefinisikan atas apa yang akan dilakukan, membagi pekerjaan ke dalam bentuk-bentuk aktivitas yang terspesialisasi.
2. Departementasi, sebagai proses pengelompokan pekerjaan, dimana organisasi secara struktur dibagi dengan mengkombinasikan pekerjaan yang sejenis atau yang serumpun. Penggabungan pekerjaan dapat dilakukan dengan dasar

pertimbangan beban pekerjaan-pekerjaan itu ada dalam suatu fungsi yang sejenis.

3. Delegasi wewenang, sebagai proses distribusi tugas-tugas ke bawah dalam suatu organisasi. Dalam konteks kecamatan dan kelurahan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memutuskan seberapa besar tugas-tugas yang sebaiknya didelegasikan kepada kelurahan. Delegasi wewenang adalah membuat keputusan pendelegasian sejumlah pekerjaan kepada kelurahan sebagai wilayah kerja daerah otonom.
4. Rentang kendali, adalah penentuan jumlah satuan organisasi yang dapat dicakup oleh seorang pemimpin unit kerja agar organisasi menjadi lebih efektif.

Penentuan besaran satuan-satuan organisasi yang rasional dan obyektif hanya dapat dilakukan jika diawali dengan analisis pekerjaan untuk memberi suatu uraian bagaimana pekerjaan-pekerjaan berbeda dari isi pekerjaan, persyaratan kerja, dan konteks pekerjaan (Gibson, 1995). Dalam konteks desain organisasi kelurahan, analisis pekerjaan memberi uraian atau pekerjaan yang relevan dilaksanakan di kelurahan. Analisis isi pekerjaan dimaksudkan untuk mengetahui apakah ada atau seberapa besar aktivitas yang akan dikerjakan dalam suatu fungsi tertentu. Langkah ini dilakukan dengan mengidentifikasi fungsi-fungsi yang ada di wilayah kelurahan untuk menentukan relevansinya. Hasil identifikasi adalah pembobotan kelurahan terhadap masing-masing fungsi. Persyaratan kerja adalah faktor-faktor ketersediaan sumber daya manusia yang diperlukan untuk melakukan pekerjaan yang akan didelegasikan kepada kelurahan. Persyaratan kerja sebaiknya mengidentifikasi keterampilan, kemampuan, dan karakteristik

personil yang dibutuhkan untuk melaksanakan pekerjaan. Analisis terhadap konteks pekerjaan berhubungan dengan faktor-faktor lingkungan dan kondisi kerja, akuntabilitas, luasnya supervisi yang dibutuhkan. Konteks pekerjaan menjelaskan lingkungan di mana pekerjaan dilaksanakan.

Organisasi kelurahan terdiri dari sekretariat sebagai unsur pendukung yang melaksanakan tugas-tugas ketatausahaan, kepegawaian dan pengelolaan keuangan, dan unit pelaksana kecamatan dan kelurahan sebagai unsur pelaksana teknis kegiatan-kegiatan yang dilimpahkan.

#### 1. Sekretariat kelurahan.

Pada setiap kelurahan dibentuk sekretariat sebagai unsur staf umum yang menyelenggarakan tata usaha umum dan koordinasi dalam penyelenggaraan tugas-tugas wilayah kerja kelurahan. Sekretariat kelurahan dipimpin oleh seorang Sekretaris yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala kelurahan (lurah).

Sekretariat kelurahan mempunyai tugas membantu atau memberi dukungan penyelenggaraan tugas-tugas kelurahan sebagai wilayah kerja dalam bentuk memberikan pelayanan administrasi, menyelenggarakan koordinasi pengelolaan keuangan kelurahan. Sekretariat kelurahan mempunyai fungsi:

- a. Melaksanakan koordinasi terhadap segala kegiatan yang dilakukan oleh perangkat kecamatan dan kelurahan dalam rangka menyelenggarakan administrasi yang terpadu.
- b. Memberikan pelayanan administratif.
- c. Menyelenggarakan pengelolaan keuangan.
- d. Melakukan analisa kebutuhan dan pengadaan perlengkapan.

- e. Menyelenggarakan administrasi kepegawaian perangkat.
- f. Melaksanakan hubungan masyarakat dan hubungan antar lembaga di kecamatan dan kelurahan.

Susunan Organisasi Sekretariat kelurahan terdiri dari:

- a. Sekretaris kelurahan;
  - b. Urusan-urusan, terdiri dari:
    1. Urusan Umum.
    2. Urusan Kepegawaian.
    3. Urusan Keuangan.
    4. Satuan Pemegang Kas.
2. Unit Pelaksana kelurahan (UPK).

Unit Pelaksana kelurahan adalah unsur pelaksana yang menyelenggarakan tugas-tugas urusan pemerintahan kabupaten/kota yang *attributive* atau yang berdasarkan pelimpahan kepada kelurahan sebagai wilayah kerja. Unit Pelaksana kelurahan terdiri dari seksi-seksi yang melaksanakan tugas yang dilimpahkan kelurahan. Untuk tugas-tugas yang dilimpahkan dibentuk unit pelaksana kelurahan (UPK) berdasarkan besaran tugas-tugas yang dilimpahkan. Unit pelaksana kelurahan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala kelurahan (lurah).

Unit pelaksana kelurahan sebagai unsur pelaksana bertugas menyelenggarakan kegiatan dalam penyelenggaraan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, pengelolaan fasilitas umum dan usaha-usaha pengembangan ekonomi daerah yang dilimpahkan kepada kelurahan. Unit Pelaksana Kelurahan mempunyai fungsi:

- a. Melaksanakan kegiatan pelayanan masyarakat, pemberdayaan masyarakat, pengelolaan fasilitas umum, dan usaha-usaha pengembangan ekonomi daerah yang dilimpahkan kepada kecamatan dan kelurahan.
- b. Melakukan kegiatan pengendalian dan evaluasi atas penyelenggaraan pelayanan masyarakat, pemberdayaan masyarakat, pengelolaan fasilitas umum, dan usaha-usaha pengembangan ekonomi daerah yang dilimpahkan kepada kecamatan dan kelurahan.

Unit Pelaksana Kelurahan (UPK) dapat terdiri dari:

- 1) UPK Pendidikan dan Kebudayaan.
- 2) UPK Kesehatan.
- 3) UPK Sosial dan Perlindungan Masyarakat.
- 4) UPK Kependudukan dan Catatan Sipil.
- 5) UPK Ketentraman dan Ketertiban.
- 6) UPK Pekerjaan Umum.
- 7) UPK Pertanian.
- 8) UPK Perindustrian dan Perdagangan.
- 9) UPK Kehutanan dan Perkebunan.
- 10) UPK Koperasi dan Usaha Kecil.

Penentuan jumlah UPK pada masing-masing kelurahan ditentukan atas asumsi, bahwa beberapa bidang kegiatan ditetapkan sebagai pelayanan dasar, kemudian urgensi pembentukan organisasi pada bidang-bidang lain di luar kelompok pelayanan dasar ditentukan berdasarkan pembobotan masing-masing kelurahan terhadap aspek atau sektor yang dinilai.

## BAB III

### TUGAS-TUGAS YANG DILIMPAHKAN KEPADA KELURAHAN

#### A. Tugas-Tugas yang Relevan Dilimpahkan

##### 1. Penataan Kelurahan Sebagai Wilayah Kerja Pelayanan

Dalam era otonomi pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk menata organisasi pemerintah daerah secara menyeluruh, termasuk kelurahan. Sebagai unit pelayanan masyarakat, kelurahan seharusnya didesain sesuai dengan kebutuhan pelayanan masyarakat. Kebijakan ini memberi peluang penataan struktur organisasi kelurahan yang beragam sesuai dengan spesifikasi masyarakat dan wilayah kelurahan, meskipun tentu ada pelayanan-pelayanan standar yang harus diselenggarakan untuk setiap kelurahan.

Penataan kelurahan harus disusun berdasarkan beberapa prinsip sebagai berikut:

- a. Kelurahan harus ditempatkan dalam posisi sebagai wilayah kerja yang menyelenggarakan pelayanan masyarakat. Pelayanan masyarakat tertentu dilakukan di kelurahan (*one stop work service*), sehingga faktor jarak tidak akan berpengaruh terhadap aktivitas pelayanan di kelurahan.
- b. Bentuk susunan organisasi harus mengacu kepada kebutuhan pelayanan masyarakat yang didasarkan pada urgensi masing-masing pelayanan, sehingga dimungkinkan setiap kelurahan memiliki struktur yang berbeda dengan besaran organisasi yang berbeda pula. Meskipun begitu pelayanan-pelayanan dasar yang relevan, seperti kesehatan, pendidikan, sosial, kebersihan, ketentraman dan ketertiban

dan pelayanan-pelayanan dasar lainnya wajib diselenggarakan di kelurahan.

- c. Perubahan kedudukan kelurahan sebagai wilayah pemerintahan, juga mengubah kedudukan lurah menjadi kepala wilayah kerja pelayanan. Kedudukan semacam ini, menghendaki serangkaian kapasitas teknis berkenaan dengan aktivitas pelayanan yang dilakukan.
- d. Organisasi dengan strukturnya yang ideal, akan terdiri dari sejumlah unsur organisasi lini (*operating core*) yang melakukan pelayanan langsung kepada masyarakat dan akan dibantu oleh unsur staf (*supporting staff*) yang melaksanakan tugas-tugas pendukung yang merupakan sekretariat. Unsur lini yang melakukan kegiatan pelayanan tetap memiliki hubungan dengan organisasi dinas yang sejenis dalam hal konsultasi teknis pelaksanaan pekerjaan, tetapi dalam operasional pelayanan unsur lini bertanggungjawab langsung kepada lurah sebagai kepala wilayah pelayanan.

## **2. Pelimpahan Tugas Kepada Kelurahan**

Pendelegasian bermakna penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan dari pejabat yang satu kepada pejabat yang lain. Pendelegasian tugas kepada kelurahan berarti penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan secara vertikal diserahkan oleh Gubernur kepada wilayah kerja. Setiap kepala wilayah kerja mempunyai tanggungjawab agar tugas itu dilaksanakan dengan baik. Tanggungjawab bermakna keharusan agar setiap kepala wilayah

kerja melaksanakan secara layak segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya, dan tanggungjawab hanya dapat dipenuhi jika kepala wilayah kerja mempunyai kewenangan tertentu. Karena itu, dalam pendelegasian tugas perlu mempertimbangkan batas wewenang dan tanggungjawab.

Penentuan batas pendelegasian tugas kepada wilayah kerja dilakukan dengan prinsip, bahwa kewenangan dalam perumusan kebijakan (policy formulation) yang mencakup kebijakan terhadap pelaksanaan tugas-tugas tetap menjadi kewenangan kabupaten, kebijakan keuangan, kebijakan kepegawaian, dan kebijakan pengawasan menjadi kompetensi provinsi. Pendelegasian kepada kelurahan hanya mencakup aktivitas pelaksanaan atas kebijakan yang telah ditetapkan atau kegiatan operasional, dan hak untuk memutuskan atas pelaksanaan aktivitas yang didelegasikan. Tanggungjawab atas pelaksanaan tugas-tugas yang didelegasikan ada pada kepala wilayah kerja. Konstruksi kewenangan ini menempatkan kepala wilayah kerja pada posisi yang bertanggungjawab terhadap Gubernur secara hierarkhis dalam pelaksanaan aktivitas atas tugas-tugas yang dilimpahkan.

Berdasarkan faktor-faktor obyektif yang dinilai berdasarkan uraian tugas pada masing-masing bidang (dinas), bidang-bidang yang tidak dilimpahkan antara lain, perhubungan, perindustrian dan perdagangan, lingkungan hidup, dan pariwisata.

Sebaran data pada tiap kelurahan relatif kecil dan tugas-tugas yang bersifat implementasi pelayanan masyarakat langsung hampir tidak terdapat dalam uraian tugasnya. Bidang-bidang ini menjadi lebih efisien dilaksanakan menurut

perwilayahan yang tidak terikat dengan wilayah kerja kecamatan atau kelurahan. Meskipun dalam perhubungan faktor-faktor yang dinilai tersebar pada semua kelurahan, tetapi sebagian besar uraian tugas pada bidang ini hanya bersifat regulasi yang tidak memerlukan unit kerja di wilayah sebanyak kelurahan. Lebih efisien melalui pembentukan cabang dinas atau unit pelaksana kecamatan.

Berdasarkan penataan bidang sebagai pelayanan dasar dan bidang yang tidak urgen dilaksanakan dalam bentuk unit pelaksana kelurahan, maka bidang-bidang yang dinilai untuk penataan besaran organisasi selain yang disebut sebagai pelayanan dasar adalah sebagai berikut.

- a. Pendidikan.
- b. Kesehatan.
- c. Kebersihan
- d. Pekerjaan Umum
- e. Sosial dan Perlindungan Masyarakat.
- f. Kependudukan dan Catatan Sipil.
- g. Tenaga Kerja.
- h. Ketentraman dan Ketertiban.
- i. Pelayanan Umum.
- j. Koperasi dan Usaha Kecil.

## **B. Identifikasi Tugas-Tugas Yang Didelegasikan Kepada Unit Kerja Kelurahan**

Berikut ini akan dijabarkan pekerjaan pada tugas-tugas bidang yang layak untuk diturunkan menjadi pekerjaan kelurahan.

## 1. Tugas-tugas Bidang Ketentraman-Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat

Bidang ketentraman dan ketertiban merupakan bidang yang telah didelegasikan oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan Keputusan Gubernur No.779 tahun 2003. Tetapi pekerjaan ini perlu kembali dirumuskan untuk memberi masukan bagi perbaikan substansi Keputusan Gubernur tersebut. Berdasarkan analisis yang dilakukan, maka pekerjaan-pekerjaan yang seharusnya didelegasikan di bidang ketentraman dan ketertiban meliputi :

- 1) Penanganan Pengaduan Masyarakat Tentang Persoalan Tramtib.
- 2) Penanganan Keamanan Lingkungan (Rw Dan Rt)
- 3) Penegakan Peratltran Daerah Di Wilayah Keliirahan.
- 4) Penanganan Korban Bencana di Kelurahan.
- 5) Pengamanan Acara Protokoler di Kelurahan

Pada dasarnya hanya lima pekerjaan bidang ketentraman dan ketertiban dan perlindungan masyarakat tersebut yang seharusnya ditangani pemerintah Kelurahan. Lima pekerjaan tersebut dapat dijabarkan lebih lanjut menjadi berbagai kegiatan baik yang bersifat pelaksanaan, pengawasan maupun pembinaan. Misalnya saja pekerjaan penanganan keamanan lingkungan, dimana dapat dijabarkan menjadi aktivitas pelaksanaan, pelatihan, pengawasan maupun pembinaan. Sebetulnya di dalam Keputusan Gubernur No.779 sebagian besar pekerjaan bidang ketentraman dan ketertiban ini sudah dimuat, hanya saja dalam jabarannya terdapat tumpang tindih dan jabaran pekerjaan yang kurang tepat serta terlalu panjang,

sehingga mengaburkan makna pekerjaan. Harus lebih tegas, sebetulnya yang dimaksud di dalam Keputusan Gubernur tersebut lebih merupakan aktivitas bukan pekerjaan. Persoalannya sekarang adalah, apakah di dalam Surat keputusan Gubernur tersebut yang dimuat adalah pekerjaan atau aktivitasnya? Seharusnya yang dimuat adalah kedua-duanya, yaitu pekerjaan dan aktivitasnya. Artinya keputusan Gubernur tersebut harus memuat pekerjaan dan uraian aktivitas untuk setiap pekerjaan tersebut, sehingga di tingkat kelurahan memang jelas aktivitas-aktivitas apa saja yang harus dilaksanakan sesuai dengan pekerjaan yang telah didelegasikan.

2. Tugas-tugas Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil Pekerjaan kependudukan dan catatan sipil merupakan pekerjaan yang sejak lama dikerjakan oleh kelurahan. Pekerjaan ini merupakan salah satu pekerjaan dasar yang melakat sejak dahulu dengan kehadiran Departemen Dalam Negeri. Sebetulnya berdasarkan surat keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 135 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas kependudukan dan catatan Sipil, telah disebutkan pada pasal 30 bahwa di setiap kelurahan dibentuk sub seksi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dengan tugas-tugas sebagai berikut :
  - 1) Mengelola, menerbitkan dan memelihara kartu keluarga;
  - 2) Memeriksa, meneliti syarat pendaftaran dan pencatatan penduduk;
  - 3) Mencatat data mutasi penduduk dan mencantumkan NIK dalam kartu keluarga dan buku induk kelahiran, kematian, kedadnagan, kepindahan dan lain- lain-lain;

- 4) Membuat surat keterangan pencatatan penduduk serta surat keterangan mutasi;
- 5) Meneliti persyaratan pembuatan KTP dan KK serta mengerjakan permohonan KTP dan KK;
- 6) Membuat laporan statistik penduduk;
- 7) Menggugat dan membukukan retribusi pelayanan pendaftaran penduduk;
- 8) Mengelola formulir/blanko;
- 9) Memelihara arsip kependudukan.

Di samping tugas-tugas yang telah diserahkan kepada sub seksi di kelurahan, maka berdasarkan data bahwa menurut para responden kelurahan, seharusnya pekerjaan yang terkait dengan akte kelahiran dan kematian, serta operasi justisi kependudukan juga dapat diturunkan kepada pemerintah kelurahan. Dalam kenyataannya, meskipun sub seksi kependudukan dan catatan sipil telah ada di pemerintahan kelurahan, tetapi dalam operasionalnya sub seksi ini tetap lebih menginduk kepada dinas. Persoalan ini tentu lebih terkait dengan pengorganisasian. Sepanjang sub seksi ini merupakan bagian langsung dari dinas, maka format hubungannya dengan dinas memang sulit untuk dirubah. Seharusnya pekerjaan sub seksi ini digeser menjadi pekerjaan pemerintah kelurahan, meskipun secara teknis tetap berhubungan dengan dinas. Jadi sub seksi ini tidak lagi menjadi pekerjaan dinas teknis, tetapi didelegasikan menjadi pekerjaan kelurahan.

### 3. Tugas-tugas Bidang Pemadam Kebakaran

Bidang pemadam kebakaran sebetulnya merupakan bagian dari bidang Ketentraman-ketertiban dan Linmas, tetapi karena sifatnya sangat khusus dan di dalam struktur dinaspun dipisahkan menjadi dinas tersendiri, maka ada baiknya ia menjadi bidang tersendiri. Di samping itu, dengan intensitas kebakaran di Provinsi DKI Jakarta yang cukup tinggi, maka sangat layak jika pemadam kebakaran dipisahkan menjadi bidang tersendiri.

Berdasarkan analisis, maka pekerjaan-pekerjaan yang layak diserahkan kepada kelurahan di bidang pemadam kebakaran ini adalah :

- 1) Peningkatan Ketahanan Lingkungan Human Thd Bahaya Kebakaran
- 2) Pernerimaan Pengaduan Masyarakat Tentang Bahaya Kebakaran
- 3) Melakukan Penyuluhan Tentang Bahaya Kebakaran
- 4) Memantau Secara Berkala Tentang Potensi Bahaya Kebakaran.
- 5) Memfasilitasi Pelatihan Masyarakat Dalam Penanggulangan Bahaya Kebakaran

Lima pekerjaan tersebut merupakan pekerjaan di bidang pemadaman kebakaran yang cukup layak untuk diserahkan kepada pemerintah kelurahan. Secara organisatoris, karena sifatnya yang sangat khusus dan persoalan kebakaran di DKI Jakarta sangat urgen, serta ada dinas teknis yang telah dipisah tersendiri untuk menangani bidang pemadam kebakaran, maka sebaiknya organisasinya di bawah pemerintah kelurahan dipisah tersendiri dari organisasi tramntib. Linmas. sesuai SK Gub

No.779, dimana pemadam kebakaran merupakan bagian dari tugas tramtib dan linmas. Meskipun begitu tetap harus diperhatikan besaran tugasnya, karena mungkin tidak semua kelurahan mempunyai potensi kebakaran yang tinggi, sehingga tugas-tugas tersebut dapat digabung dengan tramtib. Linmas.

#### 4. Tugas-tugas Bidang Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu hak dasar yang harus diperoleh oleh rakyat dalam suatu negara. Negara mempunyai kewajiban untuk menjamin tingkat kesehatan warga negaranya. Dalam konteks tersebut kesehatan merupakan salah aktivitas pelayanan dasar dalam penyelenggraan pemerintahan. Berdasarkan pemahaman tersebut, maka setelah dinalisis pekerjaanpekerjaan bidang kesehatan yang layak diturunkan aktivitasnya kepada pemerintah kelurahan meliputi :

- 1). Pemantauan dan Pendataan Penyakit Menular di Masyarakat.
- 2). Pemantauan dan Pendataan Miasalah Gizi dan Kesehatan Ibu dan Anak
- 3). Pemantauan dan Pendataan Masalah Kesehatan Lingkungan
- 4). Melakukan Penyuluhan Penyakit Menular, Kesehatan Ibu dan Anak Serta Kesehatan Lingkungan
- 5). Melakukan Kegiatan Operasional Kesehatan Dalam Batas-Batas Kemampuan Teknis Yang Dimiliki.

Dari uraian pekerjaan tersebut di atas terlihat bahwa pekerjaan yang diturunkan kepada kelurahan tidak bersifat terlalu teknis. Pekerjaan-pekerjaan tersebut lebih banyak bersifat pekerjaan yang terkait dengan usaha-usaha preventif di bidang kesehatan. Pekerjaan teknis dapat saja diselenggarakan, sepanjang

kemampuan teknis di kelurahan tersebut tersedia. Pekerjaan di bidang kesehatan bersifat sangat teknis dengan tingkat resiko yang berhubungan dengan keselamatan dan bahkan nyawa. Oleh karena itu, pelimpahan pekerjaan yang bersifat teknis, harus mempertimbangkan ketersediaan sumber daya manusia, serta peralatan yang mendukung kegiatan tersebut.

#### 5. Tugas-tugas Bidang Pendidikan

Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan salah satu hak dasar yang harus diperoleh oleh rakyat dalam suatu negara. Negara mempunyai kewajiban untuk menjamin warga negaranya untuk mendapat pendidikan yang layak, murah dan berkualitas. Dalam konteks tersebut pendidikan merupakan salah aktivitas pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan pemahaman tersebut, maka setelah dinalisis pekerjaanpekerjaan bidang pendidikan yang layak dilimpahkan aktivitasnya kepada kelurahan meliputi :

- 1) Melakukan Peiviantauan dan Pendataan Terhadap Anak Usia Sekolah
- 2) Melakukan Pemantauan dan Pembinaan Terhadap Ativitas Karang Taruna
- 3) Melakukan Pemantauan dan Pendataan Terhadap Pendidikan Luar Sekolah
- 4) Menfasilitasi Persoalan Pendidikan Anak Usia Sekolah
- 5) Menggalang Partisipasi Masyarakat Untuk Peningkatan Kegiatan Pendidikan

Jika dicermati pekerjaan bidang pendidikan yang telah diuraikan tersebut di atas, maka terlihat bahwa pekerjaan bidang

pendidikan di tingkat kelurahan sama sekali tidak terkait dengan tugas teknis pendidikan, seperti kurikulum, guru, alat sekolah dan lain sebagainya. Tetapi pekerjaan bidang pendidikan di tingkat kelurahan bersifat lebih makro yang berkaitan dengan persoalan-persoalan pendidikan yang dikaitkan dengan kewajiban pemerintah untuk memberi peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mendapat pendidikan yang layak, Sedangkan urusan-urusan teknis pendidikan tetap merupakan pekerjaan dinas pendidikan di tingkat *policy* dan sekolah di tingkat implementasinya. Kelurahan jelas tidak memiliki kompetensi di bidang tersebut.

#### 6. Tugas-tugas Bidang Pekerjaan Umum

Pekerjaan umum merupakan pekerjaan yang terdiri dari banyak sekali aktivitas, seperti penyediaan jalan, jembatan, penerangan, fasilitas umum dan sosial (fasos-fasum) dimana pertamanan termasuk di dalamnya dan lain sebagainya. Pekerjaan umum termasuk salah satu hak dasar yang harus diperoleh oleh rakyat dalam suatu negara. Negara mempunyai kewajiban untuk menjamin warga negaranya untuk mendapatkan fasilitas-fasilitas jalan dan jembatan sebagai jaminan bagi akses masyarakat, fasilitas penerangan, fasilitas selokan, fasilitas taman dan trotoar dan lain sebagainya. Pemerintah harus menjamin bahwa fasilitas-fasilitas tersebut aman dan nyaman untuk digunakan oleh masyarakat. Dalam konteks tersebut pekerjaan umum merupakan salah aktivitas pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan pemahaman

tersebut, pekerjaan-pekerjaan bidang pekerjaan umum yang layak dilimpahkan aktivitasnya kepada kelurahan meliputi :

- 1) Pemantauan, Pembangunan dan Pemeliharaan Jembatan dan Jalan-Jalan Lingkungan, Gang dan Jalan-Jalan Skala Kecil
- 2) Pemantauan, Pembangunan dan Pemeliharaan Goronggorong Jalan Lingkungan, Gang dan Jalan-Jalan Skala Kecil
- 3) Pemantauan, Pembangunan dan Pemeliharaan Penerangan Jalan Lingkungan.
- 4) Pemantauan, Pembangunan dan Pemeliharaan Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial di Lingkungan RT dan RW.
- 5) Pemantauan, Pembangunan, Pemeliharaan Taman di Lingkungan RT dan RW

Pekerjaan-pekerjaan pada bidang pekerjaan umum meliputi beberapa dinas antara lain dinas Pekerjaan umum, Dinas Penerangan jalan umum dan Sarana jaringan Utilitas, Dinas Tata Kota, Kantor Pertamanan dan lain sebagainya. Hal ini dimungkinkan, karena bidang pekerjaan umum di Provinsi DKI Jakarta memang dibagi kedalam beberapa dinas. Oleh karena itu, dalam pengorganisasiannya pekerjaan bidang pekerjaan umum ini di tingkat kelurahan dapat saja dibagi ke dalam berbagai unit, sesuai dengan besaran pekerjaan dan beban tugas yang diperoleh dari jabaran pekerjaan-pekerjaan tersebut ke dalam aktivitas-aktivitasnya.

#### 7. Tugas-tugas Bidang Kebersihan

Pekerjaan bidang kebersihan hadala merupakan bagian dari pekerjaan bidang Pekerjaan umum, tetapi karena permasalahan dan sifatnya yang sangat spesifik, maka dipisahkan menjadi

bidang tersendiri. Di samping itu bidang kebersihan sudah diturunkan kepada kelurahan dengan Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No.853 pada tahun 2003. Oleh karena itu uraian tugas berikut ini lebih bersifat melengkapi pekerjaan yang telah ada pada Surat Keputusan Gubernur tersebut. Pekerjaan Bidang kebersihan meliputi:

- 1) Mendesain Model Pengelolaan Sampah di Lingkungan RT-RW
- 2) Melaksanakan Pengelolaan Sampah di Lingkungan RT dan RW
- 3) Mendesain Model Pengelolalan Kebersihan Lingkungan RT dan RW
- 4) Melaksanakan Pengelolaan Kebersihan di Lingkungan RT dan RW

Sama halnya dengan bidang Tramtib dan Linmas, maka perbaikan yang sangat mendasar dari pekerjaan bidang kebersihan ini jika dibandingkan dengan tugas-tugas yang dirujuk dengan SK Gub. No.853 adalah bahwa pekerjaan di SK.Gub tersebut lebih bersifat aktivitas, sehingga mengaburkan pekerjaan itu sendiri. Sedangkan pekerjaan yang disusun sama sekali tidak menyebutkan aktivitas secara jelas, karena pemerintah kelurahan dapat mendesain sendiri strategi yang akan dikembangkan untuk menjalankan pekerjaan di bidang kebersihan. Persoalannya sama seperti yang telah diuraikan terdahulu. Seharusnya Keputusan Gubernur tersebut menyebut pekerjaan dan aktivitasnya secara bersamaan, sehingga terdapat satu kesatuan pemahaman.

## 8. Tugas-tugas Bidang Sosial

Pekerjaan terakhir yang termasuk ke dalam pelayanan dasar yang wajib dihadirkan oleh pemerintah daerah adalah pekerjaan bidang sosial. Pekerjaan ini berkaitan dengan aktivitas pemerintah daerah dalam rangka memperhatikan masalah-masalah sosial masyarakat, seperti penyakit masyarakat, pemukiman kumuh, gelandangan, anak terlantar, jompo dan lain sebagainya. Setelah dijabarkan, maka pekerjaan di bidang sosial meliputi:

- 1) Memantau, Membina dan Menanggulangi Keluarga Miskin di RT dan RW
- 2) Memantau, Membina dan Menanggulangi Masalah Narkoba dan Penyakit Masyarakat
- 3) Memantau, Membina dan Menanggulangi Anak-Anak Terlantar, Janda dan Manula
- 4) Memantau dan Membina Kegiatan Mesjid, Majelis Taklim dan Kegiatan Kerohanian Lainnya.
- 5) Memantau dan Membina Penyandang Cacat, Tuna Sosial.
- 6) Memfasilitasi Rehabilitasi Sosial Bagi Masyarakat Penyandang Masalah Sosial

Pekerjaan bidang sosial yang dapat didelegasikan kepada kelurahan lebih bersifat teknis. Hal ini dimungkinkan, karena pekerjaan di bidang sosial tersebut dapat ditangani langsung oleh kelurahan, di samping itu penanganan persoalan sosial bersifat terus-menerus. Oleh karena itu existing aktivitas pemerintah di bidang sosial harus selalu ada di level terendah, yaitu pemerintah kelurahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat dan berbagai persoalannya.

### **C. Pelimpahan Yang Telah Dilakukan**

Berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 Tentang Pelimpahan Wewenang Sebagian Urusan Pemerintahan Daerah dari Gubernur Kepada Walikota/madya/ Kabupaten Administrasi, Camat dan Lurah ditetapkan sejumlah urusan yang dilimpahkan kepada wilayah kerja kelurahan. Dihubungkan dengan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja, maka seharusnya pelimpahan yang dilakukan bukan pelimpahan wewenang tetapi pelimpahan sejumlah pekerjaan untuk dilakukan masing-masing wilayah kerja. Wewenang atas urusan tidak dilimpahkan, karena jika wewenang atas urusan yang dilimpahkan itu bermakna bahwa ada bentuk lain desentralisasi atau dekonsentrasi kepada wilayah kerja. Padahal di wilayah Provinsi DKI Jakarta tidak ada lagi wilayah pemerintahan atau daerah otonom, tetapi wilayah kerja.

Dengan mendefinisikan maksud pelimpahan dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 sebagai pelimpahan tugas, maka menurut pasal 47, tugas-tugas yang dilimpahkan meliputi sebagai berikut.

#### **1. Ketentraman dan Ketertiban.**

- 1.1. Melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan ketentraman dan ketertiban yang dilaksanakan oleh RW dilengkapi dengan laporannya.
- 1.2. Melakukan koordinasi ketentraman dan ketertiban umum dengan Bintara Pembina Desa (Babinsa-TNI) dan Binmaspol (Polisi)

- 1.3. Memelihara Sarana dan Prasarana Keamanan Lingkungan (Pos Kamling, Kelengkapan Pertahanan Sipil/Perlindungan Masyarakat, dll);
- 1.4. Penyuluhan kepada pedagang kaki lima;
- 1.5. Pengawasan/pemantauan keliling oleh Linmas, Babinsa dan Babinkamtibmas;
- 1.6. Melaksanakan pembinaan, penertiban dan perlindungan masyarakat di bidang Ketenteraman dan Ketertiban, serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan mengikutsertakan seluruh potensi/lembaga masyarakat yang ada di Kelurahan;
- 1.7. Melaksanakan pembinaan dan menggalang partisipasi masyarakat untuk menanggulangi gangguan sosial, kriminalitas dan sistem keamanan lingkungan seperti Narkoba, Miras, konflik antar warga, Tawuran, Judi/Togel, Trek-trekan, Becak, PMKS, Dingdong dan sejenisnya yang ada dilingkungannya serta melakukan tindakan pencegahan sedini mungkin terhadap kegiatan-kegiatan penguasaan tanah tanpa hak, penggunaan/pemanfaatan/hunian liar atas tanah bantaran kali atau jalur hijau atau taman-taman yang merupakan fasilitas umum pada lingkup wilayah Kelurahan;
- 1.8. Melaksanakan penertiban terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), seperti Pekerja Seks Komersial (PSK), penduduk ilegal, pengatur lalu lintas liar, parkir liar, kaki lima, pangkalan ojek, spanduk/keping, billiard liar, judi liar, undian liar/togel yang berada di pemukiman, pembuatan portal dan tanggul jalan yang berada di jalan-jalan lingkungan dan pemukiman,

pengangkutan urugan/galian tanah, dan pedagang kaki lima yang berada pada jalan lingkungan di wilayah Kelurahan;

- 1.9. Melaksanakan kolaborasi, penyiapan dan perlindungan masyarakat dalam menanggulangi bencana seperti: gempa bumi, tanah longsor, kebakaran, banjir, demam berdarah di wilayah Kelurahan dengan mengikutsertakan potensi masyarakat dan ormas serta melaporkan sedini mungkin kepada Camat dan dinas teknis terkait sesuai dengan Prosedur Tetap Penanggulangan Bencana dan Pengungsi (PB-P);
- 1.10. Melaksanakan pengawasan terhadap pelanggaran ketentuan di bidang Ketenteraman dan Ketertiban serta melaporkan kepada Camat dan Suku Dinas Ketenteraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat.

## 2. Kebersihan

- 2.1. Melaksanakan operasional pengawasan pengangkutan sampah di dipo, transito/pul gerobak, maupun monitoring Mandi Cuci Kakus/Mandi Kakus (MCK/MK), dan memberdayakan incenerator, Tempat Penampungan Sementara (TPS), container, tong sampah, gerobak sampah/motor sampah, gerobak celeng, dan kantong sampah;
- 2.2. Melaksanakan pengadaan slat-slat kebersihan meliputi : sapu lidi, cangkrang, sekop, keranjang loa, dll untuk penanganan kebersihan di wilayah Kelurahan;
- 2.3. Melaksanakan peraturan tentang kebersihan dan pengawasan serta peneguran bagi pelanggar kebersihan

dan melaporkan kepada Camat dengan tembusan Suku Dinas Kebersihan;

- 2.4. Melaksanakan pengawasan, penyuluhan, sosialisasi dan koordinasi kebersihan dengan aparat kelurahan, Dekel, RT/RW dan tokoh masyarakat serta memanfaatkan momen-momen yang berkaitan dengan bidang kebersihan;
- 2.5. Melaksanakan kerja bakti pada tingkat Kelurahan yang dilaksanakan di lingkungan RW (termasuk pengadaan kerja bakti dan sewa angkutan sampahnya);
- 2.6. Sanitasi dan pengelolaan air lindi di LPS yang ada di Kelurahan sebelum dan sesudah sampah diangkat ke TPA;
- 2.7. Pemeriksaan dan pembersihan saluran kecil (got) dan dilengkapi laporan;
- 2.8. Pemeliharaan Taman Lingkungan yang ada di tingkat wilayah Kelurahan:
- 2.9. pengawasan jalan, pembersihan dan pengecatan trotoar (kanstin)/pedestrian, halte, jembatan penyeberangan, kolong tol/kereta api dan dilengkapi laporan;
- 2.10. Melakukan inventarisasi data volume sampah, Tempat Penampungan Sementara (TPS) sampah dan luasan penyapuan sampah serta potensi wajib retribusi kebersihan lingkungan untuk obyek Rumah Tinggal, Toko dan sejenisnya;
- 2.11. Mengusulkan kebutuhan kepada Walikota/Bupati melalui Kecamatan dan Suku Dinas Kebersihan dan mengoperasikan serta merawat: bak beton, gerobak sampah, tong sampah, MCK, kakus umum dan sarana

penunjang kebersihan lainnya (sapu lidi, cangkrang, sekop dll);

2.12. Melaksanakan penyapuan, pengumpulan dan pengangkutan sampah ke Tempat Penampungan Sementara (TPS) sampah pada jalan-jalan lingkungan di wilayah Kelurahan;

2.13. Menentukan dan menyiapkan lokasi Tempat Penampungan Sementara (TPS) sampah di wilayah Kelurahan.

### 3. Kesehatan

3.1. Pelaksanaan pengumpulan data dasar kesehatan di wilayahnya;

3.2. Pergerakan dan pembinaan masyarakat dalam pencegahan penyakit menular yang potensial wabah antara lain Demam berdarah, Diare, Polio dengan penguatan Kader Kesehatan dan penunjukan Jumantik, Kader Kesling;

3.3. Pergerakan dan pembinaan peran serta masyarakat untuk meningkatkan Gizi Posyandu;

3.4. Pergerakan dan pembinaan peran serta masyarakat untuk pembinaan sekolah: (UKS, UKGS);

3.5. Penggerakan dan pembinaan peran serta masyarakat untuk Gerakan Sayang Ibu;

3.6. Penyuluhan Kesehatan Masyarakat di wilayahnya;

3.7. pengawasan sarana kesehatan lingkungan di wilayahnya.

## **BAB IV**

### **TEMUAN PENELITIAN**

#### **A. Pemahaman Terhadap Tugas yang Dilimpahkan**

Efektivitas pelaksanaan tugas-tugas yang dilimpahkan kepada wilayah kerja kelurahan diawali pemahaman terhadap tugas-tugas yang dilimpahkan. Gambaran pemahaman terhadap bidang-bidang tugas yang dilimpahkan menunjukkan bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan tidak cukup dipahami. Sebagian besar responden (75%) tidak dapat menyebut dasar hukum pengaturan pelimpahan tugas dan tidak dapat menyebut rincian tugas-tugas pada bidang-bidang yang dilimpahkan.

##### **1. Bidang Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat.**

Pada bidang ketentraman dan ketertiban, pemahaman responden (pejabat yang berkepentingan dalam pelaksanaan tugas-tugas ketentraman dan ketertiban) tidak dapat menyebutkan secara rinci tugas-tugas apa yang dilimpahkan dan dilaksanakan. Pemahaman para pelaksana tidak seragam terhadap apa yang hendak dilaksanakan oleh petugas dalam rangka ketentraman dan ketertiban di wilayah kerjanya. Pejabat diseluruh kelurahan lokasi penelitian memberi jawaban yang sangat beragam terhadap uraian tugas bidang ketentraman dan ketertiban, dan perlindungan masyarakat. Meskipun seluruh responden menyatakan bahwa pengawasan ketentraman dan ketertiban masyarakat dijalankan, tetapi tidak dapat memberi uraian yang sistematis tentang aspek-aspek yang diawasi dan bagaimana pengawasan dilakukan.

Tabel 1  
Pemahaman terhadap Tugas-tugas Bidang Ketentraman,  
Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat  
(N = 25)

| No. Urut | Uraian                              | Frekuensi   |
|----------|-------------------------------------|-------------|
| 1.       | Penertiban pedagang kaki lima       | 20<br>(80%) |
| 2.       | Penertiban spanduk/baliho           | 41<br>(84%) |
| 3.       | Pengawasan PMSK                     | 15<br>(60%) |
| 4.       | Pos Kamling RT/RW                   | 15<br>(60%) |
| 5.       | Pengawasan Miras                    | 24<br>(96%) |
| 6.       | Pengawasan jalur hijau/taman        | 4<br>(16%)  |
| 7.       | Tertib tempat usaha                 | 7<br>(28%)  |
| 8.       | Koordinasi dengan Babinsa, Bimaspol | 22<br>(88%) |
| 9.       | Koordinasi trantib dengan RT/RW     | 23<br>(92%) |
| 10.      | Penanggulangan bencana              | 3<br>(12%)  |

Sumber: daftar pertanyaan 1.a.

Meskipun dalam bentuk yang tidak identik dengan uraian tugas-tugas yang dilimpahkan, tampak bahwa tugas bidang ketentraman dan ketertiban telah dikenali, tetapi pembinaan dan penggalangan partisipasi masyarakat tampaknya tidak menonjol. Seluruh tugas yang dikenali diakui telah dilaksanakan, tetapi tidak

terprogram dan diakui dilaksanakan oleh perangkat kelurahan secara insidentil.

Diakui ada masalah-masalah dalam pelaksanaan pengawasan ketentraman dan ketertiban di semua lokasi penelitian. Keterbatasan biaya, keterbatasan personil dan pengorganisasian yang tidak jelas dipandang sebagai masalah yang dihadapi dalam pengawasan ketentraman dan ketertiban.

Diakui bahwa koordinasi berlangsung dengan Babinsa dan Bimaspol dalam pengawasan ketentraman dan ketertiban, dan sebagian (60%) memandang tidak ada masalah dalam pelaksanaan koordinasi. Akan tetapi, tidak dapat dijelaskan bagaimana koordinasi dilakukan, apa forumnya dan aspek-aspek apa yang dikordinasikan. Pada aspek penertiban pedagang kaki lima sebagai salah satu tugas yang dilimpahkan di semua lokasi penelitian diakui dilakukan operasi penertiban pedagang kaki lima. Data menunjukkan bahwa tidak terdapat pola penertiban yang seragam, dan kecenderungan yang terjadi dalam penertiban pedagang kaki lima tidak terstruktur dan tidak terdapat kegiatan yang diagendakan. Penertiban pedagang kaki lima tampaknya dilakukan secara insidentil, terutama jika ada instruksi penertiban dari walikota.

Upaya penciptaan ketentraman dan ketertiban masyarakat idealnya melibatkan peran serta masyarakat. Pelimpahan tugas kepada kelurahan mencakup melakukan pembinaan dan penggalangan partisipasi masyarakat menanggulangi gangguan sosial, kriminalitas dan sistem keamanan lingkungan. Pemahaman terhadap pelibatan partisipasi masyarakat dalam penciptaan ketentraman dan ketertiban ternyata tidak memadai. Sebanyak 90% responden tidak dapat menyebutkan apa yang hendaknya dilakukan

dalam pelibatan masyarakat, bahkan tidak cukup memahami bentuk-bentuk gangguan ketentraman dan ketertiban yang menjadi kompetensi kelurahan. Kecenderungan ini menggambarkan bahwa tugas yang dilimpahkan di bidang ketentraman dan ketertiban tidak cukup dipahami. Kurang dipahaminya uraian dimaksud membawa implikasi pada pelaksanaan tugas-tugas pembinaan dan penggalangan masyarakat dalam menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Kecenderungan yang sama juga terdapat dalam pemahaman uraian tugas dalam pelaksanaan penertiban terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Selain penyandang masalah PMKS cenderung tidak terdeteksi, juga tidak dapat dijalankan upaya yang sistematis yang harus dilakukan dalam penertiban penyandang masalah sosial. Sebagian responden (40%) menyatakan ada standar operasional dalam bidang pelaksanaan tugas-tugas ketentraman dan ketertiban, tetapi tidak dapat dijelaskan dan ditunjukkan dengan dokumen standar prosedur operasional dimaksud.

Tabel 2  
Masalah Pelaksanaan Tugas-tugas Bidang Ketentraman,  
Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat  
(N = 25)

| No. Urut | Uraian  | Frekuensi    |
|----------|---|--------------|
| 1.       | Kurangnya tenaga trantib                            | 22<br>(88%)  |
| 2.       | Tumpang tindih kewenangan                           | 23<br>(92%)  |
| 3.       | Tidak tersedianya anggaran                          | 25<br>(100%) |
| 4.       | Terbatasnya prasarana pendukung mobilisasi kegiatan | 12<br>(48%)  |
| 5.       | Pengorganisasian yang tidak jelas                   | 18<br>(72%)  |
| 6.       | Lemahnya penegakan hukum                            | 11<br>(44%)  |
| 7.       | Rendahnya partisipasi masyarakat                    | 18<br>(72%)  |

Sumber: daftar pertanyaan 1.b. dan 2.

Gambaran masalah dalam pelaksanaan tugas-tugas bidang ketentraman dan ketertiban dalam tabel 2 menunjukkan pengorganisasian yang fungsional, keterbatasan sumberdaya manusia dan anggaran yang tidak tersedia. Dipahami terdapat berbagai masalah dalam penyelenggaraan tugas-tugas ketentraman dan ketertiban, tetapi perangkat kelurahan tampaknya tidak cukup memahami bahwa masalah timbul karena ketidakjelasan tindak lanjut dari kebijakan pelimpahan tugas-tugas yang telah dilakukan.

## 2. Bidang Kebersihan.

### 2.1. Pemahaman dan pelaksanaan terhadap tugas-tugas kebersihan.

Kebersihan salah satu bidang yang dilimpahkan kepada kelurahan. Berbeda dengan tugas ketentraman dan ketertiban, tugas bidang kebersihan cukup dipahami dalam konteks yang secara riil dilakukan dan relatif seragam terdapat di setiap Kelurahan. Terdapat 8 (delapan) jenis kegiatan yang disebut sebagai tugas-tugas bidang kebersihan di kelurahan. Menurut responden, bahwa tugas-tugas yang disebut dalam bidang kebersihan telah dikenali sebelum adanya pelimpahan tugas-tugas sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006, dengan kegiatan-kegiatan yang relatif sama terdapat pada semua kelurahan. Tugas-tugas ini dipandang relatif telah terlaksana dengan melibatkan secara intensif Rukun Warga (RW) dan Rukun Tetangga (RT) di masing-masing kelurahan.

Kewenangan kelurahan di bidang kebersihan sebagaimana diatur pada pasal 49 Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 tampaknya tidak cukup dipahami dan tidak dielaborasi ke dalam sejumlah kegiatan. Jawaban responden terhadap pemahaman tugas-tugas di bidang kebersihan menunjukkan bahwa tugas-tugas yang disebut tidak menggunakan referensi tugas-tugas yang diatur secara formal dalam peraturan Gubernur.

Tabel 3 menunjukkan bahwa tugas-tugas yang dikenali sebagai tugas-tugas yang dilimpahkan di bidang kesehatan. Terdapat 8 (delapan) variasi jawaban yang cenderung terdapat

pada setiap kelurahan, tetapi hanya ada 2 (dua) tugas yang sebenarnya identik dengan tugas yang secara formal telah dilimpahkan. Kecenderungan ini menunjukkan bahwa aspek-aspek yang dilimpahkan tidak cukup dipahami. Meskipun diakui bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan bersama dinas kebersihan, tetapi tidak dilaksanakan secara terorganisasi dalam struktur organisasi kelurahan.

Tabel 3  
Pemahaman terhadap Tugas-tugas Bidang Kebersihan  
yang Dilimpahkan  
(N = 25)

| No. Urut | Uraian   | Frekuensi   |
|----------|--|-------------|
| 1.       | Sosialisasi penyuluhan kebersihan lingkungan                       | 15<br>(60%) |
| 2.       | Pelaksanaan kerja bhakti mingguan di RT/RW                         | 10<br>(40%) |
| 3.       | Pengadaan alat-alat kebersihan untuk RT/RW                         | 10<br>(40%) |
| 4.       | Pembuatan composting dan tempat sampah                             | 6<br>(24%)  |
| 5.       | Monitoring kebersihan lingkungan di tempat sampah yang cukup besar | 4<br>(16%)  |
| 6.       | Koordinasi dengan pihak seksi kebersihan                           | 10<br>(40%) |
| 7.       | Monitoring dan pengawasan petugas kebersihan RT/RW                 | 10<br>(40%) |
| 8.       | Pengangkutan sampah rutin oleh petugas RT/RW yang ditunjuk         | 15<br>(60%) |

Sumber: daftar pertanyaan II. 1 dan 2.

Pelimpahan tugas bidang kebersihan kepada kelurahan pasal 49 Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 meliputi 13 aspek. Tugas-tugas yang dikenali bidang kebersihan tampak hanya 8 (delapan) aspek atau 62% (tabel 3) dari seluruh tugas yang secara formal diatur. Terdapat 5 (lima) aspek tugas yang tidak disebut, yang ada dalam Pergub pelimpahan, yaitu:

1. pemeriksaan dan pembersihan saluran kecil (got).
2. pemeliharaan taman lingkungan.
3. pengawasan jalan, pembersihan dan pengecatan trotoar (kanstin)/pedestrian, jembatan penyeberangan.
4. melakukan inventarisasi data volume sampah, TPS, dan retribusi.
5. melaksanakan penyapuan, pengumpulan sampah dan pengangkutan sampah ke ke TPS.

Fakta ini menunjukkan bahwa uraian tugas-tugas yang dilimpahkan tidak cukup dipahami, dan tidak dilaksanakan.

## 2.2. Pemahaman dan pelaksanaan terhadap masalah pengawasan kebersihan.

Masalah utama dari sisi institusi dalam pelaksanaan tugas-tugas bidang kebersihan yang diidentifikasi dalam diklasifikasikan ke dalam 5 (lima) aspek, yaitu:

- Kewenangan
- Prasarana dan sarana
- Anggaran
- Sumber daya manusia
- Pengorganisasian

Pada aspek kewenangan, dianggap bahwa kewenangan kelurahan atas tugas-tugas kebersihan tidak jelas, seperti pada kewenangan pengadaan prasarana dan sarana, kewenangan penganggaran, tumpang tindih dalam pelaksanaan dengan seksi kebersihan kecamatan, dan sebagian kegiatan pemeliharaan taman lingkungan, pembersihan dan pengecatan trotoar masih tetap dilaksanakan oleh perangkat dinas kebersihan.

### 3. Bidang Kesehatan.

Pemahaman dan pelaksanaan bidang tugas kesehatan.

Uraian tugas bidang kesehatan yang dilimpahkan kepada kelurahan menunjukkan bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan bersifat teknis dan harusnya terukur. Jika bidang tugas kebersihan relatif dipahami dan diakui sebagian dilaksanakan, tugas-tugas bidang kesehatan relatif kurang dipahami dan tidak dilaksanakan. Bidang kesehatan terdiri dari 7 (tujuh) jenis tugas. Semua responden tidak dapat menyebut secara spesifik tugas-tugas yang dilimpahkan di bidang kesehatan, tetapi kemudian terdapat variasi jawaban atas rincian tugas-tugas yang kemudian disodorkan berdasarkan uraian tugas yang dilimpahkan dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006.

Tabel 4  
Pemahaman terhadap Bidang Tugas Kesehatan  
yang Dilimpahkan  
(N=25)

| No. Urut | Uraian   | Frekuensi |
|----------|--|-----------|
| 1.       | Pengumpulan data dasar kesehatan   | 2         |
| 2.       | Pencegahan dan pembinaan masyarakat dalam penjeogahan penyakit                   | 4         |
| 3.       | Pembinaan dan pengerahan peran serta masyarakat dalam meningkatkan gizi Posyandi | 15        |
| 4.       | Pembinaan kesehatan sekolah  | -         |
| 5.       | Pembinaan gerakan sayang ibu   | -         |
| 6.       | Penyuluhan kesehatan masyarakat  | 11        |
| 7.       | Penyuluhan sarana kesehatan masyarakat   | -         |

Sumber: daftar pertanyaan 3 a, b, c, dan 4 a, b, c.

Tugas-tugas yang telah dilimpahkan tamaknya tidak cukup dipahami oleh perangkat kelurahan. Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 tampaknya tidak tersosialisasikan, bahkan sebagian diantaranya tidak mengetahui bahwa ada pelimpahan sejumlah tugas kepada kelurahan. Dapat dimengerti bahwa perangkat kelurahan tidak cukup memahami karena organisasi yang ada tidak dibentuk berdasarkan tugas-tugas yang dilimpahkan dan tidak terdapat program kerja yang berkaitan dengan tugas-tugas yang dilimpahkan.

Diakui bahwa tugas-tugas bidang kesehatan yang dilimpahkan dilaksanakan di kelurahan, tetapi tugas-tugas dimaksud tidak dilaksanakan sendiri oleh perangkat kelurahan. Peran kelurahan

hanya bersifat fasilitasi dan koordinasi dan menyiapkan masyarakat di lingkungan kelurahan untuk berbagi kegiatan di bidang kesehatan.

Tabel 5  
Masalah Pelaksanaan Tugas Bidang Kesehatan di Kelurahan  
Menurut Responden  
(N=25)

| No. Urut | Uraian   | Frekuensi |
|----------|--|-----------|
| 1.       | Tidak terdapat standar baku pengumpulan data                             | 12        |
| 2.       | Tumpang tindih kewenangan antara kelurahan dengan Puskesmas, KB, dan PKK | 21        |
| 3.       | Pembagian kewenangan antara kelurahan dan dinas kesehatan tidak jelas    | 18        |
| 4.       | Tidak ada Juklak dan Juknis  | 14        |
| 5.       | Tidak adanya alokasi biaya untuk menunjang kegiatan                      | 24        |
| 6.       | Tidak adanya relawan dan honor yang sangat kecil                         | 16        |
| 7.       | Tidak adanya tenaga teknis pelaksana                                     | 20        |

Sumber: daftar pertanyaan 2 a, b, dan c.

Masalah pelimpahan tugas bidang kesehatan cenderung sama pada setiap kelurahan. Masalah pokok dalam pelaksanaan tugas bidang kesehatan yang dilimpahkan adalah ketidakjelasan kewenangan pelaksanaan tugas, pengorganisasian yang tidak jelas, personal yang terbatas dan tidak adanya alokasi anggaran.

Pengumpulan data dasar kesehatan merupakan salah satu tugas yang dilimpahkan. Sebagian responden (16%) menyatakan bahwa tugas pendataan telah dilaksanakan, tetapi juga memberi

jawaban bahwa masalah pendataan tidak terdapat standar pengumpulan data. Fakta yang dialami bahwa perangkat kelurahan tidak melaksanakan sendiri kegiatan, tetapi membantu petugas dinas kesehatan atau Puskesmas yang melakukan kegiatan di kelurahan. Sebagian besar responden (88%) menyatakan bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan belum dapat dilaksanakan, baik pendataan, penyuluhan maupun pengawasan sarana kesehatan lingkungan. Pada dasarnya yang dilaksanakan oleh perangkat kesehatan dalam bidang tugas kesehatan adalah memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan bidang kesehatan dengan warga (RT/RW).

Penyuluhan dan pengawasan sarana kesehatan sebagai tugas yang dilimpahkan relatif tidak dilaksanakan oleh perangkat kelurahan. Penyuluhan dan pengawasan adalah pekerjaan teknis yang memerlukan kualifikasi teknis tertentu, yang diakui tidak tersedia di kelurahan. Selain karena tidak ada organisasi dan personil yang melaksanakan tugas-tugas tersebut, juga tidak tersedia anggaran untuk kegiatan penyuluhan dan pengawasan sarana kesehatan.

#### 4. Pembinaan, Evaluasi, dan Pelaporan.

Pasal 51 Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 menetapkan bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan pada wilayah kerja kota administratif/kabupaten administratif, kecamatan dan kelurahan dilaksanakan pembinaan, evaluasi dan pelaporan. Mekanisme pembinaan dan evaluasi ditetapkan dengan Peraturan Gubernur. Pembinaan dan evaluasi terhadap tugas-tugas yang dilimpahkan ternyata tidak dilaksanakan. Tidak terdapat mekanisme pembinaan

dan evaluasi sebagaimana digariskan dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006. Kegiatan pembinaan dan evaluasi tidak mungkin dilaksanakan jika tugas-tugas yang dilimpahkan tidak terorganisasikan dalam struktur organisasi dan alokasi pembiayaan kepada kelurahan.

## **B. Pengorganisasian Tugas Yang Dilimpahkan**

Perubahan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja seharusnya diikuti dengan perubahan pengorganisasian yang berorientasi pada pelayanan masyarakat. Sebagai unit kerja pelayanan masyarakat, seharusnya didesain untuk melakukan sejumlah tugas-tugas yang dilimpahkan yang urgen dilaksanakan di kelurahan. Akan tetapi, pengorganisasian kelurahan yang ditetapkan secara seragam dengan Keputusan Gubernur Nomor 40 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kelurahan di Provinsi DKI Jakarta, tampak kesalahan yang mendasar dalam pengorganisasian.

### **1. Pengorganisasian tidak fungsional.**

Pengorganisasian yang seragam tidak mempertimbangkan karakteristik kelurahan. Sebagian unit pelayanan masyarakat seharusnya desain organisasi disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan masyarakat berdasarkan spesifikasi masyarakat yang ada di kelurahan. Besaran organisasi seharusnya didasarkan pada kebutuhan pelayanan berdasarkan urgensi masing-masing pelayanan dan pelimpahan tugas-tugas yang relevan, sehingga dimungkinkan kelurahan memiliki struktur organisasi yang berbeda. Elaborasi organisasi kelurahan dilakukan tanpa departementasi pekerjaan, yaitu langkah-langkah pengorganisasian melalui pengelompokan pekerjaan atau tugas-tugas yang sejenis atau

serumpun atau ada dalam satu fungsi sejenis. Pengorganisasian ke dalam sebutan fungsi-fungsi pemerintahan, ketentraman dan ketertiban, pemberdayaan masyarakat, prasarana umum dan pelayanan umum tidak menggambarkan fungsi kelurahan. Departementasi fungsi yang dilakukan dalam pengorganisasian kelurahan tidak rasional dan tidak konsepsional. Apabila kelurahan ditempatkan pada kedudukan sebagai wilayah kerja, maka seharusnya departementasi fungsi dilakukan berdasarkan kedudukan sebagai wilayah kerja yang melaksanakan sejumlah tugas-tugas pelayanan masyarakat. Departementasi fungsi ke dalam pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, prasarana umum adalah departemensi yang tidak berdasarkan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja. Pemerintahan adalah fungsi seluruh instansi negara, bukan fungsi yang spesifik dilaksanakan oleh kelurahan. Hal yang sama juga terhadap fungsi pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu fungsi pemerintahan, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service*), fungsi pemberdayaan masyarakat (*empowering*), dan dan fungsi pembangunan ekonomi (*economic development*). Pengorganisasian pemerintahan pada jenjang yang lebih tinggi seharusnya berdasarkan fungsi umum yang dielaborasi ke dalam fungsi yang spesifik, dan pada tingkat operasional seperti pengorganisasian kelurahan menjadi lebih konkrit dan terukur, tidak sebaliknya abstrak.

Pengorganisasian kelurahan ke dalam sub seksi pemerintahan, sub seksi pemberdayaan masyarakat, sub seksi prasarana umum dan sub seksi pelayanan umum adalah tidak berdasar dan membingungkan.

2. Pelimpahan tugas tidak diikuti pengorganisasian.

Delegasi wewenang dalam arti menetapkan keputusan pendelegasian sejumlah pekerja kepada kelurahan sebagai wilayah kerja. Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 menetapkan pelimpahan sebagian urusan kepada kelurahan meliputi bidang-bidang:

- a. Ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.
- b. Kebersihan.
- c. Kesehatan.

Membaca uraian tugas yang ada dalam pengorganisasian kelurahan saat ini, selain bidang ketentraman dan ketertiban tampak bahwa aspek-aspek dalam bidang-bidang yang dilimpahkan tidak terdapat dalam pengorganisasian kelurahan. Pengorganisasian yang ada tidak identik dengan tugas-tugas yang dilimpahkan. Dalam bidang kebersihan terdapat 13 aspek tugas yang dilimpahkan, tetapi dalam struktur organisasi yang ada tidak terdapat dalam uraian tugas pada masing-masing sub seksi. Hal yang sama juga terdapat pada pelimpahan tugas-tugas bidang kesehatan. Pada bidang kesehatan terdapat 7 (tujuh) aspek tugas yang dilimpahkan. Seperti pelimpahan pada tugas-tugas kebersihan, pelimpahan bidang kesehatan mencakup tugas-tugas operasional yang bersifat implementasi yang memerlukan pengorganisasian, personil dan pembiayaan dalam pelaksanaannya. Pengorganisasian yang ada, selain tidak menampung tugas-tugas yang dilimpahkan juga tidak terdapat personil dan pembiayaan yang dialokasikan di kelurahan.

Meskipun diakui bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan sebagian telah dilakukan, seperti bidang kebersihan, dari 13 aspek tugas yang dilimpahkan diakui telah dilaksanakan 5 (lima) aspek bidang tugas. Akan tetapi, tidak jelas unit kerja yang secara fungsional melaksanakan tugas-tugas dimaksud.

Pada bidang kesehatan, aspek-aspek yang dilimpahkan adalah sejumlah tugas yang relatif bersifat teknis yang membutuhkan pengorganisasian dan sumber daya yang memiliki kualifikasi teknis. Dalam uraian tugas (*job description*) masing-masing seksi yang ada tidak terbaca aspek-aspek tugas yang dilimpahkan. Dengan kata lain, pelimpahan sejumlah tugas-tugas tidak diikuti pengorganisasian. Diakui hampir semua responden di lokasi penelitian bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan itu sebenarnya dilaksanakan unit teknis dinas kesehatan, bukan oleh perangkat kelurahan.

### 3. Pelimpahan tidak diikuti pembiayaan.

Pelimpahan sejumlah tugas pada 3 (tiga) bidang yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 tidak diikuti dengan alokasi pembiayaan. Dapat dipahami bahwa kebutuhan alokasi anggaran tidak memiliki urgensi karena tidak terdapat unit kerja yang melaksanakan sejumlah tugas yang dilimpahkan. Alokasi anggaran dalam APBD Provinsi DKI Jakarta dalam 5 (lima) tahun terakhir bergerak dari Rp.2,5 miliar sampai Rp.3,5 miliar untuk pembiayaan dalam pengorganisasian format lama dengan seksi-seksi yang diatur dengan Surat Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 40 Tahun 2002, bukan atas pembiayaan sejumlah tugas yang dilimpahkan berdasarkan pelimpahan tugas dalam

Pergub Nomor 40 Tahun 2006. Dari sisi pembiayaan dapat disimpulkan bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan kepada kelurahan relatif tidak dilaksanakan oleh perangkat kelurahan, tetapi tampak dilaksanakan oleh unit kerja dinas yang bersangkutan. Alokasi anggaran dengan besaran yang sama untuk setiap kelurahan adalah kebijakan anggaran yang tidak terkait dengan pelimpahan. Format anggaran untuk kebersihan tampaknya masih menggunakan komposisi dan alokasi yang telah ada sejak lama dan setiap kelurahan mendapat pagu yang sama. Kebijakan penganggaran selain tidak berdasarkan pelimpahan, juga tidak berbasis kinerja.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

1. Perubahan kedudukan kelurahan sebagai wilayah kerja pelayanan seharusnya diikuti penataan kelembagaan dan identifikasi tugas-tugas yang relevan dilimpahkan kepada kelurahan. Akan tetapi, sampai saat ini organisasi kelurahan belum dirancang sebagai wilayah pelayanan dan masih tetap dalam bentuk pengorganisasian yang menempatkan kelurahan sebagai wilayah pemerintahan.
2. Sebagai wilayah kerja pelayanan, kelurahan melaksanakan sejumlah tugas-tugas yang dilimpahkan yang urgen dilaksanakan di kelurahan. Pelimpahan telah dilakukan secara seragam pada tahun 2006 meliputi bidang-bidang ketentraman dan ketertiban dan perlindungan masyarakat, kebersihan dan kesehatan. Pelimpahan tugas-tugas ternyata tidak diikuti perubahan pengorganisasian yang masih tetap pada bentuk pengorganisasian yang ditetapkan pada tahun 2002. Pelimpahan tugas-tugas seharusnya diikuti dengan departementasi tugas-tugas yang dilimpahkan ke dalam pengorganisasian.
3. Pengorganisasian kelurahan dalam format yang ada dalam bentuk seksi-seksi pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, prasarana umum, pelayanan umum, selain tidak relevan dengan tugas-tugas yang dilimpahkan, juga tidak terdapat uraian tugas yang sejenis dengan tugas-tugas yang dilimpahkan.
4. Pelimpahan tugas-tugas telah dilakukan sejak tahun 2006, namun tidak semua perangkat kelurahan memahami bahkan

tidak mengetahui bahwa telah ada pelimpahan tugas-tugas pada wilayah kerja. Meskipun pada setiap kelurahan menyatakan bahwa sebagian tugas-tugas yang dilimpahkan telah dilaksanakan, akan tetapi tidak dapat ditunjukkan bagaimana tugas-tugas yang dilimpahkan dilaksanakan dan siapa perangkat yang melaksanakannya. Fakta ini menunjukkan bahwa tugas-tugas yang dilimpahkan sebenarnya belum dilaksanakan oleh perangkat kelurahan, tetapi tugas-tugas itu telah terlaksana oleh unit kerja dinas yang bersangkutan. Kecenderungan ini tampak pada tugas-tugas yang dilimpahkan pada bidang kesehatan.

5. Pelimpahan tugas-tugas yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 tidak diikuti dengan alokasi anggaran. Alokasi anggaran yang seragam kepada semua kelurahan tampaknya tidak terkait dengan tugas-tugas pada bidang-bidang yang dilimpahkan, tetapi pada kebijakan penganggaran yang telah ada sejak lama dan setiap kelurahan mendapat pagu yang sama. Fakta ini menunjukkan tidak adanya verifikasi terhadap pengalokasian anggaran dengan kebijakan pelimpahan tugas-tugas yang telah dilakukan.
6. Pelaksanaan tugas-tugas pada bidang-bidang yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 ditetapkan adanya pembinaan, evaluasi dan pelaporan. Mekanismenya diatur dengan Peraturan Gubernur. Tetapi pengaturan mekanisme dimaksud tidak dibuat, sehingga dalam prakteknya pembinaan, evaluasi, dan pelaporan belum terlaksana menurut pola yang ditetapkan dalam Peraturan Gubernur Nomor 46 Tahun 2006 tersebut. Ketiadaan review terhadap pelaksanaan pelimpahan tugas-tugas di kelurahan dan mungkin di wilayah kerja lainnya

(kota administrasi dan kecamatan) salah satu penyebab tidak adanya restrukturisasi organisasi kelurahan.

## **B. Rekomendasi.**

1. Perubahan kedudukan wilayah-wilayah pemerintahan (kota administratif/kabupaten administratif, kecamatan dan kelurahan) menjadi wilayah kerja seharusnya diikuti perubahan pengorganisasian wilayah kerja sebagai satuan kerja pemerintah daerah yang melaksanakan sejumlah tugas-tugas yang relevan dengan pelayanan masyarakat. Perlu menetapkan pengaturan baru pengorganisasian kelurahan.
2. Pelimpahan tugas-tugas kepada wilayah kerja didahului identifikasi tugas-tugas yang relevan dan realistis untuk diselenggarakan oleh masing-masing wilayah kerja, terutama antara kecamatan dan kelurahan. Menghindari dualisme pelayanan atau prosedur birokrasi yang semakin panjang. Idealnya semua bentuk pelayanan dasar yang bersifat pelayanan langsung dan relatif sederhana dilaksanakan oleh wilayah kerja kecamatan dan kelurahan.
3. Pelimpahan tugas-tugas kepada wilayah kerja harus diikuti dengan pengorganisasian yang sesuai dengan bidang tugas yang dilimpahkan. Departementasi organisasi dilakukan atas tugas-tugas yang dilimpahkan, tidak menggunakan nomenklatur yang tidak berhubungan dengan bidang tugas yang dilimpahkan. Pelimpahan tugas-tugas perlu disesuaikan dengan karakteristik masing-masing wilayah kerja kelurahan, sehingga bobot pelimpahan dapat berbeda pada setiap kelurahan, dan kemudian

membedakan besaran organisasi, formasi dan anggaran setiap kelurahan.

4. Pelimpahan bidang-bidang tugas kepada wilayah kerja logikanya menghapuskan tugas-tugas yang sama pada unit kerja lini (*operating core*) dinas dan jajarannya. Karena itu untuk meningkatkan efisiensi, menghindari dualisme pelaksanaan, dan memperjelas pertanggungjawaban, unit kerja yang dibentuk sebagai unit kerja lini yang melaksanakan bidang tugas yang sama di kelurahan dihapuskan. Lurah menjadi kepada wilayah pelayanan di kelurahan yang memimpin dan bertanggungjawab terhadap bidang tugas yang dilimpahkan (*integrative prefectorat*). Kedudukan semacam ini menghendaki sejumlah kepastian teknis dari seorang lurah.
5. Pelimpahan bidang-bidang tugas yang diikuti dengan perubahan pengorganisasian yang sesuai dengan bidang tugas yang dilimpahkan perlu diikuti dengan perubahan kebijakan anggaran yang berbasis pagu pada anggaran kinerja. Anggaran kinerja dapat dilakukan jika tugas telah dielaborasi secara cermat, konkrit dan terukur.
6. Realitas sumber daya pegawai di kelurahan saat ini yang tidak memadai untuk mengemban tugas-tugas teknis yang dilimpahkan, dapat diatasi dengan melaksanakan relokasi pegawai yang memiliki kualifikasi teknis yang dibutuhkan dari jajaran dinas yang bersangkutan dengan bidang tugas yang dilimpahkan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alderfer, H.F. Local Government in Developing Countries, MC. Graw-Hill Book, 1965.
- Blau, Peter M, and Richard A. Schoenherr, The Structure of Organization, New York, Basic Books, 1971.
- George R. Terry, Principles of Management, Illinois, Richard D. Irwin, Inc, Homewood, 1976.
- Gibson James, cs, Organizations, 8 Ed, Richard D. Irwin, Inc, 1995.
- Miftah Thoha, Pembinaan Organisasi, Proses Diagnosa dan Intervensi, Jakarta, Grasindo, 1997.
- Mintzberg, Strucure in Fives, Designing Effective Organization, Englewood Cliffs, N.J. Printice Hall, 1983.
- Muttalib, M. Akbar Ali Khan, Theory of Local Government, New Delhi, Sterling Publisher Private Ltd, 1971.
- Smith, B.C., Desentralization, The Territirial Dimension of the State, London, George Allen & Unwin, 1985.
- Sutarto, Dasar-dasar Organisasi, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1978.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2009 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia.