

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

I. PENELITIAN TERDAHULU

Beberapa hasil penelitian tentang organisasi kecamatan yang akan digunakan sebagai kerangka analisis penelitian yang akan dilakukan antara lain adalah :

A. Penelitian dari **Unifah Rosyidi** yang melakukan penelitian untuk melihat bagaimana reformasi administrasi juga terjadi di kecamatan. Penelitian tersebut tertuang dalam disertasi dengan judul "Reformasi Administrasi Sub Nasional: Suatu Analisis Reformasi Administrasi Kecamatan Di Bogor".

Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan maksud untuk mengungkap fenomena reformasi administrasi kecamatan dengan menyelidiki kebijakan pemerintah sub nasional terhadap kecamatan, dimensi perubahan reformasi administrasi yang bersifat struktural dan individu, konflik yang muncul akibat implementasi reformasi administrasi tersebut dan solusi yang dilakukan oleh pemerintah Bogor dalam menyelesaikan konflik tersebut.

Penelitian tersebut berusaha untuk mendeskripsikan tentang beberapa hal yaitu : (1) Perubahan yang terjadi dalam pemerintahan kecamatan selama berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. (2) Langkah-langkah yang dilakukan dalam rangka reformasi administrasi kecamatan. (3) Berbagai konflik yang terjadi selama reformasi pemerintahan kecamatan berlangsung. (4) Solusi yang ditempuh pemerintah daerah dalam menyelesaikan konflik yang terjadi sebagai akibat dari perubahan pemerintahan kecamatan. Penelitian ini menghasilkan beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Peran Pemerintahan Subnasional

Pemberlakuan UU Nomor 32 Tahun 2004 seharusnya membawa dampak yang sangat signifikan dalam kaitan pelayanan publik. Tetapi kenyataannya hal tersebut belum

terlaksana. Seharusnya camat sebagai perangkat daerah dijadikan sebagai elemen yang sangat penting sebagai motor penggerak pelayanan publik.

Struktur birokrasi belum menemukan arah dan strategi yang jelas. Walaupun bentuk dan struktur organisasi telah mengikuti peraturan yang berlaku, tetapi keputusan yang diambil tidak berdasarkan kepada analisa kebutuhan, jumlah penduduk, karakteristik pelayanan dan beban kerja organisasi. *Political will*, komitmen dan faktor kepemimpinan merupakan faktor terpenting dalam mempengaruhi kinerja kecamatan. Kewenangan yang diberikan oleh camat sangat tergantung dari kewenangan yang dilimpahkan oleh daerah kepada camat. Kepala daerah dapat mencabut kewenangan kapan saja jika camat dianggap tidak dapat menjalankan tugas yang dilimpahkannya.

Berbagai perubahan lingkungan internal dan eksternal birokrasi menyebabkan perubahan perilaku birokrat menjadi lebih terbuka dan lebih responsif, tetapi adanya budaya paternalistik menyebabkan perilaku birokrat masih berorientasi kepada atasan dan sangat kaku pada peraturan.

Kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan belum diposisikan secara tepat dan strategis dalam mendongkrak kinerja pemerintahan sub nasional. Program peningkatan kualitas pelayanan dilakukan hanya untuk mengejar target yang sudah ditetapkan.

Keberadaan kecamatan saat ini dan di masa yang akan datang masih sangat strategis dengan pertimbangan: a. pemerintahan kecamatan secara historis sudah sangat dikenal dalam struktur masyarakat Indonesia, b. tugas koordinasi, fasilitasi, pembinaan sangat dibutuhkan sesuai dengan semakin rampingnya organisasi., sementara di sisi lain persoalan masyarakat semakin kompleks, c. kedudukan camat sangat efektif sebagai jembatan dan fasilitator antara kepentingan pemda dan kepentingan masyarakat.

Efektivitas kinerja aparat kecamatan belum optimal karena masih dibatasi oleh upaya mengejar target dan belum didasarkan pada aspirasi kebutuhan publik. Budaya korupsi, kolusi dan nepotisme masih tetap ada akibat tuntutan kebutuhan dari kedua pihak.

2. Perubahan Struktural

Setelah berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, struktur kecamatan menjadi lebih ramping dan lebih fleksibel walaupun tidak menjamin adanya struktur kecamatan yang bersifat fungsional. Camat menerima limpahan kewenangan dari walikota dan kewenangannya bersifat delegatif, sehingga eksistensi camat sangat tergantung pada walikota.

Kewenangan potensial yang didelegasikan kepada camat adalah pembinaan dan pengawasan pendidikan, izin usaha skala kecil, izin promosi usaha skala kecil, pengelolaan sampah, perluasan IMB dan lain-lain. Kedudukan camat tidak lagi secara otomatis menjadi koordinator instansi vertikal di wilayah kerja kecamatan karena camat bukan lagi menjadi kepala wilayah. Mekanisme kerja secara internal belum diatur dalam standar pelayanan minimal. Prosedur pelayanan telah dilakukan dengan transparan, prosesnya sederhana tetapi belum berorientasi kepada pelayanan.

Posisi camat sebagai *middle management* sangat strategis dan berdimensi ganda yaitu sebagai pemimpin sosial dan manajer profesional. Kecamatan mempunyai anggaran berbasis kinerja yang disusun bersama masyarakat dan kelurahan melalui sarenbang. Tetapi besaran dana yang diterima sangat ditentukan oleh kemampuan dan prioritas pemda. Potensi yang memungkinkan timbulnya praktek KKN dalam pelayanan harus dapat dikikis melalui mekanisme pengawasan internal, sosialisasi kepada masyarakat dan konsistensi dalam penegakan hukum dan pembinaan moral aparat secara terus menerus.

3. Perubahan Individual

Rekrutmen pegawai tidak didasarkan kepada analisis kebutuhan, beban kerja, standar kompetensi dan spesialisasi sehingga mengakibatkan profesionalisme kerja aparat rendah. Aparat sudah melayani dengan lebih ramah dan sopan, tetapi belum diikuti dengan kualitas pelayanan yang responsif dan proaktif. Komitmen kerja meningkat, tetapi masih dilakukan dengan setengah hati dilihat dari pemanfaatan waktu yang tidak efektif.

Analisis menkonstruksikan sejumlah model alternatif kedudukan kecamatan sebagai organisasi pelayanan di masa depan yaitu kecamatan sebagai *single purpose agency* dimana desentralisasi ditujukan pada penguatan demokrasi lokal, sebagai *multi purpose agency* dengan desentralisasi ditujukan pada penguatan demokrasi lokal,

kecamatan sebagai *multi purpose agency* dengan desentralisasi ditujukan pada penguatan efisiensi dan kecamatan sebagai *single purpose agency* dengan desentralisasi ditujukan pada penguatan efisiensi.

4. Ragam Konflik

Konflik individual telah melahirkan tipologi camat yang apatis, resisten dan optimis terhadap perubahan. Konflik kelembagaan muncul akibat restrukturisasi OPD tidak sepenuhnya didasarkan kepada analisis kebutuhan dan beban kerja sehingga mengakibatkan adanya tumpang tindih tugas antara kecamatan dan unit teknis terkait. Akibatnya terjadi konflik kepentingan, sikap saling curiga dan lemahnya koordinasi antar unit. Gerakan reformasi melahirkan tuntutan adanya kepemimpinan camat yang cerdas, arif dan tegas.

5. Solusi

Pemerintah Kota Bogor berusaha menyelesaikan persoalan dengan berusaha mewujudkan visi dan misinya serta menjunjung tinggi supremasi hukum. Tetapi dalam konteks kelembagaan birokrasi, belum ada *grand design* dalam penataan organisasi perangkat daerah, sering terjadi duplikasi tugas dan wewenang yang menyebabkan inefisiensi. Pola rekrutmen dan pengembangan karyawan masih dilakukan dengan cara tradisional, kurang transparan, kurang obyektif dan masih diwarnai konflik kepentingan. Struktur OPD masih terlihat gemuk dan terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan. Program pemberdayaan menjadi prioritas pemda, tetapi belum tersinergikan. sehingga hasil dan dampaknya kurang maksimal.

Saran yang dikemukakan oleh peneliti dalam menyikapi hasil penelitian adalah sebagai berikut: (1) Kecamatan telah berhasil melewati masa transisi dalam hal kewenangan. Guna memperkuat posisi kecamatan sebagai lini terdepan dalam pelayanan, seyogianya kedudukan dan posisi kecamatan diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintah daerah; (2) Camat disarankan dapat melakukan konsolidasi ke dalam, memperkuat organisasi melalui penguatan manajemen dan dapat menjadi contoh pemimpin dan manajer yang profesional; dan (3) Penelitian dapat dikembangkan dengan mengambil ruang lingkup yang lebih luas misalnya dengan

membandingkan karakteristik kecamatan yang ada di kabupaten dan kota serta jenis-jenis pelayanan apa saja yang tepat bagi kecamatan di kabupaten dan kota.

B. Penelitian kedua dilakukan oleh **Waode Siti Armini Rere** yang membuat tesis dalam rangka meraih gelar magister ilmu administrasi dengan judul "Analisis Kebijakan Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Kecamatan (Studi kasus Kecamatan Kemang Selatan)". Penelitian dilakukan dengan menggunakan analisa deskriptif kualitatif, dimana penelitian dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis kelembagaan pemerintahan Kecamatan Kemang dan menentukan strategi pengembangan kelembagaan pemerintah Kecamatan Kemang sesuai UU Nomor 22/1999 tentang Pemerintah Daerah.

Penelitian menghasilkan kesimpulan bahwa kinerja kelembagaan di Kecamatan Kemang di era pemberlakuan UU Nomor 5/1974 belum berjalan dengan optimal. Hal tersebut terlihat dari beberapa hal yaitu a. camat dalam melakukan tugasnya selain menjalankan tugas asas dekonsentrasi, juga melaksanakan asas desentralisasi berdasarkan pelimpahan dari pemerintahan di atasnya. b. tugas dan fungsi dari seksi pada kelembagaan kecamatan masih tumpah tindih. c. daya dukung pembiayaan terbatas. d. sering terjadi kekosongan personil karena pegawai berstatus PNS pusat. e. dukungan peralatan operasional terbatas.

Di era pemberlakuan UU Nomor 22/1999, pelaksanaan tugas kecamatan dilakukan melalui Perda Nomor 5 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi Kecamatan dan Kelurahan/Desa, serta Keputusan Bupati Bogor Nomor 6 Tahun 2002 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintahan dari Bupati Bogor kepada Camat. Karenanya perlu dilakukan pengembangan kelembagaan pemerintah kecamatan Kemang yang dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan analisis terhadap 4 variabel yaitu kewenangan yang dilimpahkan, kelembagaan, daya dukung personil dan pembiayaan untuk melaksanakan urusan tersebut.

Dari hasil analisis diperoleh strategi pengembangan kelembagaan pemerintah kecamatan Kemang yaitu:

- a. Pelimpahan kewenangan dapat bersifat seragam untuk hal-hal yang bersifat umum, sedangkan untuk tugas pelayanan dilakukan dengan memperhatikan kondisi wilayah kecamatan.
- b. Kelembagaan pemerintah kecamatan dikelompokkan ke dalam jajaran unsur lini kewilayahan sehingga camat dan jajarannya bersifat operasional memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat.
- c. Kewenangan yang menjadi tugas camat harus mendapat alokasi pembiayaan yang memadai.
- d. Personil yang melaksanakan urusan tersebut harus memadai secara kualitas dan kuantitas.

Untuk efisiensi dan efektivitas, ada beberapa urusan yang dilaksanakan oleh dinas kabupaten dengan berkoordinasi dengan camat seperti urusan pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan pertambangan, karena membutuhkan pembiayaan yang besar dan kapasitas personil yang spesifik. Saran kebijakan yang dikemukakan oleh peneliti untuk mengatasi masalah di atas adalah perlunya dilakukan restrukturisasi guna menghasilkan desain struktur kelembagaan pemerintah kecamatan Kemang yang representatif sesuai dengan kedudukan, fungsi dan tugas yang diemban sebagaimana dikehendaki oleh UU Nomor 22/1999.

Selain itu dalam rangka peningkatan kapasitas dan gairah kerja karyawan, maka perubahan struktur kelembagaan pemerintahan kecamatan tersebut harus diikuti dengan penataan sistem imbalan yang adil dan transparan, serta didukung oleh budaya organisasi yang kondusif.

C. Penelitian selanjutnya dilakukan oleh **Dina Rozi**, yang melakukan penelitian dengan judul "Kualitas Pelayanan Kecamatan terhadap Pemerintah Desa Di Kabupaten Belitung (Studi Tentang Pelaksanaan Pendelegasian Sebagian Keuangan Bupati)." Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Meninjau dan mengukur kualitas pelayanan kecamatan dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004, (2) Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan kecamatan terhadap pemerintah desa.

Jadi secara teoritis penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan dalam pengembangan kajian tentang kualitas pelayanan kecamatan terhadap

pemerintahan desa dalam kaitannya dengan pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada kecamatan. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Penelitian kuantitatif digunakan untuk mengumpulkan data mengenai kualitas pelayanan kecamatan melalui kuesioner yang diberikan kepada aparat pemerintah desa. Sementara pendekatan kualitatif digunakan untuk mengumpulkan data tentang faktor-faktor yang mendukung kualitas pelayanan kecamatan terhadap pemerintah desa melalui pemeriksaan dokumen dan wawancara kepada aparat kecamatan.

Jenis penelitian adalah deskriptif dimana analisis datanya menyajikan rangkuman statistik dalam bentuk tabel dan atau grafik. Penelitian ini dilakukan dengan mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis. Perbedaannya dengan penelitian penjelasan adalah pada sifat analisisnya. Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat gambaran secara sistematis, deskripsi yang faktual dan akurat mengenai fenomena yang diselidiki. Fenomena dalam penelitian ini adalah kualitas pelayanan kecamatan terhadap pemerintahan desa.

Dari hasil penelitian, diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut: (1) Kualitas pelayanan kecamatan terhadap pemerintah desa dalam pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan bupati sudah efektif. Hal ini terlihat dari tingginya tingkat kesesuaian pada tiap-tiap indikator. Jadi di ketiga kecamatan di kabupaten Belitung yang dijadikan *sample* penelitian, fungsi fasilitasi dan koordinasi terhadap pemerintah daerah sudah berjalan dengan baik. (2) Tingkat kualitas pelayanan tersebut berjalan dengan baik karena faktor-faktor yang mendukung pelayanan sudah berjalan dengan baik. (3) Faktor-faktor yang belum optimal antara lain adalah belum adanya peraturan bupati yang berisi petunjuk pelaksanaan dan teknis dari perda tentang pelimpahan sebagian kewenangan, jumlah anggaran yang dikelola oleh kecamatan masih kecil untuk melaksanakan pelimpahan kewenangan, sumber daya manusia masih sedikit dan kompetensinya masih kurang, sosialisasi program kerja kecamatan kepada desa masih sangat minim.

Beberapa saran dan rekomendasi yang diajukan terkait dengan hasil penelitian adalah sebagai berikut: (1) Perlu dikeluarkan juklak dan juknis dari Perda Kabupaten Belitung Nomor 1 Tahun 2005 sehingga implementasi di lapangan semakin jelas baik bagi dinas terkait maupun bagi para camat yang menerima sebagian kewenangan dari bupati.

Juga perlu ada penataan organisasi kecamatan sebagai outlet pelayanan pemda, dimana kecamatan merupakan miniatur pemerintah kabupaten dan menjadi pusat pelayanan masyarakat di wilayah kerjanya; (2) Hendaknya susunan dan jumlah unit dalam struktur organisasi kecamatan yang ada ditentukan setelah melalui analisa tugas dari beban kerja yang harus dilaksanakan oleh kecamatan dan dengan memperhatikan kemampuan sumber daya yang dimiliki serta kebutuhan dan pertimbangan lain seperti kondisi geografis; (3) Perlunya perubahan pemahaman bahwa kewenangan yang diberikan kepada camat adalah merupakan sumber kekuasaan dan sumber pendapatan. Pelimpahan kewenangan hendaknya didasari pertimbangan agar dapat mendekatkan dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat melalui pemerintahan desa. (4) Perlunya peningkatan anggaran, fasilitas dan pengembangan sumber daya manusia di ketiga kecamatan agar organisasi kecamatan dapat melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya dengan lebih optimal; dan (5) Aparat kecamatan juga harus lebih meningkatkan pengetahuan dan ketrampilannya sehingga lebih memahami permasalahan yang terjadi di desa.

Beberapa langkah teknis yang perlu dilakukan oleh pemda Kabupaten Belitung agar dapat merumuskan dan mengimplementasikan pendelegasian sebagian kewenangan kepada camat adalah:

1. Melakukan inventarisasi bagian kewenangan dari dinas yang dapat didelegasikan kepada kecamatan.
2. Mengadakan rapat teknis dengan kepala dinas dengan camat untuk mencocokkan bagian kewenangan yang dapat didelegasikan dan dapat dilaksanakan oleh kecamatan.
3. Menyiapkan rancangan Keputusan Bupati sebagai payung hukum.
4. Menata ulang organisasi kecamatan sesuai besaran kewenangan yang didelegasikan kepada masing-masing kecamatan.
5. Personel di kecamatan harus ditingkatkan kompetensinya dan jumlahnya sesuai dengan kebutuhan.
6. Menghitung besarnya anggaran untuk masing-masing kecamatan sesuai dengan beban tugas dan kewenangannya dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah.

Secara ringkas, penelitian-penelitian di atas disajikan dalam bentuk matriks berikut

ini:

Tahun Penelitian	Unifah Rosyidi	Dina Rozi	Waode Siti Armini Rere
	2007	2007	2004
Judul Penelitian	Reformasi Administrasi Sub Nasional: Suatu Analisis Reformasi Administrasi Kecamatan Di Bogor	Kualitas Pelayanan Kecamatan Terhadap Pemerintah Desa Di Kabupaten Belitung (Studi Tentang Pelaksanaan Pendelegasian Sebagian Kewenangan Bupati)	Analisis Kebijakan Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Kecamatan (Studi Kasus Kecamatan Kemang Kabupaten Bogor)
Metode Penelitian	Kualitatif	Kualitatif (untuk mengumpulkan data mengenai kualitas pelayanan kecamatan) dan kuantitatif (untuk mengumpulkan data mengenai faktor yang mendukung kualitas pelayanan kecamatan terhadap pemerintahan desa)	Kualitatif/deskriptif analitik dengan pendekatan studi kasus
Kesimpulan	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 membawa dampak yang sangat signifikan dalam pelayanan publik. - Diperlukan political will dan kepemimpinan yang mempunyai komitmen dalam peningkatan kualitas pelayanan publik - Keberadaan kecamatan masa kini dan mendatang masih sangat strategis, tetapi belum diposisikan dengan tepat - Konflik muncul karena restrukturisasi struktur organisasi tidak berdasarkan kebutuhan dan beban kerja 	<ul style="list-style-type: none"> - Kualitas pelayanan kecamatan terhadap pemerintah desa dalam pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan bupati sudah efektif. - Tingkat kualitas pelayanan tersebut berjalan dengan baik karena faktor-faktor yang mendukung pelayanan sudah berjalan dengan baik. - Faktor-faktor yang belum optimal antara lain adalah belum adanya peraturan bupati yang berisi petunjuk pelaksanaan dan teknis dari perda tentang pelimpahan sebagian kewenangan, jumlah anggaran yang dikelola oleh kecamatan masih kecil, sumber daya manusia masih sedikit dan kompetensinya masih kurang, sosialisasi program kerja kecamatan kepada desa masih sangat minim. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pelimpahan kewenangan dapat bersifat seragam untuk hal-hal yang bersifat umum, sedangkan untuk tugas pelayanan dilakukan dengan memperhatikan kondisi wilayah kecamatan. - Kelembagaan pemerintah kecamatan dikelompokkan ke dalam jajaran unsur lini kewilayahan sehingga Camat dan jajarannya bersifat operasional memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat. - Kewenangan yang menjadi tugas Camat harus mendapat alokasi pembiayaan yang memadai. - Personil yang melaksanakan urusan tersebut harus memadai secara kualitas dan kuantitas. - Untuk efisiensi dan efektivitas, ada beberapa urusan yang dilaksanakan oleh dinas kabupaten dengan berkoordinasi dengan Camat seperti urusan pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan dan pertambangan, karena membutuhkan pembiayaan yang besar dan kapasitas personil yang spesifik.
Solusi/Saran	<ul style="list-style-type: none"> - Pemda Bogor harus mempunyai visi dan misi agar persoalan dapat diselesaikan - Pola rekrutmen dan pengembangan pegawai harus dilakukan dengan transparan dan obyektif - Camat harus mengadakan konsolidasi ke dalam melalui penguatan manajemen dan menjadi contoh seorang manajer yang profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu dikeluarkan juklak dan juknis dari Perda Kabupaten Belitung Nomor 1 Tahun 2005 sehingga implementasi di lapangan semakin jelas baik bagi dinas terkait maupun bagi para Camat yang menerima sebagian kewenangan dari bupati. - Hendaknya susunan dan jumlah unit dalam struktur organisasi kecamatan yang ada ditentukan setelah melalui analisa tugas dari beban kerja yang harus dilaksanakan oleh kecamatan dan dengan 	<ul style="list-style-type: none"> - perlunya dilakukan restrukturisasi guna menghasilkan desain struktur kelembagaan pemerintah kecamatan Kemang yang representatif sesuai dengan kedudukan, fungsi dan tugas yang diemban sebagaimana dikehendaki oleh UU Nomor 22/1999. - perubahan struktur kelembagaan pemerintahan kecamatan tersebut harus diikuti dengan penataan sistem imbalan yang adil dan transparan, serta didukung oleh budaya

		<p>memperhatikan kemampuan sdm yang ada..</p> <ul style="list-style-type: none"> - Perlunya perubahan pemahaman bahwa kewenangan yang diberikan kepada camat adalah merupakan sumber kekuasaan dan sumber pendapatan. - Perlunya peningkatan anggaran, fasilitas dan pengembangan sumber daya manusia di ketiga kecamatan agar organisasi kecamatan dapat melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya dengan lebih optimal. 	organisasi yang kondusif.
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------

II. TINJAUAN LITERATUR

A. Desentralisasi

Terdapat berbagai macam pengertian tentang desentralisasi. Koswara (1996) mengatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan sebagian wewenang dan tanggung jawab urusan-urusan yang semula merupakan urusan pemerintah pusat kepada badan/lembaga daerah.⁵

Bryant (1987) secara lebih detail menjelaskan bahwa desentralisasi mempunyai dua bentuk yaitu desentralisasi yang bersifat politik dan bersifat administratif. Yang bersifat politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada badan pemerintahan lokal dan regional. Sedangkan desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya bervariasi mulai dari penetapan peraturan yang bersifat pro forma sampai pada putusan yang bersifat substansial.⁶

Hampir senada dengan pendapat *Bryant* di atas, *Smith* mengatakan desentralisasi adalah sebuah kondisi diperlukan untuk pembangunan sosial, ekonomi dan politik. Banyak negara harus merespons tuntutan politik setempat akan adanya otonomi yang luas. Negara sulit untuk mengabaikan *public hostility* terhadap sentralisasi dan uniformitas.

⁵E. Koswara, "Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat" , dikutip dalam SH Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005), hal.. 60-61

⁶Dikutip dari Sarundajang, *ibid*, hal. 50

Akibatnya desentralisasi mungkin dapat digunakan untuk menghadapi gerakan separatis. Apakah desentralisasi merupakan sebuah respons yang cukup memadai terhadap tuntutan-tuntutan ekonomi, akan sangat tergantung kepada seberapa ekstrem tuntutan tersebut dan derajat *represiveness* (kekerasan) negara di masa lampau.⁷

Sementara *Liang Gie* mengemukakan beberapa alasan dianutnya desentralisasi adalah:⁸ 1) dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani. (2) desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri untuk menggunakan hak-hak demokrasi. (3) dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, desentralisasi bertujuan untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. (4) Dari sudut kultural, desentralisasi bertujuan agar perhatian sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, kebudayaan dan latar belakang sejarah. (5) Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Surianingrat mengatakan terdapat dua macam desentralisasi yaitu desentralisasi jabatan yaitu pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Desentralisasi jenis ini disebut juga dengan dekonsentrasi.⁹ Jenis kedua adalah desentralisasi kenegaraan yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Rakyat mempunyai kesempatan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desentralisasi kenegaraan dibagi lagi menjadi desentralisasi teritorial (untuk mengatur daerahnya sendiri) dan desentralisasi fungsional (mengatur dan mengurus fungsi tertentu).¹⁰ Desentralisasi teritorial melahirkan birokrasi atas dasar wilayah yang bersifat multi purposes (mempunyai

⁷B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, (London: George Allen & Unwin, 1985), hal. 4

⁸Dikutip dari Sarundajang, *op.cit*, hal 53

⁹ Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta: Aksara Baru, 1980, hal. 28

¹⁰ *Ibid*, hal. 28-29

tujuan ganda), sedangkan desentralisasi fungsional akan melahirkan birokrasi atas dasar fungsi yang bersifat *single purpose*.¹¹

Asas desentralisasi diperlukan karena negara merupakan sebuah organisasi yang besar dan sangat rumit sehingga tidak mungkin dapat sepenuhnya menyelenggarakan berbagai fungsinya sendiri. Secara teoritis dan empiris, negara selalu menganut asas sentralisasi dan desentralisasi secara kontinum, tidak dikotomis.¹² Suatu organisasi tidak dapat memilih salah satu diantara kedua alternatif tersebut. Tetapi harus dipilih alternatif ketiga yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Sentralisasi berperan untuk menciptakan keseragaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi, sedangkan desentralisasi berperan untuk menciptakan keberagaman dalam penyelenggaraan berbagai fungsi organisasi sesuai dengan keberagaman kondisi masyarakat.¹³

Dengan demikian, sentralisasi dan desentralisasi tidak dapat ditetapkan sebagai proses yang berjalan satu arah dengan satu tujuan pasti. Tetapi kedua istilah tersebut menyangkut masalah perimbangan. Peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan dua hal yang dibutuhkan. Di banyak negara, termasuk Indonesia, pemerintah pusat mempunyai sumber daya baik manajerial, kecakapan lebih dalam interaksi dengan dunia luar serta legitimasi politik yang lebih besar untuk mempengaruhi masyarakat.¹⁴

Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, kemampuan politik dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, memberikan/menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan.¹⁵ Di Indonesia, prinsip-prinsip demokrasi lokal (akuntabilitas, transparansi, representasi dan partisipasi) tertuang secara gamblang dalam

¹¹Irfan Ridwan, "Lembaga Kecamatan: Quo Vadis?", Jurnal Bisnis dan Birokrasi, Vol. X/No.1/Januari/2002: iv.

¹²Bhenyamin Hoessein, *et.al*, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, FISIP UI, 2005), hal. 20-21.

¹³Bhenyamin Hoessein, "Penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999 Menurut Konsepsi Otonomi Daerah Hasil Amandemen UUD 1945", (Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Jakarta, 2003), hal. 63.

¹⁴*ibid.*, hal. 63

¹⁵*ibid.*, hal. 4.

kerangka regulasi, yang semua itu dimaksudkan sebagai fondasi bagi pencapaian tujuan normatif desentralisasi, yakni kesejahteraan rakyat.

Desentralisasi secara ekonomis dianggap mampu meningkatkan efisiensi. Ia dapat mengurangi biaya, meningkatkan output, dan sumber daya manusia yang ada dapat dimanfaatkan secara lebih efektif.¹⁶ Dalam interpretasi ekonomi desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik. Manfaat yang bisa dipetik dari *local government* dalam perspektif ini meliputi: pertama, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.¹⁷

Kedua, *local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). *Demand* dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi

¹⁶*ibid*, hal. 5

¹⁷Antoft & Novack, *Grassroots Democracy: Local Government in The Maritimes*, Nova Scotia, 1998 dalam Khairul Muluk, "Desentralisasi Teori, Cakupan dan Elemen", (makalah dimuat dalam Jurnal Administrasi Negara Volume II Nomor 2 Maret 2002), hal. 58.

fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik.¹⁸

Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya.¹⁹

Terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan desentralisasi menurut Nellis Rodinelli dan Cheema yaitu :²⁰

1. Besarnya dukungan yang diberikan oleh pimpinan-pimpinan politik, birokrat di tingkat pusat terhadap kebijakan desentralisasi melalui pendelegasian/penyerahan wewenang;
2. Bagaimana kebijakan dan program yang didelegasikan dapat mendukung pelaksanaan desentralisasi terutama guna pengambilan keputusan dan administrasi;
3. Bagaimana perilaku, sikap, dan budaya birokrasi mendukung terhadap proses desentralisasi khususnya dalam pengambilan keputusan dan administrasi
4. Bagaimana dukungan yang memadai dari keuangan, personil dan sumber daya lainnya terhadap desentralisasi

Kelebihan desentralisasi menurut Het veld adalah sebagai berikut :²¹

1. Desentralisasi memberikan penilaian yang lebih tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam

¹⁸ *ibid*, hal. 58.

¹⁹ *ibid*, hal. 58-59.

²⁰ Rodinelli dkk, *Decentralization in Development Countries*, The World Bank, 1984, hal. 46-

²¹ Surianingrat, *op.cit.*, hal. 5

2. Desentralisasi akan meringankan beban pemerintah karena pemerintah tidak mungkin mengenal semua kebutuhan setempat dan tidak mungkin dapat memenuhi kebutuhan tersebut dengan sebaik-baiknya.
3. Desentralisasi akan menghindarkan kemampuan yang melampaui batas dari ebban yang harus ditanggung oleh pemerintah pusat
4. Dalam desentralisasi, unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam lingkup yang lebih sempit seseorang mempunyai peluang mempergunakan pengaruhnya daripada dalam masyarakat yang luas
5. Masyarakat dapat turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga tidak hanya menjadi obyek saja
6. Desentralisasi dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tingkah laku pemerintah, sehingga pelayanan yang diberikan oleh pemerintah lebih berdaya guna dan berhasil guna.

B. Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Desentralisasi teritorial (seperti telah diterangkan di atas) mengakibatkan munculnya otonomi bagi daerah yang menerima penyerahan urusan tersebut. Dari segi sistem, terdapat 3 (tiga) jenis otonomi yaitu:²² pertama, sistem otonomi materiil: apa yang menjadi urusan rumah tangga daerah diperinci dengan tegas dan pasti dan batasannya juga tegas. Kedua, sistem otonomi formil: urusan yang menjadi urusan daerah tidak dibatasi dan tidak tegas batasannya. Daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya untuk kemajuan dan perkembangan daerah. Hanya daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Ketiga, sistem otonomi riil : sistem kombinasi tanpa melepaskan prinsip sistem otonomi formil. Pemerintah pusat menentukan urusan-urusan yang menjadi pangkal untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang dapat berubah sesuai kesanggupan dan kemampuan daerah.

²² Bayu Surianingrat, *op.cit*, hal. 29

Terdapat beberapa varian struktur pemerintah daerah dilihat dari besarnya kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Varian-varian tersebut adalah:²³

1. Comprehensive Local Government System

Dalam sistem ini, sebagian besar urusan pemerintah pada tingkat daerah diserahkan dan dikelola sepenuhnya oleh pemerintah daerah, baik urusan tersebut termasuk kewenangan otonomi daerah maupun kewenangan daerah, dengan kemungkinan ditunjang oleh pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah melaksanakan beberapa fungsi sesuai dengan ketentuan undang-undang serta melaksanakan fungsi-fungsi lainnya yang bersifat memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, atas nama departemen atau pemerintah pusat.

2. Partnership Local Government System

Dalam sistem ini, beberapa fungsi tertentu yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dilakukan oleh unit pelaksana kantor pusat. dan urusan pelayanan lain dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemda melaksanakan fungsi tersebut dengan mandiri, serta dapat melakukan beberapa tugas lain atas nama dan di bawah supervisi teknik dari departemen pusat.

3. Dual System of Local Government

Dalam sistem ini, departemen di pusat secara langsung melakukan tugas pemerintah daerah dan tidak membentuk unit pelaksana. Pemerintah daerah lebih bersifat sebagai alat *political decentralization* daripada alat peningkatan pembangunan sosial ekonomi. Akibatnya pemda tidak dapat dengan leluasa menyelenggarakan urusan rumah tangganya agar dapat memacu pembangunan yang komprehensif. Pemda hanya diperlukan untuk mempercepat proses pencapaian tujuan pemerintah pusat secara sepihak.

4. Integrated Administrative System

Dalam sistem ini, semua badan pemerintah pusat langsung melakukan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat, dimana kepala wilayah bertanggung jawab sebagai koordinator bagi unit pelaksana termasuk *technical agencies* dari pemda. Peran pemda untuk dapat mengontrol kinerja pemerintah sangat kecil karena semua kegiatan pemerintah berada di bawah koordinasi wilayah.

Menurut Hoessein, merujuk PBB, dilihat dari *context* dan *content*-nya, konsep *local government* mengandung tiga arti. Pertama adalah *local government* dalam arti pemerintah lokal. Dalam arti ini, penggunaan istilah *local government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority*.²⁴ Pada arti ini, *local government* mengacu pada organ.

Kedua, *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Dengan demikian, *local government* lebih mengacu pada fungsi.

²³ Sarundajang, 2005, *op.cit*, hal. 29-31

²⁴United Nations, *Decentralization for National and Local Development*. 1962, dalam Bhenyamin Hoessein, 2003, *op.cit*, hal. 70.

Yang ketiga *local government* berarti daerah otonom. PBB memberikan definisi hal ini sebagai *a political subdivision of a nation (or, in a federal system, a state) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the powers to impose taxes or to extract labour for prescribed purposes. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected.*²⁵

Otonomi daerah sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan pada dasarnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan nasional secara keseluruhan dalam upaya untuk lebih mendekati pada pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Rasyid²⁶ menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak yang diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya disesuaikan dengan keadaan, kemampuan dan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

Otonomi daerah juga diartikan sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom yang berarti memberikan kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya, untuk mengurus kepentingan umum (penduduk). Sedangkan otonomi berarti kekuasaan untuk bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan kepada inisiatif sendiri.

Penyelenggaraan otonomi daerah adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Keserasian dan keselarasan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara otonom selaras dengan kebutuhan masyarakat adalah merupakan landasan bagi terwujudnya pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah perlu didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai serta pendanaan yang harus tersedia untuk menjalankan otonomi tersebut.

²⁵ *Ibid*, hal. 70.

²⁶ Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, 1997 : 101

Struktur organisasi pemerintah daerah otonom disesuaikan dengan urusan dan kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya. Hal ini dilakukan melalui pembagian tugas yang jelas, penyederhanaan mekanisme tugas dan penyederhanaan system penyelesaian pelaksanaan tugas.

C. Teori Kelembagaan

Agar dapat mencapai tujuannya secara berhasil guna dan berdaya guna, suatu organisasi perlu menerapkan asas-asas tertentu dalam mengorganisasikan kelembagaannya. Asas-asas kelembagaan yang perlu dipertimbangkan dalam suatu organisasi pemerintah adalah: ²⁷ (1) asas pembagian tugas: setiap tugas di lingkungan aparatur (baik tugas umum pemerintahan maupun pembangunan) perlu dibagi habis dalam tugas bagian, divisi dan seksi, sehingga dapat dijamin selalu ada tanggung jawab dalam penyelenggaraan tugas-tugas tersebut. Perlu ada perumusan tugas yang jelas sehingga dapat dicegah terjadinya duplikasi, benturan dan kekaburan. (2) asas fungsionalisasi: dalam pelaksanaan tugas harus ada suatu instansi yang secara fungsional paling bertanggung jawab atas suatu tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pada gilirannya asas ini akan menentukan mekanisme koordinasi dalam arti instansi atau satuan kerja yang secara fungsional paling bertanggung jawab berkewajiban untuk memprakarsainya. (3) asas koordinasi: menekankan agar dalam penyusunan kelembagaan memungkinkan terwujudnya koordinasi mantap dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. (4) asas kesinambungan: mengharuskan adanya institusionalisasi dalam pelaksanaan, dalam arti bahwa tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus berjalan secara terus menerus sesuai dengan kebijaksanaan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung pada diri pejabat/pegawai tertentu. (5) asas keluwesan: menghendaki agar organisasi selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan keadaan sehingga dapat dihindari kekakuan dalam pelaksanaan tugasnya. (6) asas akordion: menentukan bahwa organisasi dapat berkembang atau mengecil sesuai dengan tuntutan tugas dan beban kerjanya. Namun pengembangan/penciutan suatu organisasi tidak boleh menghilangkan fungsi yang ada. (7) asas pendelegasian wewenang: menentukan tugas yang perlu didelegasikan dan tugas yang harus dipegang pimpinan. Setiap unit yang menerima pelimpahan harus

²⁷Tri Widodo Oetomo, *Perilaku Organisasi*, bahan ajar, tidak dipublikasikan. hal. 19-20

mampu melaksanakan wewenang dan tugas yang dilimpahkan. (8) asas rentang kendali: dalam menentukan jumlah satuan organisasi, harus diperhitungkan secara rasional mengingat terbatasnya kemampuan seorang pimpinan dalam mengendalikan bawahannya. (9) asas jalur dan staf: terdapat kejelasan antara tugas pokok dan penunjang, sehingga dalam kelembagaan aparatur pemerintahan digunakan asas jalur dan staf. Asas ini menentukan bahwa penyusunan organisasi perlu dibedakan antara satuan organisasi yang melaksanakan tugas pokok instansi dengan satuan yang melaksanakan tugas penunjang. (10) asas kejelasan dalam pembaganan: mengharuskan setiap organisasi menggambarkan susunan organisasinya dalam bentuk bagan, agar setiap pihak yang berkepentingan dapat segera memahami kedudukan dan hubungan dari setiap satuan organisasi yang ada.

D. Teori Pendelegasian Wewenang

Strauss dan Sayles mengemukakan beberapa manfaat dari pendelegasian wewenang. Diantaranya adalah pendelegasian akan memberikan rasa kebebasan pribadi pada para bawahan, memberikan motivasi kepada para bawahan dalam suatu organisasi.²⁸

Manfaat lain dari pendelegasian wewenang adalah pemimpin akan fokus pada tugas-tugas pokoknya saja, setiap pejabat dari pucuk pimpinan sampai level yang paling rendah memiliki wewenang tertentu dalam bidang tugas masing-masing sehingga keputusan dapat diambil lebih cepat, tiap pekerjaan dapat diselesaikan pada jenjang yang tepat, inisiatif dan tanggung jawab dapat diperbesar serta merupakan ajang latihan bagi para pejabat apabila kelak mereka menduduki jabatan yang lebih tinggi.²⁹ Sedangkan wewenang (*authority*) merupakan kunci dari pekerjaan seorang pemimpin. Arti sebenarnya dari seorang pemimpin dalam sebuah organisasi dan hubungannya dengan orang lain pada organisasi tersebut terlihat pada wewenang yang dimilikinya. Jadi wewenang adalah kekuasaan menggunakan sumber daya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.

Pelimpahan wewenang mempunyai tiga unsur, yaitu:

²⁸ Strauss & Sayles, *Manajemen Personalia*, dikutip dalam Josef Riwo Kaho, op.cit., hal. 245.

²⁹ *Ibid*, hal. 246.

- a. Wewenang (*authority*)
- b. Tanggung jawab (*responsibility*)
- c. Pertanggung jawaban (*accountability*)

Apabila suatu wewenang telah didelegasikan/dilimpahkan kepada bawahan berarti si bawahan telah mempunyai wewenang dan sekaligus tanggung jawab dan pertanggung jawaban terhadap hasil dari pendelegasian/pelimpahan daripada wewenang tersebut. Hal ini jika dikaitkan dengan peranan camat di era otonomi daerah berarti bahwa dengan pendelegasian sebagian kewenangan yang diberikan kepada camat berarti bahwa camat juga mendapatkan limpahan tanggung jawab dan harus mempertanggung jawabkan kewenangan yang diberikan kepada camat tersebut.

Dalam sebuah organisasi termasuk dalam organisasi pemerintahan, selalu harus terdapat pendelegasian wewenang. Hal ini terutama disebabkan karena beberapa keterbatasan dari pimpinan organisasi tersebut dalam melaksanakan aktivitas.

Keterbatasan yang dimiliki oleh seorang pemimpin meliputi :

a) *Span of time*

Terbatasnya waktu yang dimiliki oleh seorang pemimpin untuk mengerjakan dan mengawasi sebuah aktivitas.

b) *Span of attention.*

Terbatasnya perhatian seorang pemimpin terhadap sebuah aktivitas. Otak seorang pemimpin mempunyai keterbatasan kapasitas pada saat harus memikirkan beberapa aktivitas dalam waktu bersamaan dan dalam waktu tertentu.

c) *Span of personality and energy.*

Terbatasnya kepribadian dan tenaga seorang pemimpin untuk memimpin sejumlah bawahan dengan efektif dan juga untuk mempengaruhi bawahan secara pribadi maupun kolektif.

d) *Span of knowledge.*

Terbatasnya kemampuan seorang pemimpin untuk memimpin pengetahuan bawahannya maupun pengetahuannya tentang sebuah aktivitas.

e) *Span of management.*

Terbatasnya kemampuan seseorang untuk memimpin sejumlah bawahan.

Agar pendelegasian wewenang dapat berjalan dengan lancar maka seorang pemimpin harus mempunyai sikap sebagai berikut :

a) *Personal receptiveness.*

Seorang pemimpin harus bersedia memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengemukakan gagasan dan pendapat-pendapatnya.

b) *Willingness to let go.*

Seorang pemimpin harus bersedia dan sepenuh hati melepaskan wewenang kepada bawahannya.

c) *Wilingness to let other make mistake.*

Seorang pemimpin harus bijaksana dalam mengawasi kewenangan yang telah dilimpahkan kepada aparat dibawahnya. Pengawasan yang dilakukan dengan tidak bijaksana justru akan membuat pelimpahan kewenangan menjadi tidak efektif dalam pelaksanaannya.

d) *Wilingness to trust subordinate.*

Pendelegasian wewenang berjalan efektif jika pemimpin organisasi telah mempercayai bawahannya dan menganggap bawahannya telah matang dan mampu melaksanakan aktivitas yang dipercayakan kepadanya.

e) *Wilingness to establish and exercise broad control.*

Seorang pemimpin harus bersedia melatih dan mengawasi bawahannya secara luas. Dengan demikian pemberian pendidikan dalam bentuk latihan dan sistem pengawasan dapat dipergunakan sebagai alat untuk melaksanakan pendelegasian wewenang yang efektif.

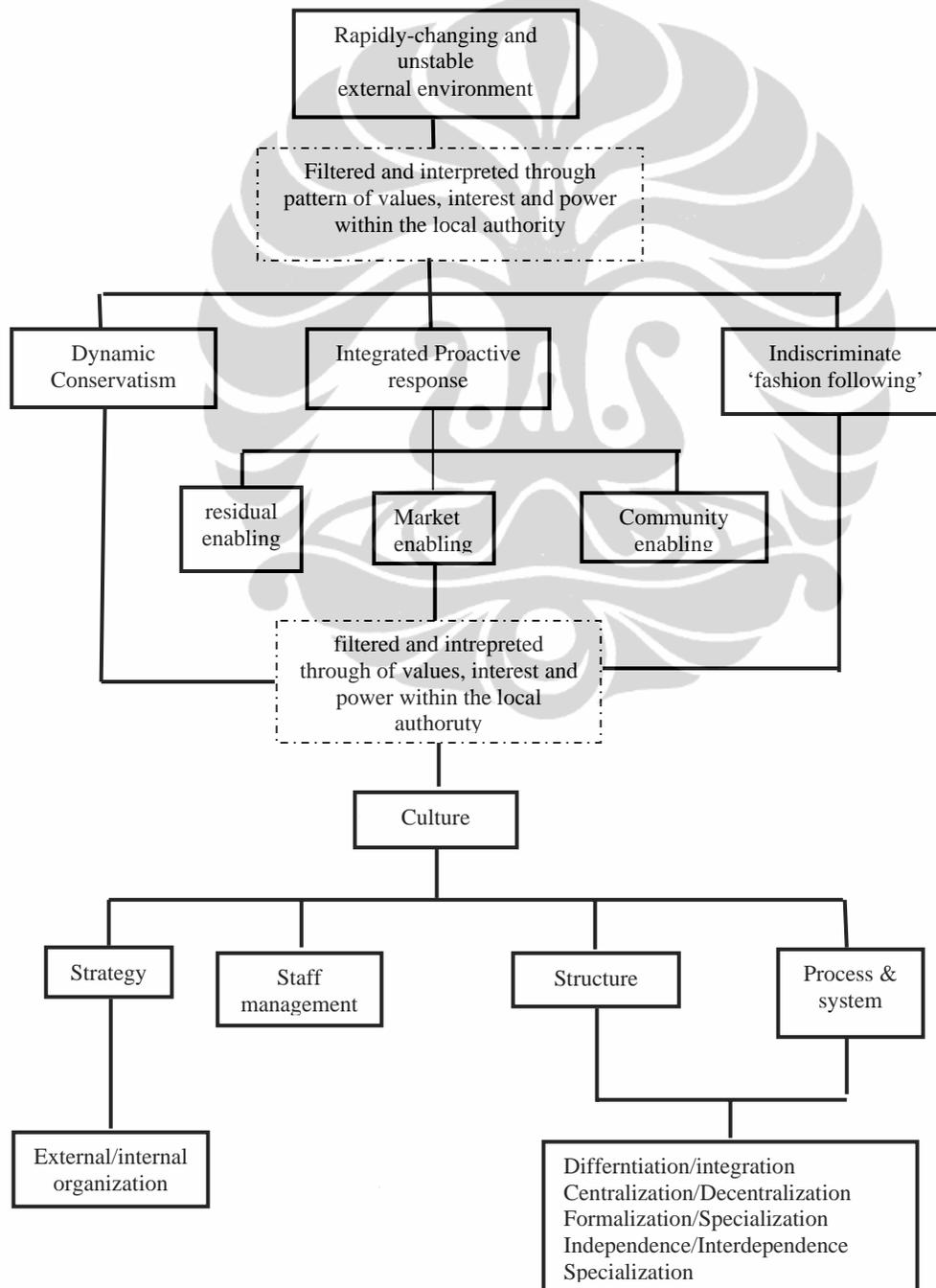
Berikut adalah kerangka yang diharapkan dapat terjadi dalam suatu organisasi yang menjalankan proses pendelegasian wewenang dengan efektif. Dalam suatu organisasi

pemerintahan, hasil akhir dari proses pendelegasian wewenang dapat dilihat dari terjadinya perubahan dalam organisasi pemerintahan tersebut apakah menjadi suatu organisasi yang sentralistik atau desentralistik.

KERANGKA KERJA

PERUBAHAN ORGANISASI DAN MANAJEMEN DI TINGKAT LOKAL

Sumber : Leach, Stewart dan Walsh dalam "The Changing Organisation and Management of Local Government", hal. 12.



E. Pendelegasian Wewenang Kepada Kecamatan

Jenis-jenis kewenangan yang dapat didelegasikan kepada camat dapat dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) macam yaitu kewenangan perijinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, pengumpulan data dan penyampaian informasi dan kewenangan penyelenggaraan.

Dikaitkan dengan pendelegasian sebagian kewenangan pemerintahan Bupati/Walikota kepada camat, dapat dibedakan adanya dua pola yaitu :

1. Pola seragam
2. Pola beranekaragam.

Pendelegasian dengan pola seragam yaitu mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada camat secara seragam tanpa melihat karakteristik wilayah dan penduduknya. Pola ini dapat digunakan untuk kecamatan yang wilayah dan penduduknya relatif homogen. Pola pendelegasian secara seragam memiliki kelebihan dan kekurangan sebagai berikut:

Kelebihan Pola Pendelegasian Kewenangan Secara Seragam

- a. Relatif lebih mudah membuatnya;
- b. Relatif lebih mudah dalam pengaturan dan pengendaliannya;
- c. Relatif lebih mudah dalam pembinaan personil, penentuan anggaran dan logistik.

Kekurangan Pola Pendelegasian Kewenangan Secara Seragam

- a. Kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat;
- b. Penyediaan personil, anggaran dan logistik tidak sesuai dengan kebutuhan nyata kantor camat sehingga sulit untuk mencapai efektivitas dan efisiensi.
- c. Sulit untuk mengukur kinerja organisasi secara obyektif.

Pendelegasian dengan pola beranekaragam yaitu mendelegasikan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota kepada camat dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan penduduk masing-masing kecamatan. Pada pola ini ada dua macam kewenangan yang dapat didelegasikan yakni kewenangan generik, yakni

kewenangan yang sama untuk semua kecamatan, serta kewenangan kondisional yaitu kewenangan yang sesuai dengan kondisi wilayah dan penduduknya.

F. Teori Pelayanan

Lonsdale dan Enyedi mengartikan pelayanan sebagai upaya untuk memberikan suatu hal yang berguna kepada seseorang dengan cara membuat hal yang berguna tersebut tersedia bagi mereka. Sedangkan pelayanan publik diartikan sebagai sesuatu yang tersedia bagi semua orang, termasuk didalamnya hal-hal yang tidak semua orang dapat memenuhinya misalnya orang harus bertindak secara kolektif untuk dapat memenuhinya.³⁰

Kotler mengatakan bahwa dalam pelayanan (*service*) mempunyai empat karakteristik di dalamnya yaitu:³¹

1. *Intangibility*: pelayanan yang mempunyai sifat yang tidak berwujud sehingga tidak dapat dirasakan dan dinikmati sebelum pelayanan tersebut dibeli oleh konsumen.
2. *Inseparability*: pelayanan yang dihasilkan dapat dinikmati dalam waktu bersamaan dan bila diserahkan kepada pihak lain akan tetap menjadi bagian dari jasa tersebut.
3. *Variability*: pelayanan selalu mengalami perubahan tergantung dari siapa penyedia dan penerima layanan tersebut serta kondisi dimana pelayanan tersebut diberikan.
4. *Perishability*: ketahanan suatu pelayanan tergantung dari situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor.

Lovelock mengemukakan delapan suplemen yang dikatakan sebagai *the eight flowers of services*. Menurut Lovelock, suatu produk bila ditambah dengan pelayanan (*service*) akan menghasilkan suatu kekuatan yang memberikan manfaat pada perusahaan dalam meraih profit bahkan untuk menghadapi persaingan. Walaupun antara organisasi

³⁰Soesilo Zauhar, "Administrasi Pelayanan Publik: Sebuah Perbincangan Awal", (makalah dalam Jurnal Administrasi Negara Vol. I, No. 2, Maret 2001), hal. 5.

³¹Muh. Irfan Islamy, "Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara", (makalah dalam Jurnal Administrasi Negara Vol. II, No. 1, September 2001), hal. 17.

satu dengan yang lainnya mempunyai produk yang berbeda akan tetapi pada dasarnya suplemen pelayanan dalam setiap perusahaan memiliki kesamaan.³²

Suplemen pelayanan tersebut oleh Lovelock digambarkan dengan diagram bunga yang mempunyai delapan kelopak yang menggambarkan kedelapan suplemen pelayanan tersebut. Lovelock menjulukinya sebagai "*The Flower of Services*". Rangkaian kelopak itu adalah sebagai berikut:³³

- a. *Information*: Proses suatu pelayanan yang berkualitas dimulai dari suplemen informasi dari produk dan jasa yang diperlukan konsumen. Seorang konsumen akan menanyakan kepada penjual tentang apa, bagaimana, berapa, kepada siapa, dimana diperoleh dan berapa lama memperoleh barang dan jasa yang diinginkannya. Penyediaan saluran informasi yang langsung memberikan kemudahan dalam rangka menjawab keingintahuan konsumen tersebut adalah penting. Absennya saluran informasi pada *petal* ini akan membuat minat pembeli menjadi surut.
- b. *Consultation*: Setelah memperoleh informasi yang diinginkan, biasanya konsumen akan membuat suatu keputusan, yaitu membeli atau tidak membeli. Didalam proses memutuskan ini, acapkali diperlukan pihak-pihak yang dapat diajak berkonsultasi baik menyangkut masalah teknis, administrasi, harga, hingga pada kualitas barang dan manfaatnya. Untuk mengantisipasi titik kritis yang kedua ini, para penjual harus menyiapkan sarananya, menyangkut materi konsultasi, tempat konsultasi personil konsultan, dan waktu untuk melakukan konsultasi secara cuma-cuma.
- c. *Ordertaking*: Keyakinan yang diperoleh konsumen melalui konsultasi akan menggiring pada tindakan untuk memesan produk yang diinginkannya. Penilaian pembeli pada titik ini adalah ditekankannya pada kualitas pelayanan yang mengacu pada kemudahan pengisian aplikasi maupun administrasi pemesanan barang yang tidak berbelit-belit, fleksibel, biaya murah, syarat-syarat ringan dan kemudahan memesan melalui saluran telephon/fax dan sebagainya.

³²Christopher Lovelock, *Product Plus*, Mc Graw-Hill, New York, 1994. Dikutip dalam Bappenas, *Laporan Akhir Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*, < [http:// aparaturnegara.bappenas.go.id](http://aparaturnegara.bappenas.go.id)>, hal. 50.

³³*ibid*, hal. 51-52

- d. *Hospitality: Customer* yang berurusan langsung ke tempat transaksi akan memberikan penilaian terhadap sikap ramah dan sopan dari para karyawan, ruang tunggu yang nyaman, kafe untuk makanan dan minuman hingga tersedianya wc/toilet yang bersih.
- e. *Caretaking: Variasi background customer* yang berbeda-beda akan menuntut pelayanan yang berbeda-beda pula.
- f. *Exceptions: Beberapa customer* kadang-kadang menginginkan pengecualian kualitas pelayanan.
- g. *Billing: Titik rawan* ketujuh berada pada administrasi pembayaran. Penjual harus memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi pembayaran, apakah itu menyangkut daftar isian formulir transaksi, mekanisme pembayaran, hingga keakuratan penghitungan rekening tagihan.
- h. *Payment: Pada ujung pelayanan* harus disediakan fasilitas pembayaran berdasarkan pada keinginan pelanggan,. Dapat saja berupa *self service* payment setiap penggunaan koin atau uang receh pada telepon umum, melalui LLLG atau transfer bank melalui *credit card*, debit langsung pada rekening pelanggan di bank, hingga tagihan di rumah.

Terdapat sepuluh karakteristik pelayanan yang diinginkan oleh pelanggan yang diperlukan dalam upaya memperbaiki kualitas pelayanan, yaitu a. ketepatan waktu pelayanan, b. akurasi pelayanan, c. kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, d. tanggung jawab berkaitan dengan penanganan keluhan pelanggan, e. kelengkapan dan ketersediaan sarana pendukung layanan, f. kemudahan untuk mendapatkan pelayanan, g. variasi model layanan terkait dengan inovasi dalam memberikan layanan, h. pelayanan yang bersifat pribadi terkait dengan fleksibilitas, i. kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, dan j. atribut pendukung pelayanan.³⁴

Selama ini terdapat kecenderungan bahwa penentuan kualitas pelayanan publik adalah sangat ditentukan oleh pemerintah atau lembaga yang memberikan pelayanan (provider), bukan ditentukan secara bersama-sama antara provider dengan *user*,

³⁴Vincent Gaspersz, *Manajemen Kualitas dalam Industri Jasa*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hal. 2-3.

customer, client, atau citizen sebagai komunitas masyarakat pengguna jasa pelayanan; sebagai pencerminan demokrasi dan kemandirian. Konsep peningkatan kualitas pelayanan secara terus menerus diperlukan karena adanya tiga asumsi yaitu: 1. Masyarakat adalah personalitas historis yang menyatu dengan negara bangsa (*nation state*), bekerja dan dilayani melalui rancangan - rancangan, memiliki tradisi dan adat istiadat yang beraneka ragam, sehingga dalam masyarakat yang demikian selalu terjadi dinamika dan perubahan, 2. Masyarakat dalam jangka panjang akan membutuhkan pengorganisasiandirinya sendiri untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa secara optimal. Terjadi pergeseran dari keadaan yang kurang/belum optimal ke keadaan optimal, 3. Keadaan yang optimal akan terpenuhi apabila terjadi aktivitas pengelolaan sumberdaya yang dapat meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mewujudkan keadaan yang lebih sejahtera ³⁵

Terkait dengan pemberian pelayanan publik yang berkualitas dari pemerintah daerah bagi masyarakatnya, Burns, Hambleton, Hogget ³⁶ mengemukakan tentang konsep "*new ideas about the nature of good management in local government*", yaitu:

"1. From an emphasis on hierarchial decision making to an approach stressing delegation and personal responsibility. 2. From a stress on the quantity of service provided to a concern for issues of quality. 3. From a preoccupation with the service provider to a user orientation. 4. From a tendency to dwell on internal procedures to a concern for outcomes. 5. From an emphasis on professional judgement to an approach emphasising the management of contracts and trading relationships within an internal market; and 6. From a culture that values stability and uniformity to one that cherishes innovation and diversity."

Dari sisi konstitusi dan politik, pelayanan publik merupakan salah satu tujuan utama dibentuknya negara yaitu bagaimana membahagiakan rakyat. Pelayanan publik merupakan bentuk konkrit dari pelaksanaan tugas negara untuk memberikan pelayanan kepada warga negaranya. Oleh karena itu, pelayanan publik yang diberikan harus bersifat partisipatif (memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan masukan, keluhan dan keberatan kepada instansi pemerintah yang menyelenggarakan layanan

³⁵Bambang Supriyono, "Kompetensi di Tingkat Operasional Dalam Pelayanan Publik di Perkotaan", (makalah dalam Jurnal Ilmiah Fakultas Ilmu Administrasi UNBRAW, Volume IV No. 1. 2003), hal. 8-9.

³⁶Danny Burns; Robin Hambleton; and Paul Hoggett, *The Politics of Decentralization Revitalizing Local Democracy*; (London.,McMillan, 1994 hal. xiv), dikutip dalam Bambang Supriyono, *ibid*, hal. 2-3.

tersebut).³⁷ Pelayanan Publik pemerintah kecamatan pun tidak terlepas dari faktor budaya organisasi yang terbentuk.

G. Teori Kepemimpinan

Sebelum melakukan pembahasan tentang peran camat sebagai pemimpin di kecamatan, terlebih dahulu akan dibahas tentang beberapa pengertian tentang kepemimpinan. Berikut adalah beberapa pendapat ahli yang memberikan definisi berdasarkan sudut pandang atau paradigmanya masing-masing: (a) Kepemimpinan didefinisikan secara luas sebagai proses mempengaruhi interpretasi mengenai peristiwa bagi pilihan sasaran, pengorganisasian dari aktivitas kerja untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut, motivasi dari para pengikut untuk mencapai sasaran, pemeliharaan hubungan kerjasama dan team work, serta perolehan dukungan dan kerjasama dari orang-orang yang berada di luar kelompok atau organisasi tersebut. (b) Pemimpin adalah pribadi yang memiliki kecakapan khusus, dengan atau tanpa pengangkatan resmi dapat mempengaruhi kelompok yang dipimpinnya, untuk melakukan usaha yang mengarah kepada sasaran-sasaran tertentu³⁸; (c) Kepemimpinan adalah kemampuan dan ketrampilan seseorang untuk menduduki suatu jabatan sebagai pimpinan satuan kerja untuk mempengaruhi perilaku orang lain terutama bawahannya, untuk berpikir ia telah memberikan sumbangsih nyata dalam pencapaian tujuan organisasi³⁹; (d) Kepemimpinan didefinisikan sebagai seperangkat proses yang terutama ditujukan untuk menciptakan organisasi atau menyesuaikannya dengan keadaan-keadaan yang telah jauh berubah.⁴⁰

Terdapat empat gaya kepemimpinan yang berkaitan dengan kesiapan bawahannya dalam melaksanakan tugas operasional yaitu:⁴¹

- a. memberitahukan (*telling*) merupakan tingkat gaya kepemimpinan yang sesuai jika bawahan tidak mampu dan tidak mau memikul tanggung jawab untuk melaksanakan

³⁷ Zauhar, *Op.cit.* hal. 11

³⁸ Kartini Kartono, *Pemimpin dan Kepemimpinan*, (Jakarta: CV Rajawali, 1994), hal. 34.

³⁹ Sondang P Siagian, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hal.

24

⁴⁰ John P. Kotter, *What Leaders Really Do?*, (London: Harvard Business School Press, 1995), hal. 25

⁴¹ Paul Hersey dan Ken Blanchard, *Management of Organizational Behaviour*, (New Jersey: Prentice Hall Inc Englewood Cliffs, 1982), hal. 180.

sesuatu. Pimpinan harus memerintah bawahannya tentang bagaimana, kapan dan dimana tugas harus dikerjakan. Terjadi komunikasi 1 arah.

- b. menjajakan (*selling*) merupakan tingkat kematangan rendah ke sedang. Gaya kepemimpinan ini sesuai jika bawahan tidak mampu tetapi mau memikul tanggung jawab untuk melakukan suatu tugas. Dalam hal ini pemimpin harus bersikap memerintah tetapi melalui dialog dua arah dan mendorong untuk melaksanakan saran-saran bawahannya.
- c. mengikutsertakan (*participating*) merupakan tingkat kematangan sedang ke tinggi. Gaya kepemimpinan ini jika bawahan mampu tetapi tidak mau melakukan hal-hal yang diinginkan oleh pemimpin. Ketidakmauan mereka karena kurang yakin atau kekhawatiran akan melakukan kesalahan dalam menjalankan tugasnya. Dalam hal ini pemimpin bertindak sebagai fasilitator dan pelatih, dengan sedikit arahan dan melibatkan bawahan. Pimpinan mengikutsertakan bawahannya dalam berbagai tanggung jawab pengambilan keputusan, peran pemimpin dalam gaya ini adalah memudahkan dan berkomunikasi.
- d. Mendelegasikan (*delegating*) merupakan tingkat kematangan tinggi. Gaya kepemimpinan ini sesuai jika bawahan mampu dan mau serta yakin dapat memikul tanggung jawab. Keterlibatan pemimpin semakin kecil, lebih banyak mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan tugas kepada bawahan. Bawahan diperkenankan melaksanakan sendiri pekerjaannya dan memutuskan tentang bagaimana, bilamana dan dimana pelaksanaan pekerjaan itu. Peran pemimpin lebih banyak memantau dan mengidentifikasi masalah

Kebutuhan akan kepemimpinan dengan model seperti yang telah disebutkan di atas, mendorong perlunya seorang pemimpin yang mampu mendorong anggotanya untuk meningkatkan kreativitas dalam melaksanakan pekerjaannya. Seorang pemimpin yang tidak hanya memberikan intervensi dan menghukum apabila melakukan kesalahan, tetapi memberikan stimulasi intelektual dalam membimbing anggotanya. Selain itu, kedewasaan pemimpin sangat dibutuhkan untuk menjadi panutan anggotanya dalam menjalankan visi-misi sebuah organisasi. Singkatnya, seorang pemimpin harus dapat mengubah budaya lama ke budaya baru yaitu budaya produktif untuk mencapai tujuan bersama.⁴²

⁴² *Ibid*, hal. 181

Kepemimpinan juga akan mempengaruhi budaya dan keefektifan organisasional. Apabila dicermati lebih lanjut hal tersebut mengarah pada kepemimpinan transformasional. Pada perspektif transformasional dijelaskan bagaimana para pemimpin dapat mengubah budaya dan struktur organisasi agar lebih konsisten dengan strategi-strategi manajemen untuk mencapai sasaran organisasional. Hal tersebut meliputi proses membangun komitmen terhadap sasaran organisasi dan memberi kepercayaan kepada para pengikut untuk mencapai sasaran tersebut.⁴³

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif yaitu penelitian yang dilakukan untuk memahami fenomena sosial dari pandangan pelakunya. Pengumpulan data dilakukan dengan observasi secara partisipatif, wawancara mendalam, dan metode lain yang bersifat deskriptif untuk mengungkapkan sebab dan proses terjadinya peristiwa yang dialami oleh subjek peneliti. Penelitian ini berusaha memahami secara personal dorongan dan keyakinan yang mendasari tindakan manusia.⁴⁴

Di pihak lain kualitas menunjuk pada segi alamiah yang dipertentangkan dengan kuantum atau jumlah tersebut. Atas dasar pertimbangan itulah maka kemudian penelitian kualitatif tampaknya diartikan sebagai penelitian yang tidak mengadakan perhitungan. Pemahaman yang demikian tidak selamanya benar, karena dalam perkembangannya ada juga penelitian kualitatif yang memerlukan bantuan angka-angka seperti untuk mendeskripsikan suatu fenomena maupun gejala yang diteliti.⁴⁵

Untuk menjaga obyektivitas dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan cara kerangka teori (alur berfikir) berdasarkan justifikasi yang logis dan dapat menggunakan konsep dan teori yang sudah ada, prosedur penelitian bersifat terbuka untuk umum dan

⁴³ *Ibid*, hal. 181

⁴⁴ Usman Husaini. *Metodologi Penelitian Sosial*, Buana Aksara, Bandung, 1996.

⁴⁵ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991.

dapat diperiksa oleh peneliti lain serta temuan penelitian dapat diteliti ulang oleh peneliti lain.⁴⁶

B. Jenis Penelitian

Berdasarkan tujuannya, jenis penelitian ini adalah penelitian *deskriptif*, yaitu penelitian yang bertujuan memberikan gambaran mengenai suatu gejala atau fenomena sosial.

C. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan datanya dilakukan dengan :

1. observasi dan studi lapangan

Penelitian dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung guna melihat permasalahan yang diteliti serta melakukan pencatatan yang dianggap relevan dengan masalah penelitian.

2. Studi kepustakaan

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mempelajari dan menelaah berbagai literatur untuk menghimpun pengetahuan mengenai permasalahan penelitian.

3. dokumentasi

Data untuk keperluan analisis penelitian diperoleh dari dokumen yang ada di kecamatan dan pihak terkait, dokumentasi yang ada di website dan dokumen lain yang relevan.

3. wawancara

Kegiatan memperoleh data langsung dari narasumber (camat, kepala dinas terkait, lurah/kepala desa dan aparat kecamatan) dengan melakukan wawancara secara mendalam (digunakan sebagai pedoman untuk mewawancarai sekretaris daerah, camat dan kepala dinas terkait, serta kepala kelurahan) dan model wawancara berstruktur (membuat semacam kuesioner yang ditujukan kepada aparat kelurahan)

⁴⁶ Azhar Kasim, *Qualitative Methodology 2*, Bahan ajar tidak dipublikasikan, 2006

C. Narasumber

Pihak-pihak yang akan dijadikan sebagai nara sumber dalam penelitian ini adalah:

1. Sekretaris Daerah Provinsi DKI Jakarta dilakukan karena camat di wilayah DKI Jakarta diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur, berdasarkan SK Gubernur dan Sekretaris Daerah Kota Bekasi. sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004, camat merupakan aparat daerah yang diangkat dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota, sehingga diperlukan wawancara dengan sekretaris daerah sebagai wakil kepala daerah untuk memperoleh gambaran tentang pelimpahan sebagian wewenang dari pemda kepada camat.
2. Sekretaris Daerah Kota Bekasi karena camat bertanggung jawab kepada walikota melalui Sekretaris Daerah Kota Bekasi
3. Camat Bekasi Selatan dan Camat Gambir: untuk memperoleh gambaran detail tentang bagaimana peran mereka di era berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 serta bagaimana peran mereka dalam menjadikan kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan dan bagaimana kecamatan membina hubungan dengan desa/lkelurahan di wilayahnya.
4. Kepala Dinas Terkait di wilayah Kodya Jakarta Pusat dan Kodya Bekasi: diperlukan agar dapat dianalisa kewenangan apa saja yang saat ini berada pada dinas terkait, kewenangan apa saja yang masih mungkin dilimpahkan kepada kecamatan serta bagaimana bentuk hubungan antara kecamatan dengan dinas terkait saat ini.
5. Aparat kecamatan di wilayah Kecamatan Bekasi Selatan dan Kecamatan Gambir, akan dilakukan secara sampling. Agar diperoleh gambaran tentang bagaimana kualitas pelayanan yang diberikan oleh kecamatan di mata aparat, akan digunakan wawancara berstruktur dan untuk memperoleh data lebih lanjut akan dilakukan wawancara secara mendalam.

D. Teknik Analisa Data

Data akan dianalisis dengan menggunakan teknik *deskriptif kualitatif* sesuai data dan fakta di lapangan. Data statistik hanya merupakan alat informasi biasa yang digunakan untuk mendukung argumentasi yang dikemukakan. Analisis data dalam pendekatan kualitatif bersifat interpretatif. Data yang berasal dari hasil *in depth interview*

dan hasil pengamatan akan diinterpretasikan, dicari keterkaitannya kemudian dibuat kesimpulan sementara. Sifat sementara ini berarti bahwa hasil akhir dari penelitian kualitatif harus bersifat terbuka untuk diverifikasi melalui penelitian sejenis.⁴⁷

Karena penelitian dilakukan untuk membandingkan kondisi di dua tempat yang berbeda, maka analisa akan dilakukan dengan menggunakan *comparative study*. Dengan menggunakan perbandingan akan dibandingkan hubungan koordinasi antara camat dengan dinas terkait di Kecamatan Bekasi Selatan dan Kecamatan Gambir serta bagaimana peran camat di kedua kecamatan tersebut dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik dari dinas terkait di wilayahnya. Dari hasil perbandingan tersebut akan diperoleh persamaan dan perbedaan dari kedua permasalahan diatas dan diharapkan akan diperoleh solusi terbaik dari permasalahan yang timbul di kedua wilayah tersebut dengan cara mengambil hal-hal yang baik dari dua wilayah yang dibandingkan.

Perbandingan dilakukan antara Kecamatan Gambir dengan Kecamatan Bekasi Selatan didasarkan pada perbedaan peraturan yang digunakan dalam hal pelimpahan wewenang kepada kecamatan. Di Kecamatan Gambir, pelimpahan wewenang kepada camat diberikan berdasarkan Peraturan Gubernur, sedangkan di kecamatan Bekasi Selatan didasarkan kepada Peraturan Walikota. Diharapkan akan dapat diperoleh dampak yang signifikan dari perbedaan peraturan ini.

Perbandingan antara dua kecamatan juga dilakukan berdasarkan tingkat kepadatan penduduk antara kedua kecamatan tersebut di atas. Berdasarkan data dari situs resmi kodya Jakarta Pusat diketahui luas wilayah kecamatan Gambir adalah 7.6 km² dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 23.337 kk.⁴⁸ Sementara di Bekasi Selatan, luas wilayahnya adalah 19.37 km² dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 38.784 kk.⁴⁹

Perbedaan besarnya kepadatan penduduk akan berdampak pada kualitas pelayanan yang diberikan. Sehingga dengan membandingkan antara kedua kecamatan ini diharapkan akan diperoleh gambaran tentang korelasi antara tingkat kepadatan penduduk

⁴⁷ William Lawrence Neuman, 2003, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approach*, Fifth Edition, Allyn and Bacon, hal. 14.

⁴⁸ data diambil dari <http://www.pusat.jakarta.go.id>.

⁴⁹ data diambil dari <http://www.kotabekasi.go.id>.

dengan jenis layanan dan kualitas layanan yang diberikan serta bagaimana peran camat di kedua wilayah tersebut berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan di wilayah kecamatan mereka.

Untuk meneliti peran camat dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh dinas terkait, peneliti mengambil Dinas Kependudukan dan Dinas Tata Ruang dan Pemukiman untuk melihat peran camat di Bekasi serta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan Dinas Tata Kota DKI Jakarta untuk kecamatan Gambir.

Pemilihan kedua instansi tersebut dilakukan dengan alasan dari sekian banyak sub seksi dinas yang ada di Kecamatan Bekasi Selatan dan Kecamatan Gambir, kedua dinas tersebut adalah yang paling dekat hubungannya serta paling besar kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian diharapkan akan dapat dilihat dengan jelas seberapa besar peran camat dalam peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan oleh kedua dinas tadi.

BAB III GAMBARAN UMUM KELEMBAGAAN KECAMATAN DAN DINAS TEKNIS TERKAIT

A. Sejarah Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Munculnya kecamatan dalam struktur pemerintahan di Indoensia tidak dapat dilepaskan dari berbagai kepentingan yang menyertai setiap proses perubahan undang-undang. Perubahan undang-undang selalu membawa implikasi terjadinya perubahan dalam struktur pemerintahan termasuk perubahan kedudukan dan fungsi kecamatan. Hal tersebut dapat dilihat substansi semua undang-undang tentang pemerintah daerah berikut ini :

1. Undang Undang No.1/ 1945⁵²

Undang-Undang ini dikeluarkan pada tanggal 23 Nopember 1945 dan merupakan UU Pemerintahan Daerah yang pertama setelah kemerdekaan. Undang-Undang tersebut didasarkan pasal 18 UUD 1945. Pada dasarnya pengaturan-pengaturan yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tersebut, meneruskan sistem yang diwariskan oleh Pemerintah Kolonial Belanda.

Sebuah Komite Nasional Daerah didirikan pada setiap level terkecuali di tingkat Propinsi. Komite tersebut bertindak selaku badan legislatif dan anggota-anggotanya diangkat oleh Pemerintah Pusat. Komite tersebut memilih lima orang dari anggotanya untuk bertindak selaku badan eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah untuk menjalankan roda pemerintahan daerah. Kepala Daerah menjalankan dua fungsi utama yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di daerah yang bersangkutan.

Sistem ini mencerminkan kehendak Pemerintah untuk menerapkan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dalam sistem pemerintahan daerah, namun penekanan lebih diberikan kepada prinsip dekonsentrasi. Hal tersebut terlihat dari dualisme fungsi yang diberikan kepada figur Kepala Daerah. Status Kepala Daerah adalah diangkat dan diambil dari Keanggotaan Komite. Walaupun terdapat Komite Daerah, mereka mempunyai

⁵²Dikutip dari www.forumpamong.or.id/made.htm

kewenangan yang terbatas karena status mereka yang diangkat oleh Pemerintah dan bukan dipilih.

2. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1948⁵³

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 yang dimaksudkan sebagai pengganti UU Nomor 1 Tahun 1945 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan semangat kebebasan setelah kemerdekaan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengatur mengenai daerah otonom dan sama sekali tidak menyinggung daerah administratif.

UU tersebut hanya mengakui 3 tingkatan daerah otonom yaitu Provinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan terakhir Desa atau Kota Kecil. Kekuasaan Eksekutif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan pemerintahan sehari-hari dijalankan oleh Dewan Pemerintahan Daerah (DPD). Kepala Daerah bertindak selaku Ketua DPD. Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah dari calon-calon yang diusulkan oleh DPRD.

DPD yang menjalankan urusan pemerintahan daerah bertanggung jawab kepada DPRD baik secara kolektif maupun sendiri-sendiri. Kondisi tersebut merupakan cerminan dari praktek demokrasi parlementer yang dianut pada masa tersebut. Pada sisi lain Kepala Daerah tetap menjalankan dwifungsi yaitu sebagai ketua DPD pada satu sisi dan sebagai wakil Pusat di daerah pada sisi yang lain. Sebagai alat Pusat, Kepala Daerah mengawasi DPRD dan DPD, sedangkan sebagai Ketua DPD, ia bertindak selaku wakil dari Daerah yang bersangkutan. Posisi ini bisa jadi menimbulkan dilema, manakala terdapat perbedaan antara kepentingan Daerah dan Pusat.

Terdapat 15 jenis urusan yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah tanpa melihat tingkatannya. Bahkan kota Kecil sebagai Pemerintah Daerah Tingkat III mempunyai urusan yang sama dengan urusan Pemerintah Daerah tingkat atasnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemberian otonomi mengesampingkan kemampuan riil dari pemerintah daerah. Keinginan memberikan otonomi lebih didasarkan kepada pertimbangan politis dibandingkan pertimbangan efisiensi dan efektifitas.

⁵³ Ibid

Walaupun UU Nomor 22 Tahun 1948 menyiratkan keinginan untuk memberikan aksentuasi pada prinsip desentralisasi, kebijaksanaan ini tetap belum cukup untuk melonggarkan kontrol pusat terhadap daerah. Ada dua alasan pokok kenapa pusat tetap mempertahankan kontrol yang kuat terhadap daerah yaitu :

Pertama, kebanyakan daerah pada masa tersebut masih dibawah kontrol Belanda yang ingin menjajah kembali Indonesia. Belanda telah merubah daerah-daerah yang didudukinya kembali menjadi negara-negara bagian dibawah sistem Federal. Sedangkan wilayah Republik Indonesia hanya terbatas pada Jawa Tengah, sebagian Sumatra, dan Kalimantan. UU Nomor 22 Tahun 1948 hanya berlaku pada wilayah Republik, sedangkan daerah-daerah dibawah sistem Federal diatur sistim Pemerintahan Daerahnya menurut UU Nomor 44 Tahun 1950.

Kedua, sistim pemerintahan negara Republik Indonesia pada waktu itu berdasarkan sistem Parlementer. Terjadi persaingan politik yang cukup sengit pada waktu itu dari berbagai partai politik yang pada dasarnya melemahkan persatuan Indonesia. Pemberian otonomi yang tinggi akan cenderung memicu gerakan separatisme dalam kondisi politik yang tidak stabil.

3. Undang Undang Nomor.1 Tahun 1957⁵⁴

Apabila UU Nomor 1 Tahun 1945 lebih menekankan pada aspek dekonsentrasi, dan UU Nomor 22 Tahun 1948 pada aspek desentralisasi, maka UU Nomor 1 Tahun 1957 ditandai dengan penekanan yang lebih jauh lagi kearah Desentralisasi. Meskipun terdapat dorongan yang sangat kuat untuk meluaskan otonomi daerah, pada kenyataannya kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah Daerah tetaplah terbatas. Dari 15 urusan yang telah diserahkan ke daerah sama seperti urusan yang dilimpahkan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948, sampai dengan tahun 1958 baru 7 urusan yang sebenarnya diserahkan kepada Provinsi. Penyebabnya adalah bahwa pelimpahan urusan harus dilakukan dengan Peraturan Pemerintah dan prosedur tersebut memakan waktu yang sangat lama.

⁵⁴ Ibid

Sistem Pemerintahan Daerah menurut UU Nomor 1 Tahun 1957 adalah hampir sama dengan pengaturan dalam UU Nomor 22 Tahun 1948. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD. Anggota DPD dipilih dari DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah bertindak selaku ketua DPD, namun kekuasaan tertinggi daerah terletak ditangan DPRD.

Perbedaannya dengan UU Nomor 22 Tahun 1948 terletak pada peranan yang dijalankan oleh Kepala Daerah. Kepala Daerah hanya berperan selaku alat daerah dan tidak bertanggung jawab kepada Pusat. Kepala Daerah dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, namun sebelum diangkat ia harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Tingkat II dan Tingkat III.

4. Undang Undang Nomor 18 tahun 1965⁵⁵

Berdasarkan UU Nomor 18 Tahun 1965, Kepala Daerah tetap memegang peran ganda yaitu sebagai pimpinan daerah dan wakil Pusat di daerah. Meskipun prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi dianut dalam sistem tersebut, namun dekonsentrasi hanyalah dianggap sebagai pelengkap (supplement) saja walaupun diberi embel-embel vital.

Perubahan-perubahan mendasar yang terjadi dalam sistem pemerintahan daerah adalah bahwa kepala daerah bukan lagi bertindak sebagai Ketua DPRD, dan dia juga diijinkan menjadi anggota partai politik. Secara struktural, terdapat tiga tingkatan Pemerintah Daerah yang otonom yaitu Propinsi, Kabupaten atau Kotamadya dan Kecamatan. Otonomi yang diberikan kepada Daerah adalah otonomi nyata dan seluas-luasnya. Telah terjadi tuntutan yang kuat untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dan tuntutan pendirian Daerah Otonomi Tingkat III yang berbasis pada Kecamatan.

⁵⁵ Ibid

5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974⁵⁶

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak. Dalam Undang-undang ini prinsip desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Hubungan pemerintah dengan daerah otonom bersifat searah dari atas ke bawah.

Undang-undang ini pada dasarnya mengandung tiga gagasan pokok:

- a. *Pertama*, asas desentralisasi, yaitu pemerintah pusat mendelegasikan sepenuhnya urusan tertentu kepada daerah. Urusan tersebut berhubungan dengan sifat-sifat khas daerah tersebut seperti agama, kebudayaan dan aspek kesejahteraan lainnya. Dalam asas desentralisasi ini pemerintah daerah yang menanggung pembiayaan seluruh kegiatan yang didelegasikan.
- b. *Kedua*, asas dekonsentrasi yaitu sebagian besar kegiatan pemerintahan dipegang dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Kegiatan itu antara lain politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, ideologi negara, kebijakan dalam negeri, peradilan, perdagangan, pertambangan dan kegiatan strategis lain. Namun pelaksanaan kegiatan tersebut mengambil tempat di daerah, kecuali politik luar negeri. Pelaksanaan kegiatan tersebut di daerah bukan oleh pemerintah daerah tetapi dilakukan oleh instansi pusat di daerah seperti kantor-kantor wilayah departemen. Di sini kedudukan pemerintah daerah lemah dan kegiatan yang diinginkan oleh daerah hanya bisa diusulkan namun tidak bisa ditentukan. Kewenangan dalam perencanaan, pengambilan keputusan dan pembiayaan tetap ada di pusat. Jadi asas ini mengandung pengertian bahwa pemerintah daerah harus mengikuti keinginan pemerintah pusat.
- c. *Ketiga*, asas pembantuan yang merupakan kombinasi asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Asas ini mengatakan bahwa perumusan kebijakan, perencanaan dan pembiayaan dilakukan oleh pemerintah pusat tetapi pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah daerah.

Sayangnya, penerapan konsep desentralisasi yang memungkinkan daerah mengatur dirinya sendiri, dalam praktek selama 25 tahun rezim Orde Baru, dikalahkan

⁵⁶ Media Transparansi Edisi 6 Maret 1999 dalam www.transparansi.or.id

oleh penerapan konsep dekonsentrasi yang amat kuat, sehingga tidak dapat dihindarkan kesan bahwa pemerintahan pusat bersifat amat dominan.

Dalam pandangan ahli pemerintahan daerah Dr. E. Koswara sistem Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah tidak berjalan. Sebab dalam UU tersebut ada semacam dualisme antara pelaksanaan desentralisasi dengan pelaksanaan dekonsentrasi secara bersamaan. Secara operasional dekonsentrasi lebih dominan.⁵⁷

6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 struktur kedua (daerah kabupaten/kota) yang masih dipertahankan yaitu kecamatan atau kelurahan mengalami perubahan makna. Asas dekonsentrasi sama sekali tidak digunakan. Dalam Pasal 66 ayat (1) dikatakan bahwa kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten dan daerah kota yang dipimpin oleh seorang camat. Dalam ayat (2) dikatakan bahwa kepala kecamatan yang dimaksud adalah seorang camat.⁵⁸

Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, terdapat birokrasi wilayah propinsi disamping birokrasi atas dasar fungsi berupa departemen-departemen. Berdasarkan UU tersebut, propinsi sebagai daerah otonom, tidak memiliki birokrasi atas dasar wilayah, tetapi birokrasi fungsional yang bersifat spesifik sektoral yang berupaya menyebarkan pelayanannya ke seluruh penjuru provinsi (cabang dinas provinsi).⁵⁹

UU Nomor 22 Tahun 1999 telah memangkas birokrasi kecamatan tidak lagi sebagai aparatur pemerintah, sehingga tidak ada lagi kegiatan yang dibiayai oleh APBN. Tetapi dalam pandangan teori pemerintahan, UU Nomor 22 Tahun 1999 masih menganggap bahwa kecamatan ditentukan atas dasar wilayah yang merupakan bagian daerah otonom, sehingga secara kelembagaan akan tetap bersifat sebagai organisasi kewilayahan. Sehingga, kepala kecamatan pun dalam kenyataannya tetap sebagai kepala wilayah.

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Irfan Ridwan, op.cit, hal.iv

⁵⁹ Ibid, hal. iv.

7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa implikasi mendasar dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Salah satu institusi yang mengalami dampak mendasar akibat pemberlakuan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah kecamatan. Dalam UU Nomor 32/2004 tersebut, kecamatan tidak lagi merupakan satuan wilayah kekuasaan pemerintahan, melainkan suatu satuan wilayah kerja atau pelayanan. Kecamatan merupakan perangkat daerah/kota yang setara dengan dinas dan lembaga teknis daerah lainnya, bukan setara dengan kelurahan. Hal tersebut dengan nyata dapat dilihat dalam Pasal 120 ayat (2) UU tersebut yang menyatakan perangkat daerah/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Dalam UU tersebut, hal tentang kecamatan diatur dalam Pasal 126 ayat 1 sampai 7. Dalam ayat 2 dikatakan bahwa kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang dalam pelaksanaannya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Dalam ayat 3 disebutkan bahwa selain tugas seperti yang telah disebutkan dalam ayat 2, camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi tugas-tugas mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan serta melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Perubahan Paradigma Camat dan Kecamatan⁶⁰

Unsur perbandingan	UU Nomor 5 /1974	UU Nomor 22/1999	UU Nomor 32/2004
Kedudukan kecamatan	Wilayah administrasi pemerintahan	Lingkungan kerja perangkat daerah	Lingkungan kerja perangkat daerah
Kedudukan camat	Kepala wilayah	Perangkat daerah	Perangkat daerah
Kewenangan camat	Bersifat atributif (pasal 80 dan 81)	Bersifat delegatif (pasal 66 ayat 4)	Bersifat atributif dan delegatif (pasal 126 ayat 3) delegatif (pasal 126 ayat 2)

B. Kelembagaan Kecamatan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, kecamatan disebutkan dalam Pasal 12 PP tersebut. Disebutkan bahwa :

- a. Kecamatan adalah perangkat daerah kabupaten/kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu, dipimpin oleh camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota
- b. Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat sesuai pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri
- c. Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota
- d. Pembentukan kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah
- e. Pedoman mengenai organisasi kecamatan ditetapkan oleh menteri dalam negeri setelah mendapat persetujuan menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Kecamatan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Dalam Peraturan Pemerintah

⁶⁰ Wasistiono, Sadu, "Kepemimpinan Camat dan Lurah Dalam Pemberdayaan Masyarakat", makalah bahan penataran untuk camat dan lurah se DKI Jakarta, Jakarta, Juli 2005.

tersebut, disebutkan bahwa kecamatan adalah perangkat daerah/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah tertentu dan dipimpin oleh camat (Bab IV Pasal 14 ayat 1).

Selanjutnya dalam PP tersebut juga diatur tentang tugas yang diemban oleh seorang camat. Dalam Pasal 15 disebutkan bahwa camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi :

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Lebih lanjut mengenai tugas dari camat, dalam pasal 15 ayat 2 disebutkan bahwa dalam rangka melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, camat mempunyai tugas diberbagai aspek yang meliputi aspek perijinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan dan kewenangan lain yang dilimpahkan

Dalam Pasal 15 ayat 4 disebutkan bahwa pelimpahan sebagian kewenangan kepada camat sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Penjabaran lebih lanjut mengenai tugas yang diemban oleh camat diuraikan dalam Pasal 16 sampai 22 peraturan pemerintah tersebut. Dalam Pasal 22 disebutkan bahwa tugas camat dalam mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat meliputi :

- a. mendorong partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan lingkup kecamatan dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/kelurahan dan kecamatan;

- b. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap keseluruhan unit kerja baik pemerintah maupun swasta yang mempunyai program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan;
- c. melakukan evaluasi terhadap berbagai kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan baik yang dilakukan oleh unit kerja pemerintah maupun swasta;
- d. melakukan tugas-tugas lain di bidang pemberdayaan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. melaporkan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/walikota dengan tembusan kepada satuan kerja perangkat daerah yang mebidangi urusan pemberdayaan masyarakat.

Selanjutnya mengenai tugas camat dalam mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum disebutkan dalam Pasal 17 PP ini, dimana tugas tersebut meliputi :

- a. melakukan koordinasi dengan Kepolisian RI dan atau TNI mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan;
- b. melakukan koordinasi dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerjanya untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban umum masyarakat di wilayah kecamatan;
- c. melaporkan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/walikota.

Dalam pasal 18 diatur mengenai tugas camat dalam mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, dimana tugas seorang camat meliputi :

- a. melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penerapan peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-undangan dan/atau kepolisian RI
- c. melaporkan pelaksanaan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan di wilayah kecamatan kepada bupati/walikota.

Pasal 19 PP Nomor 19 Tahun 2008 mengatur tentang tugas camat dalam mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum yang meliputi :

- a. melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang tugas dan fungsinya di bidang pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- b. melakukan koordinasi dengan pihak swasta dalam pelaksanaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- c. melaporkan pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum kepada bupati/walikota.

Selanjutnya, Pasal 20 mengatur tentang tugas camat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan yang meliputi :

- a. melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan pemerintahan;
- b. melakukan koordinasi dan sinkronisasi perencanaan dengan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di bidang penyelenggaraan pemerintahan;
- c. melaporkan pelaksanaan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Tugas camat dalam membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan atau kelurahan diatur dalam Pasal 21 PP Nomor 19 Tahun 2008, dimana tugasnya meliputi :

- a. melakukan pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- b. memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan;
- c. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan;
- d. melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan di tingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Pasal 22 PP Nomor 19 Tahun 2008 mengatur tentang tugas camat dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya

dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan, dimana tugas-tugas tersebut meliputi :

- a. melakukan perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan;
- b. melakukan percepatan pencapaian standar pelayanan minimal di wilayahnya;
- c. melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan;
- d. melakukan evaluasi terhadap pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan;
- e. melaporkan pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan kepada bupati/walikota.

Dalam Bab VII mengenai Tata Kerja dan Hubungan Kerja, Pasal 27 ayat 3 menyebutkan bahwa camat melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di kecamatan.

Bagian terpenting yang mengatur mengenai hubungan antara kecamatan dengan dinas di kabupaten/kota, diatur dalam Pasal 28, dimana dalam ayat 1 disebutkan bahwa hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional.

Dalam ayat 2 dikatakan bahwa hubungan kerja antara camat dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya bersifat koordinasi teknis fungsional.

Sementara dalam ayat 3 disebutkan bahwa hubungan kerja kecamatan dengan swasta, lembaga swadaya masyarakat, partai politik dan organisasi kemasyarakatan lainnya di wilayah kecamatan bersifat koordinasi dan fasilitasi.

C. Kecamatan dan Dinas Teknis

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, dalam Bab IV Mengenai Kedudukan, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, Pasal 9 mengatur tentang Dinas Daerah/Kota. Dalam pasal ini dikatakan bahwa dinas daerah kabupaten/kota merupakan unsur pelaksana pemerintah

kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Dalam Pasal 9 ayat 2 disebutkan bahwa fungsi dinas daerah adalah untuk menjalankan kewenangan desentralisasi. Dalam ayat 3 diatur tentang fungsi dinas daerah yang meliputi perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum dan pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dalam lingkup tugasnya.

Pada dinas daerah/kota dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian tugas dinas yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan (Pasal 9 ayat 3)

Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Kabupaten/ Kota dipimpin oleh seorang kepala yang berada dan bertanggung jawab kepada kepala dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh camat (Pasal 9 ayat 4).

D. Gambaran Umum Obyek Penelitian

D.1 Kota Bekasi

Kota Bekasi sebagai kota otonom baru terbentuk pada 10 Maret 2002. Sebelumnya Kota Bekasi adalah merupakan Kecamatan Bekasi yang kemudian menjadi kota administratif (Kotif) tahun 1982 di bawah Kabupaten Bekasi.

Perkembangan Kota Bekasi sudah terlihat sewaktu masih berstatus sebagai kecamatan dan kota administratif. Jumlah penduduk Bekasi kian membengkak karena migrasi penduduk dari luar. Misalnya pada tahun 2000 laju pertumbuhan penduduk Kota Bekasi yang 5,18 persen, sebanyak 3,68 persennya adalah laju pertumbuhan migrasi. Tetapi penyebaran penduduk tidak merata di seluruh wilayah Kota Bekasi.

Lahan permukiman di wilayah seluas 21.049 hektar ini terkonsentrasi di beberapa kecamatan bekas kotif seperti Bekasi Utara, Bekasi Selatan, Bekasi Barat dan Bekasi Timur. Tanah di wilayah Kota Bekasi yang sudah terbangun seluas 10.773 hektar dan 90 % berupa permukiman/perumahan.

Sisanya lahan yang tersedia digunakan sebagai lahan untuk industri, perdagangan dan jasa masing-masing sebesar 4 dan 3 %. Lahan untuk pendidikan dan pemerintahan dan bangunan umum masing-masing 2 dan 1 %. Selama ini Kota Bekasi memang lebih menonjol dengan sektor properti khususnya perumahan. tahun 2001 wilayah administrasi Kota Bekasi terbagi menjadi 10 kecamatan dan 52 kelurahan.

Secara geografis wilayah Kota Bekasi berada antara 106°55' BT dan 6°7'-6°15' LS dan Kota Bekasi terletak pada ketinggian 19 m diatas permukaan laut dengan luas wilayah 210,49 Km. Adapun batas-batas wilayahnya adalah sebagai berikut :

- Batas Utara : Kabupaten Bekasi
- Batas Selatan : Kabupaten Bogor dan Kota Depok
- Batas Timur : Kabupaten Bekasi
- Batas Barat : Provinsi DKI Jakarta

Sejak awal tahun 2000-an pertumbuhan penduduk Kota Bekasi mengalami sedikit penurunan dibandingkan periode tahun 1990-an. Pada awal tahun 1990-an laju pertumbuhan penduduk Kota Bekasi masih sekitar 6,29% sedangkan pada awal tahun 2000 menjadi 5,19% dan pada tahun 2003 sebesar 4,79%,namun demikian persebaran penduduk di Kota Bekasi masih belum merata.

Dengan jumlah penduduk Kota Bekasi pada tahun 2003 mencapai 1.845.005 jiwa yang terdiri dari 930.143 jiwa penduduk laki-laki dan 914.862 jiwa penduduk perempuan, sebagian besar adalah penduduk di kecamatan Bekasi Utara. Padahal kecamatan yang terluas wilayahnya adalah kecamatan Bantargebang. Jumlah penduduk di kecamatan Bekasi Utara sebesar 236.303 jiwa kemudian kecamatan Pondok Gede sebesar 232.110 jiwa. Sementara Kecamatan Jatisampurna memiliki jumlah penduduk paling sedikit yaitu 103.952 jiwa

Kecamatan Bekasi Selatan merupakan kecamatan dengan tingkat kepadatan penduduk yang paling tinggi dan sebagian besar penduduknya adalah kaum pendatang yang tinggal di daerah perumahan. Wilayah ini mempunyai jumlah penduduk 165.654 jiwa dan mempunyai luas wilayah 16.23 KM².

Kecamatan Bekasi Selatan terdiri dari 5 kelurahan yaitu kelurahan Pekayon Jaya, Margajaya, Jakamulya, Jakasetia dan kelurahan kayuringin. Perbandingan jumlah aparat dengan jumlah penduduk di lima kelurahan tersebut dapat digambarkan dalam matriks berikut ini :⁶¹

Kelurahan	Jumlah RT	Jumlah RW	Jumlah pegawai Kelurahan	Jumlah penduduk	Luas Wilayah (km ²)
Pekayon Jaya	157	25	24	43.894	4.25
Margajaya	31	6	22	16.094	2.09
Jakamulya	96	14	25	21.497	2.73
Jakasetia	107	19	20	32.665	3.3
Kayuringin	192	6	17	51.504	3.86

D.2. Kelembagaan Kecamatan di Kota Bekasi

Peraturan mengenai kelembagaan kecamatan dituangkan dalam Peraturan Walikota Bekasi Nomor 20 Tahun 2006 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Jabatan Pada Kecamatan Pemerintah Kota Bekasi, dimana di dalamnya disebutkan bahwa tupoksi camat adalah membantu walikota melaksanakan sebagian kewenangan daerah di kecamatan berdasarkan pelimpahan wewenang dari walikota.(Pasal 3 ayat (1).

Untuk melaksanakan tugas tersebut, camat mempunyai fungsi sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) meliputi :

- a. perumusan dan penetapan rencana strategis dan rencana kerja kecamatan sesuai dengan visi dan misi daerah
- b. pengkoordinasian penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di wilayah kerjanya
- c. pembinaan administrasi perkantoran serta tata laksana pemerintahan kecamatan dan kelurahan
- d. penyelenggaraan pembinaan dan pengembangan karir pegawai
- e. pelaksanaan tugas selaku pengguna anggaran/pengguna barang kecamatan

⁶¹ Diambil dari situs www.kotabekasi.go.id

- f. pelaksanaan pembinaan dan pelayanan umum kepada masyarakat
- g. pengkoordinasian penyelenggaraan ketenteraman, ketertiban, perlindungan masyarakat di wilayah kerjanya
- h. penyelenggaraan pendataan, pendaftaran, penagihan dan penyeteroran pajak dan retribusi tertentu, serta perizinan tertentu yang dilimpahkan oleh walikota
- i. pengkoordinasian pelaksanaan tugas UPTD, UPT Badan di wilayah kerjanya
- j. pembinaan dan pengendalian tugas yang dilaksanakan oleh lurah
- k. pelaksanaan monitoring dan evaluasi penyelenggaraan kegiatan kecamatan dan kelurahan
- l. pelaksanaan tugas lainnya yang diberikan oleh walikota
- m. penyusunan dan penyampaian laporan keuangan kecamatan kepada PPKD sesuai ketentuan yang berlaku
- n. pelaporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas camat kepada walikota melalui sekretaris daerah dan laporan kinerja kecamatan sesuai ketentuan yang berlaku.

Sementara seksi-seksi yang ada di kecamatan mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. seksi pemerintahan
 - membantu camat melaksanakan kewenangan camat di bidang pemerintahan yang meliputi penyelenggaraan pemerintahan umum, pembinaan pemerintahan kelurahan, pembinaan pelayanan kependudukan dan catatan sipil.

Fungsi yang dilakukan oleh seksi pemerintahan adalah :

- Penyusunan rencana kerja seksi pemerintahan
- Pelaksanaan kebijakan teknis penyelenggaraan pemerintahan umum di kecamatan
- Pelaksanaan koordinasi pembinaan pemerintahan kelurahan
- Pelaksanaan koordinasi pembinaan kelembagaan RT dan RW
- Penyiapan bahan pembinaan dan penyelenggaraan pelayanan kependudukan
- Penyusunan laporan bulanan, triwulan, tahunan atau setiap saat dibutuhkan

- b. Seksi ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat mempunyai tugas membantu camat melaksanakan kewenangan camat di bidang ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

Fungsi yang diemban oleh seksi ini adalah :

- penyusunan rencana kerja
- pelaksanaan kebijakan teknis pembinaan ketertiban wilayah dan perlindungan masyarakat

- pelaksanaan koordinasi penyelenggaraan pembinaan kesatuan bangsa dan penertiban perijinan
 - pembinaan dan pengkoordinasian personil/anggota hansip dan linmas kecamatan
- c. Seksi Ekonomi dan pembangunan mempunyai tugas membantu camat melaksanakan kewenangan kecamatan di bidang perekonomian dan pelaksanaan pembangunan
- Fungsi yang dilakukan untuk menjalankan tugas tersebut adalah :
- penyusunan rencana kerja seksi ekonomi dan pembangunan
 - pelaksanaan kebijakan teknis penyelenggaraan perekonomian dan pembangunan sesuai kewenangan kecamatan
 - pengkoordinasian pengembangan potensi ekonomi masyarakat kecamatan
 - pengkoordinasian peningkatan peran serta masyarakat kecamatan dalam pembangunan
 - pelaksanaan tugas kedinasan lainnya sesuai perintah camat
- d. Seksi kesejahteraan sosial bertugas membantu camat melaksanakan kewenangan kecamatan di bidang kesejahteraan sosial yang meliputi kesejahteraan masyarakat,, pendidikan dan kebudayaan serta pemberdayaan perempuan.
- Fungsi yang dijalankan untuk mendukung tugas tersebut adalah :
- penyusunan rencana kerja seksi kesejahteraan sosial
 - pelaksanaan kebijakan teknis pembinaan bidang kesejahteraan sosial masyarakat
 - pelaksanaan koordinasi pembinaan kehidupan kerukunan beragama, serta program pendidikan, kebudayaan dan kesehatan masyarakat
 - pelaksanaan peningkatan peran serta masyarakat dalam program kepemudaan, olahraga dan perempuan
- e. Seksi pendapatan mempunyai tugas membantu camat melaksanakan kewenangan kecamatan di bidang pengelolaan pendapatan daerah yang dilimpahkan.
- Fungsi yang dilaksanakan dalam melaksanakan tugas tersebut meliputi :
- penyusunan rencana kerja seksi pendapatan
 - pelaksanaan kebijakan teknis, pendataan , pendaftaran dan penagihan pajak, serta retribusi dan pendapatan daerah lainnya sebagai lingkup kewenangan kecamatan
 - pelaksanaan monitoring dan evaluasi penagihan pajak, retribusi dan pendapatan daerah lainnya di lapangan
 - pelaksanaan penyetoran pajak, retribusi dan pendapatan daerah lainnya ke bendaharawan umum daerah atas sepengetahuan camat.

D.3. Administrasi Kependudukan di Kota Bekasi

Dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 06 Tahun 2007 tentang penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kota Bekasi.

Dalam Bab III Paragraf II Mengenai Instansi Pelaksana, disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan kewenangan instansi pelaksana melaksanakan tugas :

- pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
- penerbitan dokumen kependudukan
- pendokumentasian hasil pendaftaran penduduk dan catatan sipil
- penjamin kerahasiaan dan keamanan data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
- verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Yang dimaksud dengan instansi pelaksana dalam peraturan tersebut adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.

Dalam Pasal 11 ayat 2 mengenai Kartu Keluarga, disebutkan bahwa kartu keluarga diterbitkan dan ditandatangani oleh kepala instansi pelaksana.

Kemudian di Pasal 12 mengenai kartu penduduk, dalam ayat 4 disebutkan bahwa KTP diterbitkan dan ditandatangani oleh kepala instansi pelaksana.

D.4. Penataan Ruang dan Pemukiman di Kota Bekasi

Dalam Peraturan Daerah Kota Bekasi Nomor 26 Tahun 2003 tentang Pembentukan Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Pemerintah Kota Bekasi, disebutkan bahwa tugas pokok dari Dinas Tata Ruang dan Pemukiman (TARKIM) di Kota Bekasi adalah menyelenggarakan kebijakan pelayanan daerah di bidang tata ruang, rekayasa dan arsitektur perkotaan, penataan bangunan serta sarana dan prasarana perumahan dan pemukiman.

Selanjutnya dalam Keputusan Walikota Bekasi Nomor 18 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kota Bekasi, disebutkan bahwa bidang tata ruang mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan dinas di bidang tata ruang, dan mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. penyusunan rencana kerja bidang secara berjangka
- b. perumusan kebijakan teknis dinas di bidang tata ruang
- c. memberikan pelayanan kepada masyarakat di bidang tata ruang
- d. pelaksanaan teknis operasional di bidang tata ruang yang meliputi tugas penyuluhan dan pelaksanaan tata ruang, penatagunaan tanah, pengendalian tata ruang dan pengelolaan perizinan
- e. pelaksanaan tugas teknis fungsional di bidang tata ruang berdasarkan kebijakan pemerintah daerah

Sementara itu, bidang penataan bangunan mempunyai tugas pokok membantu kepala dinas melaksanakan kewenangan dinas di bidang penataan bangunan yang meliputi perizinan bangunan, pengaturan bangunan, peruntukan penggunaan bangunan, pengendalian bangunan serta penataan bangunan sesuai kebijakan walikota.

Untuk menyelenggarakan tugas di atas, bidang penataan bangunan mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang penataan bangunan
- b. pemberian pelayanan kepada masyarakat di bidang penataan bangunan
- c. penyusunan bahan penertiban izin bangunan
- d. pembinaan, pengawasan, pengendalian dan pengaturan bangunan

Di dalam bidang penataan bangunan, terdapat seksi perizinan bangunan dan seksi pengaturan bangunan. Seksi perizinan bangunan bertugas membantu kepala bidang melaksanakan penjabaran kebijakan teknis di bidang perizinan bangunan yang meliputi perizinan bangunan dan peruntukan penggunaan bangunan.

Seksi perizinan mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. penyusunan langkah kegiatan seksi perizinan bangunan

- b. pengumpulan, pengolahan, penganalisaan data dan informasi dibidang perizinan bangunan
- c. penyusunan bahan petunjuk teknis administrasi di bidang perizinan bangunan
- d. pelaksanaan dan penelitian teknis administratif di bidang penggunaan dan perizinan bangunan
- e. penyusunan bahan penetapan perizinan bangunan
- f. pengelolaan perizinan bangunan

Seksi pengaturan bangunan di bidang penataan bangunan mempunyai fungsi :

- a. penyusunan langkah kegiatan seksi pengaturan bangunan
- b. pengumpulan, pengolahan, penganalisaan data dan informasi di bidang pengaturan bangunan
- c. pelaksanaan survey ketentuan penafsiran harga bangunan sesuai ketentuan
- d. pelaksanaan pengendalian, penyegelan, penertiban dan pembongkaran dan pemberhentian kegiatan pembangunan
- e. pelaksanaan penyuluhan penggunaan dan pemanfaatan bangunan
- f. pemeriksaan dan pengesahan gambar bangunan

Bidang lain yang terkait dengan fungsi dan tugas kecamatan adalah bidang prasarana dan sarana perumahan dan pemukiman. Bidang ini mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan dinas di bidang prasarana dan sarana perumahan dan pemukiman.

Fungsi pokok dari bidang ini adalah :

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang sarana dan prasarana perumahan dan pemukiman
- b. pemberian pelayanan kepada masyarakat di bidang sarana dan prasarana perumahan dan pemukiman
- c. pelaksanaan teknis operasional di bidang prasarana dan sarana perumahan dan pemukiman yang meliputi tugas pelaksanaan dan pengelolaan pembangunan sarana umum kota, bahan penelitian ketersediaan fasos/fasum termasuk bahan tempat pemakaman umum, penyiapan lahan kawasan siap bangun, lingkungan siap bangun pada areal perumahan dan pemukiman, penataan rumah kumuh.

E. Kota Administrasi Jakarta Pusat

Wilayah Jakarta Pusat mempunyai luas 48,17 km² dengan kondisi topografis datar dan secara administratif dibagi menjadi 8 kecamatan yaitu kecamatan Gambir, Sawah Besar, Kemayoran, Senen, Cempaka Putih, Menteng, Petojo. Terdapat 44 kelurahan, 394 RW dan 4662 RT di wilayah Jakarta Pusat.

E.1. Kecamatan Gambir

Sementara Kecamatan Gambir mempunyai luas wilayah 759,90 Ha dengan jumlah penduduk per Januari 2008 adalah sebanyak 83.317 jiwa. Kecamatan Gambir terdiri dari 6 kelurahan yaitu kelurahan Cideng, Gambir, Petojo Utara, Petojo Selatan, Kebun Kelapa dan Duri Pulo. Terdapat 46 RW dan 525 kelurahan di wilayah kecamatan Gambir.

E.2 Kelembagaan Kecamatan Di DKI Jakarta

Kedudukan DKI Jakarta sebagai ibukota negara membawa implikasi dalam pengaturan struktur organisasi pemerintahannya. Hal mengenai pemerintahan DKI sebagai daerah khusus ibukota negara Republik Indonesia diatur dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 9 UU tersebut, diatur tentang kewenangan pemerintah, dimana dikatakan bahwa :

- (1) Kewenangan pemerintahan Propinsi DKI Jakarta mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta bidang lain yang diatu dengan undang-undang.

(5) Pemerintah Propinsi DKI Jakarta melimpahkan kewenangan yang luas kepada kotamadya dan kabupaten administrasi dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya dalam Pasal 10 terlihat jelas adanya pelimpahan kewenangan yang sangat luas yang diberikan kepada kecamatan. Dalam pasal ini dikatakan bahwa kewenangan pemerintah kotamadya dan kabupaten administrasi mencakup kewenangan dalam menetapkan kebijakan operasional dan pelaksanaan pelayanan masyarakat yang terdiri atas :

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan pelaksanaan pemerintahan kotamadya/kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan.
- b. Perencanaan dan pelaksanaan program penyelenggaraan jasa perkotaan, sarana dan prasarana kotamadya/kabupaten administrasi
- c. Perencanaan program pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang tidak didelegasikan kepada pemerintah kecamatan dan kelurahan
- e. Pengawasan pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat
- f. Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk terselenggaranya ketentraman dan ketertiban
- g. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan dan kelurahan
- h. Perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat
- i. Pemeliharaan kelestarian lingkungan dan konservasi sumber daya alam
- j. Pengelolaan sumber daya kelautan sesuai dengan kewenangannya
- k. Perencanaan, pelaksanaan dan pengembangan wisata laut
- l. Kewenangan lain yang dilimpahkan kemudian.

Dalam Ayat 2 dikatakan dengan sangat jelas bahwa pemerintah kotamadya/kabupaten administrasi melimpahkan kewenangan yang luas kepada kecamatan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Pengaturan tentang kewenangan kecamatan diatur dengan sangat jelas dalam UU ini. Kewenangan kecamatan diatur dalam satu pasal tersendiri dan diatur dengan sangat rinci. Dalam Pasal 11 UU Nomor 34 Tahun 1999 dikatakan bahwa kewenangan

pemerintahan kecamatan mencakup pelaksanaan kewenangan masyarakat yang terdiri atas :

- a. penyelenggaraan kegiatan pelayanan masyarakat yang menjadi kewenangannya
- b. pemeliharaan prasarana umum dan fasilitas pelayanan masyarakat
- c. pelaksanaan kegiatan untuk terselenggaranya ketentraman dan ketertiban
- d. pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat
- e. pembinaan pemerintahan kelurahan

Hal-hal terkait dengan struktur organisasi kecamatan di DKI Jakarta diatur dalam Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 44 Tahun 2002 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan Di Prop. DKI Jakarta. Dalam Peraturan Gubernur tersebut, diatur hal-hal sebagai berikut :

- a. Pemerintah Kecamatan mempunyai tugas melaksanakan pelayanan masyarakat di wilayah kecamatan
- b. Untuk menyelenggarakan tugas, pemerintah kecamatan mempunyai struktur organisasi seperti di atas, dengan rincian tugas sebagai berikut :

A. Camat :

Fungsi :

- menyelenggarakan kegiatan pelayanan kepada masyarakat yang menjadi kewenangannya
- melaksanakan pemeliharaan prasana umum dan fasilitas pelayanan masyarakat
- melaksanakan kegiatan untuk terselenggaranya ketenteraman dan ketertiban
- melaksanakan program pemberdayaan masyarakat
- melaksanakan pembinaan pemerintah kelurahan

Tugas :

- memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi di atas
- memimpin dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan sekretariat, seksi dan seksi dinas kecamatan.

B. Wakil Camat :

Tugas :

- membantu lurah dalam memimpin pelaksanaan tugas dan fungsi (camat)

- menyelenggarakan koordinasi dan pengendalian atas pelaksanaan segala kebijakan yang ditetapkan oleh camat
- mewakili camat apabila camat berhalangan dalam melaksanakan tugasnya.

C. Sekretaris Kecamatan :

Tugas :

- melaksanakan pengurusan surat-menyurat dan kearsipan
- melaksanakan pengurusan administrasi kepegawaian
- mengkoordinasikan penyusunan naskah laporan
- menyiapkan rapat-rapat dinas, upacara, penerimaan tamu dan acara lainnya.

D. Seksi Pemerintahan

Tugas :

- melaksanakan kegiatan pembinaan pemerintahan kelurahan
- memfasilitasi dan memantau kegiatan dewan kelurahan
- memfasilitasi dan membina RT, RW
- mengkoordinasikan penyelenggaraan administrasi kependudukan
- memfasilitasi kegiatan sosial dan kesatuan bangsa
- mengkoordinasikan penyelenggaraan administrasi pertanahan.

E. Seksi Keamanan dan ketertiban

Tugas :

- melaksanakan usaha-usaha pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban
- melaksanakan usaha-usaha perlindungan masyarakat
- mengkoordinasikan kegiatan satpol PP wilayah
- melaksanakan dan mengkoordinasikan kegiatan penanggulangan bencana
- melakukan usaha pembinaan dan penertiban terhadap gangguan sosial.

F. Seksi Pemberdayaan Masyarakat

Tugas :

- melaksanakan penyusunan program pemberdayaan di bidang perekonomian dan kesejahteraan masyarakat
- melakukan upaya peningkatan ketrampilan masyarakat
- memfasilitasi kegiatan sosial ekonomi dan budaya serta swadaya masyarakat
- mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan di bidang pemberdayaan masyarakat.

G. Seksi Prasarana Umum

Tugas :

- melaksanakan penyusunan program penyediaan sarana dan prasarana umum
- mengkoordinasikan dan melaksanakan kegiatan pemeliharaan kebersihan, keindahan dan pertamanan serta pengelolaan lingkungan hidup
- mengkoordinasikan dan melaksanakan kegiatan pemeliharaan sarana dan prasarana umum dan fasilitas pelayanan masyarakat.

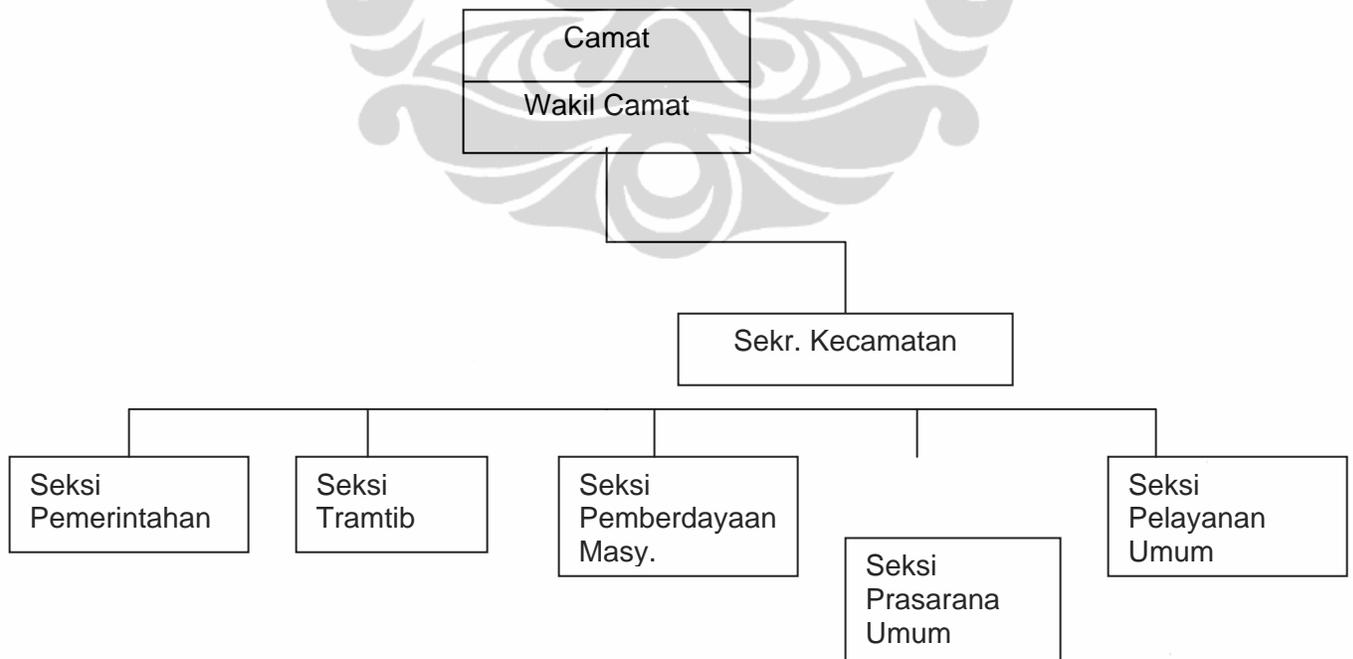
H. Seksi Pelayanan Umum

Tugas :

- mengkoordinasikan dan melaksanakan pelayanan perijinan, rekomendasi dan legalisasi
- melakukan pelayanan konsultatif aparat dan masyarakat
- memberikan pelayanan informasi pemerintah, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

BAGAN SUSUNAN ORGANISASI PEMERINTAH KECAMATAN DI DKI JAKARTA

Sumber : Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 44 Tahun 2002 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan Di Prop. DKI Jakarta



Sementara itu, mengenai tugas, wewenang dan fungsi dari camat di DKI Jakarta diatur dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 tentang

Pelimpahan Wewenang Sebagian Urusan Pemda Dari Gubernur kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi, Camat dan Lurah. Dalam peraturan Gubernur tersebut disebutkan bahwa terdapat 13 bidang kewenangan yang dilimpahkan kepada camat meliputi :

1. Ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat, meliputi :

- melaksanakan operasi penertiban jalan lingkungan, jalur hijau, bantaran kali, jembatan, gubuk liar, penyalahgunaan peruntukan bangunan, pemukiman penduduk, pasar tradisional dan lain-lain.
- melaksanakan usaha-usaha pemeliharaan ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat
- pengawasan keamanan lingkungan
- mengkoordinasikan kegiatan Satuan Polis Pamong Praja Wilayah Kecamatan.
- melaksanakan dan mengkoordinasikan penyiapan, penyuluhan dan evakuasi penanggulangan bencana di tingkat kecamatan.
- melakukan usaha pembinaan dan penertiban gangguan sosial
- pelaksanaan kegiatan penertiban penyandang masalah kesejahteraan sosial, kaki lima dan masalah sosial lain di tingkat kecamatan.

2. Bidang koperasi, usaha kecil dan menengah, meliputi :

- pendataan, pendaftaran, pengawasan dan pengendalian kaki lima pada lokasi sementara.

3. Bidang pekerjaan umum bidang jalan, meliputi :

- melaksanakan penutupan lubang pada jalan lokal, perbaikan, pemeliharaan, penataan trotoar yang ada di jalan lokal
- pemeliharaan jalan dan jembatan lokal beserta kelengkapannya
- pembangunan, peningkatan, pemeliharaan jembatan penyeberangan di atas kali.

Bidang pekerjaan umum bidang air, meliputi :

- melaksanakan pemeliharaan saluran mikro
- pemeliharaan saluran irigasi tersier
- pengendalian dan pemeliharaan saluran penghubung yang mengalirkan limbah
- pembangunan dan pengendalian monitoring limbah yang masuk ke perairan umum dan yang berada di perairan umum.

4. Bidang penerangan jalan umum :

- melaksanakan pengawasan atas kegiatan pembangunan PJU jalan lingkungan

- melaksanakan survey lampu padam pada wilayah kecamatan bersangkutan
 - melaksanakan pendataan lampu PJU dan sarana umum serta sarana jaringan pada wilayah kecamatan bersangkutan
 - melaksanakan penelitian dan pencocokan daya lampu terpasang terhadap tagihan listrik PJU setiap bulan.
 - melakukan pencucian cover, pengecatan tiang, stang ornamen dan panel jalan umum
 - melaksanakan pendataan lampu PJU dan sarana eksisting pada wilayah kecamatan bersangkutan
 - melaksanakan penelitian dan pencocokan daya lampu terpasang terhadap tagihan rekening listrik PJU setiap bulan
5. Bidang ketatakotaan, meliputi :
- mendukung pelaksanaan sosialisasi pelayanan ketatakotaan di tingkat kecamatan
6. Bidang Penataan dan pengawasan bangunan, meliputi :
- mendukung pelaksanaan sosialisasi mengenai pelayanan permohonan izin bangunan rumah tinggal.
7. Bidang pertamanan, meliputi :
- melaksanakan penopangan, pemangkasan pohon pada jalan lokal dan lingkungan
 - penanggulangan pohon tumbang/mati pada jalan lokal dan lingkungan
 - melaksanakan lomba taman dan penghijauan lingkungan RT, RW dan kelurahan
 - melaksanakan pemeliharaan pot tanaman dan taman serta jalur hijau
 - melaksanakan operasional dan penertiban taman
 - melaksanakan koordinasi penanaman pohon wilayah kecamatan
 - melaksanakan bimbingan dan penyuluhan kepada penduduk tentang fungsi pertamanan
 - melaksanakan penertiban penjual tanaman/pedagang kaki lima di jalur hijau
 - pembersihan pamflet dan iklan liar yang berada di taman di jalan lokal dan lingkungan
8. Bidang kebersihan, meliputi :
- mengusulkan kebutuhan dan melaksanakan perawatan sarana dan prasarana kebersihan
 - melaksanakan penyuluhan, sosialisasi, lomba kebersihan tingkat kecamatan

- melaksanakan sosialisasi peraturan perundangan tentang kebersihan, operasi yustisi dan menegur para pelanggar kebersihan
 - melaksanakan pengawasan kegiatan penanggulangan kebersihan oleh swasta dan pengangkutan sampah pasar
 - melaksanakan pengadaan gerobak sampah/gerobak celeng
9. Bidang perumahan, meliputi :
- monitoring aset pemerintah provinsi DKI Jakarta berupa prasarana lingkungan permukiman (jalan MHT)
 - melaksanakan pemeliharaan jalan orang dan jalan lingkungan di pemukiman.
 - melaksanakan sosialisasi rumah sehat
10. Bidang Bina Mental dan Kesejahteraan sosial, meliputi :
- pengumpulan data dan informasi pendaftaran baru tanda daftar yayasan dan perizinan baru pendirian panti pijat tuna netra
 - pengumpulan data dan informasi serta pemberian rekomendasi pendaftaran ulang/perpanjangan tanda daftar yayasan.
 - pembinaan administratif dan teknis pengelolaan sasana krida karang taruna/usaha kesejahteraan sosial
11. Bidang Olahraga dan Pemuda, meliputi :
- pemberian pelayanan perizinan operasional, penyediaan sarana dan prasarana olahraga dan pemuda cabang olahraga volley dan bulutangkis
 - pemberian rekomendasi kegiatan olahraga dan pemuda di lingkup kecamatan.
12. Bidang kesehatan, meliputi :
- melakukan pemantauan terhadap sarana kesehatan yang ada di wilayahnya
 - melaksanakan penggerakan dan pembinaan peran serta masyarakat di bidang kesehatan
 - melaksanakan pemantauan tempat umum seperti hotel, panti pijat, salon, tempat ibadah, rumah makan, terminal dan sekolah.
 - melaksanakan penanggulangan kesehatan masyarakat yang terdiri dari pencegahan penyakit menular
 - melaksanakan penanggulangan kesehatan lingkungan pemukiman, rumah susun sederhana, lingkungan industri kecil dan kaki lima.
 - memberikan penyuluhan kesehatan pada masyarakat di wilayah kerjanya.
13. Bidang Tenaga kerja dan transmigrasi, meliputi :

- melakukan pendataan mengenai data perusahaan, data angkatan kerja, lembaga/badan penyalur TKI dan TKA dan perselisihan perburuhan.
- melakukan pemantauan tentang jumlah fasilitas pembinaan tuna karya dan peserta tenaga kerja pemuda mandiri profesional
- penyebarluasan informasi kepada masyarakat dan lembaga/instansi baik swasta maupun pemerintah
- membantu pelaksanaan survey kebutuhan hidup minimum
- menerima laporan kegiatan pendataan dan pendaftaran pencari kerja dari lembaga pelayanan penempatan swasta dan bursa kerja khusus
- melakukan penyuluhan dan pemetaan potensi sasaran pengerahan transmigrasi
- melakukan pendataan potensi, memantapkan dan membina masyarakat dan transmigran.

13. Bidang Pendapatan daerah, meliputi :

- melaksanakan pendataan obyek pajak daerah
- melaksanakan penertiban reklame.

E.3. Administrasi Kependudukan Di DKI Jakarta

Administrasi kependudukan di DKI Jakarta dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil semula adalah dua buah institusi yang terpisah. Dinas Kependudukan adalah perangkat daerah Propinsi DKI Jakarta, sementara Kantor Catatan Sipil adalah instansi vertikal Departemen Dalam Negeri. Berdasarkan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2001 tentang Bentuk, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Dinas Kependudukan dan dan Kantor Catatan Sipil digabung menjadi satu dengan nama Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Propinsi DKI Jakarta.

Dinas kependudukan dan Catatan Sipil berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah dan dipimpin oleh seorang kepala dinas. Visi yang diemban oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta adalah mewujudkan pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil yang berorientasi kepada kepuasan dan kemitraan masyarakat menuju terciptanya data dan informasi kependudukan yang akurat.

Misi yang diemban oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta adalah memberikan pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil yang cepat, tepat, mudah dan transparan; menyelenggarakan administrasi kependudukan dan catatan sipil yang mampu menyajikan data dan informasi kependudukan yang benar, cepat dan akurat; melaksanakan pemberdayaan dan pembinaan terhadap masyarakat untuk menumbuh kembangkan kemitraan dan peran sertanya dalam melaksanakan pendaftaran penduduk dan catatan sipil; mempersiapkan sumber daya manusia, sarana dan prasarana untuk mendukung terciptanya tertib pelayanan, pengolahan data dan informasi serta pembinaan masyarakat di bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil.

Tugas pokok dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta adalah melaksanakan urusan rumah tangga daerah di bidang penyelenggaraan pendaftaran dan pencatatan kependudukan, pengendalian mobilitas penduduk serta penerbitan akta-akta catatan sipil.

Fungsi yang harus dijalankan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta berdasarkan tugas pokok diatas adalah :

- a. perumusan kebijaksanaan dan bimbingan teknis di bidang penyelenggaraan pendaftaran dan pencatatan penduduk
- b. penyelenggaraan pendaftaran dan pencatatan penduduk yang meliputi kelahiran, perkawinan, perceraian, pengakuan dan pengesahan anak, kematian, kedatangan, kepindahan serta kegiatan lain yang berhubungan dengan administrasi pendaftaran dan pencatatan penduduk
- c. penelitian atas persyaratan pendaftaran dan pencatatan penduduk
- d. penerbitan kartu keluarga, kartu tanda penduduk, nomor induk kependudukan, nomor induk penduduk sementara, akta kelahiran, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengakuan dan pengesahan anak, akta kematian dan pengangkatan anak serta surat-surat keterangan pendaftaran dan pencatatan penduduk lainnya
- e. penyelenggaraan kegiatan perubahan dan perbaikan terhadap penerbitan hasil pendaftaran dan pencatatan penduduk yang disebabkan mutasi/akta pengangkatan anak serta surat-surat keterangan pendaftaran pencatatan penduduk lainnya

- f. penyelenggaraan kegiatan perubahan dan perbaikan terhadap penerbitan hasil pendaftaran dan pencatatan penduduk yang disebabkan mutasi/perubahan biodata penduduk
- g. penyuluhan dalam rangka pengendalian mobilitas penduduk terhadap penerbitan hasil pendaftaran dan pencatatan penduduk yang disebabkan mutasi/perubahan biodata penduduk
- h. pembinaan penyelenggaraan administrasi dan pencatatan penduduk
- i. pengawasan, pengusutan dan pemeriksaan terhadap pelanggaran peraturan pendaftaran dan pencatatan penduduk
- j. penyelesaian sengketa pendaftaran dan pencatatan penduduk
- k. pengumpulan, pengolahan, analisa serta penyajian data informasi hasil pendaftaran dan pencatatan penduduk
- l. penyelesaian sengketa pendaftaran dan pencatatan penduduk
- m. pengumpulan, pengolahan, analisa serta penyajian data informasi hasil pendaftaran dan pencatatan penduduk untuk keperluan instansi lain dan masyarakat
- n. penyimpanan dan pemeliharaan arsip pendaftaran pencatatan penduduk dan register akta penduduk
- o. pengelolaan dukungan teknis dan administratif
- p. pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

Dari tugas pokok tersebut, terdapat sembilan belas jenis layanan yang menjadi tanggung jawab Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta. Dalam pelaksanaan tugasnya saat ini, hampir semua jenis layanan telah dilakukan dengan komputerisasi hingga tingkat kelurahan, sehingga pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan lebih mudah, cepat dan lebih efisien. Hanya terdapat satu layanan yang masih harus diselesaikan di tingkat kecamatan yaitu pelaporan pendatang baru. Sementara terdapat tiga jenis layanan yang harus diselesaikan oleh Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (yang notabene juga berada di kantor kecamatan) yaitu layanan pengurusan akta kelahiran, akta kematian dan pelayanan akta yang rusak.

Pelayanan kepada masyarakat untuk hal-hal yang penting seperti pembuatan KTP, KK, pelaporan kelahiran dan kematian, pelaporan kedatangan dan kepindahan, surat

keterangan pindah serta pembuatan kartu identitas pendatang sudah dapat diselesaikan di tingkat kelurahan.

E.4. Penataan Kota dan Pengawasan Bangunan Di DKI Jakarta

Penataan kota dan pengawasan bangunan di wilayah DKI Jakarta dilaksanakan oleh Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan. Dinas ini merupakan salah satu unit di bawah Pemda DKI yang melaksanakan pengawasan dan pengarahan kegiatan pembangunan bangunan, penggunaan dan kondisi bangunan dalam rangka terciptanya tertib bangunan di wilayah provinsi DKI Jakarta.

Pengawasan terhadap pembangunan kota merupakan salah satu alat kendali pada rencana umum tata ruang DKI Jakarta terhadap laju pertumbuhan fisik kota guna mencegah penyimpangan, kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan, pengurangan nilai-nilai estetika, kenyamanan dan keamanan bangunan, sehingga berbagai investasi fisik dapat mencapai nilai manfaat sebesar-besarnya, terlindung dari berbagai rasa kurang aman serta terhindar dari berbagai ancaman bahaya.

Pola pengawasan diperlukan dengan kriteria dan tata cara yang aplikatif dan aspiratif baik bagi pelaku pembangunan maupun aparat pengawas yang meliputi pengawasan bidang perencanaan, bidang pelaksanaan dan bidang kondisi dan pemeliharaan bangunan.

Maksud dari pada pengawasan pembangunan bangunan adalah agar setiap bangunan yang dibangun memiliki Izin Mendirikan Bangunan (IMB), pelaksanaan pembangunan bangunan sesuai dengan IMB yang diterbitkan, fungsi bangunan sesuai dengan izin penggunaannya dan kondisi bangunan selalu layak untuk digunakan. Adapun tujuan dari pengawasan pembangunan adalah agar tercipta tertib bangunan yang bagian dari tertib lingkungan.

Untuk memudahkan pelaksanaan pengawasan pembangunan bangunan, maka Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan DKI Jakarta menerapkan pola pengawasan dalam 3 (tiga) tahap yaitu tahap pengawasan pra pembangunan, pengawasan masa pelaksanaan pembangunan dan tahap pengawasan pasca pembangunan.

Untuk menciptakan keterpaduan pada Pola Pengawasan diatas maka diperlukan pengendalian yang terkordinasi pada setiap tahap pembangunan dan berkesinambungan dalam proses pengawasan yang dilengkapi dengan pranata kelembagaan serta didukung peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan pengawasan digunakan suatu sarana pengendalian berupa perizinan yang diberikan baik kepada obyek pembangunan maupun pelaku pembangunan. Pelanggaran terhadap ketentuan yang telah ditetapkan akan dikenakan tindakan Penertiban berupa sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

Adapun yang dimaksud obyek pembangunan adalah fisik bangunannya, sedangkan pelaku pembangunan meliputi perencana, pemborong, direksi pengawas, pengkaji teknis, pemilik, pengelola dan pemelihara bangunan.

Pada tahap Pra Pembangunan, pengawasan dilakukan Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan DKI Jakarta berdasarkan Perda Nomor 5 tahun 1982, dimana obyek pengawasan yang meliputi perancangan dan kondisi lapangan. Pengawasan terhadap rancangan adalah meneliti dan menilai rancangan arsitektur, konstruksi, instalasi dan perlengkapan bangunan yang dibuat oleh perencana pemegang SIBP dan penelitian terhadap kelengkapan berkas permohonan IMB. Untuk bangunan yang memerlukan penelitian secara khusus, penilaiannya melibatkan BPTB, Pengawasan kondisi lapangan dilakukan terhadap keberadaan lokasi yang akan dibangun, apabila didapati kegiatan membangun sebelum memiliki IMB, maka terhadap kegiatan tersebut diberikan Surat Pemberitahuan Perintah Penghentian Pekerjaan (SP4).

Pada tahap Masa Pelaksanaan Pembangunan, pengawasan dilakukan Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan DKI Jakarta berdasarkan Perda Nomor 5 Tahun 1982, dimana obyek pengawasannya meliputi pelaksanaan dan pelaku pembangunan. Pengawasan terhadap pelaksanaan membangun adalah memeriksa dan menilai kegiatan membangun apakah sesuai dengan IMB yang dikeluarkan. Untuk pelaksanaan bangunan Rumah Tinggal, tidak diwajibkan menggunakan Direksi Pengawas dan Pemborong, karena itu pengawasan pelaksanaannya dilakukan oleh petugas.

Pada tahap Pasca Pembangunan, pola pengawasan dilakukan Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan DKI Jakarta berdasarkan Perda Nomor : 5 Tahun 1982, dimana obyek pengawasannya meliputi penggunaan dan kondisi bangunan. Pengawasan terhadap penggunaan bangunan adalah memeriksa penggunaan bangunan apakah sesuai dengan IPB yang dikeluarkan. Untuk pengawasan terhadap penggunaan dan kondisi bangunan rumah tinggal, tidak diwajibkan menggunakan Pengkaji Teknis dan Pengelola, karena itu pengawasan penggunaan dan kondisi bangunan dilakukan oleh petugas.

Tindakan Penertiban merupakan pemberian sanksi terhadap pelanggaran pada kegiatan membangun dalam rangka terciptanya Tertib Bangunan di Wilayah DKI Jakarta yang dilaksanakan berdasarkan peraturan yang berlaku pada beberapa aspek. Untuk tercapai tertib bangunan harus memenuhi aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Aspek pertanahan : setiap orang atau badan hanya diizinkan membangun pada sebidang tanah bilamana dapat menunjukkan surat-surat tanah yang sah menjadi haknya.
- b. Aspek planologis : Setiap kegiatan membangun diwilayah DKI Jakarta harus sesuai dengan rencana kota.
- c. Aspek teknis : Setiap rancangan bangunan harus dibuat oleh Perencana pemegang SIBP yang harus selalu mematuhi dan memenuhi ketentuan membangun. Bagi setiap pelanggaran terhadap ketiga aspek diatas akan dikenakan tindakan-tindakan penertiban terhadap bangunan, pelaku pembangunan, pemilik bangunan maupun aparat yang terlibat dan atau bertanggung jawab atas pelanggaran tersebut.

Sanksi-sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran-pelanggaran dalam penataan dan pengawasan bangunan antara lain berupa :

1. Sanksi terhadap Subyek Pembangunan meliputi peringatan sampai dengan pencabutan SIBP diberikan bagi para pelaku teknis bangunan (Perencana, Direksi pengawas, atau Pengkaji Teknis), mengusulkan pengenaan sanksi terhadap TDR kepada Instansi terkait, tindakan sesuai PP 30 diberikan kepada aparat yang melanggar, dan tuntutan pengadilan dengan hukuman denda / kurungan badan terhadap pemilik bangunan.

2. Sanksi terhadap Obyek Pembangunan berupa Pemberian SP4, segel, SPB selanjutnya dilakukan pembongkaran terhadap fisik bangunan berdasarkan SK Gub. No. 1068 Tahun 1997 yang pelaksanaannya dilakukan Wali kotamadya.

Dalam Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 76 Tahun 2000 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Mendirikan Bangunan, Izin Penggunaan Bangunan dan Kelayakan Menggunakan Bangunan di Propinsi DKI Jakarta, semakin jelas terlihat bahwa keberadaan kecamatan di wilayah DKI Jakarta sudah diberdayakan sedemikian rupa agar pelayanan yang diberikan semakin dengan masyarakat yang membutuhkan layanan.

Dalam Pasal 1 ayat 2 yang mengatur tentang Izin Mendirikan Bangunan dikatakan bahwa untuk mendapatkan IMB maka pemohon wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada gubernur dalam hal ini kepala dinas melalui suku dinas/seksi pengawasan pembangunan kota kecamatan dalam mengisi formulir yang tersedia dengan melampirkan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan.

Dalam Bab 9 tentang Izin Penggunaan Bangunan, disebutkan bahwa salah satu persyaratan untuk mendapatkan Izin Penggunaan Bangunan (IPB) untuk bangunan rumah tinggal adalah adanya hasil pemeriksaan pengawasan lapangan dari kepala seksi pengawasan pembangunan kota kecamatan yang menyatakan bahwa bangunan telah selesai dilaksanakan dan sesuai dengan IMB.