

Summary Hasil-hasil Penelitian

# **KAJIAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

A stylized illustration of a stack of papers or documents, rendered in a light beige or cream color. The papers are layered, with some edges visible, suggesting a thick stack. The illustration is positioned behind the main title text.

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2002

Summary Hasil-hasil Penelitian



# **KAJIAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2002



## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur ke hadirat Allah SWT, bahwasannya buku ini telah dapat diselesaikan, meskipun jauh dari sempurna. Maksud dan tujuan penyusunan *Summary Hasil Penelitian* ini tiada lain untuk memberikan informasi kepada para pembaca mengenai beberapa hasil penelitian yang telah dilaksanakan oleh Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara. Dengan harapan, apabila pembaca berminat untuk mengetahui lebih jauh mengenai substansi setiap penelitian ini dapat melihatnya dan membacanya pada laporan lengkap hasil penelitian yang bersangkutan.

Kajian yang telah dilakukan oleh Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN selama beberapa tahun, sangat bervariasi, namun pada dasarnya bermuara kepada satu topik kajian besar mengenai Administrasi dan Kebijakan Pembangunan. Atas dasar itu pula lah kumpulan *summary* hasil penelitian ini diberi judul "**Kajian Kebijakan Pembangunan**", yang mencakup lima sub topik kajian, yaitu: Kajian kebijakan kelembagaan, kajian kebijakan ketatalaksanaan, kajian kebijakan sumber daya aparatur, kajian kebijakan pelayanan umum, dan kajian kebijakan sistem pemerintahan.

Meskipun informasi mengenai beberapa hasil penelitian ini sangat minimal, baik dalam jumlah maupun isinya, namun diharapkan dapat menambah wacana empirik tentang penyelenggaraan kebijakan pembangunan di Indonesia.

Akhirnya, dengan segala kerendahan hati, kami mohon maaf atas segala kekurangan dalam buku ini. Dan dengan ungkapan setulus-tulusnya, kami pun mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan atas tersusunya buku ini.

Bandung, Nopember 2002

Tim Penyusun

Tim Penyusun PKDA I – LAN  
**Kajian Kebijakan Pembangunan:**  
Kumpulan Summary Hasil Penelitian  
Tahun 1988 s.d. 2001

## **KAJIAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

Tim Penyusun:

- Baban Sobandi, SE.,M.Si. (Koordinator *merangkap* Anggota)
- Dr. Hj. Sedarmayanti, M.Pd. (Anggota)
- Dra. Ara Ruhara (Anggota)
- Drs. Joni Dawud, DEA. (Anggota)
- Drs. Dayat Hidayat (Anggota)
- Drs. Nugraha, SE.,M.Si. (Anggota)
- Dra. Tetty Kurniati, M.Ed. (Anggota)
- Zulfikar, S.Sos. (Anggota)
- Siti Mariam, S.Sos. (Anggota)

Editor: Baban Sobandi, SE.,M.Si  
Desain Cover: Drs. Dayat Hidayat  
Diterbitkan Tahun 2002

## DAFTAR ISI

<b>BAGIAN I</b>	<b>KAJIAN KEBIJAKAN KELEMBAGAAN</b>	
	1. Kajian Kelembagaan Kawasan Perkotaan.....	1
	2. Kajian Kebijakan Tentang Pemerintahan Desa Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 Serta Implikasinya ] Sebagai Wilayah Otonomi Khusus.....	21
	3. Model Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Otonom Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Aparat Daerah Dan Wilayah Dalam Melaksanakan Tugas Pemerintahan dan Pembangunan .....	47
<b>BAGIAN II</b>	<b>KAJIAN KEBIJAKAN KETATALAKSANAAN</b>	
	4. Pengembangan Sistem Informasi Pendidikan dan Pelatihan Aparatur Negara .....	64
	5. Pengembangan Sistem Informasi Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) .....	89
	6. Peningkatan Koordinasi Pelaksanaan Tugas-tugas di Wilayah Kecamatan Dalam Rangka Efisiensi dan Efektivitas Pembangunan ..	100
	7. Efektivitas Deregulasi Bidang Ekonomi di Daerah .....	116
<b>BAGIAN III</b>	<b>KAJIAN KEBIJAKAN SUMBER DAYA APARATUR</b>	
	8. Kemampuan Sumber Daya Aparatur Daerah .....	127
	9. Sistem Pendidikan dan Pelatihan Dalam Rangka Peningkatan Profesionalisme Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .....	147
<b>BAGIAN IV</b>	<b>KAJIAN KEBIJAKAN PELAYANAN UMUM</b>	
	10. Pendayagunaan Aparatur Dinas Otonom Daerah Tingkat II Dalam Rangka Peningkatan Mutu Pelayanan Kepada Masyarakat .....	158
	11. Peningkatan Pelayanan Kebersihan di Kawasan Perkotaan .....	172



12. Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Dinas Daerah Kabupaten/Kota .....	196
13. Penataan Kebijakan Transportasi Perkotaan .....	213

## **BAGIAN V**

### **KAJIAN KEBIJAKAN SISTEM PEMERINTAHAN**

14. Penelitian Penyempurnaan Sistem Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah .....	263
---	-----

# KAJIAN KELEMBAGAAN KAWASAN PERKOTAAN

(Kajian Tahun 2001)

## **Abstrak**

*Perlunya penataan kelembagaan pengelola kawasan perkotaan dilatarbelakangi oleh kondisi yang ada dewasa ini dimana disatu sisi kawasan perkotaan tumbuh begitu cepat tanpa terkendali, di lain sisi pengelola kawasan perkotaan tidak dilakukan secara profesional oleh suatu lembaga tertentu yang memiliki otoritas memadai. Hal tersebut tidak mendapat pengaturan yang jelas dalam UU Nomor 22 tahun 1999 bahkan Kota Administratif yang bisa dikatakan salah satu bentuk kelembagaan pengelola kawasan perkotaan menurut UU 5 Tahun 1974 telah dihapuskan..*

## **Pendahuluan**

Sejalan dengan kemajuan perekonomian negara dan bangsa, pembangunan yang telah dilakukan memunculkan kawasan-kawasan yang memiliki karakteristik perkotaan dimana aktivitas masyarakat tidak hanya tertumpu pada sektor pertanian atau perkebunan tetapi lebih banyak ke sektor jasa, industri dan perdagangan. Sehingga kawasan yang tadinya pedesaan (rural) telah berubah menjadi kawasan lebih bercirikan perkotaan (urban).

Konsekuensi dari perkembangan yang begitu cepat berdampak terhadap perkembangan kota-kota di Indonesia. Kota-kota berkembang menjadi kota-kota yang besaran dan skala perkotaannya semakin meningkat, kota-kota kecamatan meningkat menjadi kota kecil, kota kecil menjadi kota

sedang, kota sedang menjadi kota besar dan kota besar menjadi kota Metropolitan.

Dengan terjadinya perkembangan dan perubahan-perubahan tersebut tidak hanya berdampak positif tetapi juga negatif. Permasalahan perkotaan menjadi lebih kompleks dan complicated terhadap pengelolaan kawasan perkotaan. Tuntutan akan perumahan, sarana transportasi serta sarana dan parasarana kota lainnya meningkat dilain pihak keterbatasan akan lahan menjadi persoalan yang pelik untuk diatasi pengelola kawasan perkotaan. Permasalahan lain yang membutuhkan perhatian khusus bagi pengelola Kota (kawasan Perkotaan) dalam penataan kota antara lain :

- Pembengkakan kota-kota yang tidak terkendali
- Tingginya beban pelayanan perkotaan karena selain melayani kebutuhan penduduk di dalam kota juga penduduk dari kota-kota kecil disekitarnya
- Meningkatnya kebutuhan akan berbagai prasarana dan sarana pelayanan perkotaan seperti perumahan, transportasi, air bersih, sanitasi, drainase, air limbah, listrik dan pelayanan sosial lainnya

Dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut di atas dan berkembangnya kondisi lingkungan dan masyarakat di kawasan perkotaan tersebut maka kebutuhan penanganan kawasan perkotaan yang lebih serius dan terpadu mutlak di butuhkan guna mencegah dan mengatasi eksese-eksese yang timbul di kemudian hari. Pemerintah sebagai pengelola kawasan perkotaan berkewajiban untuk dapat mengatur dan mengarahkan pertumbuhan kawasan perkotaan kearah yang lebih terencana dan terpadu sehingga dapat memberikan fasilitas-fasilitas pelayanan yang baik terhadap warga kota dan mendorong berkembangnya berbagai kegiatan di bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya dan politik di kawasan tersebut ke arah yang lebih tertata dan terencana.

Kawasan perkotaan yang telah menjadi Daerah Otonom Kota telah memiliki pengelola yang jelas baik status kedudukan maupun kewenangannya yakni ditangani oleh Pemerintah Daerah Kota. Sedangkan kawasan perkotaan diluar Daerah Kota sampai saat ini masih belum mendapatkan pengaturan lebih lanjut, apakah ditangani oleh Pemerintah Kabupaten atau diserahkan pada suatu institusi tersendiri atau diserahkan pada perangkat daerah kabupaten yakni Kecamatan.



pemerintahan, terutama karena secara sadar atau tidak, sebagian dari fungsi pemerintahanpun telah bergeser. Keadaan seperti ini harus direspon dengan perubahan pola kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sehubungan dengan adanya perubahan-perubahan tersebut di atas, penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi ini harus dilihat dalam konteks pengoptimalan penyelenggaraan fungsi-fungsi pokoknya yang meliputi pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan.

Begitu halnya dalam Pengelolaan Kawasan Perkotaan yang ada saat ini perlu ditingkatkan disebabkan kecenderungan-kecenderungan yang ada pada saat ini adalah:

- Adanya pertumbuhan penduduk kawasan perkotaan yang sangat cepat terutama karena arus urbanisasi. Arus urbanisasi dari pedesaan ke perkotaan disebabkan antara lain kebijakan-kebijakan pemerintah yang kurang memberikan dukungan terhadap sektor pertanian, sehingga penghidupan dari pertanian tidak memberikan masa depan yang menggembirakan. Penduduk terutama kaum muda lebih memilih profesi lain dari pada jadi Petani yakni dengan urbanisasi ke Kota dengan pengharapan dapat memperbaiki kehidupan dan penghidupannya. Faktor lain yang menyebabkan urbanisasi yakni kesadaran untuk meningkatkan taraf pendidikan, sedangkan sarana-sarana pendidikan-pendidikan lanjutan hanya terletak di kawasan perkotaan.
- Proses Industrialisasi yang mendorong perubahan struktur wilayah yang tadinya pedesaan dengan tumbuhnya industri telah merubah wajah wilayah tersebut menjadi kawasan perkotaan yang tentu saja menuntut penyediaan fasilitas-fasilitas perumahan, kesehatan, perdagangan dan fasilitas sosial dan fasilitas umum lainnya.
- Dalam pengelolaan kawasan perkotaan diperlukan adanya keterpaduan antara berbagai kawasan/daerah, berbagai sektor dan subsektor, sehingga Pengelolaan dapat dilakukan secara terintegrasi dan terkoordinasi dengan baik, Tidak menimbulkan suatu kecenderungan untuk lebih mementingkan satu kawasan atau satu sektor saja, tanpa memperhitungkan dampaknya terhadap kawasan/sektor lain.

Model pengelolaan Kawasan perkotaan pada masa yang lalu (berdasarkan pada UU 5 Tahun 1974), dimungkinkan dengan adanya Kota Administratif untuk mengatur kawasan perkotaan yang relatif besar terdiri dari beberapa kecamatan yang telah menjadi kawasan perkotaan, sedangkan untuk kawasan-kawasan perkotaan lain yang lebih kecil pengelolaannya diserahkan pada perangkat pemerintahan yang ada yaitu kecamatan masing-masing.

Dengan berlakunya UU 22 tahun 1999, dimana Kota administratif dihapuskan, bila memenuhi persyaratan dapat ditingkatkan statusnya menjadi Kota Otonom dan kalau tidak memenuhi persyaratan sebagai daerah Otonom akan dikembalikan ke bentuk semula yaitu diserahkan pada perangkat pemerintahan lainnya yaitu kecamatan (Pasal 125, UU 22/1999). Hal tersebut akan menimbulkan permasalahan yang tidak mudah bagi kota administratif yang tidak bisa menjadi daerah Otonom, karena pengelolaan kawasan perkotaan membutuhkan kewenangan dan keahlian tersendiri yang berbeda dengan mengelola kawasan lain.

UU 22 Tahun 1999 (Pasal 90 sampai dengan pasal 92) telah memberikan guide line pengelolaan kawasan perkotaan. Dalam pasal 91 memberikan kemungkinan untuk membentuk Badan Pengelola Pembangunan yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah yang dalam penyelenggaraan pembangunan kawasan perkotaan perlu mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta yang merupakan upaya pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan perkotaan. Namun demikian pengaturan tersebut belum memberikan kejelasan kedudukan dan status kelembagaan pengelola kawasan perkotaan, aturan diatas hanya dalam pengelolaan pembangunan kawasan perkotaan, bagaimana pengelolaan kawasan perkotaan secara menyeluruhnya belum terlihat adanya kejelasan.

---

## ***Hasil Penelitian***

Perubahan yang terjadi saat ini telah cenderung meruntuhkan nilai-nilai lama yang memunculkan nilai baru yang berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi yang secara bersamaan menciptakan peluang-peluang dan masalah-masalah baru. Berbagai perubahan yang kini sedang kita alami telah membawa implikasi yang luas terhadap penyelenggaraan



- Pemerintah kecamatan menghadapi keterbatasan aparat ditinjau dari segi kualitas maupun kuantitas. Hal ini sangat mempengaruhi kemampuan dalam penyelenggaraan dan pengelolaan pelayanan perkotaan. Masalah ini sangat terasa terutama dalam menghadapi perkembangan kawasan perkotaan yang pesat.
- Masyarakat perkotaan sangat dinamis dengan perubahan sosial-ekonomi yang sangat cepat. Perubahan tersebut seringkali kurang diantisipasi secara cepat dan tepat oleh pemerintah kecamatan setempat karena keterbatasan wewenang, biaya, maupun aparat.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang baik, maka kinerja manajemen pelayanan perkotaan harus dapat diselenggarakan dengan efektif dan efisien agar dapat mengikuti dinamika pembangunan kota. Kondisi ini memerlukan kemampuan institusi dengan sistem manajemen yang handal dalam mengelola pelayanan umum perkotaan. Untuk saat ini bentuk institusi pengelolaan kota mandiri masih diselenggarakan oleh pihak pengembang berdasarkan konsep manajemen sebuah perusahaan. Dalam mewujudkan Kelembagaan Pengelolaan Kawasan perkotaan yang dapat memberikan layanan yang efektif dan efisien perlu melihat beberapa aspek yang dibutuhkan sebuah organisasi yaitu:

## **TUGAS DAN FUNGSI KELEMBAGAAN**

Daerah yang telah menjadi Kawasan Perkotaan dewasa ini telah memiliki fungsi utama yakni sebagai :

- a. **Pemukiman** penduduk dengan menjamurnya kompleks-kompleks perumahan yang dibangun oleh pihak-pihak swasta
- b. **Kawasan Industri**, kawasan perkotaan menjadi pusat industrialisasi, dengan munculnya industri-industri baik industri besar maupun industri kecil (home industri)
- c. **Perkantoran**, tempat berkedudukannya kantor-kantor swasta dan pemerintah baik kantor cabang maupun kantor pusat
- d. **Perdagangan dan Jasa**, adanya pusat-pusat perdagangan dan pasar baik skala besar seperti Mall dan supermarket maupun skala kecil Toko, Kios, mini market.



- Kecenderungan-kecenderungan di lapangan pengelolaan kawasan perkotaan tidak ditangani secara serius oleh Pemerintah Daerah, sehingga perkembangan kawasan perkotaan berkembang kearah kota yang semerawut, tidak tertata dan tidak teratur.
- Secara struktural dan fungsional pengelolaan kawasan perkotaan dilakukan secara terpisah-pisah oleh beberapa instansi pemerintahan dengan menggunakan pendekatan didasarkan bidang tugas dan fungsi masing-masing.

Dengan semakin kompleksnya permasalahan perkotaan di masa yang akan datang. Tugas dan fungsi kelembagaan pengelola kawasan perkotaan pada masa yang akan datang harus lebih berperan dalam melaksanakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum di kawasan Perkotaan. Sampai dengan saat ini pengelolaan kawasan perkotaan masih mendasarkan pada UU 5 Tahun 1974 Pengelolaan kawasan perkotaan dilakukan oleh beberapa kelembagaan antara lain Pemerintah Kota administratif, Dinas PU baik Cipta Karya maupun Bina Marga, BAPPEDA, Bagian Tata Pemerintahan, Dinas Bangunan, Dinas Permukiman dan Penyehatan Lingkungan, dan Kecamatan.

Dengan tersebarnya pengelolaan kawasan perkotaan tersebut menimbulkan permasalahan kurang terintegrasinya Pengelolaan dan pembangunan Kawasan perkotaan. Kota-kota tumbuh tidak terencana dan tertata dengan baik. Kecamatan sebagai salah satu institusi yang memiliki wilayah kawasan perkotaan hanya bertugas dan berfungsi sebagai institusi dekonsentrasi Pemerintah Pusat yang menjalankan tugas dan fungsi lebih menangani hal-hal yang bersifat administrasi pemerintahan umum. Walaupun dalam kenyataannya dilapangan berperan pula melaksanakan tugas-tugas desentralisasi baik dari Pemerintah Propinsi dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Pemerintah kecamatan seringkali menghadapi permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

- Pemerintah kecamatan mengadapi masalah keterbatasan biaya untuk menjalankan institusi dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian pelayanan yang diberikan tidak optimal. Pendapatan daerah dan retribusi yang dipungut tidak sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah kecamatan bersangkutan melainkan hanya sebagian sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah pada tingkat diatasnya.

- e. **Fasilitas Umum dan Sosial**, terdapatnya Sekolah, tempat ibadah, tempat wisata.

Untuk menopang fungsi-fungsi itu semua maka sarana dan prasarana perkotaan mutlak menjadi tuntutan yang harus mendapat perhatian dari berbagai kalangan tidak hanya pemerintah tapi juga kalangan swasta dan masyarakat. Tersedianya jalan, drainase, lingkungan dan taman, angkutan umum, Keamanan lingkungan, listrik, telepon, air bersih, pengelolaan sampah, pengelolaan limbah dan lain sebagainya menjadi bagian yang utama di kawasan perkotaan.

Dengan melihat fungsi dan kebutuhan pelayanan di kawasan perkotaan maka Tugas dan fungsi Kelembagaan pengelola Kawasan Perkotaan dapat meliputi :

- a. Pemerintahan Umum;
  - yang menyangkut menjaga ketentraman, ketertiban dan keamanan masyarakat,
  - Administrasi pemerintahan
  - Pengaturan wilayah perkotaan, kependudukan dan tatanan kemasyarakatan
- b. Pembinaan Masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya
- c. Pelayanan dan penyediaan fasilitas umum pada komunitasnya di wilayahnya,
- d. Koordinasi dan pengaturan pelayanan individual yang dilakukan oleh instansi lain atau oleh swasta serta
- e. Pembangunan Daerah pada komunitasnya di wilayahnya; yang meliputi dari aspek perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan serta pengawasan.

## **KEWENANGAN POKOK KELEMBAGAAN**

Dengan memiliki tugas dan fungsi yang jelas, selanjutnya dalam penyusunan suatu kelembagaan perlu menentukan kewenangan yang seyogyanya dimiliki oleh kelembagaan tersebut untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya. Dalam penentuan kewenangan terlebih dahulu dapat

menentukan kriteria Kewenangan yang dapat dilimpahkan ke kelembagaan kawasan perkotaan. Kriteria-kriteria itu adalah sebagai berikut :

1. **Lokus dan mobilitas** suatu urusan yang ada dan hanya meliputi pada komunitas kawasan perkotaan.
2. **Luas atau jenjang** derajat kepentingan dari suatu urusan itu sendiri , yang hanya menyangkut kepentingan kawasan perkotaan.
3. **Kapasitas**, baik *finansial*, *SDM*, maupun *teknologi yang dimiliki* kawasan perkotaan;
4. **Fungsi administratif** yang dapat dilaksanakan oleh Kawasan Perkotaan meliputi : fungsi kebijaksanaan, fungsi perencanaan dan alokasi, fungsi pendanaan, fungsi penerimaan, fungsi perizinan, fungsi pengelolaan, fungsi pemeliharaan, fungsi pemantauan atau pengawasan, dan fungsi kerjasama atau koordinasi.
5. **Tingkat Efisiensi**

Tingkat efisiensi dari penyelenggaraan kewenangan / pelayanan masyarakat yang membutuhkan layanan tersebut. Apabila kebutuhan masyarakat di kawasan perkotaan sangat kecil maka akan lebih efisien kalau tetap diselenggarakan oleh Pemerintah kabupaten tidak oleh pengelola kawasan perkotaan.

Bidang kewenangan yang dapat dimiliki oleh pengelola kawasan perkotaan dapat melingkupi sebagian bidang kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah antara lain :

1. Pekerjaan umum
2. Perhubungan
3. Lingkungan hidup
4. Pemadam kebakaran
5. Kebersihan
6. Pertamanan
7. Tata Kota

Sebagian dari bidang kewenangan yang dilimpahkan ke Pengelola Kawasan Perkotaan bersifat utuh dan jelas yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan.



## PELAYANAN DASAR PERKOTAAN

Dengan melihat fungsi-fungsi yang dimiliki kawasan perkotaan dan kebutuhan-kebutuhan kawasan perkotaan sekarang dan pada masa yang akan datang, maka pelayanan yang perlu tersedia di kawasan perkotaan terdiri dari dua jenis yaitu :

- a. **Pelayanan yang bersifat individual** berupa :
  - Pelayanan administrasi pemerintahan (adm. kependudukan, perizinan, dsb.)
  - Pelayanan air bersih
- b. **Pelayanan yang bersifat Umum** berupa :
  - Pemeliharaan dan pembangunan jalan
  - Pemeliharaan dan pembangunan Jaringan drainase
  - Pemeliharaan dan pembangunan lingkungan dan taman
  - Penyediaan Sarana angkutan umum
  - Pelayanan Keamanan lingkungan
  - Pelayanan Penanggulangan Kebakaran
  - Pelayanan pengelolaan sampah
  - Pelayanan pengelolaan limbah (khusus untuk kawasan industri)

## ALTERNATIF KELEMBAGAAN

Dalam menentukan kelembagaan kawasan perkotaan diperlukan pertimbangan-pertimbangan Sosial, politik, Budaya dan ekonomi. Kajian aspek kelembagaan, terutama pembaharuan kelembagaan, tidak hanya membahas strukturnya saja, tetapi juga diperlukan pembaharuan semangat, pola pikir dan lingkungan sekitarnya.

Beberapa alternatif institusi pengelolaan kawasan perkotaan diuraikan sebagai berikut :

- a. **Institusi Pengelola Swasta**

Institusi pengelola oleh pengembang swasta dijalankan secara manajemen perusahaan modern yang efisien, seperti yang dijalankan oleh kawasan kota-kota baru (BSD, Lippo, Cikarang, dan sebagainya) saat ini. Dengan kemampuan pembiayaan yang kuat, pihak pengembang swasta dapat menyediakan dan mengelola pelayanan perkotaan sebagai suatu investasi bisnis yang memberikan nilai tambah terhadap pemasaran perumahan. Jenis pelayanan perkotaan yang lengkap dengan kuantitas dan kualitas pelayanan yang baik, disediakan tidak hanya untuk melengkapi pengembangan suatu Kota, tapi juga merupakan upaya meningkatkan daya tarik konsumen dan meningkatkan pendapatan perusahaan.

Pembebanan biaya pengelolaan dan operasional pelayanan perkotaan yang disediakan langsung dipungut dari masyarakat secara langsung berdasarkan pelayanan yang digunakan. Pemasukan dari suatu pelayanan hanya dibelanjakan untuk sektor yang menyelenggarakan pelayanan tersebut sehingga memudahkan pengelolaan dan pembiayaan tiap jenis pelayanan. Dalam upaya efisiensi, pengelolaan jenis pelayanan kota dapat melibatkan pihak lain sesuai perjanjian kerjasama yang saling menguntungkan.

Seperti telah diuraikan di atas, kecenderungan perkembangan Kota sangat pesat dan cenderung revolusioner. Kapasitas dan intensitas kegiatan yang dialokasikan sangat besar dan banyak mempengaruhi perubahan struktur ruang dan pemanfaatan ruang yang telah direncanakan. Pengaruh pasar dalam bisnis properti dapat mempengaruhi keputusan pengembangan kota yang mungkin tidak sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Pemerintah daerah sulit melakukan intervensi terhadap perkembangan Kota yang sepenuhnya dikelola oleh institusi pengembang swasta.

#### **b. Badan Pengelola Pembangunan Kota**

Badan Pengelola Pembangunan Kota yang dibentuk oleh Daerah Kabupaten untuk menyelenggarakan pembangunan dan penyediaan pelayanan masyarakat di Kota. Pembentukan Badan Pengelola Pembangunan Kota bertujuan untuk mendorong percepatan pembangunan dan memelihara serta melindungi kepentingan publik termasuk kepentingan penduduk asal setempat. Badan ini mewadahi kepentingan bersama yang terkait dengan Kota tersebut, atau Badan

## **PELAYANAN DASAR PERKOTAAN**

Dengan melihat fungsi-fungsi yang dimiliki kawasan perkotaan dan kebutuhan-kebutuhan kawasan perkotaan sekarang dan pada masa yang akan datang, maka pelayanan yang perlu tersedia di kawasan perkotaan terdiri dari dua jenis yaitu :

- a. **Pelayanan yang bersifat individual** berupa :
  - Pelayanan administrasi pemerintahan (adm. kependudukan, perizinan, dsb.)
  - Pelayanan air bersih
- b. **Pelayanan yang bersifat Umum** berupa :
  - Pemeliharaan dan pembangunan jalan
  - Pemeliharaan dan pembangunan Jaringan drainase
  - Pemeliharaan dan pembangunan lingkungan dan taman
  - Penyediaan Sarana angkutan umum
  - Pelayanan Keamanan lingkungan
  - Pelayanan Penanggulangan Kebakaran
  - Pelayanan pengelolaan sampah
  - Pelayanan pengelolaan limbah (khusus untuk kawasan industri)

## **ALTERNATIF KELEMBAGAAN**

Dalam menentukan kelembagaan kawasan perkotaan diperlukan pertimbangan-pertimbangan Sosial, politik, Budaya dan ekonomi. Kajian aspek kelembagaan, terutama pembaharuan kelembagaan, tidak hanya membahas strukturnya saja, tetapi juga diperlukan pembaharuan semangat, pola pikir dan lingkungan sekitarnya.

Beberapa alternatif institusi pengelolaan kawasan perkotaan diuraikan sebagai berikut :

- a. **Institusi Pengelola Swasta**



Pengelola Pembangunan terdiri dari unsur Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Desa, Badan Perwakilan Desa, unsur swasta pengembang dan masyarakat setempat.

Karena menyangkut banyak pihak, dalam pengelolaan pelayanan perkotaan harus mampu melakukan :

- perencanaan dan pengawasan
- koordinasi dan pengendalian
- mobilisasi sumber daya
- perlindungan kepentingan masyarakat
- pendayagunaan institusi secara efisien
- pembentukan sistem yang sesuai dengan perundangan

Dalam menjalankan tugasnya, Badan Pengelola Pembangunan Kota harus mampu mewakili kepentingan pengguna dan masyarakat penerima pelayanan. Badan pengelola harus bebas dari kepentingan pengusaha atau pengembang dalam bisnis properti yang bersifat mencari keuntungan perusahaan. Badan ini harus memiliki otonomi dalam pengelolaan pemerintahan dan pembiayaan pembangunan kota, tidak terkait dengan sistem birokrasi Pemerintah Daerah, tapi tetap mengacu pada peraturan umum yang berlaku dan pelaksanaan kebijaksanaan pengembangan wilayah.

Badan Pengelola Pembangunan Kota dapat dibentuk bila pembangunan kawasan perkotaan dimaksud :

- a. Sesuai dengan rencana tata ruang wilayah,
- b. Luas wilayah perencanaan sekurang-kurangnya 500 Ha dan merupakan satu kesatuan kawasan yang bulat dan utuh, atau satu kesatuan wilayah perencanaan perkotaan yang terdiri atas beberapa kawasan berbatasan, dan direncanakan berpenduduk sekurang-kurangnya 50.000 jiwa.

Badan Pengelola Pembangunan Kota memiliki fungsi perencanaan, pengawasan dan pengendalian. Pelaksanaan pembangunannya diselenggarakan oleh pengembang antara lain : BUMN, BUMD, Koperasi, Badan Usaha Swasta Nasional dan Masyarakat. Badan ini lebih tepat bagi Kota yang baru memulai pembangunan (masa pengembangan) dan hanya bersifat temporer dalam artian selama

kawasan kota tersebut dibangun. Setelah kawasan tersebut selesai di bangun Badan itu dengan sendirinya bubar atau berubah kedalam bentuk badan lain sebagai pengelola kawasan perkotaan.

### c. Administrator Kota atau Badan Kota

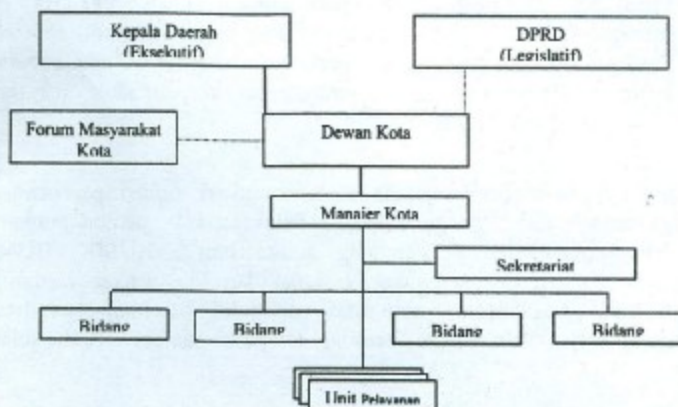
Badan atau Administrator Kota merupakan bentuk kelembagaan semi pemerintah yang dibentuk untuk menangani Kota. Badan atau Administrator kota ini merupakan perangkat otonom Pemerintah Daerah Otonom dan sebagai Administrator Kota.

Badan ini memiliki komponen-komponen yang merupakan perpaduan dari Pemerintah Daerah Kabupaten, DPRD Kabupaten dan Masyarakat Kota yang bersangkutan. Dalam Dewan Kota yang dibentuk mencerminkan dari ketiga unsur tersebut. Ada wakil yang diangkat atas pilihan Pemerintah Daerah, DPRD dan Masyarakat Kota. Dewan Kota memilih baik dari intern Dewan Kota atau menunjuk orang Profesional diluar dari Dewan Kota baik birokrat atau non birokrat untuk menduduki jabatan Manajer Kota. Dalam pelaksanaan Badan ini bertanggung Jawab pada Kepala Daerah namun dapat berkonsultasi dengan DPRD.

Badan ini diharapkan mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat dengan pembentukan Forum masyarakat Kota yang merupakan jembatan komunikasi antara masyarakat dengan Pengelola kota yaitu Dewan Kota.

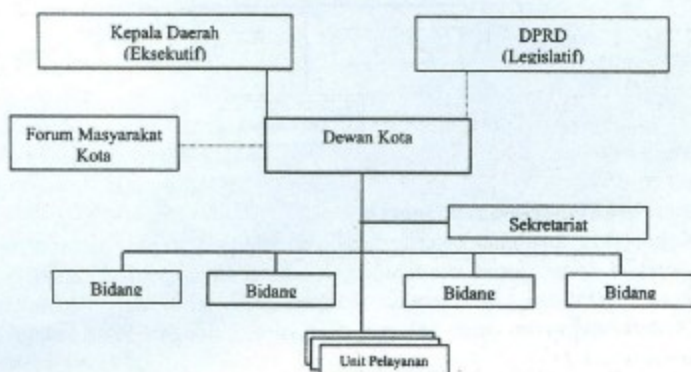
Struktur Organisasi badan ini dapat berbentuk sebagai berikut

#### Alternatif 1



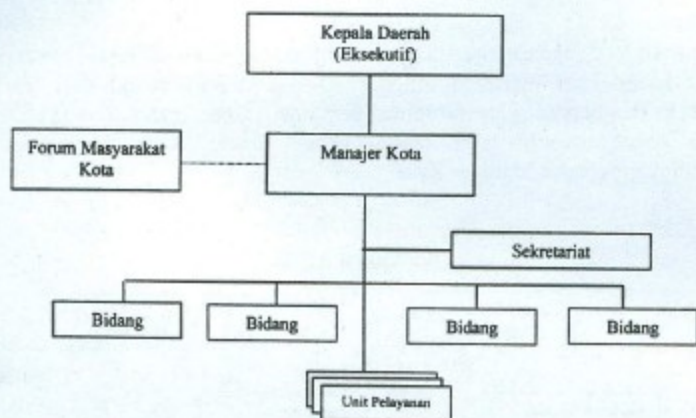
Alternatif II, dengan menerapkan kepemimpinan Coligial yaitu Dewan Kota yang terdiri dari beberapa Anggota merupakan pimpinan dari lembaga tersebut dan bersifat kepemimpinan bersama. Dalam operasionalnya Dewan Kota dapat memilih pimpinan / ketua Dewan Kota yang sekaligus merangkap sebagai Manajer Kota.

### Alternatif 2



Alternatif III dengan menghilangkan keterlibatan unsur legislatif dalam kelembagaan Administrator Kota dengan asumsi itu merupakan otoritas dari Pemerintah Daerah dan Kepala Daerah akan mempertanggung jawabkannya kepada DPRD lewat Laporan Pertanggung Jawabannya. Dewan Kota bisa ditiadakan dan Manajer Kota bisa diangkat oleh Kepala Daerah setelah mendapat pertimbangan dari Forum Masyarakat Kota. Kelembagaannya dapat berbentuk sebagai-berikut :



**Alternatif 3****d. Institusi Pemerintahan Daerah**

Kota pada awalnya belum memiliki status tertentu, namun secara teritorial berada pada suatu wilayah administrasi pemerintahan. Status Kota dapat diperoleh setelah berpenduduk lebih dari 50.000 jiwa. Perkembangan ke arah tersebut diantisipasi dengan Permendagri No. 7/1986.

Menurut Permendagri 7/1986, kota adalah suatu wilayah pemusatan sejumlah penduduk yang mewadahi tumbuh dan berkembangnya kegiatan sosial, budaya dan ekonomi perkotaan yang tidak berstatus kota administrasi.

Sebagai suatu kota dengan kecenderungan perkembangan fisik dan aktivitas ekonomi yang bercirikan perkotaan, memiliki skala pelayanan regional dan pelayanan perkotaan yang lengkap, maka institusi pemerintah yang akan diusulkan untuk Kota adalah pemerintahan setingkat kecamatan.

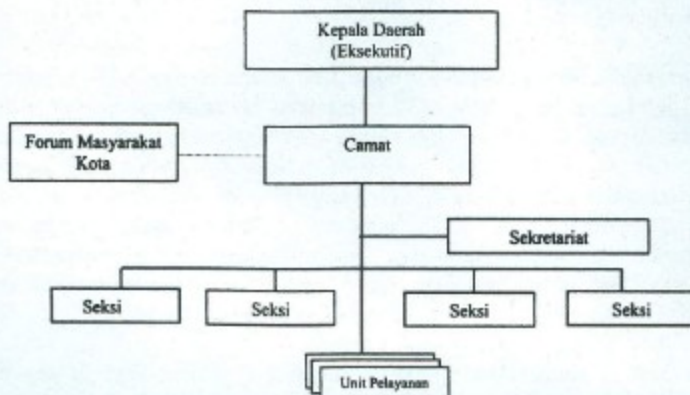
Kecamatan merupakan kesatuan wilayah daerah di dalam wilayah Daerah Kabupaten/Kota dapat berfungsi sebagai unit daerah kerja pelayanan kepada masyarakat oleh perangkat Dinas Daerah, yang

dikoordinasikan oleh Camat, disebut Unit Daerah Kerja Pelayanan (UDKP).

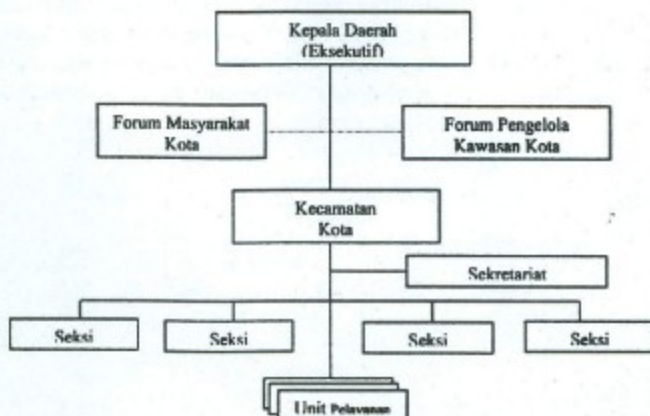
Dalam rangka penyelenggaraan fungsi Kecamatan sebagai UDKP, jenis-jenis pelayanan yang dapat dikoordinasikan penyelenggaraannya oleh Camat adalah beragam dengan kriteria yang mencakup pelayanan kebutuhan dasar masyarakat, mengandung muatan teknologi sederhana, jenis pelayanan administratif, dan pemberdayaan masyarakat; seperti pelayanan pengesahan KTP, pencatatan Akta Tanah, Pelayanan Kesehatan, Pendidikan Dasar dan ketrampilan, penyuluhan masyarakat, pelayanan Bali Benih Pertanian, tata pembagian air untuk pertanian dan sebagainya yang berpusat di lingkungan perkantoran Kecamatan.

Pembentukan Kecamatan ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah melalui analisis potensi daerah, beban kerja daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip efektifitas, efisiensi, responsif, fleksibilitas, rasionalitas, rentang kendali dan akuntabilitas. Secara praktis kelemahan institusi pemerintahan daerah : Pemerintah kecamatan tidak memiliki wewenang otonomi, sehingga banyak masalah perkotaan yang tidak dapat segera diselesaikan secara tuntas. Penanganan masalah-masalah tersebut harus diusulkan dan diselesaikan pada pemerintahan tingkat kabupaten.

Dengan berlakunya UU 22 Tahun 1999 yang memberikan kedudukan yang cukup strategis dimana kecamatan menyelenggarakan kewenangan yang didelegasikan oleh Kepala Daerah. Dalam konteks peneglolaan Kawasan Perkotaan ini, kecamatan Dapan menjadi pengelola kawasan perkotaan dengan mendapatkan Tugas, fungsi dan otoritas/kewenangan seperti yang telah di singgung di atas. Disamping itu untuk tetap harus melibatkan partisipasi masyarakat dicerminkan dengan adanya Forum Masyarakat Kota. Sehingga struktur organisasi dapat berbentuk seperti berikut :

**Alternatif 1**

Alternatif lain yang dapat digunakan dalam bentuk kecamatan ini yaitu apabila kecamatan akan menghadapi keterbatasan-keterbatasan baik dana, sarana prasarana dan sumber daya manusia untuk mengelola sepenuhnya kawasan perkotaan. Bentuk lain yang dapat dipergunakan yaitu dengan pembentukan Forum Pengelolaan Kota yang anggota-anggotanya merupakan Perangkat Daerah-Perangkat Daerah (Dinas-Dinas dan Lembaga Teknis Daerah) yang memiliki otoritas mengelola sebagaimana kewenangan di kawasan perkotaan. Forum ini digunakan sebagai pengintegrasian dan sinkronisasi program, proyek dan kegiatan yang terkait dengan perkotaan. Strukturnya dapat berbentuk sebagai berikut :

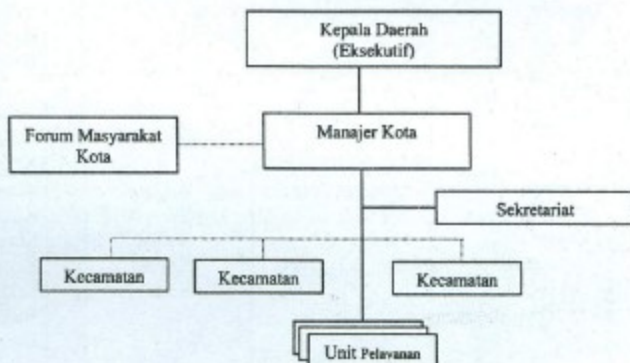
**Alternatif 2**



Namun demikian Alternatif I dan II dalam keorganisasian yang murni Pemerintahan ini hanya dapat diterapkan dimana wilayah kawasan perkotaan hanya terdiri dari satu Kecamatan. Lain halnya kalau kawasan perkotaan tersebut terdiri dari beberapa kecamatan yang telah terintegrasi wilayah perkotaannya, Pengelolaan kawasan perkotaan model seperti ini kurang tepat bila menggunakan pola-pola tersebut, karena pola tersebut akan menimbulkan kawasan perkotaan yang telah terintegrasi dikotak-kotak sesuai dengan wilayah kecamatan.

Alternatif lain yang dapat dikembangkan untuk mencegah hal tersebut adalah sebagai berikut :

### Alternatif 3



Pola Kelembagaan Kota administratif pada UU 5 tahun 1974 dengan perubahan-perubahan dengan menambahkan adanya forum Masyarakat Kota sebagai cerminan partisipasi masyarakat dan dimungkinkan adanya unit pelayanan dibawah manajer kota serta pemberian kewenangan yang memadai terhadap manajer kota dalam mengelola kawasan perkotaan. Camat walaupun secara organisatoris bertanggung jawab kepada Kepala Daerah/Bupati namun secara koordinatif dibawah koordinasi manajer kota.

Alternatif-alternatif institusi pengelolaan kawasan perkotaan tersebut diatas dapat dibandingkan sebagai berikut ini :

**Tabel/Matriks Alternatif Institusi  
Pengelolaan Kawasan Perkotaan**

Indikator	Alternatif Institusi			
	Kecamatan	Administrator Kota (murni Pemerintah)	Badan Pengelola Pembangunan Kota	Badan / Administrator Kota (semi pemerintah)
Status	Perangkat Daerah	Perangkat Pemerintah Daerah Otonom dalam	Konsorsium Pemerintah Daerah dan Swasta (Otorita)	- Semi pemerintah - Perangkat Otonom Pemerintah Daerah.
Wilayah	Sebagai Daerah Otonom	Sebagai Daerah Otonom kawasan perkotaan	Kota Dalam Masa Pembangunan	Kota terbangun dan sudah berkembang.
Pertanggungjawaban	Bupati	Bupati	Bupati	- Bupati - Forum Masyarakat Kota
Perangkat	- Forum Pengelola Kota - Camat - Sekretaris - Seksi - Unit pelayanan	- Manajer kota - Sekretaris - Camat - Unit pelayanan	- Kepala - Sekretaris - Badan - Kepala Seksi	- Administrator Kota/ - Manager - Kota - Sekretaris - Bagian Unit Pelayanan

Sumber : Hasil analisis

## ***Penutup***

Penataan Kelembagaan kawasan perkotaan merupakan suatu rangkaian upaya untuk menciptakan tatanan organisasi yang lebih tertib, lincah, rasional, adaptif, efektif dan efisien sesuai dengan asas-asas normatif dan teoritis mengacu pada tuntutan yang berkembang di masyarakat. Dengan kata lain, penataan organisasi merupakan salah satu bukti nyata langkah reformasi sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan tujuan menciptakan hubungan yang makin serasi antara pemerintah

dengan masyarakat yang dilayani, atas dasar prinsip pemberdayaan, partisipasi masyarakat dan pemenuhan kebutuhan publik.

Dengan penataan Kelembagaan Pengelola kawasan Perkotaan pada Pemerintahan Daerah Kabupaten, maka kondisi ideal yang ingin dicapai adalah terbentuknya Kelembagaan Pengelola Kawasan Perkotaan yang dapat mewujudkan kawasan perkotaan yang tertata dan terencana dengan baik, yang didukung kualitas SDM.

Model dan bentuk kelembagaan apapun yang diterapkan, prinsip untuk mendorong keikutsertaan ke tiga sektor yaitu Sektor Pemerintah itu sendiri, Sektor masyarakat dan partisipasi masyarakat perlu menjadi perhatian utama. Hal tersebut dapat diwujudkan dengan Pemerintah dalam pengelolaan kawasan perkotaan melibatkan peran aktif swasta dengan adanya kerjasama (kemitraan) public and private Bentuknya dapat berupa Privatisasi, Contracting Out, BOT dan pola-pola lainnya. Keterlibatan masyarakat dapat dilakukan dengan pembentukan suatu forum Masyarakat Kota yang ikut aktif memberikan masukan dalam Pengelolaan Kawasan Perkotaan. Forum tersebut sebagai manifestasi dari partisipasi aktif masyarakat dalam menata dirinya dan lingkungannya dengan menyampaikan aspirasi-aspirasinya terhadap Pengelola kawasan Perkotaan. Harmonisasi ketiga sektor tersebut akan mendorong terwujudnya kawasan perkotaan yang tertata dan terencana dengan baik.

## **Daftar Pustaka**

- 
- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report : The Africa Region Experience*; Capacity Building and Implementation Division Study Paper, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf



- Greenwood Jhon & Wilson David, *Public Administration in Britain*, London Unwinhyman, 1989
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- LAN Perwakilan Jawa Barat (1995), *Penelitian tentang Penyempurnaan Sistem UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Bandung.
- LAN Perwakilan Jawa Barat (1998), *Penelitian tentang Pengembangan Model Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Otonom Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Aparat Daerah dan Wilayah Dalam Menyelenggarakan Tugas Pemerintahan dan Pembangunan*, BANDUNG
- LAN Perwakilan Jawa Barat (1999), *Penelitian tentang Identifikasi Kota-kota Baru*, Bandung.
- Prakarsa, Wahyudi, (1997), *Dampak Perubahan Lingkungan Pasar Terhadap Organisasi dan Manajemen*, makalah tidak diterbitkan, Jakarta : Program Pascasarjana UI
- Rosell, Steven A., (et.al.), (1992), *Governing in an Information Society*, Institute for Research on Public Policy, Montreal
- Stetzer, Donal Foster, *Special Districts in Cook Country : Toward a Geography of Local Government*, The University of Chicago Departement of Geography Research Paper No. 169, 1975)
- von Glinow, Mary Ann, (1988), *The New Professionals : Managing Today's High-Tech Employess*, Ballinger Publishing Company
- UNDP (1996), *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines,

# KAJIAN KEBIJAKAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA MENURUT UU NO. 22 / 1999 SERTA IMPLIKASINYA SEBAGAI WILAYAH OTONOMI KHUSUS

(Kajian Tahun 2000)

---

## **Abstrak**

*UU Nomor 22 Tahun 1999, membawa implikasi yang sangat besar bagi pemerintahan daerah termasuk di dalamnya pemerintahan desa. Dimana potensi dan keanekaragaman, partisipasi masyarakat, serta fungsi dan peran kelembagaan lokal di desa yang bersangkutan semakin dihargai. Dan adanya reformasi tersebut jelas mensyaratkan perlunya langkah penyesuaian dalam seluruh aspek penyelenggaraan pemerintahan desa. Dan hasil kajian ini telah menjelaskan sekaligus merekomendasikan berbagai kebijakan yang dapat dikembangkan oleh pemerintahan di tingkat atas desa (Daerah Kabupaten/ Propinsi serta Pemerintah Pusat) dalam menyiapkan sekaligus mendorong percepatan arah otonomi desa tersebut, agar sesuai dengan semangat reformasi yang telah dikembangkan.*

---

## **Pendahuluan**

Ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999, membawa implikasi yang sangat besar bagi sistem pemerintahan daerah termasuk di dalamnya bagi pemerintahan desa. Perubahan kebijakan ini didasari oleh semangat untuk mengembangkan potensi dan keanekaragaman desa, memberdayakan partisipasi masyarakat, serta memperkuat fungsi dan peran kelembagaan lokal di desa yang bersangkutan. Disamping itu, perubahan ini diharapkan pula dapat mendorong proses demokratisasi dan



kemandirian desa, sehingga terwujud cita-cita masyarakat sipil (*civil society*) yang ditopang oleh keberadaan aparatur pemerintah bersih, profesional, dan bertanggungjawab (*good government*).

Pada saat yang bersamaan, adanya reformasi pemerintahan Desa ini jelas mensyaratkan perlunya langkah-langkah penyesuaian dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan desa, baik aspek hukum, kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, keuangan, maupun sarana dan prasarannya. Aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan desa ini hingga kini belum memiliki kejelasan arah maupun bentuknya, sebab peraturan lama telah dicabut (UU Nomor 5 tahun 1979) sementara peraturan baru sampai saat ini belum selesai disusun.

Walaupun, jika mengacu kepada pasal 99 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberi kewenangan yang luas pada Desa, artinya, Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum diberi cukup peluang untuk mengembangkan potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia untuk kemajuan desanya. Namun dilain pihak, selama 32 tahun terakhir, justru kreatifitas desa sudah terbelenggu dari atas untuk serba seragam dan serba terarah. Perubahan yang sangat mendasar ini, bagi Desa sendiri tentu bukan hal yang mudah, terutama penyesuaian dari kebiasaan di atur menjadi mengatur diri sendiri.

Kondisi ini, akan menyebabkan praktek penyelenggaraan pemerintahan desa mengalami kehampaan hukum, yang dikhawatirkan akan menghambat fungsi pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya. Oleh karena itu, kebijakan pemberian "otonomi" kepada desa ini perlu dikaji secara mendalam, khususnya implikasi yang ditimbulkan oleh penerapan kebijakan tersebut serta sekaligusantisipasi kebijakan apa yang dibutuhkan dalam mempercepat kesiapan Desa dalam menjalankan otonomi desa-nya.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka upaya melakukan kajian tentang pemerintahan desa berdasarkan kebijaksanaan yang baru, dapat dilaksanakan dengan bertitik tolak kepada pokok masalah yang dipandang sangat mempengaruhi efektifitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan, yaitu:

1. Bagaimana bentuk otonomi yang sesuai diberikan pada Desa?
2. Bagaimana prospek pengembangan pemerintah Desa berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999?



3. Bagaimana peran yang harus dilakukan oleh pemerintah supradesa dalam membina pemerintah Desa?
4. Langkah apa yang perlu dilakukan baik oleh pemerintah pusat, propinsi, kabupaten/kota, maupun masyarakat desa dalam rangka mempersiapkan pelaksanaan otonomi desa?

## ***Hasil Penelitian***

# **KAJIAN TEORITIS DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Berdasarkan kerangka waktu (*time frame*), perkembangan otonomi pada kesatuan hukum masyarakat terkecil (Desa) mengalami pergeseran yang sangat fluktuatif, dimana pada satu saat Desa memiliki otonomi yang sangat luas (*most decentralized*), sedang di saat lain Desa tidak memiliki otonomi sama sekali dan hanya berstatus sebagai wilayah administratif (*most centralized*).

Pada awalnya, terbentuknya suatu komunitas bermula dari berkumpul dan menetapnya individu-individu di suatu tempat karena terdorong oleh alasan-alasan yang mereka anggap sebagai kepentingan bersama. Alasan-alasan untuk membentuk masyarakat yang masih bersifat sederhana atau tradisional ini adalah pertama untuk hidup, kedua untuk mempertahankan hidupnya terhadap ancaman dari luar, dan ketiga untuk mencapai kemajuan dalam hidupnya (Kartohadikoesoemo, 1965:5).

Kumpulan individu-individu yang membentuk desa dan yang merupakan sebuah daerah hukum ini, secara alami memiliki otonomi yang sangat luas, lebih luas dari pada otonomi daerah-daerah hukum di atasnya yang lahir di kemudian hari, baik yang terbentuk oleh bergabungnya desa-desa dengan sukarela atau yang dipaksakan oleh pihak-pihak yang lebih kuat. Otonomi atau kewenangan desa itu antara lain meliputi hak untuk menentukan sendiri hidup matinya desa itu, dan hak untuk menentukan batas daerahnya sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Nasrun (dalam Ateng Syafrudin, 1999) yang menyatakan bahwa "desa mempunyai *rechtsbewustheid* (kesadaran hukum) sendiri, mereka merasa satu, sehinia, semalu, merupakan kepentingan bersama yang nyata seperti mesjid, balai adat, hak atas tanah, dan sebagiannya".

Selanjutnya Kartohadikoesoemo (1965 : 214) menyebutkan bahwa masyarakat sebagai Daerah Hukum, menurut hukum adat mempunyai norma-norma sebagai berikut:

- Berhak mempunyai wilayah sendiri yang ditentukan oleh batas-batas yang sah.
- Berhak mengurus dan mengatur pemerintahan dan rumah tangganya sendiri.
- Berhak memilih dan mengangkat Kepala Daerahnya atau Majelis pemerintahan sendiri.
- Berhak mempunyai harta benda dan sumber keuangan sendiri.
- Berhak atas tanah sendiri, dan
- Berhak memungut pajak sendiri.

Berdasarkan otonomi desa yang mendapatkan landasan yuridis dalam *Regeringsreglement* 1854 pasal 71 itu, maka hak atas tanah sepenuhnya ada ditangan rakyat desa, tidak saja kekuasaan atas tanah pertanian, tetapi juga atas tanah yang belum digarap, hutan belukar dan gunung jurangnya (*sa-satebane sa-jurang perenge*).

*Hak ulayat* seperti ini oleh Van Vollenhoven dinamakan *beschikkingrechts*, yakni hak kuasa desa yang dalam wilayahnya berhak mempergunakan tanah bagi kepentingan warganya atau kepentingan warga desa lain dengan terlebih dahulu membayar uang *recognitie* sebagai bukti bahwa dia disitu adalah orang asing atau sebagai *bulu bekti* / persembahan kepada pihak yang memiliki hak atas tanah itu.

Adapun bagi warga desa setempat, dapat mempergunakan tanah itu dengan hak-hak perorangan:

- Hak milik, hak yasan (*inlandsbezitsrecht*)
- Hak wenang pilih, hak mendahulu (*voorkeursrecht*)
- Hak menikmati hasil (*genootsrecht*)
- Hak pakai (*gebruiksrecht*) dan hak menggarap (*ontginningsrecht*)
- Hak imbalan jabatan (*ambtelijke profijtsrecht*)
- Hak wenang beli (*naastingsrecht*). (Kartohadikoesoemo, 1965 : 233; Sudijat, 1981 : 6-8).

Dalam perkembangan selanjutnya terdapatlah satu gejala ketatanegaraan yakni berkembangnya komunitas sosial politik di atas kesatuan komunitas desa yaitu *Sima*, *Wisaya*, *Watak*, *Mandala*, dan pada



masa kemudian lahirlah *Istana* sebagai pusat politik negara kerajaan. Dengan kata lain, terjadi proses penyatuan desa-desa menjadi wilayah yang lebih besar dan luas, yaitu negara kerajaan.

Peristiwa lahirnya kerajaan, menyebabkan otonomi desa mendapat pembatasan-pembatasan. Desa tidak lagi merupakan kesatuan yang otonom, tetapi menjadi kesatuan wilayah yang lebih luas tadi. Oleh karenanya, meskipun pada prinsipnya hak pertuanan/ hak kuasa desa tetap berlaku, tetapi dalam lingkungan yang lebih luas itu desa dibebani hak pertuanan/ hak milik raja atas wilayahnya. Hak pertuanan raja ini dengan cara dipaksakan dapat mendesak kedudukan hak desa dan akhirnya mendapatkan tempat dalam hukum adat Jawa, bahwa tanah adalah milik raja.

Dalam masa-masa selanjutnya, otonomi desa menghadapi cobaan berat. Akan tetapi dengan dilaksanakannya Reorganisasi pemerintahan dan keagrariaan, maka desa kembali mempunyai kewenangan-kewenangan otonom. Dalam hal ini, Werner Roll (1983 : 45) menulis bahwa reorganisasi atau reformasi agraria yang dilaksanakan antara tahun 1912 dan 1918 menghasilkan aturan-aturan baru, yakni:

1. Penghapusan sistem feodal beserta tindakan-tindakan sewenang-wenang yang sudah membudaya.
2. Beberapa kesatuan tempat tinggal (desa ; dukuh ; kabekelan) digabung menjadi kesatuan administrasi baru seperti kelurahan atau desa praja.
3. Raja melepaskan hak-hak mereka atas sebagian terbesar dari tanah yang termasuk wilayah kesatuan administrasi ini, yang kemudian menjadi wewenang *angghadhuh* (hak milik pribumi) anggota masyarakat desa.
4. Diadakan pembagian baru dari persil-persil tanah dan tanah garapan untuk penduduk desa dan disesuaikan pada kebutuhan tertentu dari usaha pertanian Belanda.

Dengan reformasi ini, tanah di wilayah kerajaan dapat tertibkan. Meskipun demikian, bagi tiap-tiap desa lagi-lagi 1/5 bagian dari tanah pertaniannya harus disediakan untuk areal lungguh, kas desa dan pituas atau pengarem-arem. Areal-areal yang dimaksudkan untuk kepentingan umum masyarakat desa ini mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Misalnya persil lungguh (bengkok) atau bidang tanah untuk keperluan dinas, diserahkan kepada pamong desa selama masa dinas sebagai ganti upah. Tanah kas desa (*bandha desa*) hasilnya digunakan untuk



pembiayaan keperluan desa, sedangkan tanah pituas atau tanah pertanian bagi pensiunan digunakan untuk menyambung hidup para bekel yang habis masa jabatannya karena tindakan perombakan.

Pada masa pemerintahan RI, pengaturan penyelenggaraan pemerintahan desa mendapat landasan yuridis pada pasal 18 UD 1945 yang menyatakan "*.... dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*". Ini berarti bahwa UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa sebelum proklamasi kemerdekaan, di Indonesia sudah terdapat daerah-daerah Swapraja yang memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan di daerahnya. Berdasarkan eksistensi historis itu, Desa secara teoritis memiliki hak yang bersifat otonom atau hak yang telah dimiliki sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Indonesia.

Namun dalam penyusunan peraturan tentang Pemerintahan Desa sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1979, kenyataannya Desa bukan lagi dianggap sebagai kesatuan masyarakat hukum yang otonom, tetapi lebih diposisikan sebagai pelaksana administrasi pemerintahan secara umum. Terlebih lagi dengan pembentukan kelurahan, maka kesatuan masyarakat "Desa" ini hanya berstatus wilayah administratif yang ditempatkan sebagai kepanjangan tangan pemerintah Pusat (pelaksana asas dekonsentrasi).

Di bawah ini dapat dilihat perbedaan antara otonomi Desa dan Otonomi Daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Menurut Taliziduhu Ndaha (1981:16) perbedaan tersebut antara lain:

OTONOMI DESA	OTONOMI DAERAH
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sudah ada sejak zaman dulu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baru dikenal di Indonesia sejak awal abad 20</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berdasarkan hukum adat (asli Indonesia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsepnya berasal dari Barat</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isinya seakan-akan tak terbatas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isinya terbatas, diatur dengan ketentuan perundangan</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isinya fleksibel, elastis, kenyal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isinya relatif berubah</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diperoleh secara tradisional bersumber dari hukum adat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diserahkan secara formal oleh pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan Undang-undang/Peraturan Pemerintah</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspek mengatur semakin merosot, karena satu persatu diatur oleh pemerintah yang lebih tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspek mengatur semakin meningkat</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bobotnya di wilayah perkotaan (urban) semakin ringan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sama bobotnya, baik di wilayah perkotaan (urban) maupun pedesaan (rural)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebih bersifat nyata dan materiil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebih bersifat formal</li> </ul>

Perbandingan lain dikemukakan oleh Sadu (2000:5), dengan meninjau beberapa aspek yang dibandingkan, yakni:

No	Aspek	Otonomi Desa	Otonomi Daerah
1.	Sumber Kewenangan	Berasal dari hukum adat diperkuat dengan hukum nasional	Berasal dari Pemerintah Pusat dengan hukum nasional
2.	Batas Kewenangan	Tidak jelas, dapat meluas atau menyempit, tergantung pada penggunaan kewenangan Kabupaten	Cukup jelas, selain ada kewenangan wajib, Kabupaten dapat melakukan kewenangan lain yang bukan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom (vide PP25/99)
3.	Definisi tentang Otonomi	Bersifat implisit, tidak dijelaskan secara eksplisit	Dijelaskan secara eksplisit (lihat pasal 1 huruf h UU 22/99)
4.	Isi otonomi	Meliputi empat hak dasar kesatuan masyarakat hukum	Meliputi empat hak dasar kesatuan masyarakat hukum yang dapat dikembangkan sesuai dengan kemampuan Daerah Otonom yang bersangkutan
5.	Sumberdana untuk menjalankan otonomi	Bukan berasal dari pajak dan retribusi melainkan dari pemberian pemerintah supradesa dan iuran masyarakat	Berasal dari pajak dan retribusi, bantuan pemerintah Pusat serta sumber-sumber lain yang sah
6.	Organisasi yang menjalankan otonomi	Bersifat ambivalen antara organisasi pemerintah dengan organisasi kemasyarakatan	Merupakan organisasi formal dan kompleks
7.	Bentuk perwakilan	Bersifat non partisan, dipilih dari tokoh masyarakat	Bersifat partisan, dipilih melalui pemilihan umum
8.	Prospek mendatang	Akan semakin surut seiring dengan semakin heterogennya masyarakat dan memudarnya kharisma hukum adat	Akan semakin berkembang seiring dengan perkembangan demokrasi pada tingkat global

Sumber : Sadu (2000:5)



Dilihat dari kedua perbandingan di atas, dapat disimpulkan bahwa Otonomi Desa seolah-olah tumbuh dengan sendirinya, lebih bersifat nyata sesuai dengan keadaan yang tumbuh di lokasi setempat, kebijaksanaan dibuat dan disesuaikan dengan aspirasi dari pemerintah setempat dan sifatnya fleksibel dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya. Pimpinannya dari tokoh masyarakat dan prospeknya makin menyurut. Sedangkan Otonomi Daerah sifatnya *top-down*, bersifat formal dan dipimpin oleh seorang partisan, kewenangan jelas, besarnya otonomi terbatas, disesuaikan dengan porsi yang diberikan oleh pemerintah yang lebih tinggi dan prospeknya makin mengembang.

Dalam perkembangannya saat ini, keberadaan pemerintahan Desa tidak diatur terpisah atau tersendiri dalam suatu peraturan perundangan, tetapi melekat pada UU Pemerintahan Daerah. Menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, Desa secara implisit memiliki otonomi yang cukup luas. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan dalam pasal-pasal yang menggariskan kebijakan sebagai berikut :

1. Di Desa dibentuk pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa (pasal 94). Disini menunjukkan bahwa masyarakat desa harus terwakili kepentingannya dalam kelembagaan suprastruktur pemerintahan desa. Dengan demikian, mekanisme perencanaan kebijakan dan pembangunan tingkat desa lebih berdasar pada prinsip *bottom up* dari pada *top down* yang berlaku selama ini.
2. Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk desa (pasal 95 ayat 2). Ketentuan ini menghilangkan peranan pemerintah Kabupaten untuk menunjuk atau memilih pimpinan pemerintahan desa, sehingga diharapkan lebih aspiratif.
3. Desa memiliki kewenangan-kewenangan tertentu yang mencakup:
  - a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa.
  - b. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah atau Pemerintah.
  - c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten (pasal 99).
4. Khusus mengenai kewenangan yang ketiga, harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Jika tidak, maka Desa berhak menolak pelaksanaan tugas pembantuan tersebut (pasal 100 dan penjelasan).
5. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Kepala Desa bertanggungjawab kepada Badan Perwakilan Desa, serta hanya menyampaikan laporan kepada Bupati. Hal ini semakin menegaskan

bahwa Desa memiliki otonomi luas, yang membatasi Camat, Bupati maupun Gubernur untuk campur tangan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa.

6. Badan Perwakilan Desa bersama Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa. Peraturan Desa ini tidak memerlukan pengesahan Bupati (pasal 105 dan penjelasan). Hal inipun menunjukkan otoritas penuh dari pemerintah desa untuk mengambil kebijaksanaan strategis di wilayahnya tanpa harus menunggu persetujuan dari pemerintahan yang 'lebih tinggi'.
7. Sumber pendapatan desa terdiri atas : (pasal 107)
  - a. Pendapatan Asli Daerah, yang meliputi : Hasil usaha desa; Hasil kekayaan desa; Hasil swadaya dan partisipasi; Hasil gotong royong; Lain-lain pendapatan asli Desa yang sah.
  - b. Bantuan dari pemerintah Kabupaten, yang meliputi : Bagian dari perolehan pajak dan retribusi Daerah; Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh pemerintah Kabupaten; Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi; Sumbangan dari pihak ketiga; Pinjaman desa.
8. Desa dapat memiliki badan usaha sesuai peraturan perundang-undangan (pasal 108).

Sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan, dimana proses pembangunan pedesaan pada tingkat tertentu telah menjadikan desa pada beberapa tingkatan/klasifikasi desa. Pengklasifikasian ini terutama dihubungkan dengan kondisi yang ada dan potensi yang dimiliki desa yang bersangkutan. Beberapa faktor yang dijadikan dasar pengklasifikasian diantaranya (Unang, 1984:96-97) :

1. Kependudukan (rasio jumlah penduduk dan alam);
2. Prasarana yang dimiliki, baik itu prasarana produksi, perhubungan, komunikasi, pemasaran, keuangan dan sosial);
3. Komposisi dan jumlah angkatan kerja dalam sektor pertanian, perdagangan, jasa, industri dan lainnya.
4. Lokasi atau orbitasi yang diukur dari pusat-pusat pasilitas (*growth center*) atau pusat kota.
5. Tradisi dan adat yang mengikat berbagai kegiatan desa yang bersangkutan
6. Dinamika dan partisipasi dalam pembangunan melalui cara gotong royong.



Selanjutnya melalui penelitian yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) Departemen Dalam negeri tahun 1973 dengan menggunakan pendekatan *"ecosystem dan growth center serta potensi perkembangan"* akhirnya didapatkan 10 (sepuluh) unsur yang dapat digunakan sebagai indikator dalam menetapkan kondisi Perkembangan suatu Desa. Adapun kesepuluh indikator tersebut adalah: Unsur Penduduk (D); Unsur Alam (N); Unsur Orbitasi Desa (O); Unsur Ekonomi, dalam arti mata pencaharian (E); Unsur Out Put Desa atau Yield (Y); Unsur Sosial Budaya, Agama dan Adat (A); Unsur Pendidikan dan Keterampilan (Pd); Unsur Kelembagaan dan Kepemimpinan (L); Unsur Swadaya Gotong Royong (Gr); Unsur Prasarana (P)

Penelitian tersebut dengan melalui perhitungan *'Correlation Coefficient'* dapat menemukan bobot dan pengaruh setiap unsur atau kumpulan unsur/kelompok unsur tersebut terhadap perkembangan Desa sebagai berikut :

1. Unsur (Y) dan (A) merupakan *"unsur strategis"* bagi perkembangan suatu Desa.
2. Unsur (P), (Pd) dan (E) merupakan *"unsur pokok"* bagi perkembangan suatu Desa.
3. Unsur (L) dan (Gr) merupakan *"unsur yang mempercepat"* perkembangan sebuah Desa.
4. Unsur (D), (N) dan (O) merupakan *"unsur-unsur yang mempengaruhi"* perkembangan suatu Desa, terutama untuk masa depannya.

Dengan menggunakan kesepuluh indikator itu pula, sebuah desa pada saat itu dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) Klasifikasi Type Desa, yaitu Desa Swasembada, Desa Swakarya dan Desa Swadaya. Adapun ciri-ciri atau indikasi masing-masing type tersebut adalah sebagai berikut:

#### **A. Type Desa Swadaya,**

Desa-desa yang termasuk ke dalam type ini adalah desa-desa yang dikenal dengan sebutan desa tradisional, karena :

1. Adat istiadat masih cukup kuat mengikat dan melandasi kehidupan masyarakatnya.
2. Hubungan antar individu sangat erat
3. Sosial kontrol lebih banyak didasarkan atas ikatan keluarga



4. Mata pencaharian penduduk relatif homogen (secara umum dari sektor pertanian atau nelayan atau ternak dan hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja)
5. Tingkat teknologi masih rendah dan sederhana, sehingga produktifitasnya juga masih rendah atau kecil karena pola dan cara berfikir masyarakat desa masih sederhana.
6. Kondisi prasarana masih kurang dan masih sederhana
7. Kelembagaan dan pemerintahan Desa masih sederhana baik dalam pelaksanaan tugas maupun fungsinya.

### **B. Type Desa Swakarya,**

Desa-desanya yang termasuk ke dalam type ini adalah desa-desanya yang dikenal dengan sebutan desa transisi, karena relatif lebih maju dibandingkan dengan desa swadaya. Indikasinya bisa dilihat dari :

1. Pengaruh dari luar desa (dari *growth center* atau kota-kota) sudah banyak masuk melalui berbagai sarana komunikasi sehingga adat istiadat setempat mulai longgar daya ikatnya dalam melandasi kehidupan masyarakatnya.
2. Pola dan cara berfikir masyarakat terhadap sesuatu sudah lebih maju.
3. Lapangan kerja di Desa sudah makin bertambah banyak, baik jenis maupun daya serapnya tenaga kerjanya.
4. Mata pencaharian penduduk mulai beralih/berkembang dari pertanian atau nelayan atau ternak yang hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja menjadi sektor sekunder.
5. Produktifitas sudah mengalami kenaikan, karena sudah mulai menggunakan teknologi modern.
6. Prasarana desa mulai bertambah. Baik jumlah maupun kualitasnya.
7. Kelembagaan dan pemerintahan Desa mulai berkembang dan berjalan lebih lancar dalam pelaksanaan tugas maupun fungsinya.

### **C. Type Desa Swasembada**

Desa-desanya yang termasuk ke dalam type ini adalah setingkat lebih maju dari desa desa swakarya, sehingga merupakan type termaju dari semua desa. Hal ini disebabkan karena :

1. Adat istiadat setempat "daya ikatnya" sudah semakin lemah dalam melandasi kehidupan masyarakatnya.
2. Hubungan antar individu sangat sudah bersifat rasional
3. Pola berfikir masyarakat sudah lebih maju

## PERBANDINGAN TIPOLOGI DESA

No.	Tipologi Desa	Tingkat Kekerabatan	Penggunaan Hukum Adat
1.	Genealogis Murni	>75% penduduknya masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengaturan kehidupan dan penghidupan utamanya masih menggunakan hukum adat setempat.</li> <li>- Penduduknya masih taat pada hukum tersebut</li> </ul>
2.	Campuran	+/-50% penduduknya masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hukum adat masih digunakan tetapi hanya pada acara-acara tertentu, misalnya perkawinan, melahirkan kematian</li> </ul>
3.	Teritorial	<25% penduduknya masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hukum adat sudah tidak dipakai lagi.</li> <li>- Untuk mengatur tata kehidupan dan penghidupan digunakan hukum nasional</li> </ul>

Sumber: Sadu (2000:7)

Sedangkan jika dilihat dari sumber pendapatannya, Sadu (2000:9) mengelompokkan menjadi empat macam, yakni:

1. Desa yang mempunyai sumber pendapatan memadai dan mantap (SK1)
2. Desa yang mempunyai sumber pendapatan memadai tetapi tidak mantap (SK2)
3. Desa yang mempunyai sumber pendapatan mantap tetapi tidak memadai (SK3)
4. Desa yang tidak mempunyai sumber pendapatan memadai dan mantap (SK4).

4. Mata pencaharian penduduk sudah sangat heterogen, dan sudah bergerak ke sektor tertier seperti perdagangan dan jasa.
5. Tingkat teknologi sudah benar-benar modern, sehingga tingkat produktifitas juga cukup tinggi.
6. Kondisi prasarana sudah mencukupi dan hubungan dengan pusat fasilitas dan pertumbuhan sudah lancar.
7. Kelembagaan dan pemerintahan Desa sudah berfungsi dengan baik dalam pelaksanaan tugas maupun fungsinya.
8. Partisipasi masyarakat dalam bentuk swadaya pembangunan beberapa prasarana sudah didasari kesadaran dan rasa ikut bertanggung jawab terhadap suksesnya pembangunan nasional.

Disamping pengelompokan berdasarkan hal tersebut di atas, terdapat pengelompokan desa yang berdasarkan mempunyai karakteristik tertentu. Salah satu pengelompokan dikemukakan oleh Sadu (2000:6-7), yang meninjau dari sudut hubungan kekerabatan penduduk serta penerapan hukum adatnya. Kelompok tersebut terdiri dari: (1) Desa genealogis murni; (2) Desa campuran (genealogis dan teritorial); (3) Desa teritorial.

Desa Genealogis Murni adalah desa yang sebagian besar penduduknya (>75%), masih mempunyai hubungan kekerabatan yang sangat kuat dan biasanya pengaturan kehidupan dan penghidupan utamanya masih menggunakan hukum adat setempat dan penduduknya masih taat pada hukum tersebut.

Desa Campuran adalah desa yang kurang lebih setengah dari penduduknya (+/-50%) masih mempunyai hubungan kekerabatan pada tingkat kedua, hukum adat masih digunakan tetapi hanya pada acara-acara tertentu, misalnya perkawinan, melahirkan dan kematian. Desa Teritorial adalah desa yang sebagian besar penduduknya (>75%) penduduknya tidak mempunyai hubungan kekerabatan, hukum adat sudah tidak dipakai lagi, sedangkan untuk mengatur tata kehidupan dan penghidupan lebih banyak digunakan hukum nasional.

Selengkapnya perbandingan ketiga tipologi desa tersebut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:



## GAMBARAN UMUM PROSPEK PEMERINTAHAN DESA

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang di dalamnya memuat juga kebijakan tentang pemerintahan desa, maka secara otomatis telah menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Kebijakan tersebut telah memberikan dasar bagi terjadinya satu perubahan yang sangat mendasar pula dalam sistem pemerintahan Desa. Walaupun Undang-undang yang baru akan berlaku efektif pada Tahun Anggaran 2001, namun semangat otonomi dan desentralisasi yang melandasi dan diusung oleh undang-undang terbaru tersebut telah mampu memberi angin segar bagi masyarakat dan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya masyarakat desa dan pemerintahan desa dalam menyongsong desa sebagai wilayah otonomi khusus.

Pemerintahan desa sebagai wilayah otonomi khusus memiliki prospek yang sangat baik. Walaupun bentang otonomi untuk masing-masing desa pada masing-masing daerah akan berbeda, namun paling tidak pada *empat hak dasar* sebagai kesatuan masyarakat hukum (Sadu, 2000) memiliki prospek yang sama. Semangat yang dibawa oleh undang-undang terbaru telah memberi keyakinan pada Desa untuk bisa menjalankan keempat hak dasar tersebut, yaitu hak dan kebebasan dalam:

1. memilih pemimpinnya sendiri.
2. memiliki dan mengelola kekayaannya sendiri.
3. membuat aturan hukumnya sendiri.
4. mengangkat, menggaji dan memberhentikan pegawainya sendiri

Kalapun adanya bentang dan proporsi otonomi khusus untuk masing-masing desa itu tidak sama adalah sebagai konsekuensi dari konsep otonomi desa itu sendiri, bahwa otonomi desa selain yang bersifat *asal usul* sejalan dengan tumbuhnya kesatuan masyarakat hukumnya, adalah menyangkut kewenangan-kewenangan yang bersifat residual, yang tidak ditangani oleh Pemerintah Pusat, Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten. Dengan demikian sangat dipastikan bentang otonomi desa antara satu desa dengan desa yang lain akan berbeda-beda dan tidak akan sama dan seragam, sangat tergantung kepada kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan di atasnya, khususnya kewenangan Daerah Kabupaten.

Konsekuensinya, hubungan kewenangan desa akan berbanding terbalik dengan kewenangan Daerah Kabupatennya, semakin besar kewenangan Daerah Kabupaten maka otonomi desa akan semakin menyusut. Padahal sampai dengan saat ini, Daerah Kabupaten masih belum semuanya menyelesaikan masalah kewenangan Daerahnya, sehingga untuk itu pula urusan kewenangan desa (otonomi desa) yang merupakan residual dari kewenangan daerah kabupaten sangat dimungkinkan bentang otonomi untuk masing-masing desa pada masing-masing daerah tidak akan sama pula.

Jika didasarkan pada hasil penelitian pada lima daerah sampel penelitian, sesungguhnya prospek pemerintahan desa sebagai wilayah otonomi khusus sangat dimungkinkan bisa terlaksana. Artinya kekeliruan kebijakan pada periode sebelumnya, yaitu keinginan untuk membuat seragam isi dan bentuk otonomi desa sehingga telah membuat desa kehilangan kekuatan hukum adat sebagai penopangnya, telah cukup disadari oleh semua pihak. Namun walaupun demikian dampak dari kebijakan tersebut tidak begitu saja dapat dinegasikan.

Beberapa persoalan yang masih dialami Desa, sebagai dampak dari kebijakan tersebut diantaranya adalah:

1. Besarnya ketergantungan desa kepada pemerintahan di atasnya. Setelah selama kurang lebih 20 tahun berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1979, dampak yang paling besar dirasakan oleh desa adalah hilangnya kemandirian Desa. Hilangnya kemandirian desa sebenarnya dimulai sejak adanya Undang-undang No.60/1960 tentang Pokok-pokok Agraria, yang telah banyak menghilangkan Hak Desa atas tanah. Bagi Desa-desa tradisional yang sumber mata pencahariannya masih pada sektor primer seperti pertanian, peternakan, perkebunan dan nelayan, secara otomatis hal ini cukup membuat banyak kehilangan sumber pendapatan asli desanya.
2. Pada saat banyak desa-desa yang kehilangan sumber PAD-nya, justru di pihak lain dengan pola pembangunan yang sifatnya sentralistik dan bersifat *patron-client*, telah menjadikan Pemerintah di atas Desa menjadikan Desa sebagai objek pembangunan. Pada waktu itu diperkirakan banyak alokasi dana dan proyek pembangunan yang masuk ke Desa akan tetapi semuanya bukan proyek pemerintah Desa, akan tetapi seringkali selalu terkait dengan "kepentingan" pihak Pemerintah di atas Desa. Walaupun ada proyek yang mengatas namakan kepentingan masyarakat, tapi pada saat perencanaan dan



pelaksanaan pembangunannya masyarakat desa cukup diposisikan sebagai objek yang harus dibangun. Dan hal ini terus terjadi bahkan sampai dengan saat ini, sehingga pola ini pada giliran berikutnya telah membuat ketergantungan desa yang semakin besar. Dan kondisi ini justru pada tingkat tertentu justru terjadi kesesuaian dengan perilaku aparat pemerintah di atas Desa, yang selalu ingin mengatur termasuk mengatur seluruh kehidupan masyarakat desa.

3. Pola pembangunan yang seperti tersebut di atas, selain telah membuat hilangnya kemandirian desa, tetapi juga diikuti dengan pola orientasi sosial politik masyarakat dan sumber daya manusia desa, yang cenderung bersifat vertikal. Sumber daya manusia terbaik yang dimiliki Desa, banyak yang meninggalkan desa, baik itu dari aparat pegawai, sampai dengan masyarakat biasa. Sehingga yang terjadi saat ini desa sudah kehilangan bukan saja sumber penghasilan juga sumber daya manusianya. Padahal untuk mendukung otonomi desa mau tidak mau, tuntutan akan kualitas SDM yang baik menjadi mutlak adanya.
4. Melihat kondisi seperti tersebut di atas, nampaknya pekerjaan untuk mengembalikan otonomi Desa bukan suatu hal yang mudah. Untuk itu ada sejumlah persoalan mendasari masing-masing tipologi desa, yaitu :
  - Bagi desa-desa yang tergolong tradisional, artinya di sana adat istiadat masih dijadikan pegangan dalam aturan kehidupan masyarakat desa secara nyata, walaupun jumlah desa tipologi ini sudah sangat sedikit, persoalan yang paling mendasar untuk segera dituntaskan adalah segera mengembalikan hak-hak dasar yang dimiliki Desa. Tujuan pengembalian ini salah satunya adalah untuk mencegah tercerabutnya pemerintahan Desa dari nilai adat istiadat yang seharusnya menjadi salah satu penopang utamanya.
  - Sedangkan bagi Desa yang sudah modern, dimana pola hubungan antar warganya sudah dilandasi oleh hubungan rasional-formal maka upaya mengembalikan otonomi desa dengan mengembangkan nilai-nilai adat istiadat tentu sudah tidak tepat. Desa pada tipologi ini anggota masyarakatnya sudah maju dan memandang persoalan pembangunan terutama pada pertimbangan ekonomis, efisiensi serta keterbukaan dan akuntabilitas. Pada saat otonomi desa ingin diletakan pada



kelompok desa ini masalah yang harus diperhatikan adalah sampai sejauhmana otonomi desa itu justru semakin membuat kehidupan di desa tersebut menjadi lebih ekonomis, terbuka dan tidak semakin memberatkan dengan berbagai pungutan/iuran Desa. Bahkan untuk tipologi desa maju (modern) ini sebaiknya pola pemerintahannya bukan lagi Desa, tapi harus sudah bergeser ke pola pemerintahan Kota, yang lebih memberi ruang bagi partisipasi aktif masyarakat dalam pelayanan umum.

- Sedangkan untuk kelompok desa semi tradisional, walaupun tentu kadar ketradisionalnya dan/atau kemodern-nya sangat bervariasi, tapi diperkirakan jumlah terbesar desa berada pada kelompok ini. Permasalahan yang dihadapi tentu juga bervariasi, sangat tergantung kepada bobot kecenderungan dari desa tersebut. Namun pada umumnya yang ditemukan pada kelompok desa ini adalah nilai-nilai adat biasanya hanya dipakai pada hal-hal yang sifatnya khusus saja, yaitu seperti perkawinan dan keagamaan, selebihnya perilaku dan budaya masyarakat desanya hampir menyerupai desa modern. Apalagi dengan semakin tingginya arus informasi ke Desa, melalui jaringan radio, TV dan media massa yang didukung dengan mobilisasi penduduk yang tinggi pula, maka diperkirakan kecenderungan tersebut semakin besar.

Dampak lain pada tipologi desa semi modern ini adalah adanya pengakuan status sosial dan sumber otoritas, bukan saja nilai adat seperti keturunan, akan tetapi juga datang dari nilai modern, seperti pendidikan, pekerjaan, kekayaan dan lain sebagainya. Maka dengan itu sebenarnya masalah yang dihadapi oleh kelompok desa ini adalah kesesuaian antara tuntutan nilai adat istiadat dengan tuntutan kehidupan masyarakat modern yang menginginkan pemerintahan desa sebagai pemerintahan yang bersih dan memiliki pertanggungjawaban terhadap masyarakatnya. Yang dikhawatirkan adalah justru terjadinya simbolisasi dari adat istiadat, padahal secara hakiki nilai adat istiadat itu sudah tidak memiliki kekuatan daya ikatnya. Untuk itu sebaiknya otonomi desa pada mampu memberi jaminan pada hal tersebut, yaitu terintegrasinya dan adanya harmoni antara organisasi kemasyarakatan yang informal dengan sistem organisasi pemerintahan yang formal.

## PROSPEK OTONOMI DESA PADA TIPE DESA TRADISIONAL

Desa Tradisional adalah desa yang memiliki adat istiadat yang masih cukup kuat mengikat dan melandasi kehidupan masyarakatnya; hubungan antar individu sangat erat dan sosial kontrol lebih banyak didasarkan atas ikatan keluarga. Untuk itu karakteristik nilai dan budayanya relatif homogen. Selain itu biasanya mata pencaharian penduduk relatif homogen dan pada umumnya dari sektor pertanian atau nelayan atau ternak dan hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja, tingkat teknologi masih rendah dan sederhana, sehingga produktivitasnya juga masih rendah atau kecil karena pola dan cara berfikir masyarakat desa masih sederhana. Karena itu seringkali pada desa tipe ini Kondisi prasarana masih kurang dan masih sederhana serta sistem pemerintahan dan kelembagaan desa masih sangat sederhana.

Untuk itu maka bagi desa tipe ini prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

### **Aspek Kelembagaan**

Sehubungan dengan kondisi yang ada, maka bagi desa tradisional dalam aspek kelembagaan prospeknya:

- 1) Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) yang disesuaikan dengan istilah adat setempat masih sangat mungkin terjadi.
- 2) Kelembagaan desa yang sifatnya formal dengan kelembagaan adat kemasyarakatan akan terjadi penyatuan fungsi. Misalnya lembaga BPD fungsinya akan bersatu dengan lembaga adat desa seperti: *Kerame* di NTB, *Kerapatan Adat Nagari* di Sumatera Barat dan sebagainya.
- 3) Dengan demikian kelembagaan desa sebaiknya selain memiliki hak formal berdasarkan hukum Perundang-undangan Formal, juga sekaligus memiliki hak yang datangnya dari adat setempat.

### **Aspek Ketatalaksanaan**

Sedangkan pada aspek ketatalaksanaan desa, prospeknya pada desa tradisional adalah pada umumnya memiliki persamaan dengan desa-desa pada tipe yang lainnya, yaitu



- 1) Desa dengan otonomi desanya memiliki hak otonominya berdasarkan fungsi residual dari kesatuan hukum (pemerintahan) di atasnya, khususnya Daerah kabupaten.
- 2) Sehingga hubungan antara Desa dengan pemerintahan di atasnya sifatnya lebih banyak pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAUD). Walaupun dalam pola hubungannya ini masih sulit menghindarkan dari sifat *feodalistik* dan *patron-client*.

Adapun yang berbeda dalam aspek ketataksanaan bagi desa tradisional ini adalah menyangkut:

- 1) Pola hubungan antar kelembagaan desa aturan yang dipakai selain memakai hukum nasional yang bersifat formal, namun juga akan banyak memakai aturan adat dan nilai sosial yang masih berlaku pada desa yang bersangkutan.
- 2) Komunikasi informal akan sangat mempengaruhi pola perilaku kelembagaan desa, baik dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam aspek yang lainnya. Untuk itu peranan kelompok informal termasuk kepemimpinan informal akan mempengaruhi perilaku kelembagaan desa.

### **Aspek Sumber Daya Manusia**

Seperti juga pada aspek kelembagaan pada aspek sumber daya manusia pada umumnya ada kesamaan bahwa untuk menyangkut hak dasarnya yaitu menentukan pemimpinnya sendiri secara bebas telah menjadi keinginan dari setiap Desa pada tipe desa apapun. Sehingga hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, khususnya dengan Kabupaten lebih bersifat pada fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan saja.

Sedangkan yang membedakan dari desa tradisional dengan tipe desa lainnya adalah menyangkut kriteria pemilihan dan kondisi SDM yang dimiliki desa tersebut. Pada desa tradisional pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan lebih banyak pada pendekatan penokohan.



## PROSPEK OTONOMI DESA PADA TIPE DESA SEMI TRADISIONAL

Desa Semi Tradisional adalah desa-desa yang dikenal dengan sebutan desa transisi, karena relatif lebih maju dibandingkan dengan desa tradisional. Hal ini bisa dilihat dari adanya pengaruh dari luar desa (dari *growth center* atau kota-kota) sudah banyak masuk melalui berbagai sarana komunikasi sehingga adat istiadat setempat mulai longgar daya ikatnya, pola dan cara berfikir masyarakat terhadap sesuatu sudah lebih maju; lapangan kerja di Desa sudah makin bertambah banyak, baik jenis maupun kemampuan daya serapnya tenaga kerjanya, mata pencaharian penduduk mulai beralih/berkembang dari pertanian atau nelayan atau ternak yang hanya cukup memenuhi kebutuhan primer saja menjadi sektor sekunder seperti perdagangan. Untuk itu produktivitas sudah mengalami kenaikan, karena sudah mulai menggunakan teknologi modern serta prasarana desa mulai bertambah baik, sehingga sistem pemerintahan dan kelembagaan Desa mulai berkembang dan berjalan lebih lancar.

Untuk itu maka bagi desa tipe ini prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

### Aspek Kelembagaan

Sehubungan dengan kondisi yang ada, maka bagi desa semi tradisional dalam aspek kelembagaan prospeknya:

1. Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) yang disesuaikan dengan istilah adat setempat sangat tergantung kepada tingkat komogenitas dan kekuatan adat itu sendiri. Sehingga kelembagaan desa pada desa semi tradisional ini akan sangat tergantung kepada tingkat kompromi antara nilai tradisional dengan nilai modern yang ada pada desa tersebut.
2. Kelembagaan desa yang sifatnya formal dengan kelembagaan adat kemasyarakatan akan terjadi keseimbangan fungsi. Contoh kasus dari kelembagaan untuk desa tipe semi modern ini adalah adanya desa adat dan desa dinas di Propinsi Bali atau keberadaan *Nagari* di Sumatera Barat.
3. Dalam menjembatani dua fungsi yang berbeda tersebut yaitu hukum nasional yang sifatnya formal dengan hukum adat yang sifatnya informal, biasanya dibuat aturan yang merupakan

"kompromi" antara keduanya, misalnya adanya "awig-awig" di Bali.

### **Aspek Ketatalaksanaan**

Sedangkan pada aspek ketatalaksanaan desa, prospeknya pada desa semi tradisional pada umumnya memiliki persamaan dengan desa-desa pada tipe yang lainnya, yaitu :

1. Desa dengan otonomi desanya memiliki hak otonominya berdasarkan fungsi residual dari kesatuan hukum (pemerintahan) di atasnya, khususnya Daerah kabupaten.
2. Sehingga hubungan antara Desa dengan pemerintahan di atasnya sifatnya lebih banyak pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAUD).

Adapun yang berbeda dalam aspek ketatalaksanaan bagi desa semi tradisional ini adalah menyangkut:

1. Pola hubungan antar kelembagaan formal desa aturan yang dipakai selain memakai hukum nasional yang bersifat formal, sedangkan pada kelembagaan adat, aturan adat akan banyak memakai aturan adat dan nilai sosial yang masih berlaku pada desa yang bersangkutan.
2. Komunikasi informal, walaupun sifatnya tidak langsung seperti pada desa tradisional akan memiliki pengaruh terhadap pola perilaku kelembagaan desa.

### **Aspek Sumber Daya Manusia**

Seperti juga pada aspek kelembagaan pada aspek sumber daya manusia pada umumnya setiap tipe desa ada kesamaan, bahwa untuk menyangkut hak dasarnya yaitu menentukan pemimpinnya sendiri secara bebas telah menjadi keinginan dari setiap Desa pada tipe desa apapun. Sehingga hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, khususnya dengan Kabupaten lebih bersifat pada fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan saja.

Sedangkan yang membedakan dari desa semi tradisional dengan tipe desa lainnya adalah menyangkut kriteria pemilihan dan kondisi SDM yang dimiliki desa tersebut. Pada desa semi tradisional pemilihan pimpinan dan



aparatus desa sangat dimungkinkan sudah merupakan gabungan antara kriteria tradisional dan modern.

## PROSPEK OTONOMI DESA PADA TIPE DESA MODERN

Desa yang termasuk ke dalam tipe ini adalah desa yang termaju dari semua tipe desa yang ada. Adapun karakteristiknya bisa dilihat dari sudah lemahnya "daya ikat" dari adat istiadat setempat dalam melandasi kehidupan masyarakatnya, hubungan antar individu sudah bersifat rasional dan pola berfikir masyarakat sudah lebih maju dengan mata pencaharian penduduk sudah sangat heterogen, dan sudah bergerak ke sektor tertier seperti perdagangan dan jasa. Pemakaian teknologi sudah benar-benar modern, sehingga tingkat produktivitas juga cukup tinggi. Ditambah dengan kondisi prasarana yang sudah mencukupi dan hubungan dengan pusat fasilitas dan pertumbuhan sudah lancar. Untuk itu maka sistem pemerintahan dan kelembagaan desa sudah berfungsi dengan baik. Dan partisipasi masyarakat sudah didasari kesadaran dan rasa ikut bertanggung jawab terhadap suksesnya pembangunan nasional.

Untuk itu maka bagi desa tipe ini prospek otonomi desanya bisa digambarkan sebagai berikut:

### Aspek Kelembagaan

Bagi desa modern yang dimana nilai adat istiadatnya luntur dan memiliki tingkat heterogenitas yang tinggi diantara penduduknya, maka prospek untuk lebih mengacu kepada hukum nasional yang bersifat formal lebih kuat. Untuk itu maka prospek aspek kelembagaan pada desa modern ini adalah :

1. Pemakaian istilah-istilah kelembagaan desa (nomenklatur, titelatur dan istilah lainnya) akan mengacu kepada hukum nasional yang lebih bersifat formal dan baku. Kalaupun ada penyesuaian dengan nama dan istilah adat setempat yang pernah ada di daerah tersebut, sifatnya akan bersifat simbolis dan politis semata. Sebab pada kenyataannya nilai-nilai adat istiadatnya sendiri sudah tidak ada dalam masyarakat setempat.



2. Pola hubungan kelembagaan desa memiliki kecenderungan untuk lebih bersifat rasional formal (*legal authority*). Termasuk partisipasi masyarakat pada desa tipe ini akan cenderung bersifat formal pula, dengan pertimbangan-pertimbangan yang sangat rasional dan ekonomis.

### **Aspek Ketatalaksanaan**

Sedangkan pada aspek ketatalaksanaan desa, prospeknya pada desa modernpun pada umumnya memiliki persamaan dengan desa-desa pada tipe yang lainnya, yaitu :

1. Desa dengan otonomi desanya memiliki hak otonominya berdasarkan fungsi residual dari kesatuan hukum (pemerintahan) di atasnya, khususnya Daerah kabupaten.
2. Sehingga hubungan antara Desa dengan pemerintahan di atasnya sifatnya lebih banyak pada fungsi koordinasi, pembinaan, pengawasan dan kebijakan/peraturan yang sifatnya berupa pedoman umum, serta khusus untuk Daerah Kabupaten termasuk fungsi Pendanaan berupa Dana Alokasi Umum Desa (DAUD). Tapi pola hubungan yang terjadi sifatnya sudah sangat formal, dengan mengacu kepada hukum-hukum nasional yang bersifat formal.

Adapun yang berbeda dalam aspek ketatalaksanaan bagi desa semi tradisional ini adalah menyangkut:

1. Pola hubungan antar kelembagaan formal desa aturan yang akan lebih banyak mengacu kepada hukum nasional dan peraturan-peraturan desa yang sifatnya formal juga. Kalaupun ada nilai adat istiadat dan sosial yang ingin diberlakukan, maka harus melalui satu tahapan formalisasi terlebih dahulu pada tingkat kelembagaan formal Desa..
2. Komunikasi formal pada desa modern akan memiliki pengaruh terhadap pola perilaku kelembagaan desa.

### **Aspek Sumber Daya Manusia**

Seperti juga pada aspek kelembagaan pada aspek sumber daya manusia pada umumnya setiap tipe desa ada kesamaan, bahwa untuk menyangkut hak dasarnya yaitu menentukan pemimpinnya sendiri secara bebas telah menjadi keinginan dari setiap Desa pada tipe desa apapun. Sehingga hubungannya dengan pemerintahan di atasnya, khususnya dengan

Kabupaten lebih bersifat pada fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan saja, dengan tambahan bahwa pola hubungan yang terjadi sifatnya sudah sangat formal.

Sedangkan yang membedakan dari desa modern dengan tipe desa lainnya adalah menyangkut kriteria pemilihan dan kondisi SDM yang dimiliki desa tersebut yang relatif sudah maju. Sehingga pada desa modern pemilihan pimpinan dan aparat desa sangat dimungkinkan sudah memperhatikan aspek kompetensi dan profesionalisme.

## **Daftar Pustaka**

- Ateng Syafrudin, 2000, *Bahan Rangkuman Kuliah Hukum Pemerintahan Daerah*, Tidak Diterbitkan.
- Ateng Syafrudin, 1999, *Bahan Rangkuman Kuliah Pokok-pokok Pemerintahan Daerah*, Tidak Diterbitkan.
- Bailey J., 1990, *Institusional Arrangments Including Public Partisipation*, A Paper Presented at The Third regional Impact Analisis in Appraisal of Development Project Training.
- Bailey, Kennet D, 1978, *Methods of Sosial Research*, New York: Collier Mc Millan Pub. Co.
- Bintoro Tjokroamidjojo, 1990, *Pengantar Pembangunan*, Jakarta : LP3ES..
- Budi Soeradji dan Mubyarto, 1998, *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan*, Laporan Penelitian di Daerah, Adytia Media, Jakarta.
- Dirjen Bangdes, *Panduan Fasilitator Latihan KPD dan LKMD*, Jakarta : 1985.
- Dudung A. Adjid, 1985, *Pola Partisipasi Masyarakat Pedesaan Dalam Pembangunan Pertanian*, Disertasi, UNPAD.
- Dunn, William, 1998, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (terjemahan), Gajah Mada University Press, Jogjakarta.
- GINANJAR Kartasasmita, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat*, Jakarta : CIDES.
- Hoselitz, Bert F., (ed.), 1988, *Panduan Dasar Ilmu-ilmu Sosial*, Jakarta : Rajawali Pers.
- I. Nyoman Bertha, 1982, *Desa, Masyarakat desa dan Pembangunan Desa*, Jakarta : Ghalia.

- Masri Singaribun, dan S. Effendi, 1982, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta : LP3ES.
- Mayer, Robert. R, dan Greenwood, Ernest, 1984, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Pustekom Dikbud dan CV Rajawali dalam rangka ECD Project (USAID).
- Mubyarto, 1984, *Strategi Pembangunan Desa*, Jogjakarta : UGM.
- R. Bintoro, 1989, *Interaksi Desa, Kota, dan Permasalahannya*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- R. Unang Sunarddjo, 1984, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Tarsito, Bandung.
- Sadu Wasistiono, 2000, *Pengembangan Otonomi Desa Menurut UU No. 22 Tahun 1999*, Bahan Rapat Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Desa disampaikan pada tanggal 5 Juli 2000 di Hotel Indonesia
- Selo Sumardjan, 1994, *Pemerintahan Desa*, dalam *Pembangunan Politik, Situasi Global dan Hak Azasi Di Indonesia*, Gramedia, Jakarta
- Simandjuntak dan Pasaribu, 1986, *Pendidikan dan Pembangunan Masyarakat Desa*, Tarsito, Bandung.
- Sondang P. Siagian, 1989, *Pokok-pokok Pembangunan Masyarakat Desa*, Bandung : Pt. Citra Aditya Bakti.
- Taliziduhu Ndaha, 1982, *Metodologi Pembangunan Desa*, Jakarta : Bina Usaha..
- Taliziduhu Ndaha, 1991, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Tjahya Supriatna, 1985, *Stimulasi Pemerintahan Dalam rangka Peningkatan Partisipasi Masyarakat di dalam Pembangunan Desa*, Jakarta : IIP.
- Wang Soewandi, 1976, *Pemerintahan di Daerah, Pembiayaan Pembangunan di Daerah*, Jakarta : Dirjen PUOD.
- Yosef Riwu Kaho, 1991, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Indonesia*, Jakarta : Rajawali..

#### **Dokumen :**

- UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah



# MODEL PENATAAN ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH OTONOM DALAM RANGKA MENINGKATKAN KEMAMPUAN APARAT DAERAH DAN WILAYAH DALAM MELAKSANAKAN TUGAS PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN

(Kajian Tahun 1998/1999)

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan merumuskan model penataan organisasi Pemerintah Daerah Otonom dalam rangka meningkatkan kemampuan aparat Daerah dan Wilayah dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Hal ini dilatarbelakangi oleh besarnya tuntutan perubahan sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Disamping itu ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 dipandang tidak mampu lagi menampung aspirasi masyarakat di Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi.

Model penataan organisasi di Daerah diharapkan mengacu pada kaidah organisasi, norma yuridis dan tuntutan teknis, yang meliputi aspek tujuan organisasi, tugas pokok dan fungsi organisasi, hubungan kerja, formalitas, sumberdaya manusia serta sumber lainnya. Perancangan ini didasarkan pada masukan para pejabat Daerah Tingkat I dan II serta arahan dari Pemerintah Pusat. Dengan berpedoman pada aspek tersebut di atas, diharapkan pemerintahan dimasa depan memiliki karakteristik rasional, adaptif, efektif dan efisien serta berorientasi pada pemberdayaan, baik internal maupun eksternal.

## **Pendahuluan**

Dalam menyikapi arus reformasi diperlukan usaha yang serius melalui perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan yang efektif terhadap kegiatan aparatur pemerintah yang bertanggungjawab dan beretika. Hal ini diilhami oleh pendapat Osborn dan Gaebler (1992), untuk menciptakan konsep pelayanan yang berorientasi kepada publik dengan memberikan otoritas kepada kelompok yang lebih kecil dan lebih dekat kepada sasaran. Upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan mengeluarkan PP 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, yang mengandung arti bergesernya asas sentralisasi ke desentralisasi. Ini tentunya memerlukan pembenahan di segala bidang, baik dari segi Sumber Daya Manusia maupun kelembagaannya.

Masalah yang nampak sejak dikeluarkannya PP Nomor 45 Tahun 1992 tersebut antara lain: (1) Penyerahan urusan kepada DT II belum disertai dengan Sumber Daya Manusia dan sarana-prasarana; (2) Perubahan status Kantor Departemen menjadi Kantor Inspeksi, terkesan tidak merubah penyerahan urusan; (3) Cabang Dinas DT I yang bertempat di DT II tidak diserahkan kepada Pemda Tingkat II. Atas dasar hal tersebut, perlu dilakukan penataan organisasi yang berorientasi pada aspek-aspek yang saling menunjang, yaitu:

1. Aspek Tujuan Organisasi
2. Aspek Tugas Pokok Dan Fungsi Organisasi
3. Aspek Struktur
4. Aspek Wewenang
5. Aspek Hubungan Kerja
6. Aspek Formalitas
7. Aspek Sumber Daya Manusia
8. Aspek Sumber-sumber

Disamping itu diperlukan analisis yang tepat dengan mempertimbangkan aspek landasan hukum, pemerintahan, pembangunan serta kepentingan dan kebutuhan. Dari delapan aspek di atas, yang masih menjadi masalah sehingga perlu diprioritaskan adalah aspek pembiayaan, personalia dan sarana-prasarana.

## **Hasil Penelitian**

Pembentukan Daerah otonom di Indonesia telah dimulai sejak zaman Belanda, yaitu dengan dirubahnya pasal 68 RR menjadi 68a, 68b, dan 68c. Kemudian setelah kemerdekaan mengalami perubahan, sejak diundangkannya UU 1/45, 22/48, 1/57, 6/59, 18/65 dan yang terakhir 18/65. Tiap perubahan kebijaksanaan selalu diiringi dengan bergesernya pendulum antara desentralisasi dan sentralisasi pada tiap tingkat Daerah. Hal ini berpengaruh pula terhadap kelembagaan dan ketatalaksanaannya.

UU 5/74 tidak saja mengatur tentang Daerah otonom, tetapi juga wilayah administratif. Asas penyelenggaraan pemerintahanpun tidak hanya desentralisasi, melainkan juga dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta adanya penekanan kebebasan kepala wilayah untuk bertindak atas kebijaksanaan sendiri.

Prinsip yang digunakan dalam pelaksanaannya adalah:

1. Pelaksanaan otonomi Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan kesejahteraan rakyat.
2. Merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.
3. Mengutamakan aspek keserasian disamping pendemokrasian
4. Meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Tentang prinsip yang nyata dan bertanggungjawab dikembangkan lagi melalui Tap MPR No. IV/MPR/78 menjadi nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Pembentukan Daerah otonom harus memperhatikan kemampuan ekonomi, jumlah penduduk, luas Daerah, pertahanan keamanan serta syarat lain yang menunjang.

Dalam pembentukan kelembagaannya ada tiga hal yang mendasari, yaitu adanya kewenangan pangkal yang melekat pada pembentukannya, adanya penyerahan urusan serta adanya kebutuhan lokal. Dilihat dari kelembagaannya, ada yang bersifat kewilayahan dan ada yang bersifat sektoral. Dari segi status, ada yang bersifat perangkat Daerah, yang berfungsi sebagai pembina teknis, ada pula yang perangkat wilayah, yang berfungsi sebagai pembina operasional. Bentuk kelembagaan Dinas Daerah terdiri dari Dinas, Cabang Dinas, Unit Pelaksana Teknis Dinas, Unit Pelaksana Daerah dan Perusahaan Daerah. Dari kelima lembaga tersebut dikelompokkan menjadi tiga unsur, yaitu unsur pelaksana/lini, staf dan usaha.



Susunan organisasinya terdiri dari pimpinan (Kepala Dinas), pembantu pimpinan (Subbag TU), pelaksana (seksi) dan kelompok jabatan fungsional. Pola organisasinya dapat mengacu pada pola minimal (tiga seksi, yang masing masing membawahi tiga sub seksi serta Subbag TU, yang sebanyak-banyaknya membawahi 3 urusan) atau pola maksimal (sebanyak-banyaknya lima seksi yang masing-masing membawahi empat sub seksi serta Subbag TU yang membawahi sebanyak-banyaknya empat urusan). Hal ini mengacu pada Kepmendagri No. 39/92. Organisasi tersebut ditetapkan dengan Perda masing-masing.

Dalam pembentukan cabang dinas harus memenuhi kriteria yang ditetapkan Mendagri. Sedang susunan organisasinya terdiri dari TU dan sebanyak-banyaknya dua sub seksi. Dalam membina hubungan dengan instansi lain diatur dalam Kepmendagri No. 39/92 pasal 23 ayat 1 dan 2.

## **PERMASALAHAN ORGANISASI PEMERINTAHAN DI DAERAH**

Selanjutnya, ditemukan berbagai permasalahan organisasi pemerintahan di Daerah yang dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Permasalahan umum:

- a. Masih ditemui persepsi yang berbeda mengenai pengertian, implementasi asas dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Daerah;
- b. Belum terwujudnya keserasian dan keselarasan hubungan Pusat dan Daerah;
- c. Belum terciptanya iklim yang mendorong ke arah pendewasaan Daerah;
- d. Belum ada kesepakatan tentang tidak berhimpitannya antara teritori Daerah otonom dan wilayah administratif;
- e. Masih lemahnya penyelenggaraan pemerintahan desa dan kecamatan, yang sifatnya lebih dekat ke masyarakat;
- f. Belum adanya system mutasi dan karier yang menjamin pemerataan alokasi pegawai;
- g. Belum seluruh ketentuan dalam UU 5/74 dapat ditindaklanjuti pengaturannya;
- h. Pengorganisasian pemerintahan Daerah belum sejalan dengan kebijaksanaan Daerah;

2. Dilihat dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan Daerah:
  - a. Adanya penyeragaman pemberian kewenangan, struktur organisasi dan aspek lainnya, tanpa memperhatikan kekhasan Daerah, tidak sesuai dengan system desentralisasi;
  - b. Penyerahan urusan, tidak disesuaikan dengan kemampuan Daerah;
  - c. Penyelenggaraan asas dekonsentrasi lebih dominan dibanding desentralisasi;
  - d. Terlalu mengabaikan aspek pendemokrasian dalam pemberian otonomi kepada Daerah;
3. Dilihat dari aspek asas-asas penyelenggaraan pemerintahan Daerah:
  - a. Asas desentralisasi:
    - 1) Daerah otonom yang ada belum sepenuhnya memenuhi persyaratan pembentukannya;
    - 2) Pengembangan otonomi Daerah dirasakan lamban;
    - 3) Kondisi Dinas Daerah dan DPRD kurang mendukung dalam mengemban tugas pokok;
    - 4) UU Perimbangan Keuangan kurang sesuai;
    - 5) Peran BUMD belum memadai;
    - 6) Belum mantapnya DPRD dalam membuat dan menerjemahkan kebijaksanaan;
    - 7) Perda belum diterapkan secara penuh;
    - 8) Masih banyak ketergantungan kepada Pusat;
    - 9) Sistem mutasi dan karier dalam pemerintahan Daerah belum mantap;
  - b. Asas dekonsentrasi
    - 1) Belum adanya persepsi yang sama tentang pengertian dan makna koordinasi;
    - 2) Dalam koordinasi vertikal, perumusan tugas, wewenang, dan tanggung jawab tiap satuan kerja kurang jelas dan dimengerti;
    - 3) Dalam koordinasi horizontal maupun diagonal, antara yang mengkoordinasikan dan dikoordinasikan tidak terdapat hubungan hierarki;
    - 4) Belum mantapnya wawasan pejabat Daerah terhadap tugas instansinya maupun instansi lain;
    - 5) Adanya pembagian kerja dan spesialisasi yang berlebihan;

- 6) Kurang jelasnya tugas pokok, fungsi, wewenang dan tanggung jawab instansi dan para pejabatnya;
- 7) Kurangnya kewibawaan dan kemampuan pada pemimpin dalam melaksanakan koordinasi;
- 8) Tidak tepatnya waktu dan program instansi karena tidak adanya forum komunikasi;

c. Asas tugas pembantuan:

- 1) Masih dirasa terlalu berat dan kurang jelasnya batasan tugas pembantuan;
- 2) Penyediaan dana kurang memadai;
- 3) Adanya beberapa kebijaksanaan tanpa dikonsultasikan dengan Pemda untuk dibiayai APBD;

4. Permasalahan khusus

- a. Adanya pembentukan perangkat yang belum dinyatakan dalam UU 5/74;
- b. Mekanisme hubungan kerja Kepala Daerah/Wilayah dengan lembaga teknis di Pusat belum sesuai dengan Inpres 4/69;
- c. Kesenjangan perencanaan pembangunan di Daerah masih terdapat beberapa kelemahan, antara lain:
  - 1) Bottom up belum berjalan;
  - 2) Penetapan kegiatan lebih kurang bersifat lintas sektoral;
  - 3) Kurangnya informasi kegiatan instansi vertikal terhadap Kepala Daerah/Wilayah;
- d. Pelaksanaan pembangunan Daerah belum sesuai dengan harapan karena:
  - 1) Dari segi kebijaksanaan Inpres, kurang sesuai dengan kebutuhan Daerah;
  - 2) Adanya kebijaksanaan tentang *matching budget* diluar kemampuan Daerah;
  - 3) Belum adanya sistem yang baku tentang organisasi dan tata laksana serta belum memadainya kualitas sumberdaya dan sarana pelaksanaan proyek.
- e. Berkaitan dengan perangkat dekonsentrasi, ditemui fakta-fakta sebagai berikut:
  - 1) Kepala Daerah/Wilayah selaku penguasa tunggal di Daerah dapat menimbulkan hubungan yang kurang harmonis antara



unsur pimpinan di wilayah dan perangkat dekonsentrasi lainnya.

- 2) Adanya perangkat dekonsentrasi yang tidak jelas kedudukannya (Wagub/Walikota/madya).
- 3) Adanya campur tangan Kepala Wilayah dalam urusan yang diserahkan kepada Daerah.

- f. Penataan kelembagaan dilaksanakan secara parsial;
- g. Penataan kelembagaan lebih cenderung menampung orang dari pada tugas pokok dan fungsi;
- h. Penyerahan urusan kurang menyesuaikan dengan bobot kelembagaan;
- i. Penyerahan urusan tidak mencerminkan adanya pendelegasian wewenang yang utuh;
- j. Masih adanya tarik menarik urusan Pusat dan Daerah, yang berimplikasi pada pembentukan kelembagaan Pusat di Daerah;
- k. Masih ada urusan yang tidak diserahkan, padahal Daerah dianggap mampu melaksanakannya;
- l. Pusat masih mendominasi urusan Daerah melalui tugas pembantuan;
- m. Prosedur pembentukan kelembagaan Daerah sangat rumit;
- n. Nomenklatur dan titelatur tidak sesuai dengan kebutuhan Daerah;
- o. Adanya penyerahan urusan yang tidak sesuai dengan kebutuhan local;
- p. Terbatasnya kewenangan dan kemampuan dalam personalia, pembiayaan dan sarana-prasarana.

Permasalahan-permasalahan tersebut di atas menunjukkan bahwa penyebab utamanya adalah ketidaksempurnaan penyerahan urusan dan kurangnya kewenangan Pemda Tingkat II dalam merumuskan kelembagaan di Daerah, sehingga membuahkan struktur yang kurang efisien, efektif, fleksibel dan adaptif terhadap permasalahan yang dihadapi. Atas dasar hal tersebut, perlu peninjauan kembali terhadap berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, dengan mempertimbangkan:

1. Menghilangkan kerancuan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah;
2. Melibatkan partisipasi masyarakat;
3. Mempermudah pelayanan kepada masyarakat;
4. Mendorong pembangunan Daerah.

Dengan demikian diperlukan pengaturan kembali distribusi kewenangan dan kelembagaan aparatur, yang dilandasi oleh kebijaksanaan yang mengarah

pada efisiensi dan tanggung jawab. Konsep desentralisasi dimasa mendatang hendaknya mengarah pada pemberdayaan, prakarsa, kreatifitas dan peran serta masyarakat serta fungsi DPRD. Disamping itu perlu diterapkan konsep otonomi regional, mengingat kedudukannya sebagai Daerah otonom dan wilayah administrasi.

Pemberian otonomi luas kepada Kabupaten dan atau Kotamadya yang mendasarkan pada otonomi luas, hendaknya meliputi perencanaan, perijinan, pelaksanaan dan lain-lain, kecuali yang jelas-jelas merupakan kewenangan Pusat. Dalam hal pembagian kewenangan, dijumpai kerumitan karena setiap jenis kewenangan perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah, begitu pula penyerahan 3 P-nya. Oleh karena itu, sebaiknya semua jenis kewenangan diserahkan ke Daerah, kecuali yang merupakan kewenangan Pusat. Konsep lain yang diajukan adalah adanya kejelasan kriteria tiap jenis kewenangan yang perlu dilaksanakan, baik oleh Pusat, Propinsi, maupun Kabupaten dan atau Kotamadya. Sebagai implikasi dari pemberian kewenangan tersebut tentu ada pengaruhnya terhadap penataan kelembagaan, yang mencakup aspek administratif, hukum dan kebijakan publik, organisasional, keuangan dan kepegawaian.

## **MODEL PENATAAN KELEMBAGAAN DI DAERAH**

Berkaitan dengan penyerahan kewenangan Pemerintah Daerah, maka penataan kelembagaan hendaknya mempunyai cirri-ciri sebagai berikut:

- a. Jelasnya visi dan misi organisasi
- b. Tidak banyak hirarkhi
- c. Ramping pembagian
- d. Mencerminkan organisasi jejaring
- e. Mendorong organisasi pembelajar
- f. Memperbanyak jabatan professional
- g. Membuka kemungkinan struktur yang berbeda, sesuai dengan misi organisasi.

Untuk model kelembagaan pemerintah Daerah direkomendasikan untuk tidak bertingkat pada Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya, dengan harapan mendorong kemandirian. Untuk kelembagaan pemerintah Daerah/wilayah Propinsi, beberapa pilihan yang diajukan Menko Wasbangpan adalah:

- a. Otonomi Daerah satu tingkat pada Kabupaten/kotamadya

- b. Otonomi Daerah satu tingkat pada Propinsi
- c. Otonomi Daerah dua tingkat pada Kabupaten/kotamadya

Dengan perubahan lingkungan strategis pemerintahan, maka penataan organisasi dan kelembagaan dapat didisain pada dua metode, apakah lebih banyak ke sentralisasi atau desentralisasi.

Penataan dapat dilakukan tiga cara, yaitu:

1. Pemerintah Pusat

- a. Perumusan dan penajaman visi dan misi organisasi
- b. Perampingan struktur organisasi
- c. Penciptaan wadah kelompok fungsional
- d. Penggabungan beberapa instansi vertikal
- e. Perampingan struktur organisasi instansi vertikal

2. Pemerintah Daerah

a. Alternatif I

- 1) Kepala Daerah merangkap Kepala Wilayah
- 2) Dinas Daerah semakin diperkuat
- 3) Pengurangan jabatan structural menjadi jabatan fungsional
- 4) Pemerintah Kabupaten/Kotamadya dihapus menjadi hanya pemerintah wilayah sehingga Dinas Tingkat II dihapus
- 5) Bentuk organisasi di tingkat Kabupaten maupun Propinsi disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik masing-masing

b. Alternatif II

1) Pemerintah Wilayah (Propinsi)

- a) Pemerintah Propinsi hanya menjadi pemerintah wilayah
- b) Organisasi staf gubernur adalah sekretariat wilayah
- c) DPRD Tingkat I dan Sekretariatnya dihapus
- d) Bentuk organisasi di tingkat Propinsi disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik masing-masing

2) Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kotamadya)

- a) Kepala Daerah merangkap Kepala Wilayah
- b) Dinas Daerah di Kabupaten semakin diperkuat
- c) Jabatan structural dikurang menjadi jabatan fungsional
- d) Bentuk organisasi di tingkat Kabupaten/Kotamadya disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik masing-masing



b. Alternatif III

1) Propinsi Dati I

- a) Kewenangan Pemerintah Propinsi hanya dibidang pelaksanaan operasional, pelayanan diserahkan kepada Kabupaten
- b) Dinas yang dibentuk bersifat lintas sector dan sangat selektif
- c) Jabatan structural dikurang menjadi jabatan fungsional
- d) Bentuk organisasi di tingkat Propinsi/Dati I disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik masing-masing

3) Kabupaten/Kotamadya

- a) Kewenangan pemerintah Kabupaten/Kotamadya dalam bidang pelaksanaan operasional dan pelayanan kepada masyarakat makin besar
- b) Dinas Daerah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II makin diperkuat, pembentukannya berdasarkan kemampuan Daerah dan sangat selektif
- c) Bentuk organisasi di tingkat Kabupaten/Kotamadya disesuaikan dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik masing-masing

Disamping alternatif di atas dapat pula dipertimbangkan alternatif sebagai berikut:

1) Desentralisasi dan dekonsentrasi di Propinsi, desentralisasi dan dekonsentrasi di Kabupaten/Kotamadya

- a) Gubernur merangkap sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah
- b) Tidak ada hubungan komando antara Propinsi dan Kabupaten/kotamadya
- c) Instansi vertikal tingkat I dilebur, instansi vertikal tingkat II dihapus
- d) Dinas Daerah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II makin diperkuat, pembentukannya berdasarkan kemampuan Daerah dan sangat selektif

2) Desentralisasi di Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya ditambah "Kanwil", sebagai *field administration*;

- a) Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya sebagai Daerah otonom
- b) Tidak ada hubungan komando antara Propinsi dan Kabupaten/kotamadya

- c) Instansi vertical tingkat I dan II dihapus total
  - d) Dinas Daerah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II makin diperkuat, pembentukannya berdasarkan kemampuan Daerah dan sangat selektif
  - e) Dibentuk Kanwil sebagai aparat Pusat di Daerah yang mengurus kewenangan yang tidak atau belum diserahkan kepada Daerah. Berkedudukan dan bertanggungjawab langsung kepada pemerintah pusat
  - f) Kanwil dibentuk sesuai kebutuhan dan bersifat lintas regional/Daerah/
- 3) Desentralisasi di Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya dengan kemungkinan "ko-administrasi"
- a) Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya merupakan Daerah otonom
  - b) Tidak ada hubungan komando antara Propinsi dan Kabupaten/kotamadya
  - c) Instansi vertical tingkat I dan II dihapus total
  - d) Dinas Daerah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II makin diperkuat, pembentukannya berdasarkan kemampuan Daerah dan sangat selektif
  - e) Pemerintah pusat dapat menugaskan kepada Daerah melalui asas "ko-administrasi" secara sukarela dan tidak mengedepankan patronage. Sebaliknya Pemda dapat mengusulkan ke Pusat untuk memberikan suatu tugas melalui asas "ko-administrasi"
  - f) asas "ko-administrasi" dilakukan oleh suatu tim pusat dan tidak merupakan lembaga tertentu

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dikemukakan di atas, format baru organisasi pemerintahan Daerah yang diusulkan adalah:

1. Organisasi terdiri dari tiga tingkatan pimpinan, yaitu:
- a. Gubernur/Wagub
  - b. Deputi Gubernur
  - c. Unit operasional
  - d. Unit sekretariat
  - e. DPD
  - f. Unit advisory bagi gubernur (BPPWP, BPPK-WP, BALITBANG, BPP WIL-PROP, PPID WIL-PROP), yang masing-masing dipimpin oleh Kepala Badan, setingkat eselon II
  - g. Kelompok jabatan fungsional

2. Setiap pimpinan unit, baik yang bersifat auxiliary, teknis maupun advisory diperbolehkan memiliki bawahan langsung, paling banyak dua tingkat dibawahnya.
3. Unit kerja dibawah sekwilprop adalah Biro (eselon I) dan Bagian (eselon II)
4. Pimpinan unit operasional dan advisory pada jabatan structural eselon II dapat mempunyai bawahan satu tingkat, yaitu Kepala Bagian (eselon III). Itupun disesuaikan dengan beban kerjanya.

Kelembagaan Pemda Tingkat I/Propinsi, unit organisasinya adalah:

1. Sekretariat Wilayah
2. Kedeputan
3. Lembaga Teknis Wilayah Propinsi, dapat disamakan dengan kedeputan, hanya struktur dan fungsinya sedikit berbeda
4. Direktorat Daerah

Kelembagaan Pemda Tingkat I/Propinsi, unit organisasinya adalah:

1. Sekretariat Daerah
2. Kedeputan (dapat terdiri dari Dinas-Dinas)
3. UDKP
4. BPD
5. Staf (Bawasda, BPPD, Badan Peradilan Daerah dan Badan Kepolisian Daerah)
6. Direktorat Daerah

Pedoman penataan kelembagaan hendaknya dibentuk dalam upaya mengoptimalkan nilai-nilai rasionalitas, efisiensi, efektifitas yang ditandai dengan sifat realistic dan operasional dengan focus garapan pada (1) membangun kesisteman organisasi secara utuh dan (2) upaya peningkatan sumberdaya manusia selaku pelaku system. Dengan demikian, pembentukan organisasi yang akan dibuat harus melihat kedepan, dengan berpedoman pada aspek-aspek:

1. Mudah dipahami
2. Sederhana dalam mencapai sasaran
3. Fleksibel

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pembuatan pedoman adalah:

1. Perencanaan/persiapan sesuai dengan faalsafah yang dianut, apakah bottom up, top down atau gabungan
2. Penentuan pengorganisasian isi, meliputi system penomoran, index, penemuan dokumen, tael isi, dan bahan tambahan
3. Penulisan



4. Penuangan tulisan
5. Distribusi
6. Pemeliharaan

Filosofi penataan kelembagaan agar mempunyai sebagai berikut:

1. Pemecahan masalah kelembagaan akan tercapai secara realistic dan operasional karena berdasarkan pada kemampuan, kemandirian dan kewenangan Daerah
2. Pemerintah bersikap pro-aktif dalam menanggapi perkembangan dinamika masyarakat sehingga kinerja pelayanan umum meningkat
3. Penataan organisasi dilakukan secara bertahap tapi menyeluruh.
4. Terkelolanya semua unsure sehingga mendukung pimpinan dalam melaksanakan tugas pokok organisasi
5. Terciptanya kesamaan persepsi daaan koordinasi antar unsure yang terkait

Selain itu harus pula mematuhi prinsip sebagai berikut:

1. Pemberdayaan organisasi, dengan penataan struktur kewenangan, tugas pokok, fungsi serta hubungan kerja, baik vertical, horisontaal maupun fungsional
2. Rasional,, dengan mempertimbangkan kapasitas sumberdaya manusia serta sumberdaya lainnya.
3. Komprehensif, mencakup penataan, penyusunan sampai perumusannya.
4. Pengembangan organisasi, yang rasional efektif dan efisien

Dalam penataan kelembagaan diperlukan strategi yang ampuh, dalam arti, selain mengkaji factor internal, juga eksternal. Langkah yang perlu ditempuh adalah mencakup langkah teknis (untuk menciptakan dasar atau keraangka kerja) dan langkah administrative (operasionalisasi langkah teknis yang telah dioperasionalkan), yang rinciannya sebagai berikut:

1. Mengkaji tujuan organisasi
2. Mempelajari faktor lingkungan
3. Mengidentifikasi factor kunci lingkungan internal
4. Mengkaji factor kunci lingkungan internal
5. Memformulasikan system dan model alur kerja
6. Menentukan persyaratan umum struktur kelembagaan
7. Mempertimbangkan pemberdayaan tenaga spesialis
8. Meneliti karakteristik pekerjaan
9. Memodifikasi rancangan struktur organisasi

Langkah tersebut di atas akan menentukan apakah organisasi tersebut gemuk atau ramping pada semua tingkat, jenis dan fungsi organisasi.

Penataan organisasi kelembagaan di Propinsi Jawa Barat didasarkan pada SK Gubernur Nomor 17 tahun 1995, menyiratkan bahwa penataan organisasi difokuskan pada peningkatan pelayanan kepada masyarakat melalui sasaran sebagai berikut:

1. Terwujudnya siklus manajemen, baik dalam lingkup pemerintahan, pembangunan maupun pembinaan masyarakat
2. Terpecahkannya masalah kelembagaan, baik secara makro maupun mikro.
3. Terakomodikannya masalah local dalam kontek masalah tradisional
4. Tertatanya kelembagaan Daerah yang didekati secara kesisteman dengan dukungan panca sarana organisasi

Salah satu instrumen yang digunakan adalah Teknik TOY, yang dimaksudkan untuk mempertimbangkan bahwa dalam pembentukan suatu dinas harus memperhatikan tiga dimensi, yaitu mempertimbangkan teknis, (luas wilayah, jumlah penduduk, Daerah bawahan, fasilitas dsb); organisatoris (pertimbangan pembentukan organisasi baru dengan tugas dan kewenangannya, mekanisme hubungan kerja serta penggalan dan pemanfaatan sumber-sumber; dan aspek yuridis, menyangkut peraturan perundangan, konsekweni pembentukan suatu organisasi dan hubungan pertanggungjawabannya.

Adapun materi yang perlu dimasukkan dalam perumusan pedoman kelembagaan menyangkut rincian :

1. Tujuan kelembagaan, baik untuk intern maupun ekstern
2. Tugas pokok dan fungsi, dilengkapi dengan standar kerja serta instrumennya untuk mengukur kinerja organisasi
3. Kewenangan, dilengkapi dengan dasarnya, filosofi, batasan serta indicator kinerja
4. Struktur organisasi, disertai dengan persyaratan pembentukan unit-unit serta status masing-masing dan disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan
5. Hubungan kerja, baik vertical, horizontal, fungsional maupun diagonal dengan organisasi lain yang terkait
6. Formalitas, menyangkut legalitas pembentukan organisasi, baik secara politis maupun administrative
7. Sumberdaya manusia, mulai dari kebutuhan berdasarkan karakteristik organisasi, kompetensi yang dibutuhkan, perencanaan karier.



8. Sumberdaya, meliputi materi maupun alat yang dibutuhkan, baik berupa makro maupun mikro dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi.

---

## ***Penutup***

1. Penyelenggaraan pemerintahan di Daerah merupakan sub sistem dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang saat ini menghadapi berbagai permasalahan tentang bagaimana menampung aspirasi masyarakat dalam pelaksanaan otonomi.
2. Penataan organisasi merupakan upaya untuk menciptakan organisasi yang lebih tertib, lincah, rasional, adaptif, efektif dan efisien sesuai dengan panca sarana organisasi, serta bertujuan menciptakan hubungan yang makin serasi antara pemerintah dan rakyat atas dasar pemberdayaan dan pemenuhan kebutuhan publik.
3. Secara umum, arah penataan organisasi ini lebih menekankan pada fungsi katalisasi, antisipasi dan desentralistis. Artinya, masyarakat atau swasta diberi kebebasan yang lebih besar dalam berbagai bidang usaha, namun tetap dalam koridor tertentu. Disamping itu, dengan pemberian kewenangan kepada organisasi yang lebih kecil, diharapkan, selain adanya upaya pemberdayaan, juga mempersempit jurang pemisah dengan pihak yang dilayani (masyarakat). Jadi dalam pengelolaan organisasi di zaman modern ini, prinsip-prinsip yang kaku tidak cocok lagi, melainkan dituntut untuk lebih fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang, memacu peran dan tanggungjawab, serta memperpendek rentang kendali.
4. Penelitian ini tidak cukup berhenti sampai disini, melainkan perlu terus ditindaklanjuti disesuaikan dengan perkembangan yang mengikutinya serta yang lebih spesifik, yang mungkin dapat diimplementasikan.

---

## ***Daftar Pustaka***

Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report: The Africa Region Experience; Capacity Building and Implementation*



Division Study Paper, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).

- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government- Citizen-Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Publik Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Publik Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation : Building the Government – Citizen- Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Kartasassmita, Ginandjar, (1997), *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran Dan Praktiknya Di Indonesia*, Jakarta : LP3ES
- LAN Perwakilan Jawa Barat (1995), *Penelitian tentang Penyempurnaan Sistem UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*, Bandung.
- Nirwandar, Septa, (1998), *Indonesian Government Structure of The Future*, Makalah pada Seminar “Desentralisasi dan Modernisasi Pelayanan Publik”, Jakarta : LAN-DSE
- 
- (1998), “Arah Kebijakan Pemerintah Tentang Kelembagaan Otonomi Daerah”, makalah pada Lokakarya

- Format Penataan Kelembagaan Pemerintah Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Otonomi Daerah, Bandung, 3 Desember 1998.
- PERSADI Cabang Jawa Barat, (1985), Pemantapan Pelaksanaan UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, Bandung : Sinar Baru
- Prakarsa, Wahyudi, (1997), Dampak Perubahan Lingkungan Pasar Terhadap Organisasi dan Manajemen, makalah tidak diterbitkan, Jakarta : Program Pascasarjana UI
- Rosell, Steven A., (et.al.), (1992), *Governing in an Information Society*, Institute for Research on Public, Montreal
- Rudini, (1991), *Sistem dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Makalah pada Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara bekerjasama dengan Kantor MENPAN dan Sekretariat DPOD, Jakarta.
- Sachroni, Oman, (1998), "Kebijaksanaan Pemerintah Tentang Otonomi Daerah", makalah pada Lokakarya Format Penataan Kelembagaan Pemerintah Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Otonomi Daerah, Bandung, 3 Desember 1998
- Von Glinow, Mary Ann, (1988), *The New Professional : Managing Today's High-Tech Employess*, Ballinger Publishing Company
- UNDP (1996), *Process Consultation : Systemic Improvement of Public Sector Management*, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20- 23, Manila, Philippines.

## PENGEMBANGAN SISTEM INFORMASI PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR NEGARA

(Penelitian Tahun 2000)

### Abstrak

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Sistem informasi Diklat yang dijalankan oleh instansi penyelenggara Diklat di Jawa Barat, Sistem informasi Diklat yang tepat untuk mendukung Pendayagunaan Aparatur Negara di Jawa Barat, serta faktor-faktor pendukung dan penghambat terwujudnya Sistem Informasi Diklat yang efektif dan efisien dalam mendukung Pendayagunaan Aparatur Negara khususnya di Jawa Barat.*

*Dengan menggunakan metode deskriptif, penelitian ini menyimpulkan bahwa kondisi sistem informasi yang selama ini digunakan di berbagai instansi penyelenggara diklat di Jawa Barat pada umumnya masih bersifat konvensional (manual). Fasilitas komputer yang tersedia belum dimanfaatkan secara optimal, khususnya dalam penggunaan komputer untuk mendukung sistem informasi diklat aparatur di daerah.*

*Berbagai hambatan yang selama ini menjadi kendala untuk mewujudkan tersedianya sistem informasi diklat yang akan mendukung pendayagunaan aparatur negara di Jawa Barat, meliputi: Sumber Daya Manusia (Brainware) yang masih lemah, dana/anggaran yang relatif terbatas, banyak pemimpin organisasi publik yang belum information minded (Informasi adalah segalanya), sarana dan prasarana yang sangat terbatas, serta kondisi sistem informasi yang belum terpadu.*

*Atas dasar kondisi, permasalahan, serta berbagai kendala tersebut, direkomendasikan bahwa untuk terselenggaranya pembuatan rancangan Sistem Informasi Diklat Aparatur di Daerah, perlu perlu ditempuh langkah-*



langkah kegiatan secara kongkrit, sebagai berikut: Pertama, untuk berbagai instansi diklat dan berbagai bidang yang berkecimpung dalam pengembangan karier pegawai disarankan untuk memanfaatkan keberadaan sistem informasi diklat aparatur di daerah. Kedua, pemanfaatan sistem informasi diklat aparatur ini diharapkan pula akan mendapatkan format-format atau bentuk informasi standar yang digunakan oleh setiap instansi penyelenggara diklat di Jawa Barat, hal ini dapat meningkatkan pelaksanaan komunikasi dua arah pada saat melakukan koordinasi dan terciptanya kelancaran arus lalu lintas informasi. Ketiga, dalam pembuatan sistem informasi diklat aparatur, beberapa kebutuhan minimal perlu disediakan yaitu: perangkat keras (*hardware*); perangkat lunak (*software*), manusia (*brainware*), data, dan prosedur.

---

## **Pendahuluan**

Fenomena pertumbuhan yang terus menerus dan perubahan yang semakin cepat dalam berbagai bidang kegiatan membuat pengaruh yang besar dalam penggunaan teknologi informasi dan kebutuhan akan informasi baik untuk kepentingan organisasi maupun masyarakat. Teknologi informasi telah dijadikan sebagai alat yang memungkinkan untuk menggerakkan aktivitas globalisasi. Akhir-akhir ini, isue mengenai penyebaran global teknologi informasi semakin meningkat. Hal inilah yang mendorong pada terbentuknya era informasi global. Pada era tersebut, informasi akan dapat diperoleh dan dipertukarkan dari dan ke berbagai penjuru dunia baik dalam bentuk suara, data, teks, gambar, maupun aplikasi video dan bergerak dengan kecepatan elektron melewati batas negara, ruang dan waktu.

Terlepas dari fenomena tersebut di atas, fenomena-fenomena yang disebabkan oleh lemahnya Sistem Informasi yang ada, sekarang ini jelas dapat dirasakan oleh setiap institusi di sektor publik baik di Pusat maupun Daerah. Berbagai kendala dan tantangan di lapangan dalam proses penyelenggaraan diklat aparatur, serta dari hasil pengamatan dan pengalaman selama ini telah teridentifikasi sebagai berikut:

1. Sulit diperolehnya berbagai data dan informasi yang lengkap, tepat, akurat dan aktual yang berkaitan dengan informasi pengembangan karier melalui program kediklatan yang dilaksanakan berbagai instansi di Jawa Barat.

2. Belum adanya format atau bentuk informasi standar yang digunakan oleh setiap instansi penyelenggara diklat di Jawa Barat, hal ini dapat menghambat pelaksanaan komunikasi dua arah pada saat melakukan koordinasi dan menghambat terciptanya kelancaran arus lalu lintas informasi.

Menyadari keadaan-keadaan tersebut, maka diyakini bahwa penataan kembali dan pengembangan sistem informasi Diklat aparatur negara akan memberikan kontribusi yang besar terhadap kelancaran, keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan Aparatur Negara. Hal ini dimaksudkan untuk terwujudnya sistem administrasi negara yang makin andal, profesional, efektif, efisien serta tanggap terhadap aspirasi rakyat dan dinamika perubahan lingkungan strategis. Sehingga dengan demikian Perwakilan LAN Jawa Barat merasakan perlu dilakukannya penelitian yang akan mengungkap keadaan dan kendala Sistem Informasi Diklat yang digunakan dewasa ini.

Atas dasar hal tersebut, maka penelitian ini ingin mengetahui Sistem informasi Diklat yang dijalankan oleh instansi penyelenggara diklat di Jawa Barat, Sistem informasi Diklat yang tepat untuk mendukung Pendayagunaan Aparatur Negara di Jawa Barat, Faktor-faktor dan penghambat ke arah terwujudnya Sistem Informasi Diklat yang efektif dan efisien dalam mendukung Pendayagunaan Aparatur Negara khususnya di Jawa Barat.

---

## ***Hasil Penelitian***

Menurut Lockwood (1994), untuk menghasilkan suatu sistem pelatihan yang efektif, diperlukan sebuah desain yang sistematis dalam merencanakan program pelatihan. Tindakan pertama yang dapat dilakukan adalah menetapkan batas-batas desain melalui suatu mekanisme tanya jawab yang meliputi siapa, mengapa, dimana, kapan, apa dan bagaimana. Beberapa faktor yang perlu dipertimbangkan dalam manajemen penyelenggaraan dapat dilihat pada gambar berikut ini:

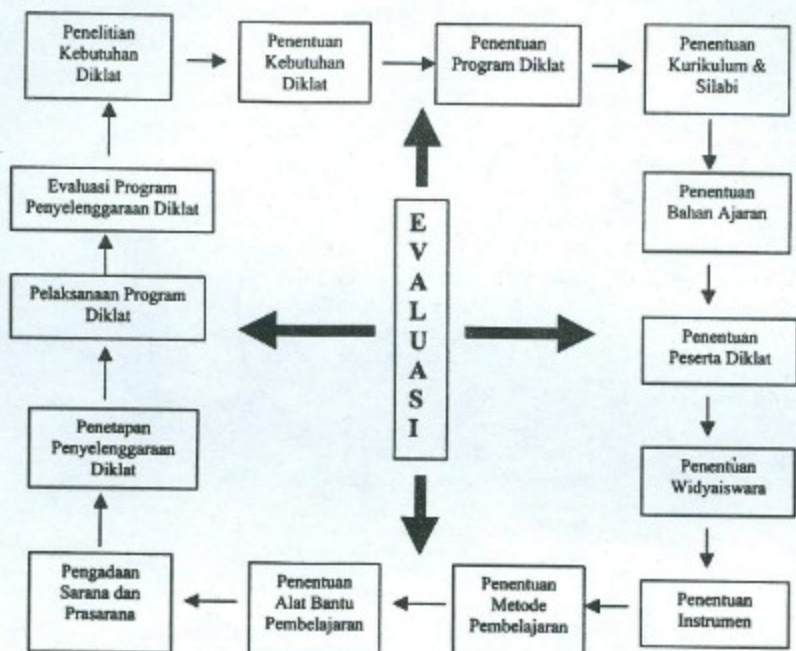
**Gambar 1**  
**Manajemen Penyelenggaraan Diklat**



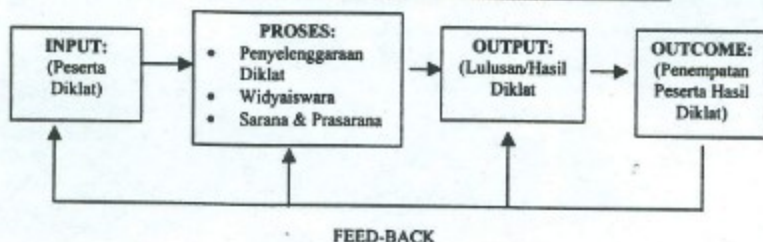
Adapun Proses penyelenggaraan manajemen diklat yang selama ini dilakukan dan berdasarkan hasil pengamatan selama ini, maka Perwakilan LAN Jawa Barat telah mencoba untuk menstandarisasikan pola yang baku berupa Siklus penyelenggaraan manajemen diklat yang standar dan sering dilaksanakan adalah sebagai berikut:



**Gambar 2**  
**Siklus Manajemen Penyelenggaraan Diklat**



**BAGAN ALUR PROSES PENYELENGGARAAN DIKLAT**

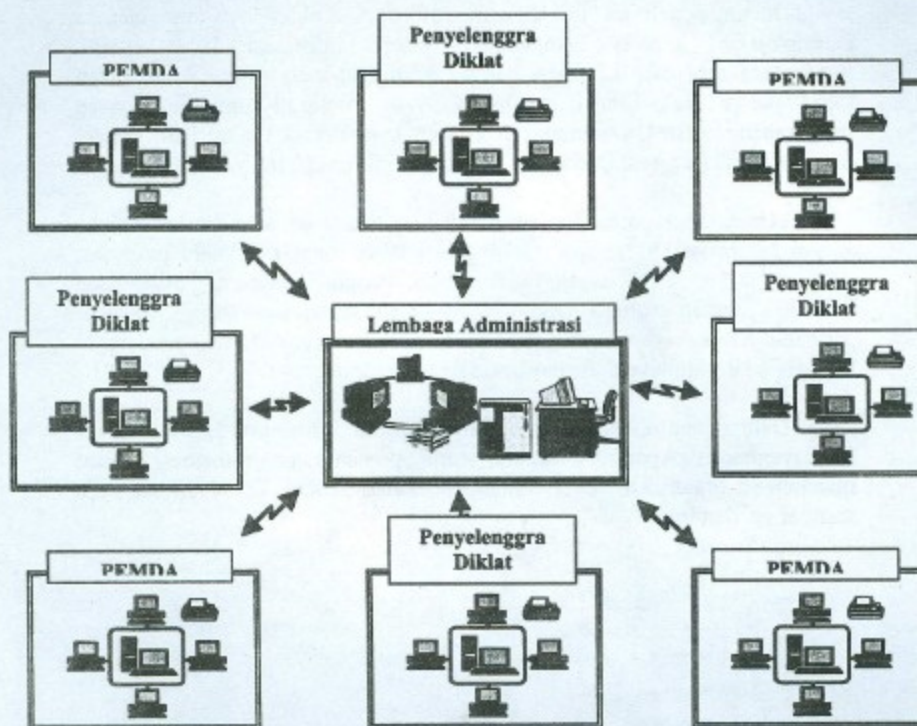


Dalam penelitian ini, Sistem Informasi Diklat Aparatur Negara memfokuskan kepada Pemantapan Sistem Informasi Diklat untuk memproses data dan informasi dengan bertujuan mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi, yang meliputi rumusan konsep pengembangan SIM, merumuskan konsep komunikasi timbal balik antara Instansi penyelenggara Diklat dan Instansi Pembina Diklat yakni LAN.

Dengan memperhatikan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa sistem informasi Diklat aparatur negara adalah suatu rangkaian informasi yang mencakup aspek-aspek Perencanaan, Pengorganisasian, Pelaksanaan dan Pengawasan/evaluasi Diklat yang dapat digunakan sebagai sumber pengambilan keputusan dan sumber informasi dalam pelaksanaan tugas sebagai salah satu upaya pendayagunaan aparatur negara.

Dalam bentuk model, keterkaitan sistem informasi dalam konteks Pendayagunaan Aparatur Negara, serta pemanfaatan informasi dalam manajemen organisasi berdasarkan pendekatan sistem, dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 3  
Model Sistem Informasi Diklat Aparatur



Perkembangan teknologi informasi, mempunyai implikasi yang sangat besar terhadap syarat-syarat ataupun tuntutan pekerjaan (*job requirement*). Kesenjangan antara kemampuan pegawai dengan tuntutan pekerjaan yang terus berkembang, akan berimplikasi terhadap penyesuaian masing-masing individu pegawai. Penyesuaian tersebut biasanya telah dibentuk dalam bentuk format yang standar dan lebih ditekankan pada peningkatan pengetahuan dan keterampilan, serta sikap dari setiap aparatur.



Dari hasil penelitian tersebut, maka berbagai informasi yang dibutuhkan dalam pembuatan Sistem Informasi Diklat Aparatur adalah sebagai berikut:

**1. Informasi Kebutuhan Diklat**

Dalam mengadakan analisis kebutuhan Diklat, beberapa Instansi penyelenggara Diklat membutuhkan informasi-informasi yang lengkap tentang:

- Data kepegawaian mengenai Jumlah Pegawai, Latar belakang pendidikan dan pelatihan yang telah diikuti
- Visi, Misi, Tugas Pokok dan Fungsi Instansi yang bersangkutan
- Jumlah Jabatan Struktural
- Standar Kinerja Pegawai dan Instansi
- Uraian Pekerjaan
- Kecenderungan di masa yang akan datang dengan adanya perubahan-perubahan tuntutan akan kebutuhan IPTEK.

**2. Informasi Program Diklat**

Informasi program diklat yang terdiri atas:

- Macam dan jenis Diklat yang diperlukan
- Kualifikasi Peserta
- Tempat penyelenggaraan

**3. Informasi Kurikulum**

Informasi mengenai kurikulum yang mencakup:

- Bahan Ajaran
- Modul
- Silabus
- Metode pembelajaran

**4. Informasi Widyaiswara**

Informasi tentang keberadaan widyaiswara terdiri atas:

- Jumlah Widyaiswara
- Latar Belakang Pendidikan
- Spesialisasi yang dimiliki
- Pengalaman Mengajar
- Identitas Widyaiswara

**5. Informasi Peserta Diklat**

Informasi yang berkaitan dengan para peserta diklat yang terdiri atas:

- Pangkat dan Golongan
- Jabatan
- Latar Belakang Pendidikan
- Identitas

**6. Informasi Sarana dan Prasarana**

Informasi yang berkaitan dengan sarana dan prasarana yang layak digunakan untuk kegiatan diklat terdiri dari:

- Ruang
- Fasilitas Penunjang
- Akomodasi

**7. Informasi Penyelenggaraan Diklat**

Informasi tentang waktu penyelenggaraan diklat dapat berlangsung akan mencakup:

- Jadwal Pelaksanaan Diklat
- Lamanya Pelaksanaan Diklat
- Instansi Penyelenggara
- Tempat penyelenggaraan

**8. Informasi Alumni Diklat**

Sedangkan informasi terakhir yang diharapkan oleh responden adalah tentang alumni diklat yang terdiri dari:

- Identitas
- Pangkat dan Golongan
- Jabatan
- Instansi Alumni
- Diklat yang pernah diikuti

## **KESIAPAN SARANA DAN PRASARANA PENDUKUNG**

Dengan dukungan teknologi informasi dalam menunjang tugas pokok dan fungsi organisasi yang bersumber pada terciptanya sistem informasi

manajemen diklat, maka dukungan tersedianya perangkat keras, perangkat lunak dan tenaga operasional akan sangat diperlukan keberadaannya. Beberapa pendapat para pengelola Diklat tentang Sistem Informasi Diklat yang terjaring melalui angket dan wawancara secara keseluruhan dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Suka atau tidak, masyarakat modern tampaknya akan lebih banyak tergantung kepada komputer, alasan yang melandasi ini adalah tuntutan terhadap tugas pokok dan fungsi dalam suatu organisasi memerlukan interaksi sosial dengan segala bentuk pengolahan data.
- Esensi dari otomatisasi penyediaan informasi dalam suatu organisasi adalah pengolahan data, modifikasi, dan penciptaan data untuk membuat sesuatu yang lebih bermanfaat, yaitu informasi.
- Fasilitas-fasilitas komputer yang tersedia akan sangat mendukung sekarang ini akan sangat mendukung dalam proses pengambilan keputusan, khusus dalam hal komputer yang dapat mengolah data menjadi informasi akan memberikan kelebihan lain dibandingkan dengan sistem informasi yang menggunakan cara manual. Beberapa kelebihan yang mungkin dapat dilakukan adalah dari segi kecepatan dalam mengakses data, ketelitian dalam memproses data, banyaknya volume data yang dikerjakan, dan banyaknya pilihan alternatif yang dapat diambil dalam pengambilan keputusan.
- Perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*) hampir secara keseluruhan sudah tersedia namun demikian masih terdapat beberapa kendala khususnya dalam kesiapan sumber daya manusia (*brainware*) masih sangat terbatas dalam menunjang beroperasinya komputer dalam menunjang pekerjaan.
- Dukungan perangkat lunak (*software*) yang tersedia, sebenarnya sudah dapat mendukung tersedianya sistem informasi diklat, seperti misalnya penggunaan software Windows, MS-Word, Excel dan jenis software lainnya hampir secara rata-rata setiap instansi penyelenggara diklat sudah menggunakannya.
- Spesifikasi *hardware* yang digunakan rata-rata setiap instansi penyelenggara diklat dan instansi yang berkompeten dalam pengembangan karier pegawai sudah memenuhi persyaratan standar dalam melakukan pemrosesan data menjadi informasi.
- Dari keseluruhan instansi yang dijadikan objek penelitian, hanya Balai Diklat Kesehatan Ciloto-Cianjur yang sudah mengembangkan sistem jaringan (LAN) dan Internet, hal ini akan mendukung terlaksananya



publik khususnya lebih men-support bidang lain yang lebih langsung dirasakan manfaatnya ketimbang pengembangan teknologi informasi.

**3. Banyak pemimpin organisasi-organisasi publik belum *information minded* (Informasi adalah segalanya)**

Sehingga aspek informasi dalam organisasinya belum diperhatikan secara khusus dalam upaya mereka mencapai tujuan organisasi. Hal ini menjadikan banyak pimpinan organisasi mengambil keputusan yang kurang cepat dan tepat bagi organisasi yang dipimpinnya, karena kualitas informasi yang kurang bermutu.

**4. Sarana dan Prasarana**

Sarana dan Prasarana yang tersedia relatif kurang sesuai dengan kebutuhan sehingga proses pengolahan data untuk menghasilkan informasi yang dibutuhkan memakan waktu yang cukup lama. Kebutuhan akan sarana dan prasarana berkembang seiring dengan semakin kompleksnya sistem informasi yang dibutuhkan organisasi. Keterbatasan prasarana ini mulai dari media pengolahan data, penyimpanan data dan pendistribusian informasi. Hal ini penting karena prasarana ini kebutuhan vital (di samping manusia) dalam menghasilkan informasi yang berkualitas dan representatif. Di samping itu, dalam penyediaannya terkadang tidak melalui rencana kebutuhan *riil* tetapi lebih kepada penyerapan alokasi dana yang disediakan.

**5. Sistem Informasi yang Belum Terpadu**

Sistem informasi yang ada masih banyak yang bersifat parsial, sehingga informasi yang dihasilkan dari suatu unit kerja belum menjadi *input* yang berarti bagi unit kerja lain. Hal ini menyebabkan terjadinya *lack of information* bagi unit kerja yang membutuhkan informasi tersebut, yang pada akhirnya SIM yang ada tidak memberikan dukungan yang optimal bagi organisasi dalam pencapaian tujuannya (*major goals*).

## MODEL PERANCANGAN PEMROGRAMAN SISTEM INFORMASI DIKLAT APARATUR PERWAKILAN LAN JAWA BARAT

Sistem informasi diklat aparatur pada Perwakilan LAN Jawa Barat, akan dirancang dengan mengakomodasikan berbagai informasi yang diperoleh dari para responden (nara sumber) yang terjaring melalui penelitian lapangan. Untuk membangun sebuah sistem yang dapat memenuhi setiap tuntutan kebutuhan berbagai pihak, maka sudah selayaknya untuk dibuat desain atau rancangan sistem yang dapat memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan di lapangan.

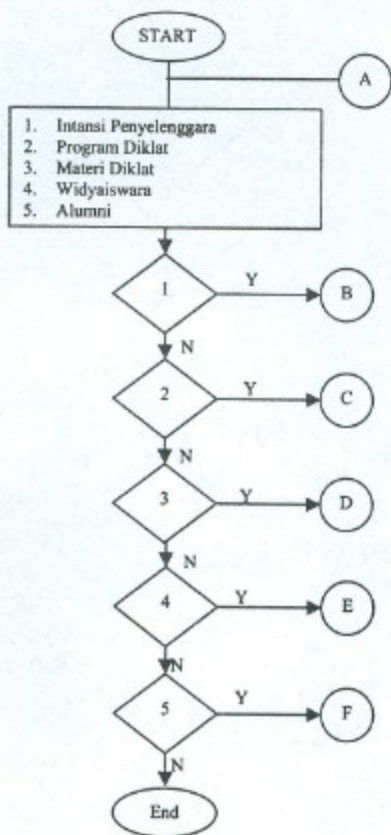
Perancangan sistem ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana aliran informasi sistem input dan output tersebut dapat berjalan. Sedangkan desain sistem merupakan penggambaran, perencanaan pembuatan sketsa atau pengurutan dari berbagai elemen yang terpisah ke dalam satu kesatuan yang utuh dan dapat berfungsi sebagai penggambaran suatu sistem.

Beberapa tahapan yang perlu dilakukan dalam perancangan Sistem Informasi Diklat Aparatur ini adalah sebagai berikut:

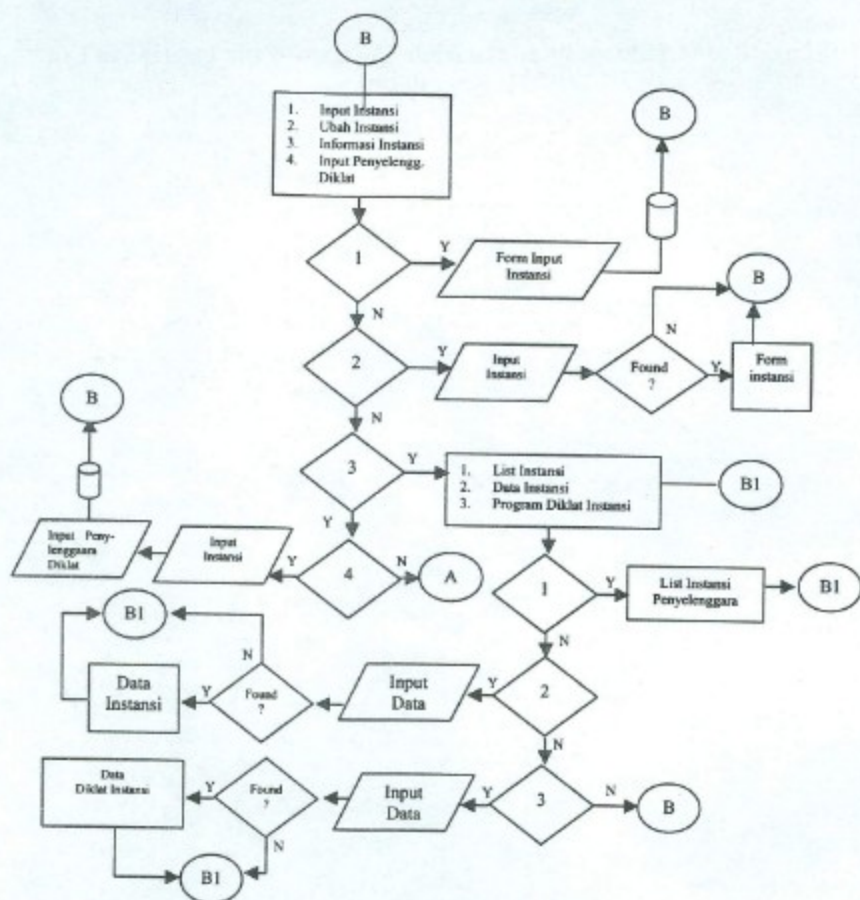
### 1. Desain Model

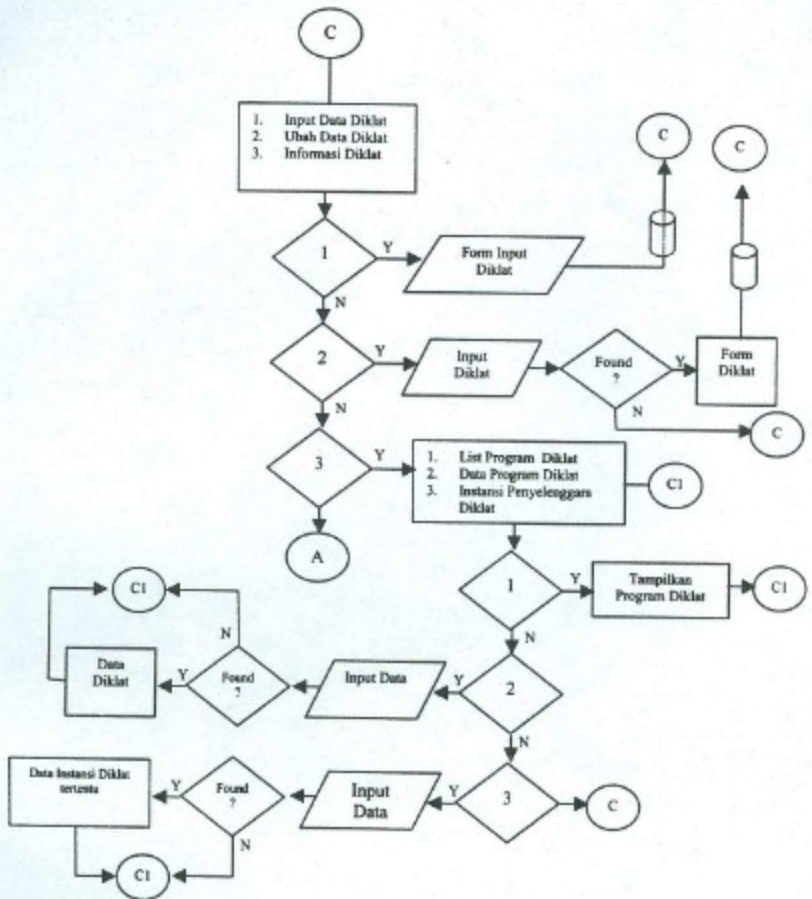
Model dari sistem informasi diklat aparatur yang akan diusulkan dan disajikan dalam bentuk *logical model* akan digambarkan dengan menggunakan Data Flow Diagram (DFD). Logical model akan menunjukkan bagaimana secara logika fungsi-fungsi sistem informasi dapat bekerja. Dari desain model yang diusulkan ini, maka aliran data dalam bentuk Flow Diagram untuk Sistem Informasi Diklat Aparatur ini adalah sebagai berikut:

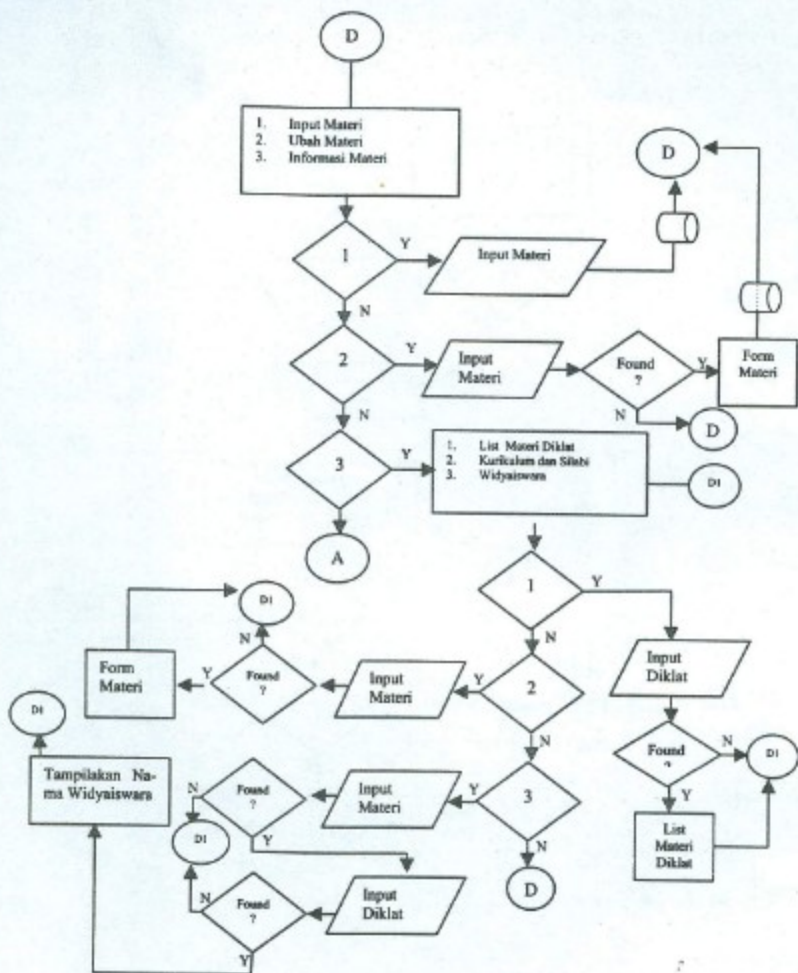
Gambar 5  
Logical Model Sistem Informasi Diklat Aparatur Pada Perwakilan Lan  
Jawa Barat



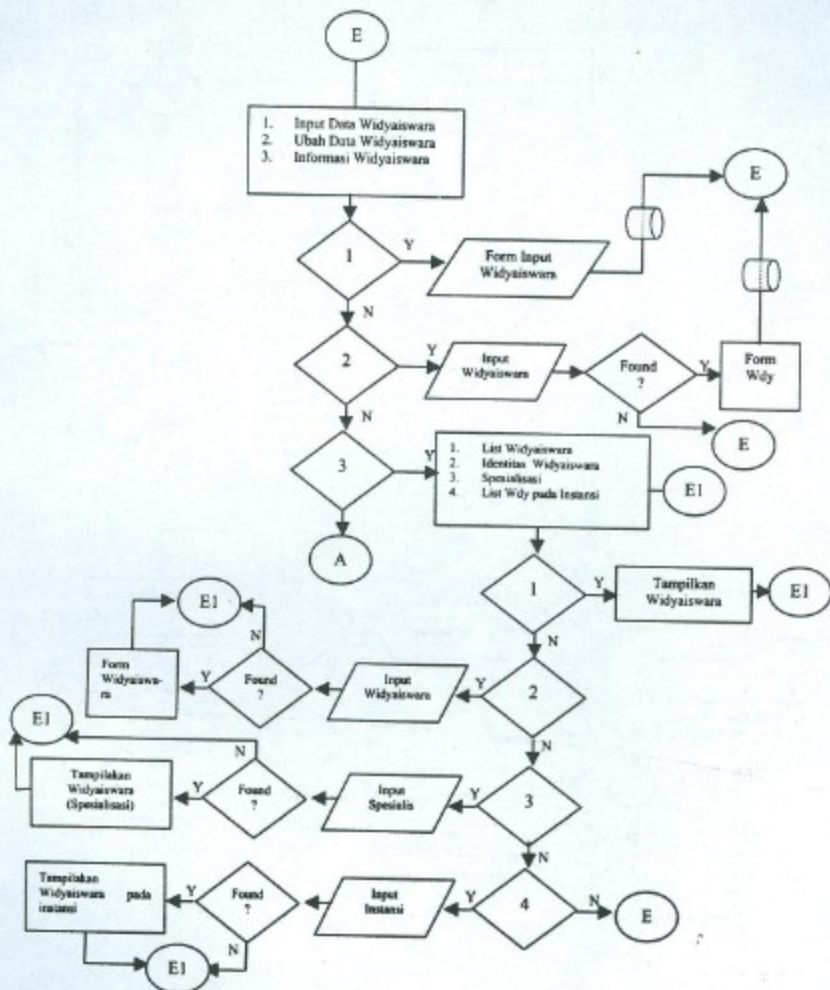














ini dapat diidentifikasi dengan melihat Data Flow Diagram. Dalam hal ini ada 6 (enam) file induk yang kita butuhkan yaitu: file data instansi, file data program diklat, file data materi diklat, file data widyaiswara, file data kualifikasi peserta diklat, file data penyelenggaraan, dan file data alumni diklat.

- File Data Instansi ini akan terdiri dari:
  - a. Nama Instansi
  - b. Status
  - c. Alamat
  - d. Kabupaten/Kota
  - e. Propinsi
- File Data Program Diklat terdiri dari:
  - a. Jenis program Diklat
  - b. Nama Diklat
  - c. Biaya
- File Data Materi Diklat terdiri dari:
  - a. Program Diklat
  - b. Kurikulum
  - c. Silabi
  - d. Kepustakaan
- File Data Widyaiswara terdiri dari:
  - a. Nama
  - b. Tempat & Tanggal Lahir
  - c. Pangkat/Golongan
  - d. Status
  - e. Pendidikan
  - f. Alamat Instansi
  - g. Alamat Rumah
  - h. Spesialisasi (keahlian)
  - i. Mata Ajaran
  - j. Pengalaman Mengajar
- File Data Penyelenggaraan terdiri dari:
  - a. Waktu Penyelenggaraan
  - b. Instansi Penyelenggara
  - c. Tempat Penyelenggaraan
  - d. Angkatan
  - e. Jumlah Peserta
- File Data Alumni Diklat terdiri dari:
  - a. Program Diklat



- b. Penyelenggaraan
- c. Identitas Alumni

## PERANGKAT SISTEM INFORMASI YANG DIBUTUHKAN

Dalam konteks pembicaraan tentang sarana pendukung sistem informasi diklat aparatur, maka secara keseluruhan perangkat pendukung yang diperlukan adalah sebagai berikut; Perangkat Keras (Hardware), Perangkat Lunak (Software), Manusia (Brainware), Data dan Prosedur.

Dalam lingkup internal akan dimanfaatkan jaringan lokal komputer yang sudah tersedia di lingkungan Perwakilan LAN Jawa Barat yaitu dengan menggunakan fasilitas perangkat lunak (software ) Intranet. Sedangkan untuk melayani kebutuhan informasi dari pihak eksternal akan menggunakan fasilitas teknologi Internet.

Untuk keperluan pembuatan sistem informasi diklat aparatur ini, maka kebutuhan minimal yang diperlukan adalah sebagai berikut:

### 1. Perangkat Keras (Hardware)

Perangkat keras yang akan digunakan untuk mendukung sistem informasi diklat aparatur ini akan terdiri dari:

- Komputer Server berfungsi sebagai komputer utama yang diperlukan sebagai komputer penyimpan seluruh informasi yang berkaitan dengan diklat aparatur serta melayani kebutuhan informasi yang diperlukan oleh komputer client. Spesifikasi untuk Komputer Server ini terdiri dari: Processor Pentium III/550 MHz, Memory 64 MB, Hard disk Ultra Wide SCSI 10 GB, NIC 10/100 Base T, CD ROM Drive, Display Adapter SVGA, Monitor, Keyboard, Mouse, Modem
- Komputer Client berfungsi sebagai terminal komputer dimana user berinteraksi dengan informasi yang diperlukan. Spesifikasi komputer ini terdiri dari: Processor Pentium, Memory 32 MB, Hardisk 1,2 GB, NIC 10/100 Base T, Display Adapter SVGA, Monitor, Keyboard, Mouse.
- Hub 10/100 Base T 8 port, Kabel Unshield Twistar Pair, RJ 45 Conector.

- Line Telepon dipergunakan untuk sarana komunikasi eksternal.
- UPS (Uninterruptable Power Supply) berfungsi sebagai backup catu daya ketika catu utama (aliran PLN) terputus.
- Printer Laser spesifikasi untuk jaringan.

## **2. Perangkat Lunak (Software)**

Perangkat lunak yang akan digunakan untuk mendukung sistem informasi diklat aparatur ini akan terdiri dari:

- Software Operating System yang akan digunakan adalah Windows NT Server untuk Komputer Server dan Windows 95 / 98 untuk komputer client. Windows NT Server berguna untuk mengelola hubungan hirarkis antar komputer terhadap akses data (informasi).
- Software Sistem Informasi Diklat yang merupakan komponen informasi utama dalam mengelola aliran sistem informasi. Software ini dibangun menggunakan bahasa pemrograman Delphi.
- SQL Server adalah software penunjang dalam pengelolaan data base sistem informasi.

## **3. SDM (Brainware)**

Setiap Sistem Informasi berbasis komputer ini akan mendayagunakan orang-orang yang bertugas mempersiapkan data dan program, mengoperasikan komputer itu sendiri dan mendistribusikan hasil-hasil pengolahannya. Brainware yang diperlukan untuk mengelola sistem informasi diklat aparatur ini terdiri dari:

- Seorang Analis Sistem, ini berfungsi sebagai jembatan yang menterjemahkan keinginan konsumen pengguna informasi dengan programmer. Analis sistem ini akan terdiri dari: Analis Informasi dan Perancang Sistem.
- Seorang Programmer, ini berfungsi untuk pembuatan software sistem informasi diklat aparatur.
- Dua orang Operator, berfungsi untuk memasukan data dan mengedit data masukan ke dalam komputer. Operator ini akan diharapkan mempunyai kemampuan sebagai operator komputer, librarian dan teknisi komputer.

## **4. Data**

Data ini merupakan fakta-fakta yang akan dibuat menjadi informasi yang bermanfaat. Dari data tersebut akan dipilahkan, dimodifikasi, atau diperbaharui oleh program-program supaya dapat menjadi informasi yang dapat dimanfaatkan sesuai kebutuhan dari setiap pemakainya. Data ini biasanya disimpan dalam bentuk yang dapat dibaca oleh mesin sehingga setiap saat mesin komputer dapat mengolahnnya.



## 5. Prosedur

Prosedur adalah peraturan-peraturan yang menentukan operasi sistem komputer. Prosedur ini biasanya akan berbentuk peraturan-peraturan yang menjadi ketentuan dalam mengoperasikan komputer, seperti misalnya setiap akses operator komputer kepada pengelola induk harus melaporkan kegiatannya baik dari segi waktu maupun otoritasnya.

---

## Penutup

Dari berbagai masukan para responden, data sekunder instansi di lapangan dan tinjauan literatur yang ada saat ini berkaitan dengan sistem informasi diklat aparatur, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kondisi sistem informasi yang selama ini digunakan di berbagai instansi penyelenggara diklat di Jawa Barat pada umumnya masih bersifat konvensional (manual). Fasilitas komputer yang tersedia belum dimanfaatkan secara optimal, khususnya dalam penggunaan komputer untuk mendukung sistem informasi diklat aparatur di daerah.
2. Sistem informasi diklat aparatur yang akan dirancang sebagai pendukung pendayagunaan aparatur negara di lingkungan Perwakilan LAN Jawa Barat akan disentralisir di Bidang Diklat Aparatur Perwakilan LAN Jawa Barat. Dengan demikian fungsi Perwakilan LAN Jawa Barat sebagai institusi pembina diklat di daerah akan dapat membuat perencanaan yang strategis, melakukan pengorganisasian dan melakukan monitoring serta pengendalian kegiatan diklat aparatur di daerah secara mantap dan terpadu.
3. Berbagai hambatan yang selama ini menjadi kendala untuk mewujudkan tersedianya sistem informasi diklat yang akan mendukung pendayagunaan aparatur negara di Jawa Barat, dapat diidentifikasi secara garis besar sebagai berikut:
  - a. Sumber Daya Manusia (*Brainware*)
  - b. Dana/Anggaran
  - c. Banyak pemimpin organisasi-organisasi publik belum *information minded* (Informasi adalah segalanya)
  - d. Sarana dan Prasarana
  - e. Sistem Informasi yang Belum Terpadu

Rekomendasi yang kami sampaikan untuk terselenggaranya pembuatan rancangan Sistem Informasi Diklat Aparatur di Daerah, dapat kami



sampaikan dalam bentuk langkah-langkah kegiatan secara kongkrit, sehingga sistem informasi diklat aparatur di daerah akan dapat terwujud sesuai tuntutan kebutuhan saat ini.

Adapun rekomendasi untuk terwujudnya sistem informasi diklat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk berbagai instansi diklat dan berbagai bidang yang berkecimpung dalam pengembangan karier pegawai disarankan untuk memanfaatkan keberadaan dari sistem informasi diklat aparatur di daerah. Dengan tersedianya sistem ini diharapkan berbagai kesulitan selama ini untuk memperoleh data dan informasi yang lengkap, tepat, akurat dan aktual yang berkaitan dengan informasi pengembangan karier pegawai melalui program diklat dapat diantisipasi dengan cepat.
2. Pemanfaatan sistem informasi diklat aparatur ini diharapkan pula akan mendapatkan format-format atau bentuk informasi standar yang digunakan oleh setiap instansi penyelenggara diklat di Jawa Barat, hal ini dapat meningkatkan pelaksanaan komunikasi dua arah pada saat melakukan koordinasi dan terciptanya kelancaran arus lalu lintas informasi.
3. Dalam pembuatan sistem informasi diklat aparatur ini, maka beberapa kebutuhan minimal yang perlu disediakan adalah sebagai berikut:
  - a. Perangkat Keras (Hardware)
  - b. Perangkat Lunak (Software)
  - c. Manusia (Brainware)
  - d. Data
  - e. Prosedur

---

### ***Daftar Pustaka***

- Anwar, Idochi, (1986), *Sistem Informasi Manajemen dan Perencanaan Pembangunan Pendidikan*, Bandung : Angkasa
- Davis, Gordon B., (1993), *Kerangka Dasar Informasi Sistem Informasi Manajemen*, Bagian I dan II, terjemahan Andreas Adiwardana, Seri Manajemen No. 90-A dan 90-B, Jakarta : PPM.
- Effendy, Onong Uchjana, (1996), *Sistem Informasi Manajemen*, Bandung: Mandar Maju.
- Fitzgerald, Jerry dkk, (1981), *Fundamentals of Systems Analysis*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York : John Wilye & Sons.

- Hamalik, Oemar, (1993), *Pengelolaan Sistem Informasi*, Bandung : Trigenda Karya.
- Jogiyanto HM., (1995), *Analisis & Desain, Sistem Informasi: Pendekatan Terstruktur, Teori dan Praktek Aplikasi Bisnis*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Kantor Menteri Negara PPN / Bappenas kerjasama dengan Bank Dunia, CIDA dan BAKOTAN, (1996), *Konsep Awal (Hasil Diskusi) Kerangka dan Strategi Pelaksanaan Pengembangan Sistem Informasi Nasional*, Lokakarya Penyusunan Kerangka Pengembangan Sistem Informasi Nasional dan Strategi Pelaksanaannya, Jakarta, 30 – 31 Oktober.
- LAN Perwakilan Jawa Barat, (1998), *Evaluasi Pengembangan Sistem Informasi Administrasi Pemerintah Daerah Tingkat II*, Hasil Proyek Penelitian Tahun Anggaran 1997/1998, Bandung.
- McLeod Jr., Raymond, (1996), *Sistem Informasi Manajemen*, Jilid I dan II, Edisi Bahasa Indonesia, terjemahan Hendra Teguh, Jakarta : Prenhallindo.
- Moekijat, (1998), *Pengantar Sistem Informasi Manajemen*, Bandung : Remadja Karya.
- Murdick, Robert G., Joel E. Ross, and James R. Claggett, (1995), *Sistem Informasi untuk Manajemen Modern*, Edisi Ketiga, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Nurwono, Yuniarto, (1994), *Manajemen Informasi : Pendekatan Global*, Jakarta : Elex Media Komputindo
- Winardi, (1980), *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisa Sistem*, Jakarta: PT. Karya Nusantara.

## **PENGEMBANGAN SISTEM INFORMASI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA (PAN)**

*(Kajian Tahun.....)*

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan alternatif konsep pengembangan Sistem Informasi yang efektif untuk Pendayagunaan Aparatur Negara khususnya di Daerah. Dengan mengambil lokasi penelitian di 5 (lima) Daerah Kota dan/ Kabupaten di wilayah Pemerintah Daerah Jawa Barat. Adapun informasi yang didapat dari penelitian ini adalah: Pertama, pengembangan sistem informasi pada daerah lokasi penelitian mengalami hambatan berupa keterbatasan sumber daya. Sehingga Rencana Induk Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Daerah (RIP-SIMDA) sebagaimana kebijakan yang dikeluarkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat belum dapat terpenuhi karena dari aplikasi SIM yang direncanakan baru  $\pm 10\%$  yang sudah ada dan atau sudah mulai dikembangkan. Permasalahan lain disamping sumber daya seperti SDM, dana/anggaran, sarana dan prasarana adalah masih banyak pimpinan organisasi-organisasi publik belum merasakan pentingnya informasi (information minded).

Kedua, bentuk laporan non verbal yang disampaikan terlalu variatif. Walaupun hal itu dimaklumi, karena didasari kebutuhan masing-masing unit organisasi tetapi hal itu menyebabkan informasi yang dihasilkan menjadi terpotong-potong parsial karena tidak dapat di "ramu" menjadi informasi yang sifatnya mampu mengakomodir informasi Daerah secara komprehensif.



*Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka perlu dilakukannya penyediaan SDM yang berkualitas yang bisa didapatkan dari rekrutmen dan atau pendidikan formal maupun pelatihan di bidang teknologi sistem informasi; pengalokasian dana untuk operasional dan pembentukan Kantor Pusat Data Elektronik (KPDE); Standardisasi buku pedoman baik Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) maupun Petunjuk Teknis (Juknis) dalam suatu kegiatan.*

*Selanjutnya optimalisasi komunikasi timbal balik, bisa melalui mengoptimalkan peran unit PDE sebagai pusat pengolah data dan unit fungsional masing-masing instansi (PDF) sebagai sub sistem dari SIMDA ataupun langsung antar instansi. Namun yang perlu diperhatikan adalah pemahaman yang sama diantara pihak-pihak yang berkomunikasi, seperti aspek-aspek yang akan dikomunikasikan, kurun waktu komunikasi, serta prioritas pengembangan sistem informasi manajemen beserta aplikasinya.*

## **Pendahuluan**

### **LATAR BELAKANG MASALAH**

Upaya peningkatan Pembangunan Nasional yang terpadu antara pusat dan daerah menuntut suatu sistem informasi yang jelas, akurat dan terpola sehingga pada gilirannya Pemerintah Pusat akan lebih mudah dalam melakukan pengawasan dan pengambilan keputusan untuk suatu kebijakan; demikian pula Pemerintah Daerah dapat dengan jelas menginformasikan berbagai kebijakan sektoral, aspirasi dan dinamika masyarakat, usulan dan lain sebagainya.

Adapun fenomena-fenomena yang disebabkan oleh lemahnya sistem informasi, sekarang ini jelas dapat dilihat dan dirasakan oleh setiap institusi sektor pemerintah baik Pusat maupun Daerah adalah sebagai berikut:

- Sulit mendapatkan data dan informasi yang lengkap, tepat, akurat dan aktual yang berkaitan dengan aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia setiap Lembaga Pemerintah;
- Belum terdapatnya format atau bentuk informasi standar yang digunakan oleh Instansi/Dinas/Pemerintah Daerah Tingkat I dan II dapat menghambat terjadinya komunikasi dua arah.

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut di atas perlu diadakannya kembali penataan dan pengembangan sistem informasi pndayagunaan aparatur negara kaitannya dalam memberikan konstribusi yang besar terhadap kelancaran, keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintah, demi terwujudnya sistem administrasi negara yang makin handal, profesional, efektif dan efisien.

## **MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian sistem informasi pendayagunaan aparatur negara ini dapat memberikan suatu kajian/format sistem informasi yang digunakan oleh instansi-instansi untuk mendukung pelaksanaan tugas serta meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Merumuskan konsep pengembangan sistem informasi yang bersifat menyeluruh, terpadu dan dapat mendukung pendayagunaan aparatur negara di daerah;
2. Merumuskan konsep komunikasi timbal balik antar Instansi Pemerintah Daerah Tingkat II di Jawa Barat dalam rangka meningkatkan kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.
3. Memberikan masukan-masukan kepada pemerintah sebagai bahan dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Daerah.

## **METODOLOGI**

Metode penelitian sistem informasi pemdayagunaan aparatur negara ini menggunakan Metode Deskriptif. Sedangkan instrumen penelitian yang digunakan untuk pengumpulan data, adalah kuesiner berupa daftar pertanyaan yang bersifat terbuka, studi literatur berupa dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pendayagunaan aparatur negara serta dengan wawancara kepada para pimpinan instansi atau lembaga terkait.

Populasi dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat dengan menggunakan sampel purposive sehingga ditentukan 5 Daerah, yaitu: Kabupaten Serang, Kotamadya Bogor, Kotamadya Sukabumi, Kabupaten Ciamis dan Kabupaten Sumedang.



Dari penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kondisi Sistem Informasi yang ada dalam mendukung Pendayagunaan Aparatur Negara;
2. Kondisi Sistem Informasi yang diharapkan dalam mendukung Pendayagunaan Aparatur Negara;
3. Kemungkinan faktor penghambat dan pendorong kearah terwujudnya Sistem Informasi yang efisien dan efektif dalam mendukung Pendayagunaan aparaturnegara.

Selain itu dari penelitian ini diperoleh gambaran tentang kondisi Sistem Informasi yang terpadu, seperti diketahui bahwa sistem tersebut harus memiliki indikator-indikator sebagai berikut :

1. Mampu menampung semua jenis informasi, baik yang melalui prosedur formal maupun yang informal;
2. Mampu melakukan fungsi pencatatan, pengolahan, penyimpanan dan pendistribusian;
3. Memiliki sistem pemeliharaan dan pengamanan serta akurasi data;
4. Mampu menyesuaikan diri dalam proses dinamika kehidupan masyarakat, sehingga dapat melakukan "up-dating data"
5. Memiliki kemampuan menghubungkan saluran informasi antara penyedia data/informasi, pengguna informasi, pengambil keputusan, dan pelaksana keputusan serta umpan balik;
6. Mengingat sifat tugas dan misi Pemerintah Daerah dalam negara kesatuan RI, maka perlu melakukan hubungan antara Pusat dan Daerah, dengan demikian pertukaran data dan informasi baik dengan Pemerintah Pusat dan antar Pemerintah Daerah serta intra pemerintah di Daerah perlu diwujudkan.

---

## ***Hasil Penelitian***

### **KONDISI SISTEM INFORMASI PAN DI DAERAH**

Pengembangan sistem informasi di Daerah masih mengalami hambatan berupa keterbatasan sumber daya. Sehingga Rencana Induk Pengembangan Sistem Informasi Manajemen Daerah (RIP-SIMDA) sebagaimana kebijakan yang dikeluarkan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Barat belum dapat terpenuhi karena dari aplikasi SIM yang



direncanakan baru  $\pm 10\%$  yang sudah ada dan atau sudah mulai dikembangkan.

Adapun permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan dan pelaksanaan sistem informasi di Daerah adalah sebagai berikut:

1. Sumber Daya Manusia (SDM) yang menangani sistem informasi masih sangat terbatas baik secara kuantitas maupun kualitas dan ini terjadi hampir merata dari mulai penanganan data sampai dengan tersaji dan tersedianya informasi. Hal ini berdampak pada kualitas informasi, mengingat penanganan sistem informasi sebagian besar dilakukan berdasarkan *manual system (employee-based information system)*, yang menitikberatkan pada aspek SDM;
2. Dana/anggaran belum dialokasikan secara proporsional untuk penanganan dan pengembangan sistem informasi yang ada, sehingga sistem informasi berjalan secara alamiah dan tujuan informasi (cepat, tepat dan akurat) yang diharapkan tidak tercapai. Disamping itu sistem informasi bersifat *capital intensive*, yaitu membutuhkan modal yang besar untuk mendukungnya, sedangkan hasil atau manfaatnya tidak dapat langsung dirasakan;
3. Masih banyak pimpinan organisasi-organisasi publik belum merasakan pentingnya informasi (*information minded*), sehingga aspek informasi dalam organisasi belum mendapatkan perhatian khusus;
4. Sarana dan Prasarana yang tersedia relatif kurang sesuai dengan kebutuhan menghasilkan informasi yang diharapkan, sedangkan kebutuhan sarana dan prasarana berkembang seiring dengan semakin kompleksnya kebutuhan informasi.
5. Sistem Informasi yang ada masih banyak yang bersifat *parsial* sehingga informasi yang dihasilkan oleh suatu unit kerja belum menjadi *input* yang berarti bagi unit lain. Hal ini menyebabkan terjadinya *lack of information* bagi unit kerja yang membutuhkan informasi tersebut.

## KEMAMPUAN PELAPORAN SISTEM INFORMASI PAN DI DAERAH

Kemampuan pelaporan suatu sistem informasi dipengaruhi oleh bentuk laporan yang disampaikan. Berdasarkan temuan di lapangan laporan disajikan dalam berbagai bentuk, dan bentuk laporan yang lebih banyak digunakan adalah berbentuk tabel, yaitu suatu format tertentu yang menunjukkan item-item mengenai hal-hal yang dilaporkan. Sekalipun

demikian, format-format tersebut tidak seluruhnya seragam karena didasarkan atas kebutuhan masing-masing.

Untuk lebih memberi daya guna terhadap laporan yang diberikan dan sesuai dengan kebutuhan organisasi, pembuatan format tersebut tetap didasarkan pada peraturan yang berlaku. Hal ini berlaku baik dalam pembuatan format untuk aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia.

Adapun format-format laporan yang digunakan dalam aspek kelembagaan walaupun bervariasi dan perlu memperhatikan beberapa ketentuan sebagai berikut:

- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah dalam Lingkungan Provinsi Jawa Barat;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 1992 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Wilayah/Daerah Tingkat II dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II;
- Lembaran-lembaran Daerah yang berisi Himpunan Peraturan Daerah tentang Pengukuhan Dasar Hukum Pembentukan serta Organisasi dan Tata Kerja Instansi Dinas Otonom;
- Lembaran-lembaran Daerah yang dikeluarkan oleh Bagian Organisasi Setwil Daerah Tingkat II;
- SK Bupati KDH Tk. II yang berisi uraian tugas para pejabat struktural di lingkungannya.

Sedangkan format-format yang digunakan dalam aspek ketatalaksanaan adalah sebagai berikut:

- Format mengenai program kerja per bagian, DIKDA dan rencana proyek beserta rencana keuangan (DIPDA);
- Laporan Mutasi Barang, Rencana Kebutuhan Barang Unit (RKBUR) berdasarkan golongan barang serta Rencana Tahunan Barang Unit (RTBUR) berdasarkan golongan barang instansi.

Adapun dasar hukum yang digunakan dalam penyusunan dan pelaksanaan penataan ketatalaksanaan adalah sebagai berikut:

- Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1994



- Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 020 - 595 Tahun 1980 tentang Manual Administrasi Barang Daerah.
- Format yang sudah baku yang ditetapkan Pemerintah Pusat/Depdagri, seperti Progam Kerja per bagian, DIKDA dan DIPDA (rencana proyek beserta rencana keuangan)
- Rencana Umum Pembangunan Tahunan Daerah (RUPTD).

Kemudian untuk format yang digunakan dalam aspek kepegawaian pada dasarnya merupakan suatu formulir yang komprehensif yang disebut formulir Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG), yang berisi data seperti: Daftar Urut Kepangkatan (DUK), SK Pangkat Terakhir, Jabatan Struktural dan Fungsional, Riwayat Pekerjaan/Jabatan, Riwayat Pendidikan secara Akademis, Riwayat Pelatihan Struktural/Fungsional. Namun pembuatannya tidak dari ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh BAKN, sehingga penyajiannya bervariasi sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Format sistem pelaporan yang berkenaan dengan informasi pelaksanaan pekerjaan yang secara struktural berkaitan dengan Instansi di luar wilayah (seperti Mendagri, Menteri Lingkungan Hidup) diatur oleh ketentuan yang dikeluarkan secara nasional baik oleh Depdagri, Menteri Lingkungan Hidup, LAN dan Instansi Pemerintahan lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas/fungsi tertentu dari Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten.

Disamping itu, belum semua Daerah melaksanakan sistem informasi secara komputerisasi. Salah satu faktor yang mendasarinya adalah karena kemampuan sumber dana dan daya yang tidak merata dari tiap-tiap daerah.

## **PENGEMBANGAN SISTEM INFORMASI PAN TERPADU DI DAERAH**

Sistem informasi yang terpadu adalah apabila adanya keterkaitan antar sub sistem sehingga data dari satu sistem menjadi input bagi sistem-sistem lain.

Untuk terlaksananya SI - PAN yang terpadu di Daerah perlu dikembangkan dan dipersiapkan baik sarana maupun prasarana penunjangnya, yaitu:

### **1. Aspek Kelembagaan**



Optimalisasi fungsi kelembagaan yang sudah dibentuk yaitu Kantor Pusat Data Elektronik (KPDE) baik di Tingkat I maupun Tingkat II. Untuk mendukung kegiatan KPDE, pada setiap unit organisasi ditunjuk unit kerja tertentu yang ditugaskan untuk memberikan data secara periodik ke KPDE.

2. *Aspek Ketatalaksanaan*

Membakukan pedoman kegiatan berupa petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis operasional yang menjadi pedoman dalam pelaksanaan suatu kegiatan. Pedoman ini selalu dievaluasi secara periodik untuk mengetahui apakah masih relevan dan mempunyai produktivitas yang tinggi atau perlu diperbaharui.

3. *Aspek Sumber Daya Manusia*

Peningkatan dan pengembangan sumber daya manusia (SDM) merupakan faktor yang sangat krusial. Pengembangan SDM ini melalui pengikutsertaan pegawai pada pendidikan atau pelatihan yang berkaitan atau yang menunjang pada teknologi sistem informasi.

4. *Aspek Dana*

Dana merupakan komponen yang termasuk paling penting dalam setiap kegiatan. Mengingat pengembangan sistem informasi bersifat "capital intensive" – membutuhkan modal besar-, maka diharapkan alokasi dana untuk bidang sistem informasi harus jelas dan proporsional.

5. *Aspek Pimpinan/Manajer*

Salah satu komponen yang paling penting dalam SIM adalah Sifat dan gaya kepemimpinan para pimpinan organisasi ataupun pimpinan unit kerja. Karena merekalah yang sangat membutuhkannya untuk pengambilan keputusan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Budaya *information Minded* perlu dimiliki dan disalurkan oleh para pimpinan dalam upaya meningkatkan produktivitas organisasi.

Adapun langkah-langkah konkrit yang dapat dilakukan dalam pengimplementasian rekomendasi di atas, antara lain:

1. Mengalokasikan dana untuk operasional dan pembentukan KPDE yang belum berdiri. Alokasi dana ini juga termasuk segala kebutuhan yang diperlukan baik sarana fisik maupun non fisik.
2. Pembuatan buku pedoman kegiatan (yang belum dibuat) baik berupa Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) maupun Petunjuk Teknis (Juknis) untuk distandarkan (standardisasi), bagi pelaksanaan suatu kegiatan.

3. Penyediaan sumber daya manusia. Penyediaan sumber daya manusia ini baik melalui rekrutmen pegawai maupun pengembangan pegawai melalui pengikutsertaan baik pada pendidikan formal maupun pelatihan di bidang teknologi sistem informasi.

## KONSEP KOMUNIKASI TIMBAL BALIK

Konsep komunikasi timbal balik mengandung arti bahwa kedua belah pihak yang berkomunikasi tidak hanya mempunyai pemahaman yang sama terhadap pesan yang dikomunikasikan, namun kedua belah pihak juga berinteraksi secara aktif.

Konsep sistem informasi manajemen terpadu tidak lepas kaitannya dengan SIMDA, yang didalamnya melibatkan PDE sebagai pusat pengolahan data dan unit fungsional di masing-masing instansi (PDF).

Agar tercipta suatu pemahaman yang sama diantara pihak-pihak yang berkomunikasi, maka perlu adanya suatu perumusan mengenai aspek-aspek yang akan dikomunikasikan, kurun waktu proses komunikasi, serta prioritas pengembangan sistem informasi manajemen beserta aplikasinya. Adapun yang dimaksud dari ketiga hal tersebut adalah:

1. aspek yang dikomunikasikan adalah aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia;
2. Kurun waktu proses komunikasi dimaksudkan bahwa dalam proses komunikasi selalu memperbaharui data dan informasi agar informasi up-to-date;
3. Upaya komunikasi yang terpadu bukanlah hal yang mudah, apalagi masih banyaknya keterbatasan yang dimiliki, oleh karena itu perlu menetapkan prioritas pengembangan sistem informasi beserta aplikasinya.

---

### *Kesimpulan dan Saran*

Sehubungan dengan banyaknya jenis-jenis format sistem informasi di Daerah, maka perlu adanya format yang dipergunakan dan atau dimanfaatkan oleh seluruh daerah maupun sektoral. Format-format tersebut tidak memuat informasi secara rinci, namun lebih kepada kebutuhan informasi secara makro dilihat dari sudut 3 aspek.



Adapun kebutuhan informasi pada level makro yang disarankan adalah:

1. Aspek Kelembagaan, membutuhkan informasi tentang nama (unit) organisasi, dasar hukum (pembentukan maupun operasional), tugas pokok dan fungsi, serta struktur organisasinya. Informasi mengenai struktur organisasi terdiri dari jumlah jabatan struktur (eselonisasi), jenis dan jumlah jabatan fungsional, jumlah staf, serta bentuk organisasi (lini atau staf). Berdasarkan kebutuhan informasi tersebut, akan diketahui jumlah unit organisasi di Daerah (Tingkat I maupun Tingkat II), baik Dinas Otonom, Instansi Vertikal maupun Lembaga lain, perbandingan jumlah jabatan struktural dan fungsional, panjang pendeknya rentang kendali, adanya tumpang tindih tugas dan fungsi antar lembaga, kejelasan visi dan misi. Selanjutnya akan dapat dirancang kebijakan di bidang kelembagaan, misalnya kebutuhan pembentukan/penghapusan/ penggabungan lembaga di daerah, penyusunan organisasi matriks yang mendatar (*flat*), pengembangan jabatan fungsional, dan sebagainya.
2. Aspek Ketatalaksanaan, membutuhkan informasi tentang program/proyek berdasarkan sektor atau sub sektor, tujuan dan sasaran, jumlah anggaran dan sumbernya, target dan realisasi, serta gambaran tentang koordinasi antar instansi. Dari kebutuhan informasi tersebut, diharapkan akan dapat diketahui kondisi pelaksanaan pembangunan beserta permasalahan yang dihadapi, sehingga dimasa mendatang dapat dirumuskan strategi perencanaan, pelaksanaan serta pengawasan pembangunan yang lebih efektif dan efisien.
3. Aspek Sumber Daya Manusia, membutuhkan informasi tentang jumlah pegawai berdasarkan jenis kelamin, kepangkatan, pendidikan (formal), masa kerja, usia, status kependudukan, status kepegawaian, menurut jabatan yang diduduki (struktural/fungsional), menurut diklat yang pernah diikuti (penjenjangan/teknis fungsional), serta program pengembangan pegawai yang direncanakan. Berdasarkan kebutuhan informasi dimaksud, diharapkan dapat digambarkan struktur PNS yang ada pada saat itu, sehingga akan mampu dirumuskan rekomendasi tentang kebijakan-kebijakan *zero growth* atau *minus growth*, rekrutmen, mutasi antar sektor (inter departemen) maupun antar teritorial, jumlah dan jenis pendidikan dan pelatihan, serta kebijakan lain yang relevan.



## **Daftar Pustaka**

- Davis, Gordon B., (1993), Kerangka Dasar Informasi, Sistem Informasi Manajemen, Bagian I dan II, terjemahan Andreas Adiwardana, Seri Manajemen No. 90-A dan 90-B, Jakarta: PPM.
- Fitzgerald, Jerry, et.al, (1981), *Fundamentals of System Analysis*, 2<sup>nd</sup> Edition, New York: John Wiley & Sons.
- Idochi Anwar, (1986), Sistem Informasi Manajemen dan Perencanaan Pembangunan Pendidikan, Bandung: Angkas.
- Jogiyanto HM., (1995), Analisis dan Desain, Sistem Informasi: Pendekatan Terstruktur, Teori dan praktek Aplikasi Bisnis, Yogyakarta: Andi Offset.
- Kantor Menteri Negara PPN/Bappenas kerjasama dengan Bank Dunia, CIDA dan BAKOTAN, (1996), Konsep Awal (Hasil Diskusi) Kerangka dan Strategi Pelaksanaan Pengembangan Sistem Informasi Nasional dan Strategi Pelaksanaannya, Jakarta, 30 – 31 Oktober.
- Komaruddin, (1993), Manajemen Kantor: Teori dan Praktek, Bandung: Trigenda Karya.
- LAN Perwakilan Jawa Barat, (1998), Evaluasi Pengembangan Sistem Informasi Administrasi Pemerintah Daerah Tingkat II, Hasil Proyek Penelitian Tahun Anggaran 1997/1998, Bandung.
- ....., (1992), Kebijakan dan Program Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat, Tahun 1992 – 2019, Bandung.
- McLeod Jr., Raymond, (1996), Sistem Informasi Manajemen, Jilid I dan II, Edisi Bahasa Indonesia, terjemahan Hendra Teguh, Jakarta: Prenhallindo.
- Moekijat, (1998), Pengantar Sistem Informasi Manajemen, Bandung: Remadja Karya.
- Murdick, Robert G., Joel E. Ross, and James R. Claggett, (1995), Sistem Informasi untuk Manajemen Modern, Edisi Ketiga, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Oemar Hamalik, (1993), Pengelolaan Sistem Informasi, Bandung: Trigenda Karya.
- Onong Uchjana Effendy, (1996), Sistem Informasi Manajemen, Bandung: Mandar Maju.
- Terry, George R., (1991), Principles of Management, Bandung: Alfa Bcta.
- Winardi, (1980), Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisis Sistem, Jakarta: PT. Karya Nusantara.
- Yuniarto Nurwono, (1994), Manajemen Informasi: Pendekatan Global, Jakarta: Elex Media Komputindo

## PENINGKATAN KOORDINASI PELAKSANAAN TUGAS-TUGAS DI WILAYAH KECAMATAN DALAM RANGKA EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PEMBANGUNAN

(Penelitian Tahun 1995)

### **Abstrak**

Kecamatan, sebagai wilayah administrasi pemerintahan terdepan di Indonesia, selain melaksanakan tugas dan fungsi dekonsentrasi, juga mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang ada di kecamatan, baik yang menyangkut tugas dekonsentrasi sendiri, disentralisasi, maupun medebewind. Sebagai ujung tombak pembangunan yang berhubungan langsung dengan masyarakat, maka kualitas pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Kecamatan tidak lepas dari sistem yang lebih luas yaitu sistem yang ada pada hierarki yang lebih tinggi. Sehubungan dengan itu, maka kejelasan dan ketepatan dalam pelaksanaan tugas-tugas Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I, dan Pemerintah Daerah Tingkat II di Wilayah Kecamatan, serta pelaksanaan Koordinasi yang baik merupakan tuntutan strategis yang perlu segera dilaksanakan mengingat tuntutan pelaksanaan tugas secara kuantitatif di satu pihak dan tuntutan kualitatif di lain pihak semakin meningkat.

Dalam kenyataannya, fakta menunjukkan bahwa sistem manajemen pemerintahan dan pembangunan di Tingkat Kecamatan masih menghadapi berbagai hambatan, seperti masih adanya ketidakjelasan kegiatan-kegiatan yang merupakan kewenangan instansi-instansi vertikal atau otonom yang ada di kecamatan, sehingga terjadi ketidaktepatan waktu, personil, bahkan ketidaksesuaian antara perencanaan dengan realisasinya.



Hasil penelitian menggunakan metode deskriptif survey terhadap 20 (dua puluh) kecamatan di Jawa Barat sebagai sample, dengan memfokuskan kajian terhadap 5 (lima) aspek utama, yaitu koordinasi perencanaan, koordinasi pengawasan dan evaluasi, kualitas pelayanan serta tingkat partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, dan pendanaan koordinasi, menunjukkan bahwa koordinasi pembangunan di kecamatan masih kurang baik.

Kondisi semacam ini ditentukan oleh 5 pelaku utama, yaitu Desa/Kecamatan, masyarakat, Instansi Vertikal dan Otonom yang ada di Kecamatan, Camat, dan Instansi-instansi di tingkat yang lebih tinggi yang terkait baik langsung atau pun tidak langsung dengan pembangunan di Kecamatan.

Secara umum, kurang baiknya koordinasi pembangunan di Kecamatan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pembinaan, dan evaluasi, maupun dalam peran serta masyarakat, terutama disebabkan oleh 8 (delapan) faktor utama yang dominan yaitu : Pertama, kurangnya kuantitas Sumber Daya Manusia terutama para petugas instansi vertikal dan otonomi di kecamatan; Kedua, rendahnya kualitas dan dedikasi aparatur, baik aparatur desa kecamatan, instansi vertikal dan otonom di Kecamatan, maupun aparatur pada instansi-instansi vertikal dan otonom di Kecamatan, maupun aparatur pada instansi-instansi terkait yang lebih tinggi; Ketiga, kurangnya dana (keuangan) terutama dana untuk koordinasi; Keempat, adanya dominasi pusat atau instansi atasan dalam perencanaan, pelaksanaan dan lain-lain; Kelima, kurangnya partisipasi masyarakat sebagai dampak dari rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat; Keenam, kondisi geografis yang kurang menguntungkan, terutama jauh/dekatnya desa/kelurahan terhadap ibukota kecamatan, atau jauh/dekatnya kecamatan terhadap ibukota kabupaten, atau juga tingkat kelabilan/kestabilan lahan, serta kemudahan lokasi tersebut dijangkau oleh informasi; Ketujuh, karena adanya dominasi peraturan perundang-undangan yang kaku. Kedelapan, rendahnya kualifikasi, kemampuan, dan peranan camat dalam melakukan pengkoordinasian pembangunan di wilayahnya.



## **Pendahuluan**

Dewasa ini fakta menunjukkan bahwa sistem manajemen pemerintahan dan pembangunan di tingkat Kecamatan masih mengalami berbagai hambatan, seperti halnya masih adanya ketidakjelasan kegiatan-kegiatan yang merupakan kewenangan instansi-instansi vertikal atau otonomik yang ada di Kecamatan, sehingga terjadi ketidaktepatan waktu, personil, bahkan ketidaksesuaian antara perencanaan dengan realisasinya.

Untuk lebih memperjelas semua permasalahan yang terkait dengan koordinasi pelaksanaan pembangunan di Wilayah Kecamatan, perlu langkah-langkah strategis untuk menetapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan baru mengenai Pedoman Pelaksanaan Tugas Wilayah Kecamatan, serta Identifikasi Wewenang, Tugas, dan Fungsi Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Pembangunan di Wilayah Kecamatan.

Memperhatikan kondisi dan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, beberapa permasalahan penelitian dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Belum optimalnya pelaksanaan koordinasi antar instansi di wilayah Kecamatan yang ditandai dengan tumpang tindihnya kegiatan dalam suatu lokasi atau dalam suatu waktu.
2. Belum dilaksanakan identifikasi keterkaitan tugas, wewenang, dan kepentingan antar instansi di Wilayah Kecamatan secara optimal sehingga koordinasi dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di Wilayah Kecamatan juga belum dapat dilaksanakan secara optimal.
3. Kegiatan-kegiatan sejenis dan berkaitan belum dipadukan secara optimal demikian pula penjadwalan serta pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh berbagai instansi di wilayah kecamatan belum dapat dilaksanakan dengan serasi.
4. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan tugas instansi vertikal yang ada di wilayah kecamatan belum sesuai dengan yang diharapkan, sehingga tidak jarang pelaksanaan kegiatan instansi vertikal di Wilayah Kecamatan berjalan sendiri-sendiri.

5. Petunjuk umum dan petunjuk pelaksana yang diberikan instansi vertikal atau pemerintah wilayah kecamatan kepada instansi vertikal di kecamatan, belum dilaksanakan secara optimal, atau petunjuk yang diperlukan belum ada atau belum lengkap.
6. Perencanaan yang tingkatnya lebih tinggi belum dapat menciptakan iklim yang kondusif untuk terlaksananya koordinasi di Wilayah Kecamatan baik dari segi pendanaan, sumber daya manusia (SDM) maupun peraturan lainnya.

Selanjutnya, secara substansial penelitian ini melingkupi kajian mengenai kondisi koordinasi di tingkat kecamatan; Meneliti kemampuan Pemerintah Kecamatan dalam mengidentifikasi keterkaitan tugas instansi vertikal di wilayahnya, memadukan berbagai kegiatan di wilayahnya, dan kemampuan monitoring dan evaluasi berbagai kegiatan di wilayahnya. Sedangkan dilihat dari objek penelitiannya, penelitian ini akan dibatasi meliputi beberapa kecamatan yang ada di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat, yang terpilih sebagai sampel.

Adapun tujuan penelitian, meliputi:

1. Mengidentifikasi berbagai permasalahan yang terkait dengan koordinasi di Wilayah Kecamatan.
2. Merumuskan konsep penyelarasan dan perbaikan koordinasi antar instansi yang ada di wilayah kecamatan.
3. Merumuskan konsep peningkatan kemampuan Pemerintah Kecamatan dalam memadukan kegiatan-kegiatan sejenis dan berkaitan, serta menyerasikan jadwal kegiatan yang dilakukan oleh berbagai instansi di wilayahnya.
4. Merumuskan konsep peningkatan efisiensi dan efektivitas pengendalian dan evaluasi kegiatan yang dilaksanakan di Wilayah Kecamatan.
5. Memberikan bahan masukan guna penyempurnaan pelaksanaan pedoman umum dan pedoman operasional yang dipergunakan oleh instansi-instansi yang ada di Wilayah Kecamatan.

Untuk memfokuskan penelitian ini maka diajukan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Permasalahan apakah yang terkait dengan koordinasi pembangunan di Wilayah Kecamatan, yang menghambat efektifitas pembangunan di kecamatan;
2. Bagaimanakah konsep koordinasi yang baik, serasi dan selaras antar instansi yang ada di wilayah kecamatan;
3. Bagaimanakah upaya untuk meningkatkan kemampuan Kepala Wilayah Kecamatan dalam memadukan kegiatan-kegiatan sejenis dan berkaitan, serta meyerasikan jadwal kegiatan yang dilakukan oleh berbagai instansi di wilayahnya.
4. Bagaimanakah upaya untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengendalian dan evaluasi kegiatan yang dilaksanakan di Wilayah Kecamatan.
5. Bagaimanakah meningkatkan efektivitas pelaksanaan pedoman umum dan pedoman operasional yang dipergunakan oleh instansi-instansi yang ada di Wilayah Kecamatan.

## **KOORDINASI PEMBANGUNAN DI WILAYAH KECAMATAN**

Koordinasi adalah aktivitas yang paling banyak menyerap biaya, tenaga, dan pikiran. Timbulnya masalah koordinasi karena pelaksanaan prinsip pembagian pekerjaan (*division of work*, Fayol, 1929 dalam Hodgetts, 1982) sebagai konsekuensi proses modernisasi. Modernisasi melahirkan *coorporate institution* (Smelser, 1964), seperti *bureaucracy* (Weber, 1946 *reneward* 1976).

Aspek normatif yang mendasari pelaksanaan koordinasi tidak cukup "menggigit" jika diterapkan secara apa adanya. Pendekatan-pendekatan persuasif dan partisipasif merupakan bagian dari seni melaksanakan tugas-tugas koordinasi yang dipikul oleh pimpinan di segala tingkatan kegiatan manajerial. Jadi pertimbangan rasional yang melahirkan manajemen pemerintahan modern belum bisa sepenuhnya berlaku, jika masyarakatnya berorientasi kolektif lebih kental daripada orientasi mandiri.



Proses pelaksanaan koordinasi dalam sistem pemerintahan negara RI didasarkan pada berbagai peraturan perundang-undangan antara lain :

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah;
2. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 1989 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 1988 Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah.

Wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam wilayah-wilayah administratif, yaitu yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, dan disamping itu dibentuk pula daerah-daerah otonomi yaitu yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.

Kecamatan merupakan pemerintahan administratif dalam tingkatan yang paling rendah, dan ini biasanya berhubungan langsung dengan kepentingan masyarakat. Aparat kecamatan merupakan ujung tombak dalam pelaksanaan tugas dekonsentrasi, desentralisasi dan pembantuan dari pemerintah yang ada di atasnya, untuk melakukan koordinasi, pembinaan, pengawasan, pengendalian serta pemberian petunjuk operasional sehubungan hal tersebut, keberhasilan pembangunan akan banyak ditentukan oleh pelaksanaannya di tingkat kecamatan.

## **KOORDINASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI KECAMATAN**

1. Peran Desa/Kelurahan Dalam Koordinasi Perencanaan Pembangunan di Tingkat Desa/Kelurahan; Perencanaan yang dibuat di tingkat desa/kelurahan belum mampu menjangkau situasi dan kondisi yang akan datang, bahkan dalam satu periode perencanaan sekali pun (satu tahun). Di sinilah, pentingnya kualitas Sumber Daya Manusia Perencana Tingkat Desa/Kelurahan. Dan hal ini sebenarnya tidak bisa kita elakkan, karena secara umum kondisi SDM di desa/kelurahan kita masih relatif rendah.

2. Peran Instansi Vertikal dan Otonomi Yang ada di Kecamatan dalam Koordinasi Perencanaan Pembangunan; Pembudayaan *bottom up planning* dengan menggunakan kegiatan yang telah dilaksanakan sebagai acuan bagi perencanaan selanjutnya, juga kurang dilaksanakan di kalangan instansi vertikal dan otonomi di Kecamatan. Hal ini sebenarnya tercermin juga dari seringnya perubahan atas rencan-rencana yang telah ditetapkan semula. Selain akibat situasi dan kondisi yang menuntut untuk diadakannya perubahan, juga karena adanya dominasi dari pihak atasan yang cukup kuat dalam menentukan rencana kegiatan di kecamatan. Sehingga sangat dimungkinkan, keengganan menjadikan kegiatan yang telah dilaksanakan sebagai acuan bagi perencanaan selanjutnya, disebabkan karena seringnya terjadi perubahan.
3. Peran Camat Dalam Koordinasi Perencanaan Pembangunan di Kecamatan; Camat berkewajiban untuk melakukan hal-hal yang terkait dengan perencanaan kegiatan pembangunan di wilayahnya. Camat berkewajiban melakukan pengumpulan data dan informasi bagi penyusunan rencana pembangunan Desa yang ada di wilayahnya. Demikian juga, Camat berkewajiban mengajukan usulan mengenai rencana proyek serta lokasi pembangunan sarana dan prasarana, seperti untuk prasarana pendidikan Sekolah Dasar, Madrasah, dan lain-lain.
4. Peranan Instansi Teknis Yang Membawahi Instansi Vertikal/Otonom di Kecamatan dan Instansi Lainnya di Kabupaten DT. II dalam Koordinasi Perencanaan di Kecamatan; Pertanggungjawaban kegiatan yang dilakukan instansi vertikal di Wilayah Kecamatan, tidak kepada Camat melainkan kepada instansi atasannya. Demikian juga, Kepala Dinas Daerah dalam menjalankan tugasnya, baik teknis administratif maupun taktis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah (lihat pasal 8 PP No. 6 Tahun 1988). Dari sini pun nampak jelas bahwa Dinas Daerah yang ada di Kecamatan, tidak bertanggung jawab kepada Camat, melainkan kepada atasannya langsung di Daerah Tingkat I atau Daerah Tingkat II.



## **KOORDINASI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DI KECAMATAN**

1. Peran Desa/Kelurahan Dalam Koordinasi dan Kondisi Koordinasi Dalam Pelaksanaan Pembangunan di Tingkat Desa/Kelurahan; Kelemahan pihak kecamatan terhadap pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan di tingkat desa/ kelurahan, adalah tidak selalu tepatnya pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut dengan jadwal yang telah ditetapkan. Pengunduran waktu sudah menjadi kebiasaan. Padahal hal tersebut dapat mempengaruhi respon masyarakat desa/kelurahan terhadap berbagai program atau kebijaksanaan yang disampaikan oleh pihak kecamatan. Hasil rekapitulasi pendapat responden, menunjukkan bahwa sebanyak 32 % responden yang menjawab pertanyaan yang diajukan mengenai hal ini, menyatakan bahwa pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa/kelurahan banyak perbaikan, dalam arti desa/kelurahan ditetapkan tersebut.
2. Peran Instansi Vertikal/Otonom Yang ada di Kecamatan dalam Koordinasi, serta Kondisi Koordinasi dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kecamatan; Indikator kurangnya koordinasi dalam melaksanakan kegiatan pembangunan di Kecamatan, antara lain terlihat dari adanya tumpang tindih kegiatan antara suatu instansi dengan instansi lainnya, dan adanya suatu pekerjaan yang dikerjakan oleh beberapa instansi yang semestinya tidak demikian. Seperti disebutkan The Liang Gie : "Kosong atau kurangnya koordinasi dalam suatu organisasi akan terlihat dari adanya gejala-gejala, antara lain petugas atau satuan-satuan organisasi bertengkar menuntut suatu bidang kerja atau wewenang yang masing-masing menganggap termasuk dalam lingkungan tugasnya (Sutarto : 1988, 130).
3. Peran Camat dalam Koordinasi, dan Kondisi Koordinasi dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kecamatan; Petunjuk pelaksanaan yang diberikan Camat kepada Desa/Kelurahan merupakan salah satu instrumen dalam menciptakan koordinasi yang baik. Namun, diakui oleh aparat desa (Kepala Desa dan Ketua LKMD) ternyata masih banyak camat yang tidak memberikan petunjuk pelaksanaan terhadap kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan



oleh desa/kelurahan. Ternyata, bukan hanya kepada Desa/kelurahan, terhadap instansi vertikal dan otonomi pun, masih banyak camat yang tidak memberikan petunjuk pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukannya.

4. Peran Instansi Teknis Yang Membawahi Instansi Vertikal/Otonomi di Kecamatan dan Instansi Lainnya di Kabupaten Daerah Tingkat II dalam Pelaksanaan Koordinasi; Dari beberapa indikator tentang peran instansi teknis dan instansi lainnya yang ada di Kabupaten Daerah Tingkat II, terdapat dua permasalahan yang mendapat sorotan responden. Permasalahan pertama yang terungkap adalah kurangnya peran serta unsur perencanaan BAPPEDA Tingkat II dalam diskusi UDKP. Sedangkan permasalahan kedua adalah kurangnya kehadiran petugas BANGDES dalam diskusi UDKP kecamatan.

## **KOORDINASI PELAPORAN, PENGAWASAN, DAN PEMBINAAN**

1. Pelaporan, Pengawasan, dan Pembinaan dalam Pelaksanaan Pembangunan/Kegiatan di Tingkat Desa/Kelurahan; Kurangnya disiplin aparat desa, serta kondisi sarana dan prasarana desa kurang baik, merupakan dua faktor yang dominan menurut responden, yang merupakan lemahnya pendokumentasian laporan-laporan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan di Desa/Kelurahan. Sementara yang menjadi kendala dalam melaksanakan komunikasi antara Desa/Kelurahan dengan Camat, menurut mereka, selain kurangnya disiplin aparat desa sendiri, juga karena letak geografis desa-desa yang ada relatif jauh dengan kota kecamatan.
2. Peran Instansi Vertikal dan Otonom di Kecamatan dalam Koordinasi Pelaporan, Pengawasan, dan Pembinaan; Dalam prakteknya, laporan yang semestinya dilakukan dengan baik oleh instansi vertikal dan otonom kepada Camat, dinilai oleh responden masih relatif kurang bahkan tidak baik. Laporan-

laporan dimaksud adalah Laporan mengenai rencana/program yang akan dilaksanakan, kegiatan yang sudah dilaksanakan, dan kegiatan yang sedang dilaksanakan; Laporan periodik 3 (tiga) bulanan mengenai perkembangan pelaksanaan kegiatan; serta Laporan tahunan (setiap akhir tahun anggaran) yang berisi tentang pelaksanaan tugasnya pada tahun anggaran yang bersangkutan. Tidak hanya dalam frekuensi pelaporannya, pendokumentasian yang merupakan salah satu unsur dari pelaporan, dinilai masih kurang baik bahkan tidak baik.

3. Peran Camat Dalam Koordinasi Pelaporan, Pengawasan, dan Pembinaan; Camat merupakan subjek pengawasan dan pembinaan serta penerima laporan dari berbagai kegiatan pembangunan yang dilakukan berbagai instansi dan desa-desa/kelurahan yang ada di wilayahnya. Selain berhak menerima laporan, camat juga berkewajiban untuk memberikan laporan kepada atasannya. Sehubungan dengan itu berbagai indikator dilontarkan kepada responden untuk melihat peran Camat dalam koordinasi pelaporan, pengawasan, dan pembinaan, baik peran aktif maupun peran pasifnya.
4. Peran Instansi Teknis Yang Membawahi Instansi Vertikal dan Otonom di Kecamatan serta Instansi Lainnya Dalam Koordinasi Pelaporan, Pengawasan, dan Pembinaan; Jika disimak, kelemahan peran instansi teknis tersebut adalah terhadap dua pihak, pertama terhadap Camat sebagai koordinator pembangunan di kecamatan, dan kedua terhadap bawahannya sendiri, yaitu instansi vertikal dan otonom yang ada di Kecamatan. Terhadap Camat, instansi teknis kurang menghiraukannya, mereka terlalu mendominasi dalam pelaksanaan-pelaksanaan pembangunan di kecamatan. Sementara terhadap bawahannya, mereka kurang bertindak tegas dan kurang melakukan pembinaan.

## PELAYANAN, PEMBERDAYAAN, DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN

Aspek pelayanan pemerintah terhadap masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung, berpengaruh terhadap pembangunan di Kecamatan. Dan perlu digarisbawahi pula, bahwa pembangunan di Kecamatan pada akhirnya bukan hanya dilaksanakan oleh instansi-instansi yang ada di kecamatan itu saja, tetapi justru yang paling dominan dilakukan oleh masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan komponen mutlak dalam pembangunan di Kecamatan.

---

### *Penutup*

1. Perencanaan di Desa dilaksanakan oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), yang dibahas saat Rapat LKMD dengan Ketua LKMD sebagai pimpinan; Camat dan petugas BANGDES Kecamatan sebagai pengarah; Pengurus LKMD, LMD, dan aparat pemerintah yang ada di Desa sebagai peserta.
2. Instansi-instansi vertikal dan otonom yang ada di Kecamatan belum sepenuhnya memperhatikan hubungan-hubungan atau keterkaitan-keterkaitan antara sektor-sektor dalam rangka menunjukkan secara jelas bidang-bidang kegiatan yang esensial untuk persoalan-persoalan kunci.
3. Pembudayaan *bottom up planning* dengan menggunakan kegiatan yang telah dilaksanakan sebagai acuan bagi perencanaan selanjutnya, juga kurang dilaksanakan di Kecamatan baik oleh kalangan instansi vertikal dan otonom maupun oleh Desa/Kelurahan.
4. Kurangnya peran Camat dalam koordinasi pembangunan di Kecamatan terutama dalam pengumpulan data dan informasi bagi penyusunan rencana pembangunan Desa.
5. Daftar Inventarisasi Kegiatan/Proyek Pembangunan dan Pedoman/Petunjuk Pelaksanaan, tidak selalu diberikan oleh Bupati/Walikota kepada KDH II kepada Camat.



6. Pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan di tingkat desa/kelurahan tidak selalu tepat jadwal.
7. Petunjuk pelaksanaan yang diberikan Camat kepada Des/kelurahan atau Instansi Vertikal dan Otonom di Kecamatan merupakan salah satu instrumen dalam menciptakan koordinasi yang baik.
8. Unsur perencanaan BAPPEDA Tingkat II dan Kepala Kantor Bangdes Kabupaten/Kotamadya dalam pelaksanaan diskusi UDKP Kecamatan atau Temu Karya LKMD bertindak sebagai pengarah. Peran kedua unsur ini dalam diskusi UDKP kecamatan dan temu karya LKMD dinilai masih kurang, oleh karena itu masih perlu ditingkatkan.
9. Kurangnya disiplin aparat desa, serta kondisi sarana dan prasarana desa yang kurang baik, merupakan dua faktor yang dominan penyebab lemahnya pendokumentasian laporan-laporan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan di Desa/Kelurahan.
10. Laporan yang semestinya dilakukan instansi vertikal dan otonom, baik yang sifatnya rutin maupun insidental (apabila ada hal-hal atau permasalahan yang perlu segera mendapat penyelesaian).
11. Keefektifan instruksi yang disampaikan Camat baik kepada instansi vertikal dan otonom maupun kepada desa/kelurahan yang ada di wilayahnya, merupakan salah satu syarat tercapainya tujuan pembangunan.
12. Monitoring dan evaluasi merupakan faktor penting dalam pelaksanaan suatu kegiatan pembangunan.
13. Sementara, terdapat 6 (enam) permasalahan pokok mengenai koordinasi pelaporan, pengawasan, dan pembinaan yang terkait dengan tugas dan fungsi Instansi Teknis yang membawahi Instansi Vertikal dan Otonom di Kecamatan serta instansi lainnya yang terkait.
14. Pelayanan dan ketanggapan aparat kecamatan terutama camat terhadap masyarakat dinilai masih relatif kurang, antara lain terhadap upaya untuk mengatasi pengangguran, perhatian terhadap penggunaan tenaga kerja.
15. Pembinaan kehidupan masyarakat dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan melayani masyarakat, pemberian penerangan kepada seluruh instansi dan masyarakat desa mengenai kebijaksanaan pemerintah, dan pembinaan serta pengembangan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Desa (LBD) di Wilayah Kecamatan serta perlombaan Desa dalam rangka

merangsang pelaksanaan pembangunan desa, merupakan tugas dan kewajiban camat dalam upaya memberdayakan masyarakat dinilai oleh masyarakat masih kurang.

16. Secara umum, kurang baiknya koordinasi pembangunan di Kecamatan baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pembinaan dan evaluasi, maupun dalam peran serta masyarakat.

Atas dasar hasil penelitian tersebut, maka disarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemenuhan kuantitas Sumber Daya Manusia di Kecamatan, terutama penambahan jumlah petugas-petugas Instansi Vertikal dan Dinas Otonom di Kecamatan. Jumlah petugas instansi vertikal dan Dinas Otonom seyogyanya disesuaikan dengan keluasan wilayah garapan dan jumlah penduduk di Kecamatan;
2. Peningkatan kualitas dan dedikasi aparat baik di tingkat Desa, Kecamatan (aparat Kecamatan dan para petugas Instansi Vertikal dan Dinas Otonom di Kecamatan), serta aparat pada instansi-instansi teknis terkait yang ada di tingkat atasnya, terutama di Kabupaten Daerah Tingkat II.
3. Peningkatan pendanaan bagi koordinasi pembangunan di kecamatan. Biaya koordinasi, seyogyanya tidak hanya mengandalkan swadaya. Selain Dana koordinasi pada Tingkat Kecamatan, juga perlu adanya dana bagi musyawarah-musyawarah di tingkat Desa/Kecamatan.
4. Dominasi pusat atau instansi atasan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan seyogyanya dikendorkan.
5. Untuk menggerakkan partisipasi dan memberdayakan masyarakat, selain melalui penjelasan, pembinaan, serta kampanye, informasi-informasi pembangunan oleh aparat, juga perlu ditempuh melalui metode persuasif yaitu peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan.
6. Untuk mengatasi kendala geografi, terutama jauhnya desa/kelurahan ke ibukota kecamatan, atau jauhnya kecamatan ke

ibukota kabupaten, perlu peningkatan kemudahan lokasi tersebut untuk dijangkau oleh informasi.

7. Untuk mengurangi dominasi peraturan perundang-undangan yang dirasakan sangat mengikat dan kaku sehingga menghambat kelancaran pembangunan, perlu adanya peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang ada.
8. Untuk meningkatkan kualifikasi, kemampuan dan peranan camat dalam melakukan koordinasi pembangunan di wilayahnya, serta melaksanakan tugas-tugas lainnya, maka selain selektivitas dalam penunjukan calon camat, juga perlu pembinaan dan peningkatan kualitas/kemampuan camat melalui berbagai diklat, penataran dan sejenisnya.

---

## Daftar Pustaka

### BUKU-BUKU

- Bryant, Carolie & Louise G. White, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Davey, KJ, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah; Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga*, UI-Press, 1988.
- Djumara, Noorsyamsa, *Menuju Format Baru Pelayanan Umum*, Lembaga Administrasi Negara, 1994.
- Hallk, Richard H, *Organizations : Structure and Process*, Third Edition, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc, 1972.
- Harmon, Michael M., Mayer, Richard T, *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Mass : Little, Brown and Company, 1986.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, UI-Press, Jakarta, 1992.



- Lembaga Administrasi Negara, *Penelitian Tentang Keberfungsian Lembaga Musyawarah Desa Dalam Pemerintahan Desa di Jawa Barat*, Bandung, 1990.
- Lembaga Administrasi Negara, *Laporan Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen Dalam Pembangunan*, Jakarta, 1988.
- Lembaga Administrasi Negara, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Haji Masagung, Jakarta, 1993.
- Lembaga Administrasi Negara, *Manajemen Modern Menyongsong PJP II*, Jakarta, 1993.
- Litterer, Joseph A., *The Analysis of Organizations*. 2<sup>nd</sup> ed., New York : John Wiley & Sons, 1973.
- Mintzberg, H, *The Structuring of Organizations*, Engle-wood Cliffs, Calif. : Prentice-hall, 1979.
- Mintzberg, H, *Mintzberg on Management*. Ne York : The Free Press, 1989.
- Pareek, Udai, *Perilaku Organisasi; Pedoman ke arah pemahaman proses komunikasi antar pribadi dan motivasi kerja*, Pustaka Binaman Pressindo dan LPPM, Jakarta, 1991.
- Siagian, Sondang P., *Filsafat Administrasi*, Haji Masagung, Jakarta, 1987.
- Siagian, Sondang P., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi aksara, Jakarta, 1992.
- Smelser, Neil, " *Toward an Theory of Modernization* ", Pp. 268 -284 – in Amitai Etzioni and Eva Etzioni (eds) *social Change*, New York : Basic Books, 1964.
- Soemarno & Dardjo Sumardjono, *Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974*, Sampurna Karunia, Jakarta, 1984.
- Sufandha, Dann, *Masalah Otonomi serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung, 1981.
- Sugandha, Dann, *Koordinasi Sebagai Pemersatu Gerak Dalam Proses Administrasi*, Ilham Jaya, Bandung, 1984.
- Sukirno, Sadono, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, Lembaga Penerbit FE-UI, Jakarta, 1982.
- Surya, Mohamad, *Psikologi Manajemen*, Ilham Jaya, Bandung, 1994.
- Thompson, James D, *Organizations in Action*, New York : McGraw-Hill, 1967.

- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Manajemen Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta, 1987.
- Wasistiono, Sadu, *Organisasi Kecamatan*, Mekar Rahayu, Bandung, 1991.
- Weber, Max. *"Essay in Sociology"* by H. Gerth and C. Wright Mills. Copyright 1946 by Oxford University Press, Inc., renewed 1973 by Hans H. Gerth.

## DOKUMEN-DOKUMEN

- Republik Indonesia, Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Eksemplar lepas.
- Republik Indonesia, Peraturan pemerintah No. 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah. Eksemplar lepas.
- Republik Indonesia. Instruksi Presiden No. 04 Tahun 1969 tentang Pedoman Hubungan Kerja Antara Aparatur Pemerintah di Tingkat Pusat dan Daerah dalam Melaksanakan Pembangunan Nasional, Eksemplar lepas.

## EFEKTIFITAS DEREGULASI BIDANG EKONOMI DI DAERAH

### Abstrak

*Penelitian ini mengkaji paket-paket kebijaksanaan deregulasi yang dikeluarkan dalam upaya pemerataan pembangunan bidang ekonomi. Tiga paket yang dievaluasi adalah paket-paket Kebijakan 27 Oktober 1988, 21 November 1988 dan 20 Desember 1988. Adapun fokus penelitian ini adalah bagaimana paket-paket kebijaksanaan deregulasi tersebut ditransformasikan secara efektif berupa 1) pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi yang konsekuen, 2) terciptanya keterpaduan antara aparatur pemerintah dan masyarakat dan 3) pelaksanaan administrasi pelayanan yang tertib, baik yang menyangkut kelembagaan, ketatalaksanaan maupun kepegawaian dengan mempertimbangkan aspek-aspek internal aparatur dan eksternal sosial.*

*Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi di Daerah memberikan nilai tambah terhadap perkembangan perekonomian khususnya terhadap penggalakan ekspor komoditi non migas, iklim usaha ekspor non migas, iklim usaha perbankan dan kesempatan kerja. Fakta lain yang muncul adalah bahwa pelaksanaannya baru dapat dirasakan oleh masyarakat golongan menengah dan kuat. Keadaan ini menunjukkan bahwa tingkat keterpaduan aparatur dan masyarakat perlu terus dikembangkan sehingga perkembangan ekonomi yang merata dapat tercapai.*



## ***Pendahuluan***

### **LATAR BELAKANG MASALAH**

Sejak masa orde baru berlangsung, pemerintah telah menggalakan berbagai upaya pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Salah satu upaya yang mendukung adalah penyempurnaan administrasi negara (debirokratisasi) yang didalamnya termasuk upaya penyederhanaan, penyempurnaan dan penyalarsan peraturan dan kebijaksanaan, penyempurnaan aspek kelembagaan, pengelolaan serta peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Khususnya dalam upaya penyesuaian peraturan perundang-undangan (deregulasi), beberapa kebijaksanaan perlu disesuaikan dengan kebutuhan sehingga dihasilkan kemudahan-kemudahan dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat yang merupakan bagian dari tujuan pembangunan nasional. Tanpa dilakukannya penyesuaian maka pencapaian tujuan Pembangunan Nasional akan terhambat.

Pada dasarnya fenomena khusus yang melatar belakangi pelaksanaan debirokrasi dan deregulasi adalah sebagai berikut:

- Biaya tinggi akibat dari berbelit-belitnya prosedur, baik untuk pengeluaran rutin maupun proyek.
- Keusangan peraturan perundangan dapat merugikan masyarakat yang berkepentingan.
- Ketertinggalan para birokrat dalam hal perolehan informasi aktual tentang masalah yang dihadapi masyarakat dan kendala pelaksanaan peraturan di lapangan.
- Berkurangnya nilai moral di kalangan aparatur yang jelas merugikan masyarakat dan negara.

Untuk mendukung pelaksanaan debirokratisasi, pemerintah melakukan deregulasi, khususnya dibidang ekonomi, dengan maksud agar upaya pengerahan potensi masyarakat dalam meningkatkan produktifitas non-migas sebagai komoditi ekspor terdukung oleh peraturan-peraturan yang sesuai. Pada saat ini non migas menjadi andalan devisa negara setelah harga BBM merosot dipasaran dunia.

Kebijaksanaan deregulasi bidang ekonomi yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah paket kebijaksanaan 27 Oktober 1988 (PAKTO 27), paket kebijaksanaan 21 November 1988 (PAKNOV 21) dan paket kebijaksanaan 20 Desember 1988 (PAKDES 20). PAKTO 27 dikeluarkan untuk membangun dasar yang kuat untuk upaya mobilisasi dana yang menjadi acuan kedua paket kebijaksanaan lainnya. Evaluasi dari ketiga paket tersebut perlu dilakukan untuk melihat tingkat efektifitasnya.

Pada dasarnya tingkat efektifitas suatu kebijaksanaan diukur dari tingkat pencapaian sasaran kebijaksanaan tersebut. Dalam kajian ini, tingkat efektifitas kebijakan deregulasi yang dimaksud adalah efektifitas yang memiliki nilai-nilai efisiensi. Efisiensi = Output dibagi Input, dimana nilai Output kenyataannya lebih memuaskan (F.X. Soedjadi). Dalam hal ini, yang menjadi *Input* adalah aspek-aspek yang berkaitan dengan kegiatan aparatur pemerintah yang antara lain adalah kebijaksanaan pembangunan, birokratisme, sumber yang terbatas, daya serap rendah dan peraturan kurang sesuai. Sedangkan *Output* dari proses transformasi paket-paket kebijaksanaan deregulasi adalah 1) pelaksanaan deregulasi dan debirokratisasi yang konsekuen, 2) terciptanya keterpaduan antara aparatur pemerintah dan masyarakat dan 3) pelaksanaan administrasi pelayanan yang tertib.

Adapun ukuran nilai efektifitas dan efisiensi input dalam penelitian ini adalah:

- Terpenuhinya target pekerjaan aparatur secara memuaskan dalam hal kualitas, kuantitas dan jadwal waktu yang ditetapkan.
- Pencapaian target pekerjaan secara ekonomis sesuai dengan anggaran yang disediakan.
- Dapat dipertanggungjawabkannya target pekerjaan yang dicapai dalam hal jadwal waktu, penggunaan sumber masukan secara ekonomis, kuantitas dan kualitas pekerjaan, cara penyelesaian pekerjaan, dan kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan.
- Pencapaian target pekerjaan berdasarkan pembagian tugas yang nyata, kewenangan dan kemampuan serta standar tugas dan beban kerja.
- Pencapaian target pekerjaan sesuai dengan prosedur dan tata kerja yang praktis.



## **PERTANYAAN PENELITIAN**

Berdasarkan pola pikir yang digambarkan diatas, penelitian ini bermaksud menjawab pertanyaan berikut ini:

1. Apa yang menjadi latar belakang pemikiran dan perumusan kebijaksanaan berbagai paket deregulasi yang ada?
2. Apa esensi dari jenis-jenis Paket Kebijakan tersebut?
3. Bagaimana sasaran dan langkah-langkahnya?
4. Atas dasar apa paket kebijaksanaan dapat dinilai berhasil (efektif) yang didasari oleh nilai-nilai efisiensi?
5. Kendala-kendala apa saja yang masih menggejala dan perlu diatasi?
6. Bagaimana prospek pengembangannya di masa yang akan datang?

## **RUANG LINGKUP, TUJUAN DAN METODOLOGI PENELITIAN**

Mengingat keluasan masalah di lapangan dan mempertimbangkan data awal yang dimiliki, waktu dan kemampuan para peneliti serta manfaat yang diprediksikan, maka dengan maksud agar kajiannya mengarah pada tingkat kedalaman substantif tertentu dan mempertimbangkan tingkat prioritas yang strategis, maka kajian ini dibatasi pada satu bidang saja yaitu Deregulasi Bidang Ekonomi. Tiga paket kebijaksanaan yang dievaluasi adalah PAKTO 27, PAKNOV 21 dan PAKDES 20.

Adapun tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut:

- Secara konsepsional ingin melihat kondisi, dampak dan gejala-gejala nyata sehubungan dengan kebijaksanaan deregulasi yang ada.
- Secara praktis ingin mengkaji dan menghimpun informasi tentang efektifitas deregulasi serta memberi masukan bagi penyempurnaan kebijaksanaan di masa yang akan datang.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara dan penggunaan kuesioner dengan beberapa responden yang mewakili 1) aparat fungsional, 2) instansi objek kebijaksanaan, dan 3) masyarakat yang terkena dampak kebijaksanaan. Adapun daerah yang menjadi objek penelitian adalah propinsi Daerah Tingkat I Jawa Timur, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Barat, Kabupaten DT II Bandung, Cirebon, Bogor, dan Serang. Sedangkan metoda analisis data yang dilakukan adalah



deskriptif kualitatif dengan penyajian data berbentuk frekuensi dan prosentase.

---

## ***Hasil Penelitian***

### **DAMPAK DEREGULASI DI DAERAH**

Dampak paket deregulasi dan debirokratisasi yang puncaknya terjadi pada PAKTO 27/1988 telah berdampak pada pertumbuhan ekonomi nasional maupun regional dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 7,3 persen pertahun (1989-1991). Contohnya di Daerah Istimewa Yogyakarta, pertumbuhan ekonomi tahun 1989/1990 adalah sebesar 6,27% yang ditunjukkan oleh kenaikan PDRB tahun 1989 sebesar Rp 61.232 milyar.

Berdasarkan hasil penelitian di 3 (tiga) propinsi, 1 (satu) daerah istimewa, dan 4 (empat) kabupaten secara umum dapat diketahui adanya keberhasilan di berbagai aspek ekonomi daerah. Secara khusus, dampak deregulasi dan debirokratisasi terhadap perekonomian daerah dikategorikan kedalam dampak terhadap aspek-aspek 1) penggalakan ekspor komoditi non-migas, 2) iklim usaha, dan 3) kesempatan kerja.

### **DAMPAK TERHADAP PENGALAKAN EKSPOR KOMODITI NON-MIGAS**

Penggalakan ekspor komoditi non-migas, melalui fasilitas kredit perbankan, telah berhasil bukan saja meningkatkan jumlah komoditi dan nilai ekspor pada tingkat rata-rata 22,88% per tahun dalam masa lima tahun (1984 - 1989), tetapi juga terlihat dari jumlah eksportir yang meningkat rata-rata 13,12% per tahun dalam kurun waktu yang sama.

Keberhasilan penggalakan ekspor komoditi non-migas oleh deregulasi ekonomi di daerah secara lebih rinci dapat dicatat untuk produk pertanian rata-rata naik 15,3%/tahun, produk manufaktur/ industri olahan naik rata-rata 28,4%/tahun dan sektor lainnya secara keseluruhan meningkat rata-rata 25%/tahun. Secara kasar, perkembangan ekspor komoditi ekspor di daerah penelitian adalah sebagai berikut:

Di propinsi Jawa Timur, volume ekspor barang industri pada tahun 1987 sampai dengan tahun 1990 meningkat sebanyak 23,99%, 218,14% dan 13,14%. Khususnya di bidang Industri Kimia Dasar terjadi peningkatan pada tahun-tahun yang sama yaitu sekitar 32%, 20,86% dan 29,37%. Sedangkan kenaikan angka industri adalah 23,64%, 44,29% dan 12,36%. Adapun perkembangan Industri Kecil adalah 80,45%, 208,48% dan 116,78%.

Di propinsi Jawa Tengah, index industri pengolahan pada tahun 1987 dan 1989 mengalami kenaikan sebesar 111,52 dan 111,29. Kenaikan total volume ekspor non-migas dari 1987 s/d 1988 adalah 122.000 ton (dari 470.000 menjadi 592.000). Kenaikan nilai devisa dari ekspor meningkat dari US\$ 415 juta pada tahun 1987 menjadi US\$ 599 juta pada tahun 1989.

Di propinsi Jawa Barat, jenis ekspor mata dagangan meningkat setiap tahun (1987 s/d 1990) yaitu dari 154 menjadi 160 kemudian meningkat menjadi 199 dan akhirnya menjadi 228 jenis. Nilai devisa pun meningkat cukup tajam yaitu menjadi US\$ 341,812,973.73 pada tahun 1987, lalu US\$ 569,291,175.73 pada tahun 1988, kemudian US\$ 915,787,261.36 dalam tahun 1989 dan US\$ 934,248,586.29 pada tahun 1990. Dalam persentase kenaikan tersebut adalah 55%, 60,86% dan 2,02%.

Data di Kabupaten DT II Cirebon menunjukkan bahwa volume dan nilai ekspor non-migas mencapai rata-rata kenaikan sebanyak 24,7% mulai dari tahun 1987 sampai dengan tahun 1990. Sedangkan di kabupaten Daerah Tingkat II Bandung kenaikannya adalah 31,58% dan 85,82% pada tahun 1987 dan 1990.

## **DAMPAK TERHADAP IKLIM USAHA EKSPOR NON-MIGAS**

Sebagai dampak deregulasi ekonomi, iklim usaha terutama sektor perdagangan, baik lokal, intersuler maupun internasional (ekspor-impor) lebih kondusif perkembangannya. Hal ini juga merupakan dampak adanya penyempurnaan Tata Niaga Ekspor untuk beberapa jenis komoditi. Kemudahan tata niaga ekspor diantaranya didukung oleh adanya:

Kemudahan pelayanan dan penyelesaian dokumen/prosedur ekspor.

- Peningkatan kualitas komoditi ekspor sesuai dengan standar.



- Peningkatan volume komoditi ekspor.
- Peningkatan prasarana umum/ jalan angkutan dan pelabuhan.

Dalam rangka mendukung pelaksanaan deregulasi ekonomi dan penggalakan ekspor komoditi non migas, Pemerintah Daerah telah berupaya untuk mensukseskannya melalui beberapa tahapan prioritas, sebagai berikut:

- Pengendalian kualitas komoditi ekspor.
- Pengendalian disiplin waktu pengapalan/pemberangkatan dan penyerahan barang (delivery barang tepat waktu).
- Pemantauan dan analisis pasar komoditi di pasar internasional.
- Penggunaan kemasan komoditi yang lebih baik/peti kemas.
- Pembentukan pusat kegiatan ekspor (export/trade center).

## **DAMPAK TERHADAP IKLIM USAHA PERBANKAN**

Deregulasi ekonomi terutama sejak keluarnya PAKTO 27/88 telah berdampak positif terhadap perkembangan dusia perbankan di Indonesia, baik dalam bentuk bertambahnya jumlah bank umum baru, pembangunan cabang-cabang baru, maupun semakin banyaknya bank umum devisa. Pembukaan bank baru serta diperluasnya jaringan/cabang bank tidak saja telah berhasil menarik dana masyarakat, tetapi juga memperbesar kemampuan bank dalam pelayanan dan penyaluran kredit.

Penyerapan dana masyarakat dapat dilakukan secara lebih meluas dan intensif berkat upaya operasional perbankan sebagai berikut:

- Penetapan suku bunga tabungan, deposito berjangka yang cukup tinggi, jauh diatas tingkat inflasi (IHK).
- Rangsangan berupa hadiah, hasil undian, baik berupa uang maupun barang.
- Perluasan jasa pelayanan bank untuk pembayaran rekening telepon, listrik, pajak PBB dan lain-lain tagihan.
- Perluasan usaha retail banking dan consumers banking.
- Kemudahan penarikan dana tabungan dan giro melalui ATM (Automatic Teller Machine).



Semua kemudahan dan peningkatan pelayanan bank tersebut telah berhasil meningkatkan kemampuan penyerapan dana masyarakat rata-rata 34,2% pertahun untuk deposito berjangka, 56% pertahun untuk tabungan dan 42% pertahun untuk giro. Sedangkan kenaikan volume kredit mencapai 43% pertahun selama kurun waktu pasca PAKTO 27/88. Hal ini menunjukkan bahwa deregulasi telah berhasil menumbuhkembangkan perbankan secara positif.

## **DAMPAK TERHADAP KESEMPATAN KERJA**

Walaupun tidak terjadi peningkatan dan perluasan kesempatan kerja yang menyolok setingkat dengan pertumbuhan ekonomi, khususnya dampaknya terhadap iklim usaha dan sektor perbankan. Paket deregulasi telah berhasil meningkatkan kesempatan kerja untuk sektor industri komoditi ekspor dan perbankan, terutama kalau dilihat dari bertambahnya bank baru dan pembukaan cabang baru yang banyak merekrut tenaga kerja. Kebutuhan tenaga kerja untuk daerah yang telah diteliti menunjukkan adanya kesenjangan antara permintaan tenaga kerja (lowongan yang tersedia) dengan penawaran tenaga kerja yang cukup.

Masalahnya bukan semata-mata terletak pada terlalu sedikitnya lowongan kerja yang tersedia dibandingkan dengan penawaran yang ada, tetapi juga terdapat kenyataan bahwa kualifikasi tenaga kerja yang tersedia ternyata tidak dapat memenuhi permintaan. Laporan Depnaker (1987) menunjukkan ratio antara penawaran tenaga kerja, permintaan tenaga kerja dan pengisian lowongan kerja adalah 10:2:1. Hal ini berarti bahwa hanya 50% dari lowongan kerja yang dapat diisi karena kurangnya kualifikasi tenaga kerja. Gambaran ini menunjukkan bahwa terjadinya kesenjangan daya serap tenaga kerja untuk sektor tertentu, terutama sektor perbankan, bukan merupakan dampak negatif dari deregulasi dan debirokratisasi, tetapi merupakan dampak dari kurangnya kualifikasi calon tenaga kerja.

## **Penutup**

Hasil Penelitian terhadap Efektifitas Deregulasi Bidang Ekonomi di Daerah dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Deregulasi Bidang Ekonomi di daerah telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi di beberapa sektor, terutama sektor industri komoditi ekspor dan sektor perbankan.
2. Pertumbuhan ekonomi di sektor industri komoditi ekspor dan perbankan yang cukup mencolok sebagai dampak paket deregulasi masih belum diimbangi dengan peningkatan kesempatan kerja yang memadai.
3. Masih rendahnya daya serap kesempatan kerja sebagai dampak paket deregulasi di daerah merupakan dampak dari kesenjangan yang cukup besar antara penawaran tenaga kerja yang tersedia dengan permintaan tenaga kerja; ditambah lagi dengan adanya kenyataan bahwa tidak semua permintaan tenaga kerja (lowongan kerja yang tersedia) dapat terisi, sebagai dampak dari kualifikasi tenaga kerja yang tersedia (sisi penawaran) tidak dapat memenuhi kualifikasi yang diminta.
4. Paket kebijaksanaan deregulasi baru berhasil mencapai sasaran skala usaha besar yang selama ini telah memperoleh fasilitas dan kemudahan kredit dari perbankan, tetapi belum meluas pada sektor ekonomi skala menengah dan kecil yang lebih banyak diharapkan dapat menyerap tenaga kerja lebih besar dengan kualifikasi keahlian dan keterampilan yang tinggi.

Dari kesimpulan hasil penelitian Efektifitas Deregulasi Bidang Ekonomi di Daerah yang telah dilakukan dapat diketahui bahwa Deregulasi telah memacu pertumbuhan ekonomi di beberapa sektor. Berdasarkan hal tersebut maka dapat diajukan saran tindak sebagai berikut:

1. Paket deregulasi bidang ekonomi perlu dilanjutkan dengan paket kebijaksanaan sektor riil, terutama yang menyangkut alokasi kredit untuk sektor industri skala menengah dan kecil yang menyerap tenaga kerja lebih besar.
2. Paket kebijaksanaan sektor riil dalam bentuk realokasi kredit untuk sektor usaha skala menengah dan kecil seyogyanya juga dapat dialokasikan untuk program diklat tenaga kerja di perusahaan (in-house training).
3. Pelonggaran kebijaksanaan uang ketat secara selektif dan terarah lebih banyak ditujukan untuk memberi kesempatan yang lebih besar bagi pertumbuhan dan pengembangan sektor usaha menengah dan kecil yang

- sementara ini belum terjangkau oleh fasilitas dan kemudahan alokasi kredit.
4. Pembinaan dan pengembangan sektor ekonomi skala menengah dan kecil seyogyanya merupakan suatu paket terpadu, tidak hanya dalam bentuk fasilitas alokasi kredit sebesar 20% dari total kredit, akan tetapi juga dalam bentuk pembinaan pengembangan usaha, sumber daya manusia dan pemasaran produk.
  5. Pemantauan terhadap semua bentuk paket deregulasi seyogyanya tidak hanya dilihat dari segi pertumbuhan sektor ekonomi yang telah berhasil dicapai tetapi juga dilihat dari segi dampaknya terhadap perluasan kesempatan kerja yang memadai (sektor riil).

---

### ***Daftar Pustaka***

- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengembangan Sistem pembangunan Nasional dalam Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila*, Jakarta, 1988
- Kantor Statistik Propinsi DIY, *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Angka* 1988,
- Zainun, Buchari, *Pemantapan Sistem Administrasi Negara Indonesia melalui Kebijakan Deregulasi dan Debirokratisasi*.
- Kansil, CT, S.H., *Paket Kebijakan Deregulasi 1988*, PT. Karya Sastra Tridharma, Jakarta, 1989
- Soedjadi, FX, *Pokok-pokok Penelitian Kebijakan Lembaga Administrasi Negara*, Jakarta, 1990
- Kartasapoetra, G, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Bina Aksara, Jakarta, 1989
- Kristiadi, JB, *Pengarahan Tentang Kebijakan Pendayagunaan Administrasi Negara*, Jakarta, 1991.



Kristiadi, JB, *Kebijaksanaan Alokasi Pembiayaan Daerah dan Otonomi Daerah*, Konferensi Energi Ketiga, UNSRI, Palembang, 1990

Peraturan daerah Propinsi daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1988 tentang Pola Dasar Pembangunan daerah DIY

Pidato Kenegaraan Presiden 16 Agustus 1988

Kantor Statistik Propinsi DIY, *Produk Domestik Regional Bruto Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dirinci per Dati II 1983-1989*.

Repelita V Daerah Istimewa Yogyakarta 1989/1990-1993-1994 Buku I s/d III

Soeharto, Pidato Pencanangan GEN, awal Juni, 1986

Syahrir, Marjuki usman, Fikri Jufri, *Mobilisasi Dana dalam Era Deregulasi*, yayasan Padi dan Kapas.

TAP MPR III/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

## KEMAMPUAN SUMBER DAYA APARATUR DAERAH

(Kajian Tahun 2001)

### Abstrak

*Kajian Kemampuan SDA Daerah ini mencoba mengungkap aspek-aspek dari indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kapasitas atau kemampuan Sumber Daya Aparatur secara lebih holistik (menyeluruh). Mengingat begitu luas cakupan aspek dan indikator kemampuan SDA Daerah dalam penelitian ini membatasi diri hanya mengkaji 3 aspek yakni aspek Sumber Daya Manusia, Aspek Keuangan dan aspek Sarana, prasarana dan kelembagaan.*

### Pendahuluan

TAP MPR Hasil Sidang Istimewa No. XV/MPR/1998, TAP MPR IV/MPR/2000 mengamanatkan "penyelenggaraan Otonomi Daerah" selanjutnya dengan keluarnya UU 22 Tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999 yang ditindaklanjuti dengan PP 25 tahun 2000 tentang Kewenangan dan PP 84 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat daerah. Aturan-aturan tersebut memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Amanat tersebut mengisyaratkan untuk sesegera mungkin mewujudkan Otonomi Daerah di Indonesia yang menjadi tuntutan dalam Reformasi Total di segala bidang.

Untuk merealisasikan amanat MPR tersebut diterbitkanlah UU No. 22 Tahun 1999 yang merupakan koreksi terhadap UU No. 5 tahun 1974 yang memberikan bentuk pemerintahan yang terlalu sentralistik. UU No. 22 tahun

1999 memperlihatkan corak pemerintahan yang lebih desentralistis dimana Daerah memiliki otonomi yang luas dan bertanggung jawab dengan mengikutsertakan unsur demokratisasi, transparansi dan pemberdayaan masyarakat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Pemberlakuan UU No. 22 tahun 1999 dengan memberikan kewenangan otonomi yang luas kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, diikuti dengan langkah-langkah sbb:

1. Dengan berlakunya UU tersebut sebagian besar kewenangan dilimpahkan ke Daerah Kabupaten dan Kota, sedang Daerah Propinsi memiliki kewenangan yang terbatas dengan kriteria tertentu dan pemerintah Pusat hanya memiliki kewenangan penuh dalam bidang Pertahanan Keamanan, Peradilan, Fiskal dan Moneter, Luar Negeri, dan Agama serta bidang-bidang lain menurut UU ini. Dengan adanya perubahan tersebut dibutuhkan adanya Penataan Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat, Daerah Propinsi dan daerah Kabupaten/Kota supaya tidak terjadi duplikasi mengingat penafsiran terhadap UU ini masih belum mendapat kata sepakat.
2. Perubahan kewenangan yang dimiliki baik oleh Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah berimplikasi terhadap Penataan kembali Kelembagaan Pemerintah baik di Pusat maupun di daerah. Penataan kelembagaan tersebut akan mengarah pada :
  - a. Likuidasi lembaga-lembaga vertikal di daerah, baik itu Kantor wilayah di Daerah Propinsi dan Kantor Departemen di Daerah Kabupaten / Kota (kecuali untuk urusan yang masih dipegang pusat yaitu luar negeri, hankam, moneter, peradilan dan agama).
  - b. Perampingan struktur kelembagaan di Propinsi, seperti hilangnya beberapa struktur dinas (kecuali untuk urusan yang menjadi kewenangan Daerah propinsi).
  - c. Perampingan struktur akan juga terjadi di tingkat Pemerintah Pusat, fungsi departemen teknis akan diganti oleh yang bersifat koordinatif dan fungsional, terutama untuk menjawab kebutuhan kewenangan departemen teknis yang bersifat lintas Daerah Propinsi.
  - d. Pengembangan organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan bertambahnya kewenangan-kewenangan yang dimilikinya.

Daerah dan masyarakat daerah dengan pemberlakuan otonomi daerah ini menaruh harapan besar dapat meningkatkan pelayanan publik yang diberikan



pemerintah maupun dapat meningkatkan dan pemeratakan pembangunan yang berorientasi kerakyatan dan lingkungan. Akan tetapi harapan tersebut tidak akan dapat berjalan atau dapat direalisasikan tanpa didukung oleh kapasitas daerah, termasuk didalamnya kapasitas sumber daya aparatur.

Kapasitas Sumber Daya Aparatur Daerah dewasa ini dirasakan menjadi salah satu kendala penyelenggaraan Otonomi Daerah, untuk itu dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004 mencanangkan program pengembangan otonomi daerah yang meliputi :

1. *Program peningkatan kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah* yang ditujukan untuk meningkatkan profesionalisme dan kemampuan manajemen aparat Pemerintah Daerah sesuai dengan kebutuhan.
2. *Program peningkatan kapasitas kelembagaan Pemerintahan Daerah*, Yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintahan daerah yang menyangkut mekanisme kerja, struktur organisasi dan peraturan perundang-undangan
3. *Program Penataan Pengelolaan Keuangan Daerah*, Yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah secara profesional, efisien, transparan, dan bertanggung jawab.
4. *Program Penguatan Lembaga Nonpemerintah*, yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dan keterlibatan lembaga-lembaga nonpemerintah, baik formal maupun informal dalam proses pengambilan keputusan, perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan jalannya pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat (PROPENAS 2000 – 2004)

Hal senada yang dikemukakan oleh UNDP (1999) Prospek otonomi daerah tidak akan dapat berjalan mulus tanpa dukungan kapasitas daerah termasuk didalamnya kapasitas Sumber Daya Aparatur Daerah, lebih lanjut UNDP mengemukakan upaya pengembangan kapasitas organisasi yang didalamnya juga terkait kapasitas pemerintahan harus diawali dengan sebuah assessment terhadap kapasitas yang dimiliki saat ini.

Untuk mengetahui kapasitas SDA Daerah yang objektif perlu melihat dari berbagai aspek, Namun mengingat luasnya cakupan dari Sumber daya aparatur Daerah maka dalam konteks penelitian ini SDA Daerah dibatasi yang hanya meliputi Sumber daya Keuangan, Sumber Daya Manusia dan sumber daya Sarana dan Prasarana yang dalam bahasa kescharian dikenal dengan sebutan 3P (Pembiayaan, Personil dan Prasarana dan Sarana). Kapasitas dari ketiga aspek tersebut merupakan faktor dominan yang berpengaruh besar terhadap kapasitas

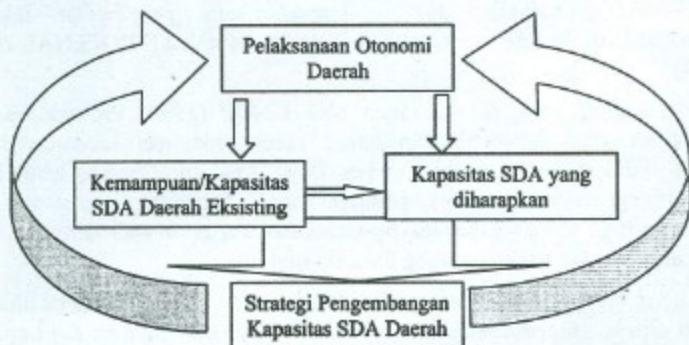
suatu organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif dan efisien.

Penelitian ini diarahkan untuk mencari kejelasan indikator dan kriteria-kriteria yang akan digunakan untuk menilai secara objektif dan akurat tentang kemampuan Sumber Daya Aparatur daerah sehingga dengan instrumen tersebut kita dapat mengetahui titik lemah dari suatu daerah dan mencari strategi pemecahannya.

## ***Hasil Penelitian***

Dengan dilaksanakannya otonomi daerah, Pengembangan kapasitas Sumber Daya Aparatur sudah menjadi tuntutan bagi setiap daerah. Disadari atau tidak disadari, diakui atau tidak diakui fenomena-fenomena menunjukan bahwa kapasitas SDA Daerah saat ini dalam melaksanakan tantangan otonomi daerah dihadapkan pada suatu permasalahan kesenjangan antara harapan dengan kenyataan (antara Das Sein dan Das Sollen).

Dalam menuju kearah pengembangan kapasitas sumber daya aparatur yang sistematis dan terintegrasi, langkah awal yang dibutuhkan adalah menentukan posisi kapasitas SDA Daerah sekarang berada di mana dan mau menuju arah ke mana dan bagaimana strategi dan langkah mengatasi kesenjangan yang masih ada. Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut :



Perubahan Kapasitas SDA Daerah yang ada pada saat ini dengan kapasitas SDA Daerah pada masa yang akan datang, Kapasitas SDA Daerah dewasa ini diwarnai oleh pendekatan Birokrasi tradisional atau Birokrasi patrimonial (Priyo, 1997) sedangkan Kapasitas SDA Daerah pada masa yang



akan datang dan yang diharapkan akan banyak dipengaruhi oleh Birokrasi modern dengan tuntutan penerapan *good local governance* yang kriterianya tidak jauh berbeda dengan *good governance*, perbedaannya hanya terletak pada level pemerintahan yakni level pemerintahan daerah.

Dalam mengemban tugas, fungsi dan kewajibannya, Pemerintah Daerah perlu memiliki kemampuan. *United Nation Development Program/UNDP* (1999) mendefinisikan "Capacity is defined as the ability of individuals and organisations or organisastional unit to perform functions effectively, efficiently and sustainably". Lebih lanjut UNDP menjelaskan bahwa Kapasitas menunjukan bukan suatu kondisi yang pasip tetapi merupakan bagian dari proses yang berkelanjutan dan Sumber Daya manusia merupakan pusat dari kapasitas pembangunan. Disamping itu Dia juga mengemukakan bahwa "*Capacity is power of something (a System, an Organisastion, a person) to perform or to produce*".

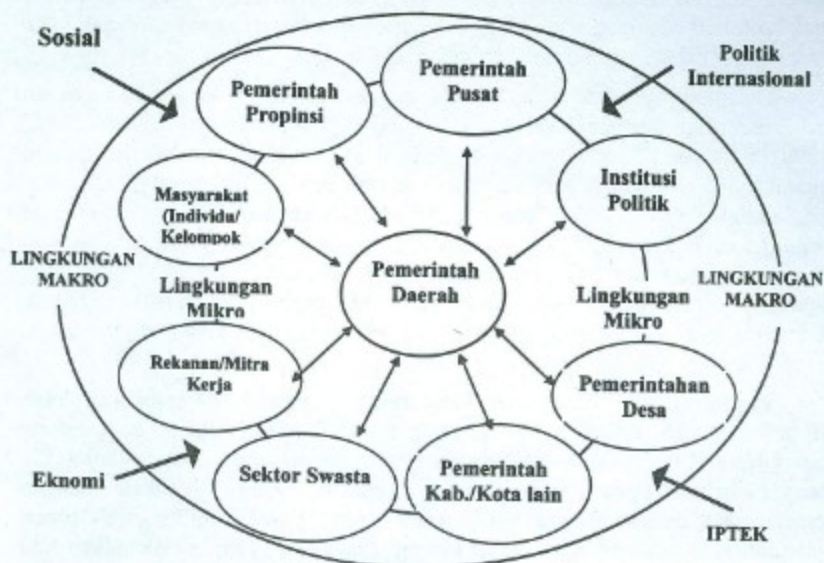
Pendapat lain yang berkaitan dengan capacity dikemukakan oleh Hilderbrand dan grindle (1997) yang mendefinisikan *ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently and sustainable*. Lebih lanjut dia mengemukakan pendapatnya tentang capacity yang dikaitkan dengan pemerintahan dengan menggunakan peristilahan capacity building (walaupun peristilahan itu telah muncul setelah perang Dunia ke II) yang dimaksudkan atau bertujuan "improvement in the ability of public sector Organizations". Dengan demikian pada dasarnya Kapasitas pemerintah daerah diartikan sebagai suatu kemampuan yang dimiliki untuk menjalankan tugas dan fungsi yang dimilikinya.

Dalam melihat kemampuan Pemerintah Daerah dapat menggunakan aspek-aspek yang dikemukakan UNDP dalam Laporannya tentang *Capacity Assessment* (1998) yang melihat dari tiga level yakni :

a. Level sistem

Level ini yakni level makro yang di dalamnya juga meliputi organisasi formal dan informal yang melingkupi suatu organisasi dan tidak hanya melihat kondisi internal tetapi juga eksternal. Level ini pun terkait dengan kapasitas inisiatif lingkungan dalam mengembangkan konteks kesisteman yang luas baik bersifat nasional maupun internasional, baik formal maupun informal yang mempengaruhi jalannya organisasi yang bersangkutan. Sistem-sistem yang mempengaruhi kapasitas SDA Daerah (Pemerintah Daerah) dapat dipetakan sebagai berikut :





#### b. Level Entity atau Organisasi

Level ini menyangkut kapasitas sebuah organisasi internal yang didalamnya menyangkut aspek-aspek organisasi yang menyumbang pada pembentukan kapasitas organisasi. Aspek-aspek itu meliputi antara lain :

- Mission and strategy
- Culture/structure and competencies
- Process
- Human Resources
- Financial Resources
- Information Resources
- Infrastructure

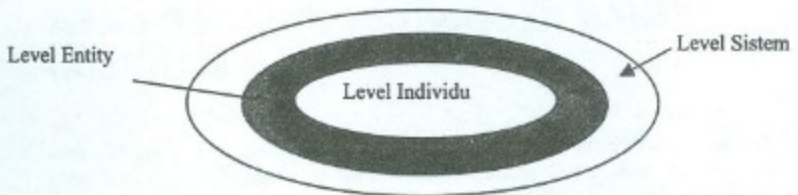
#### c. Level Individual

Level ini menyangkut aspek-aspek individu dan relasinya dengan lingkungan, yang memberikan kontribusi pada kapasitas yang mampu dikembangkan. Aspek-aspek tersebut meliputi :

- Skill
- Training

- Career
- Accountability
- Ethics
- Performance
- Incentives
- Security
- Moral and Motivation
- Relation
- Profesionalisme

### Level Assesment Kapasitas Organisasi



Mann yang dikutip Charles Polidano dalam Jurnal World Development (2000) membedakan capacity pemerintahan kedalam dua jenis yaitu :

- a. The State's despotic yaitu ability of decision makers to act in isolation from or even against the wishes of nonstate actors
- b. Infrastructural Power yaitu ability of state to penetrate society and see that its decisions are carried out

Lebih jauh Polidano menjabarkan untuk melihat kapasitas pemerintahan bisa dilihat dari tiga dimensi yakni :

- a. Policy Capacity
- b. Implementation Capacity
- c. Operational Capacity

Sedangkan menurut Hilderbrand dan Grindle (1997) menawarkan lima dimensi untuk melihat kapasitas yaitu :

- a. The action environment
- b. The institutional Context of Public sector
- c. The task network
- d. Organizations
- e. Human Resources

Mengingat dimensi *assessment* kapasitas organisasi begitu luas yang menyangkut dimensi-dimensi tersebut diatas, dalam konteks penelitian ini hanya dibatasi pada level *entity* organisasi yang difokuskan pada aspek-aspek yang dominan dalam menentukan kapasitas SDA Daerah, aspek-aspek yang akan diteliti meliputi sebagai berikut :

1. Human Resources (Sumber Daya Manusia)
2. Financial Resources (Keuangan Daerah)
3. Infrastructure (Sarana dan Prasarana yang didalamnya melingkupi Kelembagaan)

## **HUMAN RESOURCES (SUMBER DAYA MANUSIA)**

Kemampuan Pemerintah Daerah dalam berotonomi sangat dipengaruhi oleh kemampuan SDM Aparatnya baik secara individual maupun secara kolektif. Kemampuan sumber daya aparatur tidak hanya dilihat dari segi kualitas yang berupa kompetensi pegawai tetapi juga dilihat dari aspek Kuantitas yakni jumlah. Tetapi bukan berarti semakin banyak SDM semakin kuat suatu organisasi, kekuatan SDM dari aspek kuantitas yaitu jumlah ideal yang harus dimiliki suatu organisasi. beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk melihat kemampuan SDM antara lain:

### **a Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Penduduk**

Jumlah penduduk biasanya merupakan prasyarat yang sangat penting dalam menentukan suatu kebijakan yang berkaitan dengan struktur kelembagaan, struktur kepegawaian, atau struktur keuangan. Oleh karena itu, wajarlah jika kriteria jumlah penduduk ini selalu dijadikan pembanding dalam mendesain pembentukan suatu organisasi pemerintahan (misalnya Kabupaten / Kota / Kecamatan / Kelurahan, Dinas, dll). Jumlah penduduk juga menjadi rujukan dalam upaya penetapan eselonering suatu jabatan, rekrutmen pegawai, dan sebagainya.

Jumlah penduduk merupakan kriteria yang mencerminkan beban kerja pelayanan yang harus diberikan oleh aparat Pemda. Oleh karena itu, prinsip umum yang digunakan adalah bahwa semakin besar jumlah pegawai – yang berarti semakin kecil rasio antara jumlah pegawai dengan jumlah penduduk, maka fungsi pelayanan akan semakin baik. Dengan kata lain, semakin kecil rasio maka semakin besar kemampuan SDM (catatan: hukum *diminishing returns* tetap berlaku dalam kasus ini).



**b Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Jabatan Struktural**

Jabatan struktural merupakan posisi yang membutuhkan kemampuan managerial pada level tertentu. Asumsinya, seorang pejabat struktural memiliki kapasitas untuk mengorganisasikan sumber-sumber daya yang ada untuk mengoptimalkan tugas dan fungsinya. Dengan demikian, banyaknya jabatan struktural akan mencerminkan secara relatif ketersediaan pegawai yang memiliki kapasitas kepemimpinan di daerah.

Meskipun demikian, prinsip umum bahwa semakin banyak pegawai (yang menduduki jabatan struktural) semakin besar kapasitas SDM daerah, tidak berlaku. Sebab, jabatan struktural yang terlalu banyak selain akan membebani anggaran, juga mempersulit proses koordinasi maupun pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen lainnya. Ini berarti bahwa hukum *diminishing returns* juga berlaku untuk kasus ini.

**c Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Jumlah Jabatan Fungsional**

Jabatan fungsional merupakan posisi yang membutuhkan keahlian dan atau keterampilan tertentu pada bidang tertentu. Dengan demikian terdapat asumsi bahwa semakin banyak pejabat fungsional berarti semakin banyak pegawai yang memiliki keahlian dan keterampilan khusus dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Ini berarti pula bahwa banyaknya jabatan fungsional akan mencerminkan secara relatif kapasitas di daerah. Namun perlu diingat kembali tentang kemungkinan munculnya kendala anggaran jika jenis jabatan ini terus dikembangkan.

**d Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Tingkat Pendidikan Pegawai**

Tingkat pendidikan formal pegawai pada umumnya dapat digunakan sebagai indikator untuk mengukur kualitas SDM pada suatu organisasi. Dalam hubungan ini, jenjang pendidikan SD hingga SLTA sering dianalogikan dengan SDM dengan kemampuan rendah, sedangkan jenjang S1 keatas diinterpretasikan sebagai SDM dengan kapasitas tinggi dan kompetitif.

Diterapkan pada kasus di daerah, maka jika proporsi pegawai yang berpendidikan SD - SLTA lebih besar dibanding S1 keatas, berarti kapasitas SDM di daerah tersebut relatif rendah. Sebaliknya, kapasitas SDM dapat disebut baik atau tinggi jika jumlah pegawai S1 keatas lebih banyak dibanding SLTA kebawah. Walaupun demikian, tidak berarti bahwa Pemda perlu berusaha untuk meningkatkan taraf pendidikan pegawai menjadi S1 keatas secara keseluruhan. Sebab, tugas-tugas teknis sebagai penunjang terhadap tugas-tugas manajerial tetap dibutuhkan. Dengan demikian, Pemda

sendirilah yang perlu menetapkan struktur pendidikan yang ideal atau proporsi terbaik antara jenjang pendidikan "teknis pelaksana" dengan "managerial perencanaan".

e *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Besaran Atau Luas Kewenangan Daerah*

Sejak UU Nomor 22 tahun 1999 digulirkan, besaran atau luas kewenangan daerah meningkat secara signifikan. Implikasinya, untuk dapat menjalankan kewenangan secara baik, dibutuhkan dukungan faktor-faktor penunjang, dalam hal ini SDM yang memadai. Atas dasar hal tersebut, maka secara asumptif dapat dikatakan bahwa makin besar kewenangan makin dibutuhkan keberadaan SDM yang lebih besar pula. Atau, semakin kecil rasio antara pegawai dengan kewenangan berarti semakin besar kapasitas SDM.

Hanya saja, sampai saat ini sebagian besar daerah (Propinsi, Kabupaten, Kota) di Indonesia belum memiliki rincian yang definitif tentang kewenangan daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, perbandingan jumlah pegawai dengan besaran atau luas kewenangan daerah belum dapat dilakukan dalam penelitian ini.

f *Perbandingan Jumlah Pegawai Dengan Aset / Kekayaan Daerah*

Sebagaimana halnya butir 4 diatas, aset / kekayaan / sarpras merupakan salah satu faktor yang mendukung otonomi daerah. Dalam hubungan ini, penguasaan aset / kekayaan yang semakin besar membutuhkan SDM pengelola yang semakin besar. Untuk itu, terdapat asumsi serupa bahwa semakin besar aset / kekayaan yang dimiliki, maka dibutuhkan SDM yang semakin besar pula. Dengan kata lain, semakin kecil rasio antara pegawai dengan besaran aset / kekayaan, berarti semakin besar kapasitas SDM.

Sayangnya, sampai saat ini sebagian besar daerah di Indonesia belum menyelesaikan identifikasi aset / kekayaan, khususnya yang berasal dari proses pengalihan dari instansi vertikal di daerah. Oleh karena itu, perbandingan jumlah pegawai dengan besaran aset / kekayaan daerah juga belum dapat dilakukan dalam penelitian ini.

Satu hal yang perlu ditekankan disini adalah bahwa kelima macam proporsi atau perbandingan diatas tidak ada standar ideal yang berlaku secara universal. Untuk itu, daerah perlu mengevaluasi tingkat kinerja SDM yang dimiliki, dibandingkan dengan faktor-faktor pembandingnya. Sebagai



contoh, jika terdapat fakta adanya pegawai yang tidak menggunakan waktu kerja secara efektif, berarti telah terjadi fenomena pegawai yang berlebihan (*excessive labor*). Atau, jika terdapat tanda-tanda tumpang tindih atau duplikasi antara instansi yang satu dengan yang lain, kemungkinan telah berkembang type organisasi yang hierarkis-birokratis yang berorientasi struktural. Dengan kata lain, standar ideal perbandingan jumlah SDM dengan faktor-faktor pembandingnya sesungguhnya tergantung kepada kondisi obyektif dari suatu daerah tertentu.

## **FINANCIAL RESOURCES (SUMBER DAYA KEUANGAN)**

Kapasitas keuangan daerah sangat terkait erat dengan desentralisasi keuangan yang sampai saat ini masih menjadi polemik yang belum terselesaikan untuk menemukan formula yang paling tepat. Perimbangan keuangan yang adil menurut Davey (Devas, 1988) antara pusat dan daerah harus didesain dengan bertujuan sebagai berikut :

- a. Sistem keuangan Pusat – daerah yang dapat memberikan perimbangan distribusi regional di antara berbagai tingkat pemerintahan mengenai penerimaan dan pengeluaran sumber daya pemerintahan (*public resources*). Besarnya kewenangan (*discretion*) yang harus dimiliki oleh suatu pemerintahan daerah dalam mengalokasikan
- b. Sistem tersebut seharusnya menjamin pertanggung jawaban penggunaan sumber daya kepada masyarakat, karena masyarakatlah yang menjadi objek pemungutan baik berupa pajak atau retribusi
- c. Sistem tersebut seharusnya menyajikan penggunaan sumber daya yang dapat menjamin terselenggaranya fungsi-fungsi pemerintahan yang mencakup pelayanan rutin dan pembangunan dengan baik
- d. Sistem tersebut harus peka terhadap ketimpangan kapasitas sumber daya yang dimiliki masing-masing daerah, sehingga bisa mengalokasikan sumber-sumber daya berdasarkan kebutuhan dan kapasitas daerah
- e. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah regional harus seimbang dengan pengeluaran pemerintah bagi masyarakat

Sesuai dengan hasil penelitian Lembaga Administrasi Negara (1995), menyebutkan bahwa ukuran pengelolaan kemampuan keuangan Daerah dapat diukur oleh aspek-aspek sebagai berikut :

- kemampuan dalam penyusunan rencana dan program pembangunan



- kemampuan dalam penyusunan anggaran
- kemampuan dalam membuat desain dan melaksanakan proyek
- kemampuan Pemda dalam mobilisasi dana

Selanjutnya, dijelaskan bahwa aspek-aspek tersebut dapat diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut :

### Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah

Variabel	Indikator
Perencanaan & Pemograman	Total investasi per Kapita (Pengeluaran pembangunan/penduduk)
Manajemen Penganggaran	Kecukupan Anggaran (Jumlah pengeluaran rutin dan pembangunan / jumlah penduduk )
Manajemen Sumber	Realisasi dibandingkan dengan target pengumpulan PAD
Perancangan dan Pelaksanaan Proyek	Tingkat pelayanan umum (Panjang jalan/GRDP/Penduduk

Sumber : LAN, 1995

Selain mengacu kepada konsep yang diajukan oleh LAN tersebut, kajian ini juga mengacu kepada konsep yang diajukan oleh UNDP (1998) tentang konsep *Capacity Assessment and Development*, yang menyebutkan bahwa dalam mengukur kapasitas dan kemampuan suatu pemerintahan dapat dilakukan dengan melakukan pengukuran terhadap "*capacity building*" nya.

Mengacu kepada pendapat-pendapat tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan, bahwa aspek keuangan bisa menjadi salah satu kriteria yang dianggap mengukur (*reliable*) dari kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah.

Dari sumber penerimaan dan pos pengeluaran jika dihubungkan dengan pengukuran kapasitas atau kemampuan keuangan Daerah dalam upaya pelaksanaan fungsi pemerintahan di Daerah, maka dapat di analisis sebagai berikut :

*Pertama*, pos-pos anggaran pendapatan Daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah dapat diartikan juga sebagai ukuran kemampuan keuangan daerah secara internal (*own sources revenue*). Artinya pos-pos ini menunjukkan tingkat kemampuan/ kapasitas internal (*self-capacity*) suatu organisasi Pemerintahan Daerah.

Sedangkan pos-pos anggaran pendapatan Daerah dari pos-pos perimbangan, menunjukkan sumber keuangan daerah selain yang bersumber selain dari kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah, atau dalam kata lain yang bersumber dari luar organisasi Pemerintah Daerah (Davey, 1988).

Walaupun jika dianalisis lebih jauh dan dihubungkan dengan kapasitas suatu Daerah, sebenarnya pos-pos penerimaan dana perimbangan tersebut dapat dibedakan kembali dalam dua kelompok besar yaitu :

1. Pos-pos penerimaan yang sifatnya dari luar tapi memiliki keterkaitan hubungan yang erat dengan kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah, seperti Bagi Hasil dari PBB, BHPD dan Sumber Daya Alam.
2. Pos-pos penerimaan yang sifatnya dari luar dan relatif tidak atau bahkan tidak memiliki hubungan dengan kapasitas internal organisasi Pemerintah Daerah. Pos-pos ini seperti pos dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus serta Pinjaman.

Dengan demikian sesungguhnya jika dihubungkan dengan kemampuan daerah pos-pos penerimaan keuangan daerah dapat dikelompokkan dalam tabel berikut ini:

**Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah  
Berdasarkan Pos-pos Penerimaan**

Ukuran Kapasitas	Pos Pembiayaan	Rincian Pos Pembiayaan
Kemampuan Internal, yang sifatnya Langsung	Pos Penerimaan Asli Daerah	-Pajak Daerah -Retribusi Daerah -Laba BUMD
Kemampuan Internal, yang sifatnya Tidak Langsung	Pos Dana Perimbangan	Alokasi Dana Perimbangan dari PBB; BHPD dan SDA
Kemampuan Eksternal	Pos Dana Perimbangan dan Pinjaman Daerah	Alokasi Dana Perimbangan dari DAU, DAK dan Pinjaman Daerah

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

*Kedua*, pos-pos pengeluaran dari anggaran belanja Daerah dapat di analisis:

1. Pengeluaran yang sifatnya rutin, karena sifat pembiayaannya tidak bersifat pemupukan modal (*un-capitalization*). Untuk itu maka pos pengeluaran jenis ini bisa menunjukkan atau mengindikasikan pembiayaan yang sifatnya operasional organisasi Pemerintah Daerah.



2. Pengeluaran yang sifatnya pembangunan, karena sifat pengeluarannya adalah membiayai pembangunan maka pos pengeluaran ini bisa menunjukkan atau mengindikasikan pembiayaan yang sifatnya pemupukan modal.

**Indikator Kemampuan Pembiayaan dan Keuangan Daerah  
Berdasarkan Pos-Pos Pengeluaran**

Ukuran Kapasitas	Pos Pembiayaan	Rincian Pos Pembiayaan
Kemampuan Operasi	Pos Pengeluaran Rutin Daerah	-Belanja Rutin Pegawai -Belanja Barang
Kemampuan Pemupukan Modal (Kapitalisasi)	Pos Pengeluaran Pembangunan Daerah	-Pos Belanja Pembangunan Daerah

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

Berdasarkan analisis di atas maka dalam pengukuran kemampuan keuangan daerah dapat digunakan kriteria sebagai berikut :

1. Rasio Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terhadap Produksi Domestik Regional Bruto
2. Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
3. Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang dalam perhitungannya di bagi dua:
  - Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah dari PBB terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
  - Rasio Pendapatan Bagi Hasil Daerah dari BHPD dan SDA terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
4. Rasio Pendapatan Asli Daerah terhadap Anggaran Belanja Rutin
5. Rasio Anggaran Belanja Rutin terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
6. Rasio Anggaran Belanja Pembangunan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
7. Rasio Anggaran Pembangunan terhadap Produksi Domestik Regional Bruto



### 8. Rasio Bantuan Pusat (DAU + DAK) terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Kesemua rasio ini masing-masing mengindikasikan aspek-aspek dari kemampuan keuangan daerah. Untuk itu gambaran selengkapnya dari hubungan rasio dengan aspek-aspek yang di ukur tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

#### **Rasio Kemampuan Keuangan Dengan Aspek Kemampuan Keuangan Yang Diukurnya**

Rasio	Aspek Kemampuan
APBD terhadap PDRB	Mengukur kemampuan keuangan pemerintah daerah, melalui proporsi Belanja Pemerintah terhadap Total Belanja Daerah
PAD terhadap APBD	Mengukur kemampuan asli Daerah (yang sifatnya langsung)
Pendapatan Bagi Hasil terhadap APBD	Mengukur kemampuan asli Daerah (yang sifatnya tidak langsung)
PAD terhadap Anggaran Belanja Rutin	Mengukur kemampuan asli Daerah dalam membiayai operasi organisasinya
Anggaran Belanja Rutin terhadap APBD	Mengukur proporsi belanja pemerintah daerah yang berbentuk operasional atau bukan investasi
Anggaran Belanja Pembangunan terhadap APBD	Mengukur proporsi belanja pemerintah daerah yang berbentuk investasi/pemupukan modal
Anggaran Belanja Pembangunan terhadap PDRB	Mengukur pengaruh tingkat investasi pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi regional
Rasio Bantuan Pusat (DAU + DAK) terhadap Anggaran Pembangunan	Mengukur Mengukur proporsi belanja pemerintah daerah dalam investasi / pemupukan modal dari alokasi dana bantuan

Sumber : Hasil Analisis dan Kajian (2001)

## KELEMBAGAAN DAN SUMBER DAYA SARANA DAN PRASARANA (INFRASTRUCTURE)

Kemampuan Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya dipengaruhi pula oleh kelembagaan yang digunakan. kelembagaan yang terlampau gemuk menimbulkan inefisiensi dan pemborosan begitu juga hal yang kalau menggunakan kelembagaan yang terlampau ramping akan menimbulkan pekerjaan terbengkalai dan tidak sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dukungan sarana dan prasarana (infrastruktur) dalam pemberian layanan kepada masyarakat menjadi hal yang penting dalam menentukan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonominya. Semakin lengkap dan ideal sarana dan prasarana yang dimiliki semakin mendukung terhadap peningkatan kemampuan Daerah yang bersangkutan.

Keajegan aspek kelembagaan dan sarana prasarana bisa dijadikan sebagai salah satu kriteria dalam pengukuran kemampuan dan kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah ini, selain didasarkan pada acuan di atas juga didasarkan pada asumsi-asumsi berikut ini.

*Pertama*, kelembagaan dianggap sebagai satu kesiapan secara organizational untuk pelaksanaan sebuah kewenangan. Dalam arti bahwa penyusunan kelembagaan dilakukan melalui pendekatan analisis kebutuhan, Sehingga bisa diasumsikan, semakin lengkap kelembagaan yang ada semakin siap daerah melaksanakan otonomi daerah.

*Kedua*, sarana prasarana merupakan output dari proses pembangunan. Dengan demikian sarana prasarana yang ada pada satu wilayah bisa juga menjadi salah satu ukuran kualitas pembangunan pada wilayah tersebut.

*Ketiga*, sarana prasarana sebagai satu output akan memiliki hubungan yang kuat dengan outcomes suatu proses. Dengan demikian sarana dan prasarana yang ada pada satu wilayah diasumsikan akan memiliki hubungan yang kuat dengan tujuan dibangunnya sarana tersebut. Misalnya Rumah Sakit diasumsikan akan memiliki hubungan dengan kemampuan pelayanan kesehatan pada wilayah tersebut, walaupun mungkin sesungguhnya untuk mengukur kualitas layanan kesehatan tidak



serta merta hanya diukur Rumah Sakit saja. Begitu juga dengan yang lain seperti jalan, taman dan lain sebagainya.

*Keempat*, asumsi berikutnya adalah sarana prasarana yang dijadikan ukuran dalam kajian ini, terbatas pada aspek kuantitas, walaupun sebagian kecil ada yang memasukkan unsur kualitas. Dan *asumsi terakhir*, sarana prasarana yang diukur hanya sebagian dari sarana dan prasarana saja yang dianggap merepresentasikan sarana tersebut, baik pada fungsi layanan maupun jenis sarananya. Pada fungsi layanan hanya dibatasi pada empat aspek yaitu : (1) aspek layanan pendidikan; (2) aspek layanan kesehatan; (3) aspek layanan transportasi serta; (4) aspek layanan perdagangan. Dan pada masing-masing fungsi tersebut jenis sarananyapun tidak seluruhnya, tapi dibatasi hanya pada beberapa jenis saja.

Sesuai dengan uraian dan asumsi di atas, maka selanjutnya dalam rangka mengukur kemampuan kelembagaan dan sarana prasarana ini, jumlah atau kualitas kelembagaan dan sarana prasarana yang ada pada satu wilayah dihubungkan dengan kemampuan sarana prasarana tersebut dalam memenuhi fungsinya. Dengan demikian maka kriteria-kriteria yang diajukan dalam kajian ini meliputi :

1. Aspek kelembagaan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah:
  - Rasio jumlah penduduk dengan jumlah kelembagaan yang ada di Daerah;
  - Rasio Jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah (APBD) dengan jumlah kelembagaan yang ada di Daerah;
2. Aspek layanan pendidikan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
  - Rasio jumlah sarana sekolah (SD,SLTP, SLTA, PT) dengan jumlah penduduk
  - Rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah anak didik.
  - Rasio jumlah tenaga pendidik dengan jumlah sarana sekolah.
3. Aspek layanan kesehatan; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah
  - Rasio jumlah sarana kesehatan (Puskesmas, BKIA, RS, Rumah Bersalin) dengan jumlah penduduk.
  - Rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah penduduk.
  - Rasio jumlah tenaga medis dan para medis dengan jumlah sarana kesehatan .
4. Aspek layanan transportasi; pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah :
  - Rasio panjang jalan dengan luas wilayah,



- Rasio Jumlah Kendaraan dengan panjang jalan
- 5. Aspek layanan perdagangan, pada aspek ini yang dijadikan ukuran adalah
  - Rasio jumlah pasar dan supermarket dengan luas wilayah
  - Rasio jumlah pasar dan supermarket dengan jumlah penduduk.

---

## ***Penutup***

Mengingat akan pentingnya peningkatan Kemampuan Pemerintah Daerah, langkah awal yang dapat dilakukan Pemerintah perlu membuat kebijakan dalam meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dengan menetapkan kriteria-kriteria dan standar-standar tertentu agar dapat menjadi acuan untuk mengukur kemampuan suatu daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Dengan dimilikinya kriteria-kriteria dan standar-standar tertentu Pemerintah dapat melakukan suatu pengukuran yang dimaksudkan untuk mengetahui sejauhmana perkembangan kemampuan daerah, sehingga bisa dijadikan sebagai bahan masukan dalam membuat kebijakan-kebijakan Peningkatan Kemampuan Pemerintah Daerah. Kriteria-kriteria antara lain yang dihasilkan dalam penelitian ini dapat menjadi bahan dasar.

---

## ***Daftar Pustaka***

- Alain de Janvry, 1983, *Why Do Governments do what they do ? The Case of food price policy*, Westview special studies in Agriculture Sciences and Policy, Westview Press, Colorado.
- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Bandung, Institute of Governance Studies dan Yayasan AKATIGA, *Kajian Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Dalam menjalankan Fungsi*

Pembangunan Berpusat Rakyat, Studi Kasus Birokrasi Pemda Kota Bandung, 2000

- Dennis A. Rondinelli, 1981, *Government Decentralization in Comparative Perspective, Theory and Practice in Developing Countries*, International Review of Administrative Sciences, Vol. XLVII, No. 2
- Esman, Milton J., *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*, Oakwood Connecticut : kumarian Press, 1991;
- Fadillah Putra, 1999, *Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik – Negara*, Pustaka Pelajar
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fittsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Grindle, Merilee S., 1997, *Capacity Building, An Approach to People-Centered Development*, Oxford: Oxfam Publications.
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;
- LAN, 2000, *Kajian Pengembangan "Capacity Building" Dalam Rangka Reformasi Administrasi Negara*, Jakarta
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.
- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Recources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.

- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: *Reinventing Government*, New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;
- Riwukaho, Joseph, 1998, *Prospek Otonomi Daerah*, Jakarta: Grafiti
- Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.
- Sedarmayanti, 2001, *Kemampuan Personil (Karyawan)*, makalah tidak diterbitkan, Bandung: Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN
- World Bank, 1997, *Partnership for Capacity Building in Africa: A Progress Report*, New York
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.



## SISTEM PENDIDIKAN DAN PELATIHAN DALAM RANGKA MENINGKATKAN PROFESIONALISME BADAN USAHA MILIK NEGARA (B U M N)

Kajian tahun 1995

### **Abstrak**

*Sumber Daya Manusia BUMN/BUMD dalam keunikan fungsi kelembagaannya sebagai pelaku ekonomi sekaligus agen pemerintah dituntut untuk memiliki kualitas dan kemampuan profesional yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dan kepuasan pelanggan, kemenangan persaingan pasar dan peningkatan perolehan laba usaha. Oleh karena itu SDM di lingkungan BUMN/BUMD perlu memiliki budaya, sikap, perilaku, dan profesionalisme sebagai entrepreneur, bukan sebagai birokrat. Penelitian ini mencoba mendeskripsikan sistem pendidikan dan pelatihan yang dikembangkan di lingkungan BUMN/BUMD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesempatan memperoleh insentif untuk mengikuti program diklat guna memperoleh tambahan peningkatan pengetahuan, ketrampilan, dan sikap bagi pegawai tetap di lingkungan BUMN masih belum merata dan relatif rendah. Dalam perencanaan kebutuhan diklat, terdapat indikator bahwa penyelenggaraan diklat belum berdasarkan penelitian kebutuhan diklat yang nyata. Kebijakan diklat sudah diarahkan pada pengembangan KSA (Knowledge, Skill, Attitude) dalam rangka meningkatkan produktivitas, kemampuan manajerial, teknis operasional dan antisipasi perkembangan teknologi. Kebijakan diatas sudah pula berisi upaya-upaya pengembangan mutu manajemen penyelenggaraan diklat yang profesional, yang diarahkan pada kebijakan *Center of Excellence*. Rekomendasi yang diberikan dari penelitian ini antara lain adalah perlunya dilaksanakan analisis kebutuhan diklat yang melibatkan unsur direksi, penyelenggara diklat, dan calon peserta itu sendiri. Hal ini perlu dilaksanakan untuk mengetahui karakteristik atau*

*profil kualitas SDM yang dibutuhkan oleh perusahaan dalam rangka pencapaian berbagai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Corporate Plan/Corporate Strategy.*

---

## **Pendahuluan**

Tantangan globalisasi perekonomian dunia dan fluktuasi ekonomi negara dewasa ini berimplikasi terhadap arti penting, posisi dan peranan BUMN/BUMD sebagai salah satu unsur perekonomian negara yang keberadaannya semakin hari semakin strategis. Dalam rangka melaksanakan fungsi pelayanan publik (sosial) dan fungsi ekonomi, BUMN dituntut untuk memelihara dan meningkatkan efisiensi, produktivitas dan profesionalisme pengelolaan operasional maupun Sumber Daya Manusia. Salah satu sisi penting untuk meningkatkan kemampuan BUMN dan BUMD dalam percaturan ekonomi pasar yang semakin berkembang dewasa ini, adalah meningkatkan kualitas dan profesionalisme Sumber Daya Manusia, baik pada tingkat jabatan manajemen maupun operasional. Untuk itu dalam Pelita VI, BUMN diharapkan dapat melaksanakan upaya menumbuhkembangkan jiwa kewirausahaan serta meningkatkan wawasan, keterampilan dan keahlian yang antara lain didapat melalui pendidikan dan pelatihan yang berkesinambungan.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka kebutuhan akan pendidikan dan pelatihan bagi pegawai BUMN/BUMD perlu ditingkatkan dengan pola khusus yang berorientasi bisnis dan profesionalisme manajemen dan entrepreneurship. Berdasarkan hal itu timbul pertanyaan bagaimana program pendidikan dan pelatihan dapat diselenggarakan dengan sebaik-baiknya agar potensi sumber daya manusia dapat ditingkatkan.

Dalam rangka pengelolaan program diklat, Newstrom (1978) menyampaikan empat hal yang secara prinsip harus diperhatikan, yaitu analisis kebutuhan diklat (*Needs Analysis*), prinsip pembelajaran (*Learning Principles*), teknik-teknik diklat (*Training Techniques*), dan evaluasi program (*Programme Evaluation*).

Analisis Kebutuhan Diklat (*Training Needs Analysis*) merupakan proses kegiatan awal yang harus dilakukan dalam suatu penyelenggaraan program diklat. Sering terjadi suatu program diklat diselenggarakan dan terus berlanjut berdasarkan pada beberapa pertimbangan dan alasan yang salah. Beberapa pertimbangan yang kurang tepat bagi penyelenggaraan



diklat, antara lain karena adanya supervisor yang mengusulkan program diklat; karena tersedianya anggaran diklat, karena perusahaan pesaing sudah menyelenggarakan program diklat tertentu; atau (kemungkinan yang terburuk) karena pimpinan instansi yang menentukan program diklat karena yang bersangkutan tertarik akan program tersebut.

Analisis Kebutuhan Diklat yang baik akan dapat memberikan data yang dibutuhkan seperti:

1. Identifikasi kelompok atau individu calon peserta diklat;
2. Jenis-jenis perubahan atau pengembangan kapasitas pegawai yang diinginkan;
3. Topik-topik atau materi program diklat;
4. Tingkat perubahan kualitas SDM yang diharapkan;
5. Prioritas umum yang diletakkan pada penyelenggaraan program diklat tertentu.

Setelah mendapatkan data dari hasil analisis kebutuhan diklat, maka selanjutnya perlu penerapan berbagai prinsip dasar pembelajaran yang relevan dengan data yang ada sehingga tujuan pembelajaran akan dapat tercapai dengan optimal.

Untuk dapat mengakomodasikan materi diklat berdasarkan kebutuhan para peserta, serta untuk menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip pembelajaran secara efektif, manajemen program diklat harus mampu mempertimbangkan keputusan penting mengenai pemilihan teknik dan metode diklat yang cocok sesuai dengan tingkat keefektifannya berdasarkan kriteria-kriteria tertentu. Beberapa kriteria yang perlu dipertimbangkan adalah:

1. Apakah teknik diklat itu berorientasi pada pengetahuan, ketrampilan, dan sikap;
2. Apakah teknik tersebut diterapkan di dalam atau di luar lingkungan pekerjaan;
3. Tingkat optimalisasi penerapan prinsip pembelajaran;
4. Tingkat efisiensi pembiayaan program;
5. Tingkat fleksibilitas dari teknik diklat dikaitkan dengan jumlah peserta;
6. Keterampilan khusus yang dibutuhkan para pelatih dan widyaiswara;
7. Tingkat keberadaan dan kekhususan peralatan dan fasilitas diklat;
8. Tingkat kemudahan dalam melakukan evaluasi keefektifan program;
9. Tingkat penggunaan waktu efektif untuk penyelenggaraan program diklat.

Keseluruhan aspek pengelolaan dan penyelenggaraan program diklat tersebut harus dapat dinilai dan dievaluasi tingkat pencapaian sarannya



(efektivitasnya), baik dari segi input, proses, maupun output. Namun pada umumnya yang dievaluasi adalah segi output saja.

Penelitian ini dilakukan untuk menggali dan mengumpulkan data dan informasi mengenai program pengembangan sumber daya manusia (SDM) di lingkungan BUMN dan BUMD, khususnya melalui penyelenggaraan program diklat.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara lengkap dan komprehensif mengenai berbagai aspek penyelenggaraan dan pengelolaan program diklat bagi para pegawai BUMN/BUMD sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi penyusunan kebijaksanaan nasional penyelenggaraan program diklat bagi pegawai BUMN/BUMD secara nasional, oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Lembaga Administrasi Negara, dan Direktorat Jenderal Pembinaan BUMN, Departemen Dalam Negeri, serta instansi lainnya yang berkepentingan.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka penelitian ini mempunyai 3 (tiga) sasaran:

1. Teridentifikasinya berbagai program diklat bagi pegawai BUMN/BUMD, yang selamaini dilaksanakan, termasuk strategi penyelenggaraan dan pengelolaannya.
2. Tergambarkannya tingkat pencapaian tujuan dan sasaran program diklat dalam hal peningkatan profesionalisme dan produktivitas kerja pegawai BUMN/BUMD berdasarkan persepsi organisasi dan para alumni atau pegawai BUMN/BUMD yang pernah mengikuti berbagai program diklat sebagai peserta. Termasuk dalam hal ini adalah gambaran permasalahan yang dihadapi oleh manajemen pengembangan SDM dan program Diklat BUMN/BUMD dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran mereka.
3. Terumuskannya kesimpulan umum tentang praktek penyelenggaraan dan pengelolaan program diklat bagi pegawai BUMN/BUMD sebagai bahan pertimbangan bagi penyusunan kebijaksanaan nasional Penyelenggaraan Program Diklat bagi pegawai BUMN/BUMD.

Solusi atas masalah produktivitas yang dihadapi BUMN/BUMD dalam era PJPT II ini, paling tidak terletak dalam dua aspek, yaitu pengembangan teknologi dan peningkatan kualitas dan profesionalisme sumber daya manusia. Berdasarkan hal-hal tersebut, ruang lingkup penelitian ini mencakup:

1. Kebijakan makro pembinaan dan pendayagunaan aparatur BUMN/BUMD;

2. Kebijakan dan strategi operasional pengembangan aparatur BUMN/BUMD yang diterapkan pada masing-masing badan usaha yang bersangkutan;
3. Kondisi sumber daya manusia di lingkungan BUMN/BUMD;
4. Kondisi sistem penyelenggaraan dan pengelolaan diklat bagi aparatur BUMN/BUMD;
5. Kondisi penyelenggaraan dan pelaksanaan penyusunan kebutuhan diklat;
6. Kondisi penerapan prinsip dan pembelajaran dalam pelaksanaan program diklat;
7. Kondisi penerapan teknik-teknik yang efektif berdasarkan tujuan dan sasaran diklat;
8. Kondisi penyelenggaraan evaluasi program diklat aparatur BUMN/BUMD;
9. Permasalahan yang dihadapi dalam penyelenggaraan dan pengelolaan program diklat aparatur BUMN/BUMD, serta langkah-langkah strategis yang telah dilakukan dalam rangka pemecahan masalah tersebut;
10. Wawasan jangka panjang dan strategis dalam rangka pengembangan sumber daya manusia di lingkungan BUMN/BUMD.

Jika dilihat dari tujuan dan ruang lingkupnya, penelitian ini dapat dikategorikan dalam jenis penelitian kebijakan sosial (Mayer & Greenwood, 1984), khususnya penelitian mengenai implementasi kebijakan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) melalui program pendidikan dan pelatihan (diklat) di lingkungan BUMN.

Untuk dapat menggambarkan sistem penyelenggaraan program diklat bagi para karyawan di lingkungan BUMN, khususnya yang menjadi sampel penelitian ini, maka digunakan metode deskriptif.

Jumlah populasi BUMN berdasarkan Laporan Keuangan (Warta Ekonomi, No. 09/VI/25 Juli 1994: 44-45) adalah 184 unit. Namun mengingat keterbatasan waktu, tenaga, dan anggaran yang tersedia, maka dilakukan sampling secara tidak acak (*Non-Random Sampling*), yaitu dikelompokkan ke dalam bidang industrinya, yang mencakup:

1. Bidang Industri Pengolahan (Manufaktur);
2. Bidang Industri Pertambangan dan Energi;
3. Bidang Industri Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, dan Perikanan;
4. Bidang Industri Jasa Pehubungan (Darat, Laut, dan Udara);
5. Bidang Industri Jasa Konstruksi;
6. Bidang Industri Jasa Keuangan dan Perbankan;
7. Bidang Industri Jasa Perdagangan;
8. Bidang Industri Lainnya (Industri Strategis).

Jumlah sampel yang dijadikan objek penelitian ditentukan secara kuota, yaitu masing-masing industri hanya akan diwakili oleh 2 (dua) unit BUMN, sehingga seluruh anggota sampel penelitian ini berjumlah 16 unit BUMN.

#### Daftar Anggota Sampel Penelitian

Bidang Industri	Nama Perusahaan
1. Pertanian / Perkebunan / Kehutanan	a. PT. Perkebunan II b. Perum Perhutani
2. Pertambangan Dan Energi	a. Pertamina b. PLN (Sekarang Persero)
3. Pengolahan (Manufaktur)	a. PT. Krakatau Steel b. PT. Pupuk Sriwijaya (PUSRI)
4. Jasa Perhubungan	a. PERUMKA b. PT. Garuda Indonesia
5. Jasa Kontruksi	a. PT. Wijaya Karya b. PT. JasaMarga
6. Jasa Perbankan / Keuangan	a. PT. Asuransi Jiwasraya b. PT. Bank Dagang Negara
7. Industri Strategis	a. PT. Telkom b. PT. IPTN
8. Lain-lain	a. Perum Pos & Giro (Sekarang Persero) b. PT. Pelabuhan II



Data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang diisi oleh para pejabat pengelola program diklat di lingkungan BUMN yang diteliti, sedangkan data sekunder dibutuhkan untuk menunjang analisis serta penggambaran pola atau sistem diklat yang ada serta data-data statistik diklat yang tercatat.

## ***Hasil Penelitian***

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, penelitian ini melibatkan 16 unit BUMN sebagai anggota sampel responden. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, ternyata hanya 14 unit BUMN saja yang berhasil mengembalikan angket penelitian. Anggota sampel yang telah dipilih dan ternyata karena satu dan lain hal tidak dapat mengembalikan angket penelitiannya adalah PT. Jasa Marga (Persero), dan PT Garuda Indonesia karena keterlambatan pengembalian angket sehingga tidak dapat diolah karena proses pengolahan data sudah selesai.

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh dan kemudian di analisis oleh tim peneliti, dapat disampaikan beberapa hal yang terkait dengan kondisi dan permasalahan yang dihadapi instansi yang diteliti seperti di bawah ini:

1. Dilihat dari perbandingan volume peserta diklat dengan jumlah pegawai tetapnya, maka dapat disimpulkan bahwa kesempatan mengikuti program diklat guna memperoleh tambahan peningkatan pengetahuan, ketrampilan dan sikap bagi pegawai tetap di lingkungan BIMN masih belum merata dan relatif rendah. Hal tersebut dibuktikan dengan besarnya volume diklat yang umumnya masih di bawah 50%.
2. Penganggaran diklat dipengaruhi oleh banyaknya jumlah peserta, durasi program, materi, metodologi, teknologi yang disajikan, fasilitas, serta akomodasi yang disediakan. Adapun budget rata-rata per peserta diklat pada umumnya berkisar antara Rp 571.430,- sampai dengan 4.266.670, Jik
3. Rasio budget diklat per kapita pegawai tetap perusahaan menunjukkan besarnya komitmen perusahaan untuk mengembangkan kualitas SDM secara keseluruhan, maka rasio besarnya budget diklat rata-rata per orang peserta ini lebih menunjukkan realisasi pendanaan program diklat berdasarkan jumlah peserta yang secara aktual mengikuti program tersebut.

4. Walaupun telah dilakukan upaya dalam bidang diklat, namun sumber daya manusia yang ada di lingkungan BUMN dan fakta yang ada masih menunjukkan hal-hal sebagai berikut:
  - a. Inefisiensi dalam tubuh BUMN masih tinggi sehingga mengakibatkan rendahnya tingkat produktivitas;
  - b. Fleksibilitas SMD, dalam arti sikap adaptif terhadap suatu perubahan masih belum memadai;
  - c. Sikap negatif birokrasi masih melekat. Hal ini mengakibatkan masih adanya kerugian waktu dan biaya.
5. Dalam perencanaan kebutuhan diklat, terdapat indikator bahwa penyelenggaraan diklat belum berdasarkan penelitian kebutuhan diklat yang nyata. Hal ini terlihat dari adanya keluhan-keluhan tentang adanya kesenjangan antara program yang diinginkan dan yang diperoleh. Hal ini terjadi karena calon peserta diklat tidak dilibatkan dalam proses perencanaan.
6. Kebijakan yang menyangkut relevansi antara program diklat dan karier dalam kenyataannya masih menghadapi banyak hambatan.
7. Kebijakan diklat sudah diarahkan pada pengembangan KSA (Knowledge, Skill, Attitude) dalam rangka meningkatkan produktivitas, kemampuan manajerial, teknis operasional dan antisipasi perkembangan teknologi. Kebijakan di atas sudah pula berisi upaya-upaya pengembangan mutu manajemen penyelenggaraan diklat yang profesional yang lebih diarahkan pada kebijakan *Center of Excellence*.
8. Kesadaran akan pentingnya cost dan benefit dalam penyelenggaraan diklat belum terwujud karena seringkali tujuan diklat hanya dikaitkan dengan keuntungan jangka pendek saja.
9. Kerjasama antar lembaga diklat belum berkembang secara luas, sehingga manfaat dari kerjasama tersebut belum dapat dirasakan.
10. Unit-unit diklat belum seluruhnya memiliki kualitas yang memadai sebagai penyelenggara.
11. Pelaksanaan proses belajar ternyata masih menghadapi berbagai hambatan yang berasal dari faktor-faktor berikut:
  - o Individu peserta
  - o Sistem lingkungan yang kurang kondusif untuk pengembangan hasil diklat
  - o Program diklat beserta perangkatnya
  - o Tenaga pengajar
  - o Sarana



o penyelenggara

12. Evaluasi diklat menunjukkan tingkat perubahan perilaku sebesar 64,29%. Ini merupakan nilai yang cukup tinggi dan menggembirakan, namun jika dikaitkan dengan kondisi atau profil SDM yang ada nampak masih kurang memadai. Diklat yang dibutuhkan adalah diklat-diklat yang berorientasi pada perilaku entrepreneurial sehingga dapat menghasilkan jiwa dan perilaku yang efisien, produktif, dan adaptif terhadap lingkungan.
13. Metode pembelajaran untuk jabatan manajerial umumnya masih tradisional, artinya 50% pembelajaran diberikan dalam bentuk ceramah/teori, demikian pula untuk diklat umum sejumlah 65%, sisanya digunakan untuk ketrampilan teknik.
14. Fasilitas dan peralatan sudah dianggap memadai.
15. Instrumen evaluasi umumnya dirasakan sangat efektif dan memuaskan. Dapat dilihat pula bahwa para responden telah mengembangkan pola sistem evaluasi program diklat, baik untuk menilai peserta, instruktur, sarana dan prasarana diklat, maupun pelayanan penyelenggara dan manajemen program diklat.
16. Upaya pengembangan SDM di unit organisasi diklat mengungkapkan bahwa para responden tidak banyak mengalami permasalahan yang dapat dikategorikan berat. Namun demikian dapat diidentifikasi adanya beberapa masalah yang diungkapkan oleh sebagian responden, antara lain:
  - o Masih kurang memadainya latar belakang tingkat pendidikan personil unit diklat, jika dibandingkan dengan tuntutan bidang tugas pengembangan kualitas SDM perusahaan secara umum dan khususnya melalui proses diklat
  - o Beban pekerjaan di bidang diklat cukup besar dan berat sehingga hampir tidak ada kesempatan untuk meninggalkan tugas untuk mengikuti program diklat untuk pengembangan kemampuan diri.
  - o Tenaga instruktur intern dirasakan masih kurang memadai baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya, jika dibandingkan dengan semakin meningkatnya tuntutan kebutuhan diklat yang diselenggarakan secara *in-house*.



## **Penutup**

Berdasarkan data-data yang berhasil dihimpun, dapat disimpulkan bahwa program diklat dalam rangka pengembangan kualitas dan profesionalisme SDM perusahaan merupakan program yang cukup penting dan strategis. Hal ini terlihat dari volume peserta diklat yang secara umum berkisar antara 10 sampai 65 persen, bahkan ada yang mencapai 110 persen dari total jumlah pegawai tetap perusahaan setiap tahunnya. esarnya kesempatan bagi para pegawai BUMN untuk mengikuti program diklat tersebut, jelas ada kaitan erat dengan kesadaran para direksi BUMN akan arti strategis program diklat dalam menciptakan SDM yang berkualitas dan profesional, baik dari segi pengetahuan (*knowledge*), ketrampilan kerja dan penguasaan teknologi (*Skill*), maupun sikap, budaya kerja dan etos kerja pegawai (*Attitude*).

Komitmen yang cukup besar dari direksi BUMN untuk memberikan insentif diklat dalam rangka meningkatkan profesionalisme para manajer bawahan maupun SDM pelaksana operasi perusahaan, terlihat pula dari besarnya jumlah rupiah yang dialokasikan untuk menyelenggarakan program diklat rata-rata per tahunnya. Terlihat beberapa BUMN terkemuka di Indonesia, antara lain Pertamina, PT Telkom, PLN, dan BDN, setiap tahunnya mengeluarkan dana untuk investasi pada SDM antara Rp 10 - 50 Milyar. Sedangkan alokasi budget program diklat oleh BUMN lainnya yang skala usahanya relatif lebih kecil, adalah berkisar antara Rp 700 juta hinggaa sekita 7,60 milyar.

## **Daftar Pustaka**

- Bittel, Lester R. *Encyclopedia od Profesional Management: An Authoritative Guide to the Profitable Practice of Management*, New York, Mc. Graw. Hill Book Company, 1978.
- Djamin, Zulkarnain, *Perekonomian Indonesia*, Jakarta, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1989.
- Fernandes, Praxy, *Managing Relations Between Government and Public Enterproce, a Handbook for Administrators and Managers*,

- Management Development Series, No. 28, Geneva, International Labour Office, 1986.
- Moekijat, *Evaluasi Latihan Bagi Pegawai Negeri*, Bandung, Sinar Baru, 1981.
- Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. *Public Finance in Theory and Practice 4<sup>th</sup> c.d.* New York, International Student Edition – McGraw Hill Book Company, 1984.
- Naibbitt, John & Patricia Aburdene, *Megatrends 2.000: Sepuluh Arah Baru Untuk Tahun 1900-an*, Jakarta, Bina Rupa Aksara, 1990.
- Osborne, David & Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, A Plume Book, 1993.
- Prisma, *Peranan Ekonomi Negara: Tinjauan Teoritis dan Praktis*, No. 2, Tahun XXI, Hal 3 – 12, 1992.
- Pusat Informasi Administrasi Negara Bidang Dokumentasi & Publikasi, *Lembaga Administrasi Negara*, Warta Aneka Informasi Administrasi (Kumpulan Kliping), Edisi Mei No. 22, Jakarta; PIAN, 1994.
- Raillon, Francois (diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Nasir Tamara). *Indonesia Tahun 2.000: Tantangan Teknologi dan Industri*, Haji Masagung, Jakarta, 1990.
- Ravianto J. *Produktivitas dan Manusia Indonesia, Kumpulan Kertas Kerja (Kecakapan Nilai-Nilai Agama, Etika Kerja, Lembaga Sarana Informasi Usaha dan Produktivitas)*, 1995.
- Savas, E.S. *Privatization: The Key to Better Government*, New Jersey; Chatlan House Mobilisher, Inc., 1987.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Ketetapan MPR RI 1993: GBHN, dilengkapi UUD 1945, P-4 Butir-butir Pancasila, Susunan Lengkap Personalial Kabinet Pembangunan VI*, Penabur Ilmu, Jakarta; PIAN, 1994.

## PENDAYAGUNAAN APARATUR DINAS OTONOM DAERAH TINGKAT II DALAM RANGKA PENINGKATAN MUTU PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT

(Penelitian Tahun Dinas 1995/1996)

### Abstrak

GBHN mengamanatkan bahwa dalam Repelita VI, pendayagunaan aparatur negara harus ditingkatkan terutama yang berkaitan dengan kualitas, efisiensi pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Kendala yang dialami antara lain adalah adanya peraturan dan prosedur yang menghambat pelayanan, inefisiensi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan, praaktek kepemimpinan yang otoriter dan birokratis serta adanya kepentingan politik kelompok.

Keberhasilan program tersebut pada dasarnya tergantung pada sejauhmana kemampuan, pemahaman dan wawasan aparatur dalam pengelolaan pelayanan kepada masyarakat, criteria mutu pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit kerjanya serta persepsi umum yang dilayani dalam hal tingkat pelayanan dan kepuasan terhadap mutu pelayanan. Untuk pelayanan di DT II, kemampuan keuangan, perekonomian Daerah, kemampuan organisasi dan administrasi serta keadaan geografis/kependudukan dan karakteristik social budaya turut mempengaruhi keberhasilan diatas.

Pemerintah, dalam KEPMENPAN Nomor 81/1993 telah menetapkan criteria pelayanan, efektif, efisien, ekonomis, yaitu kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan dan ketepatan. Dalam penelitian ini ditambah wawasan, daya tanggap dan komunikasi. Dalam hal peningkatan pelayanan diperkuat pula dengan melalui INPRES RI Nomor 1



*tahun 1995, tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat dengan menginstruksikan kepada MENPAN untuk mengambil langkah-langkah terorganisasi dengan Departemen/Instansi Pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah untuk meningkatkan dan memperbaiki mutu pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat, baik yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan.*

*Hasil penelitian terhadap 50 Dinas Otonom DT II dari 10 DT II di Propinsi Jawa Barat, menunjukkan bahwa mutu pelayanan dinilai belum optimal karena ada hambatan terutama pada aspek komunikasi, daya tanggap serta wawasan dari pihak aparatur pemerintah, sedang dari pihak masyarakat, yang menghambat adalah ketepatan waktu dan wawasan.*

*Informasi lebih jauh dari responden, yang terdiri dari aparatur Eselon III, eselon IV dan pelaksana, memperlihatkan kecenderungan belum memahami pentingnya pemahaman dan pengetahuan dibidang komunikasi (skor 37,3%). Disamping itu, mereka kurang mengantisipasi munculnya keinginan konsumen (skor 61%).*

*Selain itu, yang menjadi permasalahan pelayanan di Jawa Barat, disebabkan oleh:*

- Laju pertumbuhan penduduk relatif tinggi, baik secara alami maupun karena migrasi, yang menuntut penyediaan fasilitas dan utilitas perkotaan*
- Cakupan wilayah administrative Pemda Tingkat II belum proporsional*
- Terbatasnya kemampuan kelembagaan dalam mengelola sumberdaya alam dan lingkungan hidup*
- Terbatasnya informasi tentang berbagai masalah kesejahteraan social, baik dari ketersediaan data, kualitas maupun tingkat kepercayaan*
- Prasarana fisik belum memadai, terutama pada Dinas yang baru dibentuk.*

*Dilihat dari segi konsumen, mereka menilai, lemahnya pelayanan tersebut terletak pada aspek ketepatan waktu pelayanan. Hal ini didukung pula dengan tingkat pemahaman konsumen terhadap ketentuan tentang peraturan yang berlaku, seperti standar kerja, prosedur pelayanan dan batas waktu penyelesaian pekerjaan.*

*Rekomendasi yang diajukan dalam meningkatkan dan memperbaiki kualitas pelayanan adalah perlunya memperhatikan dua sisi, yaitu, Pertama,*

*dari pihak aparatur, perlu adanya upaya peningkatan kemampuan komunikasi dan wawqasan dalam bidang pelayanan, yang antara lain dapat ditempuh melalui diklat yang berkaitan dengan pelayanan umum. Kedua, mengembangkan standar kerja dari masing-masing dinas sehingga ada kejelasan dalam prosedur kerja. Selain itu, kepada masyarakat, diperlukan sosialisasi agar mereka memahami ketentuan dan tidak akan mengalami hambatan dalam memperoleh pelayanan.*

---

## **Pendahuluan**

Dalam rangka pelaksanaan pembangunan diperlukan aparatur negara yang memiliki sikap dan perilaku yang berintikan pengabdian, kejujuran, tanggungjawab, disiplin, adil dan wibawa sehingga dapat memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan hati nuraninya. Untuk itu diperlukan penataan kewenangan yang rasional terhadap perangkat aparatur negara sehingga penyelenggaraan administrasi negara menjadi bersih, berwibawa, professional efisien dan efektif. Pada kenyataannya masih banyak praktek aparat yang kurang mencerminkan criteria di atas. Hal ini dapat dilihat dari fenomena-fenomena sebagai berikut:

1. Peraturan dan prosedur yang kurang mendukung, bahkan menghambat pelayanan kepada masyarakat (Soeharto, Kompas, 8 Agustus 1995)
2. Inefisiensi dalam penyelenggaraan administrasi serta munculnya berbagai tindakan tidak terpuji. Hal ini ditandai dengan budaya paternalisme, kolusi, budaya pungutan liar, katebelece atau surat sakti dan sebagainya (MENPAN, Kompas 8 Agustus 1995).
3. Sikap otoriter dalam kepemimpinan birokratisme aparatur. Disisi lain, masyarakat menuntut dan mengharapkan adanya kebijaksanaan desentralisasi dan deregulasi
4. Faktor kepentingan umum dikalahkan oleh kepentingan politik tertentu. Hal ini diambil dari pernyataan bahwa "meskipun masyarakat sering dihimbau agar mempercayai pemerintah sendiri juga mewakili kepentingan-kepentingan tertentu, kalau tidak dikatakan bahwa pemerintah juga mempunyai kepentingan sendiri didalam masyarakat. (Nazarudin, Pikiran Rakyat 26 Desember 1995)

Dari beberapa fenomena di atas dirangkum dalam rumusan masalah bahwa pelayanan yang dilakukan aparatur negara, khususnya di Dinas-dinas Daerah Tingkat II Propinsi Jawa Barat, masih belum dilaksanakan secara optimal. Untuk



mendapat gambaran yang jelas tentang mutu pelayanan di Propinsi Jawa Barat diperlukan data pendukung, antara lain sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi pelayanan yang diberikan Dinas-dinas otonom Daerah Tingkat II Propinsi Jawa Barat dewasa ini?
2. Kendala apa yang dihadapi sehingga belum dapat mewujudkan kriteria efektif, efisien dan ekonomis?

Atas dasar hal tersebut, penelitian ini mempunyai tujuan untuk menggali dan mengumpulkan data sehingga diperoleh informasi tingkat pemahaman pejabat dan staf Dinas Daerah Tingkat II Propinsi Jawa Barat terhadap konsepsi pengelolaan pelayanan yang memenuhi kriteria efektif, efisien dan ekonomis, sehingga menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan langkah-langkah bagi kebijaksanaan pendayagunaan aparatur di Daerah dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

---

## ***Hasil Penelitian***

Para pengelola pelayanan di Dinas Otonom Daerah Tingkat II adalah pejabat eselon III dan IV. Mereka berkewajiban membuat rancangan proses pelayanan. Yang menjadi pedomannya adalah KEPMENPAN Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum. Kriterianya meliputi kesederhanaan; kejelasan dan kepastian; keamanan; keterbukaan; efisien; ekonomis; keadilan; ketepatan; wawasan; daya tanggap; dan komunikasi. Obyek pengelolaan terdiri dari kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian.

Yang menjadi factor utama dalam pelayanan adalah:

- kemampuan keuangan, khususnya PADS
- kemampuan aparatur dalam produktivitas kerja yang efektif, efisien dan ekonomis
- partisipasi masyarakat, meliputi pendanaan, serta penyediaan sarana dan prasarana
- keadaan dan fungsi Daerah yang strategic, ditinjau dari segi pertahanan, keamanan dan kesejahteraan rakyat
- kemampuan organisasi dan administrasi seperti dalam proses perencanaan, pembangunan, pelayanan masyarakat dan pengendalian kegiatan.

Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif eksploratif. Untuk memperoleh hasil yang optimal digunakan metode kualitatif dengan menggunakan quota sampling.



Yang menjadi populasi adalah Dinas-dinas Otonom di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat I Propinsi Jawa Barat. Sedangkan yang menjadi sampelnya adalah:

- a. Wilayah I, terdiri dari : Kabupaten Serang (Dinas Perikanan, Pariwisata, LLAJ, Peternakan dan P&K) dan Kabupaten Tangerang (Dinas Bangunan, LLAJ, Pasar, Tata Kota, Catatan Sipil)
- b. Wilayah II, terdiri dari : Kabupaten Bogor Dinas P&K, Pariwisata, LLAJ, Sosial dan Pendapatan Daerah) dan Kabupaten Cianjur (Peternakan, Kesehatan, Pertanian., Perikanan, LLAJ)
- c. Wilayah III, terdiri dari : Kabupaten Cirebon (Perikanan, Pariwisata, PU, Pertanian Tanaman Pangan) dan Kabupaten Majalengka (Perikanan, Pariwisata, PU, Pertanian Tanaman Pangan, Kesehatan, pendapatan Daerah)
- d. Wilayah IV, terdiri dari : Kabupaten Karawang (PU, Pertanian Tanaman Pangan, Pariwisata, Kesehatan, Perindustrian) dan Kabupaten Bekasi (Kesehatan, Perindustrian, PU, Tata Kota, Pendapatan Daerah)
- e. Wilayah V, terdiri dari : Kabupaten Bandung (PU, Pengairan, Pariwisata, Peternakan, Perindustrian, P&K) dan Kotamadya Bandung (Perikanan, Pendapatan Daerah, PU, Pariwisata, P&K).

Analisa terhadap jawaban para responden, baik dari pihak aparat maupun masyarakat dilakukan melalui pembobotan pada setiap alternatif jawaban. Skor untuk dimensi kesederhanaan berkisar antara 4-20, dimensi kejelasan dan kepastian berkisar antara 12-60, dimensi keamanan berkisar antara 4-20, dimensi keterbukaan berkisar antara 24-120, dimensi efisiensi berkisar antara 8-40, dimensi ekonomis berkisar antara 12-60, dimensi keadilan berkisar antara 16-80, dimensi ketepatan waktu berkisar antara 4-20, dimensi wawasan berkisar antara 8-40, dimensi daya tanggap berkisar antara 4-20, dimensi komunikasi berkisar antara 8-40. Sedangkan dibobotkan dalam prosentase, berkisar antara 0-100%. Tetapi dari pihak konsumen, yang dalam hal ini digunakan sebagai pembanding, tidak semua dimensi diteliti, melainkan hanya lima indikator , yaitu kejelasan dan kepastian, ekonomis, keadilan, ketepatan waktu, wawasan

Hasil penelitian, baik dari pihak instansi, aparat maupun aparat maupun pihak konsumen adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan DT II Kabupaten Bandung; Dilihat dari indikator yang diteliti untuk pihak instansi maupun aparat, pada umumnya menunjukkan bobot yang hampir sama, yaitu untuk indikator kesederhanaan berkategori baik (83% dan 85%); kejelasan dan kepastian juga baik (75,2% dan 75%); keamanan 84% dan 81%; keterbukaan 71% dan 75%, efisiensi hanya sedikit diatas median

yaitu 66,2% dan 62%; begitu pula indikator ekonomis (64,5% dan 60,5%); dilihat dari segi keadilan dan ketepatan waktu, untuk pihak instansi lebih sedikit, yaitu 72,4% dan 81%; sedang pihak aparatur 80,7 dan 85,3%; indikator wawasan, keduanya rendah, yaitu 54,2% dan 47,5%; begitu pula daya tanggap hanya 67 dan 79%; dan yang paling rendah adalah komunikasi, hanya 34,8 dan 44,5%. Dilihat dari pihak konsumen, untuk lima indikator yang diteliti menunjukkan bahwa kejelasan dan kepastian 77%; ekonomis 71,8%; keadilan 64%; ketepatan waktu 61,8% dan wawasan 59%.

Dilihat dari data di atas, maka ada beberapa indikator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi dan aparat adalah indikator efisiensi; sedang yang menyangkut pihak ketiganya, yang perlu diperhatikan adalah perlu adanya kejelasan dan kepastian dalam pemberian layanan, serta peningkatan wawasan, komunikasi, dan daya tanggap.

2. Pelayanan Di Kabupaten DT II Bekasi; Dilihat dari indikator yang diteliti untuk pihak instansi dan aparat adalah untuk indikator kesederhanaan berkategori baik (86% dan 83%); kejelasan dan kepastian juga baik ( 86,8% dan 79,8%); keamanan lebih tinggi, yaitu 81% dan 86,5%; keterbukaan 76% dan 80%, efisiensi hanya sedikit diatas median yaitu 58,6% dan 62%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi hanya 49,6% dan aparat 81%); dilihat dari segi keadilan dan ketepatan waktu, untuk pihak instansi lebih banyak, yaitu 85% sedang pihak aparatur 81% indikator wawasan, keduanya rendah, yaitu 56,8% dan 46,5%; sedang daya tanggap hanya 84% dan 63%; dan yang paling dan sangat rendah adalah komunikasi, hanya 36,8 dan 31,7%. Dilihat dari pihak konsumen, untuk lima indikator yang diteliti menunjukkan bahwa kejelasan dan kepastian 77%; ekonomis 67,8%; keadilan 65,4%; ketepatan waktu 59% dan wawasan 62%.

Dilihat dari data di atas, maka ada beberapa indikator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi dan aparat adalah indikator efisiensi; sedang yang perlu ditingkatkan dari ketiga pihak menyangkut kejelasan dan kepastian dalam pemberian layanan, peningkatan wawasan, ketepatan waktu, komunikasi, dan daya tanggap.

3. Pelayanan di Kabupaten DT II Cirebon; Dilihat dari indikator yang diteliti di Kabupaten DT II Cirebon, untuk pihak instansi dan aparat adalah untuk indikator kesederhanaan berkategori tinggi (masing-masing 86%); kejelasan dan kepastian juga baik ( 87% dan 90,3%); keamanan 80% dan 85,5%; keterbukaan 84,8% dan 79,3%, efisiensi 87,6% dan 75,3%; Untuk indikator



ekonomis, pihak instansi 81,6% dan aparat lebih rendah, yaitu 68,3%); dilihat dari segi keadilan dan ketepatan waktu, untuk pihak instansi 64,4% sedang pihak aparatur 73,3% indikator wawasan, keduanya tidak tinggi, yaitu 65% dan 47,3%; daya tanggap juga hanya 78% dan 64,4%; dan yang paling dan sangat rendah adalah komunikasi, hanya 41,2% dan 35,3%.

Dilihat dari pihak konsumen, untuk lima indikator yang diteliti menunjukkan lebih rendah daripada pihak pertama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk indikator kejelasan dan kepastian 70%; ekonomis 68,4%; keadilan 65,4%; ketepatan waktu 60% dan wawasan 63%.

Dari data di atas beberapa indikator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi adalah ketepatan waktu dan ekonomis, dan aparat adalah indikator wawasan dan daya tanggap serta efisiensi; sedang yang perlu ditingkatkan dari ketiga pihak menyangkut peningkatan wawasan, ketepatan waktu, komunikasi, dan daya tanggap.

4. Pelayanan di Kabupaten DT II Majalengka; Di Kabupaten DT II Majalengka, indikator yang diteliti untuk pihak instansi dan aparat menunjukkan bahwa indikator kesederhanaan berkategori tinggi (masing-masing 84%); kejelasan dan kepastian juga baik (80,6% dan 90,3%); keamanan, hampir sama (85% dan 84,5%); keterbukaan 84,8% dan 79,3%, efisiensi 83,4% dan 75,3%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi 87,6% dan aparat lebih rendah, yaitu 69,3%); dilihat dari segi keadilan dan ketepatan waktu, instansi 74,6% sedang pihak aparatur 71,3%; untuk indikator wawasan, keduanya tidak tinggi, yaitu 55,8% dan 48,3%; daya tanggap juga hanya 72% dan 64%; dan komunikasi menunjukkan angka yang sangat rendah, hanya 32% dan 37,8%.

Dilihat dari pihak konsumen, untuk lima indikator yang diteliti walaupun secara keseluruhan menunjukkan lebih tinggi daripada median. Secara rinci, angka yang diperoleh adalah: untuk indikator kejelasan dan kepastian 78,8%; ekonomis 67,2%; keadilan 65,4%; ketepatan waktu 59,8% dan wawasan 63%.

Dilihat dari data di atas beberapa indikator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi adalah ketepatan waktu dan ekonomis, dan aparat adalah indikator wawasan dan daya tanggap serta efisiensi; sedang yang perlu ditingkatkan pada ketiga pihak menyangkut peningkatan wawasan, ketepatan waktu,



dan daya tanggap. Dari semua indicator penelitian, yang sangat perlu mendapat perhatian serius adalah faktor komunikasi.

5. Pelayanan di Kabupaten DT II Serang; Indicator yang diteliti di Kabupaten DT II Serang untuk pihak instansi dan aparat adalah untuk indicator kesederhanaan berkategori tinggi (masing-masing 88%); kejelasan dan kepastian juga baik ( 86,2% dan 88,5%); keamanan, hampir sama bernilai tinggi, yaitu 92% dan 93%; keterbukaan hampir sama 85,6% dan 85%, efisiensi 84,8% dan 77,5%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi 87,8% dan aparat lebih rendah, yaitu 68,7%); dilihat dari segi keadilan pada instansi 82% sedangkan aparat hanya 69% dan ketepatan waktu, instansi 85% sedang pihak aparatur 79%; untuk indicator wawasan, keduanya tidak tinggi, yaitu 77,8% dan 56,3%; daya tanggap pada instansi sangat rendah, hanya 43% dan aparat 63%; begitu pula indicator komunikasi menunjukkan angka 43% pada instansi dan berkategori cukup (63%) pada pihak aparat.

Dilihat dari pihak konsumen, untuk lima indicator yang diteliti walaupun secara keseluruhan hanya menunjukkan kategori cukup, yaitu untuk indicator kejelasan dan kepastian 70,8%; ekonomis 66,6%; keadilan 65%; ketepatan waktu 60% dan wawasan 63,4%. Dilihat dari data di atas beberapa indicator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi adalah ketepatan waktu dan ekonomis, dan aparat adalah indicator wawasan dan daya tanggap serta efisiensi; sedang yang perlu ditingkatkan.

Berdasarkan data di atas, dari ketiga pihak menyangkut peningkatan wawasan, ketepatan waktu, dan daya tanggap. Dari semua indicator penelitian, yang sangat perlu mendapat perhatian serius adalah faktor komunikasi.

6. Pelayanan di Kabupaten DT II Tangerang; Dilihat dari indicator yang diteliti untuk pihak instansi nilai yang didapat 82% dan aparat 81%; untuk indicator kejelasan dan kepastian hampir sama, yaitu 83 dan 83,5%; keamanan, sejajar, sama yaitu 82%; keterbukaan hampir sama 85% dan 84,8%, efisiensi 89% dan 77,8%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi 89% dan aparat lebih rendah, yaitu 70,7%); dilihat dari segi keadilan pada instansi 78,2% sedangkan aparat hanya 71% dan ketepatan waktu, instansi 85% sedang pihak aparatur 79,8%; untuk indicator wawasan, instansi bernilai 79,8% dan aparat 61,3%; daya tanggap pada instansi sangat rendah, hanya 45% dan aparat 63%; begitu pula indicator komunikasi menunjukkan angka 43% pada instansi dan berkategori cukup (63%) pada pihak aparat.

Dilihat dari pihak konsumen lima indikator yang diteliti hanya menunjukkan kategori cukup, yaitu untuk indikator kejelasan dan kepastian 68%; ekonomis 64,6%; keadilan 65%; ketepatan waktu 57,8% dan wawasan 63,4%. Jadi beberapa indikator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi adalah keadilan, daya tanggap, wawasan dan komunikasi. Pada pihak aparat menyangkut efisiensi, ekonomis, keadilan, ketepatan waktu, wawasan, daya tanggap dan komunikasi sedang dari pihak konsumen, semua indikator perlu ditingkatkan, walaupun tidak menunjukkan kurang.

7. Pelayanan di Kabupaten DT II Cianjur; Berdasarkan indikator yang diteliti untuk pihak instansi nilai yang didapat sama dengan aparat, yaitu 87,5%; untuk indikator kejelasan dan kepastian hampir sama, yaitu 83 dan 83,5%; keamanan, sejajar, sama yaitu 80%; keterbukaan hampir sama 81,3% dan 83,7%, efisiensi 82,3% dan 74,3%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi 84,7% dan aparat lebih rendah, yaitu 70,7%); dilihat dari segi keadilan pada instansi 77% sedangkan aparat hanya 71% dan ketepatan waktu, instansi 87,5% sedang pihak aparatur 79,8%; untuk indikator wawasan, instansi bernilai 54,8% dan aparat 61,3%; daya tanggap pada instansi sangat rendah, hanya 77, 5% dan aparat 63%; begitu pula indikator komunikasi menunjukkan angka yang sangat rendah pada keduanya, yaitu 38 dan 38,3%.

Dilihat dari pihak konsumen lima indikator yang diteliti hanya menunjukkan kategori cukup, yaitu untuk indikator kejelasan dan kepastian 70%; ekonomis 67,6%; keadilan 65%; ketepatan waktu 62% dan wawasan 61,2%. Dilihat dari data di atas beberapa indikator yang perlu diperhatikan dari pihak instansi adalah keadilan, daya tanggap, wawasan dan komunikasi. Pada pihak aparat menyangkut efisiensi, ekonomis, keadilan, ketepatan waktu, wawasan, daya tanggap dan komunikasi sedang dari pihak konsumen, semua indikator perlu ditingkatkan, walaupun tidak menunjukkan kurang.

8. Pelayanan di Kabupaten DTII Bogor; Di Kabupaten DTII Bogor, indikator kesederhanaan pada pihak instansi dan aparat mendapat nilai yang didapat sama, yaitu 83%; untuk indikator kejelasan dan kepastian, instansi yaitu 81,4 dan aparat 82,3%; keamanan, sejajar, yaitu 81%; keterbukaan instansi 82,2% dan aparat 83,7%, efisiensi pada instansi 87,4% dan aparat 78%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi 88,8% dan aparat lebih rendah, yaitu 72%); dilihat dari segi keadilan pada instansi keduanya lebih rendah, yaitu 72,2% dan aparat 74% dan ketepatan waktu, instansi lebih besar



(86%) dari pihak aparatur 79%; untuk indikator wawasan, instansi bernilai 60,4% dan aparat 61,3%; daya tanggap pada instansi sangat rendah, hanya 60% dan aparat 61,3%; begitu pula indikator komunikasi menunjukan angka yang sangat rendah pada keduanya, yaitu 36,4 dan 37%.

Dilihat dari pihak konsumen lima indikator yang diteliti hanya menunjukkan kategori cukup, yaitu untuk indikator kejelasan dan kepastian 72,6%; ekonomis 67,6%; keadilan 64,4%; ketepatan waktu 62% dan wawasan 63,4%. Dilihat dari data di atas beberapa indikator yang perlu diperhatikan pada kabupaten Dati II Bogor, untuk semua pihak menyangkut dari pihak instansi adalah keadilan, daya tanggap, wawasan dan komunikasi. Pada pihak aparat menyangkut efisiensi, ekonomis, keadilan, ketepatan waktu, wawasan, daya tanggap dan komunikasi sedang dari pihak konsumen, semua indikator perlu ditingkatkan, walaupun tidak menunjukan kurang. Dalam hal ini, selain komunikasi yang sangat perlu ditingkatkan, juga daya tanggap dari pihak instansi dan aparat. Hal ini berarti bahwa pihak-pihak tersebut harus lebih peka terhadap keluhan konsumen.

9. Pelayanan di Kotamadya Tk II Bandung; Dari indikator-indikator yang diteliti di Kotamadya Tk II Bandung, untuk pihak instansi nilai yang didapat sama dengan aparat, yaitu 87,5%; Pada indikator kejelasan dan kepastian hampir sama, yaitu 83 dan 83,5%; keamanan, sejajar, yaitu 80%; keterbukaan 81,3% pada instansi dan 83,7% pada aparat; efisiensi 82,3% pada instansi, sedang aparat lebih rendah, yaitu 74,3%; Untuk indikator ekonomis, pihak instansi 84,7% dan aparat juga lebih rendah, (70,7%); dilihat dari segi keadilan pada instansi 77% sedangkan aparat hanya 71% dan ketepatan waktu, instansi 87,5% dan pihak aparatur 79,8%; untuk indikator wawasan, instansi sangat rendah, 54,8% dan aparat 61,3%; daya tanggap pada instansi hanya 77, 5% dan aparat bernilai 63%; begitu pula indikator komunikasi menunjukan angka yang sangat rendah pada keduanya, yaitu 38 dan 38,3%

Dilihat dari pihak konsumen lima indikator yang diteliti hanya menunjukkan kategori cukup, yaitu untuk indikator kejelasan dan kepastian 69%; ekonomis 66,4%; keadilan 62%; ketepatan waktu 60,2% dan wawasan 62%. Dari kelima indikator pada pihak konsumen, yang hanya mendapat skor antara 60-69%, yang berarti cukup, maka hal-hal tersebut perlu lebih ditingkatkan lagi. Pada pihak aparat dan instansi selain komunikasi yang perlu ditingkatkan karena bernilai sangat rendah. Hal ini dapat dijadikan perhatian dalam membina hubungan melalui komunikasi dengan pihak lain, baik dengan kolega maupun



konsumen. Begitu pula indikator keterbukaan, keadilan, ketepatan waktu wawasan dan daya tanggap pada instansi serta efisiensi, ekonomis, wawasan dan daya tanggap pada pihak aparat masih perlu dibina secara intensif dalam meningkatkan pelayanan.

---

## **Penutup**

Secara umum, hasil penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa Pendayagunaan Aparatur Dinas Otonom Daerah Tingkat II Dalam Rangka Peningkatan Mutu Pelayanan Terhadap Masyarakat di Propinsi Jawa Barat masih perlu ditingkatkan dan disempurnakan sesuai tuntutan konsumen. Hasil penelitian menggambarkan bahwa masih ada hambatan, terutama dalam aspek komunikasi, daya tanggap, serta wawasan dari sector aparat. Sedang dari pihak konsumen adalah aspek ketepatan waktu dan wawasan. Secara rinci, hambatan-hambatan tersebut dapat dirinci sebagai berikut:

1. Dari sector Dinas/Instansi; Belum menyadari pentingnya pemahaman dan pengetahuan dibidang komunikasi. Dalam wawasan, masih kurang menyadari keinginan konsumen dalam hal pelayanan serta masih kurangnya daya tanggap terhadap konsumen
2. Sektor aparat; Kemampuan komunikasi masih kurang, dari segi wawasan cukup memadai (sedikit diatas skor rata-rata), namun masih banyak diperlukan peningkatan. Dilihat dari segi kemampuan dan daya tanggap juga masih menunjukkan kelemahan.
3. Sektor Konsumen/Masyarakat; Tanggapan dari pengguna jasa yang sangat dominan adalah masih dominan kekurangannya adalah ketepatan waktu pelayanan. Begitu pula dilihat dari segi wawasan karena masih banyak yang kurang memahami petunjuk, terutama yang berkaitan dengan standar kerja dan standar waktu pelayanan.

Atas dasar hasil penelitian tersebut, dalam hal pelaksanaan pelayanan pada Daerah dan instansi penelitian di atas masih perlu banyak peningkatan, baik pada pihak aparat maupun pengguna jasa. Pada pihak aparat masih perlu diupayakan peningkatan, baik pada segi komunikasi, wawasan, daya tanggap, juga pemahaman akan fungsi pelayanan. Hal ini dapat dilakukan dengan mengikutsertakan mereka pada diklat Manajemen Pelayanan Umum,

Achievement Motivation Training dan Budaya Kerja; serta penyusunan standar kerja yang jelas. Dari pihak pengguna jasa, perlu dilakukan sosialisasi tentang ketentuan pelayanan yang mereka inginkan, diantaranya meliputi kejelasan tentang syarat yang perlu dipenuhi, standar waktu pelayanan serta prosedur yang perlu ditempuh. Untuk haal ini perlu dilakukan sosialisasi kepada mereka

---

### ***Daftar Pustaka***

- Djumara, Nursyamsa, Menuju Format Baru Pelayanan Umum, Lembaga Administrasi Negara, 1994
- Hall, Richard H, Organization, Structure and Process, Third Edition, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall Inc, 1972.
- Harmon, Michael M, Maayer, Richard T., Orgaanization Theory for Public Administration, Boston, Mass: Little, Brown and Company, 1986.
- Hodgetts, Richard M., Management: Theory, Process and Practice, Third Edition, Holt-Saunders International Editions, 1982.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim, Perilaku Organisasi, Sinar Baru, Bandung, 1985.
- Lembaga Administrasi Negara, Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia, Haji Masaagung, Jakarta, 1993
- Manajemen Modern Menyongsong PJP II, Jakarta, 1993
- Litterer, Joseph A., The Analysis of Organizations, 2<sup>nd</sup> Edition, , New York, John Wiley & Sons, 1973.
- Mitzberg, H., The Structuring of Organizations, Englewood Cliffs, Clif, Prentice-Hall, 1979
- , Mitzberg on Management, The Free Press, 1989
- Pareek, Udai, Perilaku Organisasi, Pedoman kearah Pemahama Proses Komunikasi Antar Pribadi dan Motivasi Kerja, Pustaka Binaman Pressindo dan LPPM, Jakarta, 1991

Siagian, Sondang, Filsafat Administrasi, Haji Masagung, Jakarta, 1987

-----, Manajemen Sumberdaya Manusia, Bumi Aksara, Jakarta, 1992

Smelser, Neil, Toward a Theory of Modernization, PP 268-284 in Amitai Etzioni and Eva Etzioni (eds), Social Change, New York Basic Book, 1964.

Sugandha, Dann, Koordinasi Sebagai Pemersatu Gerak Dalam Proses Administrasi, Ilham Jaya, Bandung 1984.

Surya, Mohamad, Psikologi Manajemen, Ilham Jaya, Bandung, 1994.

Thompson, James D., Organization and Action, New York: Mc Graw Hill, 1967.

Tjokroamidjojo, Bintoro, Manajemen Pembangunan, Haji Masagung, Jakarta, 1987.

Weber, Max., "Essei in Sociology" by H. Gerth and C. Wright Mills. Copyright 1946 by Oxford University Press. Inc. renewed 1973 by Hans Gerth.

#### Dokumen-dokumen

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat. Eksemplar Lepas

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum

Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Karawang nomor 15 tahun 1991, tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Daerah Tingkat II Karawang

Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka nomor 14 tahun 1991, tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka

Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka nomor 2 tahun 1989, tentang Pembentukan Cabang Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka



- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Karawang nomor 18 tahun 1985, tentang Pembentukan Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kabupaten Daerah Tingkat II Serang
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka nomor 16 tahun 1995, tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka nomor 14 tahun 1995, tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Peternakan Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka nomor 28 tahun 1995, tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Kesehatan Masyarakat pada Dinas Kesehatan Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Majalengka nomor 12 tahun 1995, tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perikanan Kabupaten Daerah Tingkat II Cianjur
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang nomor 35 tahun 1995, tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tata Kota Kotamadya Daerah Tingkat II Tangerang
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang nomor 28 tahun 1995, tentang Dinas Bangunan Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang
- Peraturan Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang nomor 32 tahun 1995, tentang Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang
- Instruksi Presiden Nomor 04 Tahun 1969 tentang Pedoman Hubungan Kerja Antara Aparatur Pemerintah di Tingkat Pusat dan Daerah dalam Melaksanakan Pembangunan Nasional

## PENINGKATAN PELAYANAN KEBERSIHAN DI KAWASAN PERKOTAAN

(Penelitian Tahun 2001)

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan yang mampu memberikan kinerja pelayanan terbaik kepada masyarakat. Hasil penelitian membuktikan bahwa model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan mempengaruhi kinerja pelayanan kebersihan. Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa selama ini pelayanan kebersihan kawasan perkotaan ditangani dinas atau perusahaan daerah. Kalaupun ada bentuk lain, yaitu model amalgamasi (kerjasama kelembagaan), baru pada tahap persiapan dan belum dioperasionalkan secara optimal. Pengaruh yang nyata dalam hal ini adalah dalam hal SDM, sarana dan prasarana yang dimiliki, dana atau keuangan, dan yang paling penting adalah aspek regulasi dan proses pengambilan keputusan. Model kelembagaan pengelola yang ada saat ini ternyata relatif kaku dan masih diwarnai oleh budaya birokrasi yang tidak mendukung bagi peningkatan kinerja pelayanan. Disamping itu, organisasi pelayanan kebersihan yang ada dihadapkan kepada dua misi yang dilematis, yaitu di satu sisi harus memberikan kontribusi positif terhadap PAD dalam bentuk retribusi atau laba BUMD dan harus memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat, namun di sisi lain organisasi ini juga mengemban misi "politis birokrasi" yang menyebabkan organisasi ini tidak bekerja secara profesional. Atas dasar kategorisasi jenis-jenis layanan yang berhasil dirumuskan dalam penelitian ini, ternyata setiap kategori mempunyai prospek model pengelolaan yang berbeda-beda, mulai dari kelembagaan pemerintah, kerjasama pemerintah dengan swasta dan masyarakat, hingga privatisasi layanan. Penelitian ini juga merekomendasikan bentuk kelembagaan amalgamasi bagi pengelola kebersihan kawasan perkotaan.

## **Pendahuluan**

### **LATAR BELAKANG MASALAH**

Memasuki millenium III dewasa ini, tahapan pembangunan di kota-kota Indonesia secara umum telah berada pada tingkat yang sangat kompleks dengan segenap permasalahannya. Dalam kaitan ini, keberadaan kota-kota yang tumbuh pesat dan merupakan cikal bakal *metropole city* yang bercirikan *service city* menghadapi berbagai permasalahan pelayanan yang semakin rumit.

Dikaitkan dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, dapat dikatakan bahwa kota-kota (otonom) tersebut menghadapi tantangan yang semakin berat. Sebab kebijakan otonomi menghendaki daerah untuk mampu menyelesaikan setiap permasalahan yang timbul di daerah dengan kapasitas yang dimilikinya. Artinya Pemerintah Pusat sejauh mungkin akan menarik diri terhadap urusan-urusan lokal di daerah. Dengan demikian, tanpa persiapan yang matang dari seluruh jajaran pemerintah daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999 justru akan memperlebar kesenjangan pelayanan publik.

Kemungkinan munculnya kesenjangan pelayanan tersebut merupakan suatu ironi bagi jajaran aparaturnya pemerintah, terutama di daerah. Sebab, tugas dan fungsi utama pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Sayangnya kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan tugas dan fungsinya tadi sangat terbatas, baik dilihat dari segi kualitas sumber daya manusia, anggaran yang tersedia, dukungan teknologi dan sebagainya. Berbagai keterbatasan inilah yang menyebabkan munculnya kesenjangan pelayanan di maksud.

Dan salah satu kesenjangan pelayanan yang paling menonjol saat ini adalah pelayanan kebersihan. Hal ini terlihat dari berbagai fenomena umum yang secara kasar dapat diamati dengan kasat mata, misalnya kasus banyaknya pemukiman dan fasilitas sosial kumuh (pasar, taman kota, dan lain-lain); tidak terawatnya TPS (Tempat Pembuangan Sementara) dan TPA (Tempat Pembuangan Akhir) secara baik; fasilitas kendaraan pengangkut sampah yang tidak memadai; sungai-sungai yang berwarna hitam, mampat dan berbau; menumpuknya timbunan sampah rumah tangga dalam waktu



relatif lama (khususnya di TPS), udara yang kotor karena terkena polusi dari kendaraan dan pabrik-pabrik, dan sebagainya.

Mencermati permasalahan tersebut, saatnya bagi kita untuk memikirkan kembali strategi dan format baru pelayanan kota, khususnya pelayanan kebersihan kawasan perkotaan. Sebab, tanpa upaya untuk mendesain kembali kebijakan pelayanan umum, tidak mungkin kita dapat menjawab tuntutan masyarakat terhadap jasa pelayanan yang diberikan aparatur yang meningkat tajam. Dengan kata lain, tuntutan masyarakat hanya dapat dipenuhi apabila aparatur negara dapat mengikuti perkembangan masyarakat, serta memiliki kemampuan profesional yang tinggi. Dan untuk itu, maka terhadap aparatur pemerintah daerah harus dilaksanakan suatu upaya pemberdayaan (*empowering*).

Salah satu bentuk konkrit dari upaya pemberdayaan aparatur daerah sekaligus sebagai strategi peningkatan kualitas pelayanan adalah dengan melibatkan masyarakat dan pelaku bisnis dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik. Dengan demikian akan terjalin hubungan kemitraan dalam bentuk segitiga (*triangulasi*) yang harmonis antara pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat. Urgensi strategi ini sangat tinggi, mengingat sektor pemerintah selama ini sering dituding sebagai biangnya inefisiensi, dan sektor privat sering dianggap sebagai sektor yang mampu menciptakan efisiensi, sehingga gagasan privatisasi pun menjadi hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan penyediaan barang publik lainnya. Dengan kata lain, inefisiensi yang terjadi pada sektor pemerintah mendorong munculnya kembali gagasan privatisasi atau penyerahan kembali dominasi ekonomi kepada sektor privat melalui mekanisme pasar.

Atas dasar hal tersebut, maka model pengelolaan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan yang ada selama ini perlu dievaluasi kembali efektivitasnya dalam melakukan pelayanan kebersihan. Berbagai model pengelolaan yang ada, tentunya perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan beban kerja yang berkembang. Dan terakhir, sistem manajemen kebersihan kawasan perkotaan yang ditempuh selama ini juga perlu dilakukan pengkajian kembali guna mendesain kembali sistem manajemen yang terbaik.

## MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN

Atas dasar hal tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk memberi saran kepada pemerintah, terutama di daerah yang bercirikan perkotaan dalam merumuskan strategi yang paling tepat, efektif, efisien dan produktif dalam penyelenggaraan pelayanan kebersihan (atau persampahan) di wilayahnya.

Dalam konteks pelayanan kebersihan, secara ringkas dapat dijelaskan bahwa tujuan terpenting dari penyelenggaraan jenis pelayanan ini adalah: (1) Terwujudnya kenyamanan setiap warga masyarakat dalam melakukan aktivitas sosial ekonominya; (2) Terwujudnya estetika kota; (3) Tercapainya kepuasan penduduk secara optimal. Namun tujuan ini sangat bersifat utopis, yang sering kali sangat kontras dibandingkan kondisi empirisnya. Oleh karena itu, untuk menjamin agar tujuan ini dapat direalisasikan, diperlukan adanya suatu model pelayanan yang mampu memberikan pelayanan kebersihan di kawasan perkotaan dengan baik.

## KERANGKA PIKIR PENELITIAN

Dengan asumsi bahwa peningkatan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan dapat dilakukan melalui penataan kembali model pengelolaan pelayanan kebersihan, dan "model pengelolaan" dimaknai secara luas bukan model pengelolaan yang dilakukan oleh kelembagaan pemerintah saja, melainkan juga kelembagaan swasta dan masyarakat, maka ada 6 alternatif model pengelolaan pelayanan kebersihan yang dapat dipilih, yaitu:

1. *Penghapusan kelembagaan kebersihan kawasan perkotaan.* Artinya, baik kelembagaan maupun layanannya dihapuskan (ditiadakan). Alternatif ini bisa dipilih apabila masyarakat sudah tidak memerlukan lagi jenis layanan kebersihan perkotaan.
2. *Dikelola oleh Kelembagaan Swasta (Privatisasi);* Dalam hal ini privatisasi diartikan secara sempit yaitu pengalihan pengelolaan secara mutlak dari pemerintah kepada perusahaan swasta, baik untuk keseluruhan layanan yang selama ini diberikan oleh institusi pemerintah yang memberikan pelayanan kebersihan di kawasan perkotaan, ataupun hanya beberapa jenis layanan saja.



3. *Kelembagaan Sosial (Swadaya)*; Artinya, bahwa kebersihan kawasan perkotaan tidak lagi dikelola oleh pemerintah ataupun perusahaan swasta, melainkan secara swadaya dikelola sendiri oleh masyarakat, baik individual ataupun kolektif melalui organisasi sosial kemasyarakatan yang ada seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, atau yang lainnya. Demikian juga mengenai jenis layanan yang dikelolanya, bisa keseluruhan jenis layanan ataupun sebagian dari jenis layanan.
4. *Dikelola oleh Dua lembaga yaitu Pemerintah Daerah dan Perusahaan Swasta (Kemitraan)*; Sebenarnya dalam pengertian luas, privatisasi meliputi juga kemitraan. Namun, untuk keperluan kajian ini, kemitraan didefinisikan sebagai kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Perusahaan Swasta dalam menyediakan layanan kebersihan lingkungan, dengan masing-masing pihak mempunyai peran sama atau berbeda, berdasarkan perjanjian yang disepakati.
5. *Dikontrakkan kepada swasta*; Dalam hal ini penyelenggaraan layanan dilakukan oleh swasta dengan mendapatkan bayaran dari pemerintah daerah.
6. *Dikelola oleh lembaga yang ada saat ini*; Artinya, pengelola kebersihan kawasan perkotaan dilakukan oleh lembaga-lembaga yang ada dengan meningkatkan efisiensi. Ada dua alternatif untuk hal ini yaitu: *status-quo* (tidak ada perubahan kelembagaan sama sekali), atau kerjasama kelembagaan yang (*amalgamasi*).

Pemilihan model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan, dilakukan dengan pola pikir *Prior Option Riview (POR)*, sebagaimana akan dijelaskan. Ada tiga kriteria yang menjadi bahan pertimbangan dalam penetapan pilihan model pengelolaan ini yaitu kriteria internal organisasi, kriteria internal layanan, dan kriteria eksternal.

1. Kriteria internal organisasi, yaitu kriteria yang merupakan kondisi dan kemampuan kelembagaan pengelola kebersihan dan pemerintah daerah saat ini. Kriteria-kriteria ini meliputi: Kriteria kecukupan sumber daya manusia, kriteria Kecukupan sarana dan prasarana utama, serta kriteria kecukupan dana.
2. Kriteria internal layanan, yaitu kriteria-kriteria yang merufakan sifat dari layanan itu atau melekat pada layanan itu. Kategori ini meliputi: fungsi layanan, manfaat layanan, eksternalitas, rivalitas, divisibilitas,



dan eksklusivitas. Keberadaan kriteria ini akan bervariasi pada setiap kategori layanan.

3. Kriteria eksternal, yaitu kriteria-kriteria yang lebih melekat kepada aspek eksternal organisasi dan pemerintah daerah. Keberadaan kriteria ini juga akan bervariasi terhadap setiap kategori layanan.

## METODOLOGI PENELITIAN

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang digunakan ini adalah *metode deskriptif*, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas. Sedangkan tehnik analisis yang akan digunakan adalah tehnik analisis deskriptif untuk menggambarkan kecenderungan yang berlaku dalam setting penelitian ini. Sedangkan analisis mengenai prospek penataan model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan dilakukan dengan menggunakan instrumen kerangka logis "*Prior Option Review*" (POR).

Data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari 2 (dua) jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini adalah jawaban atau tanggapan dari para responden baik yang bersifat informasi, persepsi, opini maupun penilaian. Pengumpulan data primer ini akan dilakukan dengan metode wawancara langsung terhadap pejabat yang berwenang di instansi yang bersangkutan, menggunakan instrumen daftar pertanyaan (kuesioner) dengan atau tanpa panduan dari para peneliti.

Data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian ini antara lain mencakup informasi tentang dasar hukum dan peraturan perundang-undangan yang menetapkan keberfungsian penyelenggaraan pelayanan kebersihan oleh instansi pemerintah tertentu yang menyelenggarakan layanan ini di daerah, serta data-data kuantitatif yang terkait dengan SDM, sarana dan prasarana, keuangan, serta data-data lainnya. Data ini dikumpulkan dengan cara menyebarkan tabel isian sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Populasi penelitian ini adalah lembaga-lembaga pemerintahan yang secara fungsional menyelenggarakan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan. Karena berbagai keterbatasan yang ada, maka sampel penelitian ditetapkan institusi-institusi pengelola kebersihan kawasan perkotaan di daerah-daerah sebagai berikut: Bandung, Yogyakarta, Bogor, Malang, Medan, Denpasar, Banjarmasin, dan Batam.

---

## Hasil Penelitian

Berdasarkan elaborasi terhadap berbagai hasil kajian yang pernah dilakukan, dapat dikemukakan beberapa hal sebagai rangkuman yang terkait dengan kondisi dan permasalahan pelayanan kebersihan kawasan perkotaan saat ini sebagai berikut:

1. Secara umum layanan kebersihan lebih bersifat barang publik, sehingga minat swasta untuk terjun ke dalam usaha layanan ini relatif kurang;
2. Tidak ada perangsang dan pendorong untuk meningkatkan kinerja pelayanan pada umumnya, dan khususnya pelayanan kebersihan kawasan perkotaan. Oleh karena itu diperlukan instrumen, kelembagaan, dan mekanisme penilaian kinerja pelayanan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja pelayanan umum tersebut;
3. Struktur kelembagaan organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan di beberapa kota, cenderung terlalu *highly centralized*;
4. Terjadi ketidakseimbangan alokasi sumber daya pada setiap sub sistem, karena keterhambatan pada satu sub sistem berdampak pada sub sistem lainnya;
5. Rendahnya skill dan komitmen terhadap nilai bersama dalam organisasi;
6. Kurangnya dana, serta sarana dan prasarana;
7. Kurangnya kapasitas produksi, sehingga berada di bawah skala ekonomi. Dalam kasus tertentu luasnya jangkauan kontrol, akibat produksi di atas skala ekonomi menyebabkan inefisiensi dalam pemberian layanan;
8. Terdapat dualisme misi, yaitu misi pelayanan terhadap masyarakat (pelanggan) dan kontribusi terhadap PAD;
9. Penyelenggaraan layanan kebersihan kawasan perkotaan relatif boros sumber daya, yang disebabkan oleh sistem pengelolaan yang belum tepat;



10. Partisipasi masyarakat di beberapa daerah relatif baik;
11. Kemitraan merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kinerja layanan, namun ternyata masih didominasi oleh inisiatif pemerintah;
12. Kondisi birokrasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan belum terbiasa dengan persaingan dan orientasi pasar;
13. Layanan yang diberikan pemerintah mempunyai peluang untuk diswastakan, kontrak kerja, atau kemitraan, dengan magnitude yang berbeda-beda.

Selanjutnya, pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan yang selama ini diberikan oleh pemerintah daerah, yang operasionalisasinya dilakukan oleh berbagai organisasi yang berbeda-beda, diinterpretasi oleh daerah ternyata terbatas pada kebersihan dari sampah. Walaupun pemahaman mereka diperluas, maka pengembangan itu hanya pada batas konsepsi kebersihan dari sampah (sampah padat) dan limbah (limbah cair). Lebih khusus lagi, yang diinterpretasi limbah oleh beberapa kalangan, juga sering terbatas pada limbah cair yang berasal dari industri. Atas dasar pemahaman tersebut, fungsi pelayanan kebersihan kawasan perkotaan yang diberikan oleh daerah meliputi layanan-layanan yang relatif homogen dilakukan oleh setiap daerah, meliputi: Pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan, pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan kebersihan kawasan perkotaan.; Pemilahan sampah; Pengumpulan sampah; Pengangkutan sampah dari rumah ke TPS; Pengangkutan sampah dari TPS ke TPA; Pendaaur ulangan sampah; Pemusnahan sampah; Pembuatan kompos; Penyapuan jalan; Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah; Pemeliharaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah; Penyewaan kontainer; Pengolahan limbah; Pembersihan sungai; Pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah; Pengelolaan sarana dan prasarana pengelolaan limbah; Pembinaan teknis tentang IPAL; Penyedotan Tinja (Septick Tank); Penyewaan mobil toilet

Apabila layanan-layanan tersebut dikategorikan berdasarkan jenis produk layanannya, maka terdapat 4 kategori utama sebagai berikut: Pelayanan Kebijakan; Pelayanan Kebersihan dari sampah padat; Pelayanan Kebersihan dari Limbah Cair Industri; Pelayanan kebersihan dari Limbah Cair Manusia,

Sedangkan apabila dibagi berdasarkan sifatnya, maka jenis-jenis layanan tersebut dapat dikategorikan menjadi empat kategori juga, yaitu: Pertama, pelayanan kebijakan; Kedua, pelayanan substantif langsung, yaitu



layanan-layanan yang merupakan inti layanan (*core business*) organisasi, dan bersifat langsung berkenaan dengan kebersihan kota; Ketiga, pelayanan substantif tak langsung, yaitu layanan-layanan yang merupakan inti layanan (*core business*) organisasi, namun bersifat tidak langsung berkenaan dengan kebersihan kota; Keempat pelayanan fasilitatif, yaitu layanan-layanan yang merupakan turunan dari layanan substantif (*derived services*).

Secara umum, pelayanan kebersihan kawasan perkotaan mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi pengaturan, fungsi pelayanan, dan fungsi penerimaan. Di semua daerah penelitian, pemerintah daerah (dalam hal ini organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan) memahami pengelolaan kawasan kebersihan kawasan perkotaan merupakan suatu fungsi yang lebih bersifat pemberian layanan. Fungsi pelayanan diwujudkan dalam bentuk upaya yang terus dilakukan dalam pemberian layanan sekalipun *financial benefit* yang diperoleh institusi lebih rendah dibandingkan *financial cost*. Sementara itu, apabila dilihat secara parsial per bagian layanan, sebenarnya dapat dipilah menjadi beberapa kategori berdasarkan bobot fungsi (pelayanan, penerimaan, dan pengaturan) ini.

Meskipun sebagian besar layanan yang diberikan organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan lebih berbobot pelayanan, namun sebagai implikasi dari layanan yang diberikan, pihak pemberi layanan mendapatkan penerimaan. Berdasarkan pengalaman, penerimaan yang didapat, lebih rendah dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkannya, apalagi jika perhitungan biaya tidak hanya terbatas pada *explicit cost* melainkan juga *implicit cost*, seperti gaji pegawai. Penerimaan yang diperoleh oleh organisasi pengelola kebersihan berupa besarnya tarif retribusi yang dibayar oleh pelanggan dikalikan objek tarif itu. Selanjutnya, penerimaan tersebut, masuk kedalam APBD khususnya PAD dari pos laba BUMD (jika berbentuk PD), atau pendapatan dinas (jika berbentuk dinas).

Selanjutnya, sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang sangat penting dalam menentukan kinerja suatu organisasi, sebagaimana pula dalam organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan, baik dinas, perusahaan daerah, ataupun badan lain yang dibentuk secara khusus untuk menangani layanan ini. Hasil penelitian yang dilakukan di kota-kota sampel menunjukkan bahwa secara umum kondisi sumber daya manusia yang ada pada institusi-institusi ini, masih relatif kurang.

Atas dasar ilustrasi mengenai kondisi SDM di organisasi-organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan di daerah-daerah penelitian, maka secara umum dapat dipilah menjadi 3 kategori yaitu: *Kategori pertama*, organisasi yang mempunyai SDM, baik kualitas maupun kuantitasnya cukup memadai; *Kategori kedua*, organisasi yang mempunyai SDM, dilihat dari kuantitas cukup memadai sedangkan kualitas kurang; Dan *kategori ketiga*, organisasi pengelola kebersihan yang mempunyai SDM baik kualitas maupun kuantitasnya, kurang memadai.

Sarana dan prasarana merupakan sumber daya kedua yang sangat penting dalam pemberian pelayanan kebersihan kepada masyarakat. Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa secara umum kondisi sarana dan prasarana organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan saat ini relatif kurang memadai, selain ditunjukkan oleh data-data kuantitatif yang ada, juga diakui oleh pihak manajemen organisasi.

Sumber daya yang penting lainnya yang mutlak diperlukan oleh organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan adalah sumber dana. Secara umum, sumber dana yang dimiliki oleh semua organisasi, seperti diakui oleh pihak manajemen organisasi, masih relatif kurang memadai. Manajemen BPLHD Kota Bandung misalnya, merasakan bahwa jumlah dana yang dimiliki bila dibandingkan dengan tingkat pencemaran, kerusakan yang terjadi, untuk biaya pemulihan, kelestarian, perencanaan, pencegahan/pengendalian, pemantauan lingkungan selama ini, masih jauh dari memadai. Menurutnya, keadaan dana yang relatif kurang ini disebabkan antara lain oleh karena pemerintah belum begitu *concern* terhadap lingkungan.

Tarif yang dibayarkan oleh konsumen (masyarakat) merupakan salah satu sumber penerimaan organisasi pengelola kebersihan, baik itu Dinas, ataupun Perusahaan Daerah. Dari hasil penelitian yang dilakukan, sistem penetapan tarif yang diterapkan antar daerah ternyata berbeda-beda. Penetapan tarif oleh PD. Kebersihan Kota Bandung misalnya, dilakukan dengan mengkaitkannya dengan jumlah rekening listrik yang harus dibayar.

Di Bali, dengan adanya kerjasama pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan melalui SARBAGITA (Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan), maka terjadi pula perubahan sistem penetapan tarif terhadap masyarakat pelanggan. Sistem penetapan tarif oleh SARBAGITA



didasarkan kepada tarif dasar yang dihitung dari seluruh komponen biaya yang dikeluarkan untuk pengelolaan per meter kubik sampah.

Keuntungan dari pemberian layanan merupakan salah satu faktor yang akan menentukan format kelembagaan yang seharusnya dikembangkan pada masa yang akan datang. Apabila suatu jenis layanan lebih bersifat *cost center*, namun di sisi lain layanan tersebut mau tidak mau harus dilaksanakan karena merupakan kebutuhan publik, maka pemerintahlah yang harus melaksanakannya, dengan sebagian sumber pembiayaan berasal dari subsidi. Namun, jika suatu jenis layanan dapat memberikan keuntungan yang menjanjikan (*profitable*) maka besar peluang layanan tersebut untuk diserahkan kepada swasta.

Meskipun kondisi profitabilitas organisasi pengelola kebersihan saat ini (dinas, PD, atau kerjasama kelembagaan) tidak menggambarkan karakteristik layanan yang sebenarnya, tetapi lebih banyak disebabkan oleh faktor inefisiensi dan ketidakprofesionalan dalam pengelolaan, namun dalam hal-hal tertentu kondisi tersebut dapat dijadikan gambaran, paling tidak dalam konteks perbandingan antara suatu daerah dengan daerah lainnya.

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan di delapan wilayah perkotaan sebagai sampel penelitian, teridentifikasi 4 pola kelembagaan pengelola kebersihan yang ada saat ini, yaitu: Dinas Daerah, Perusahaan Daerah, dan Kerjasama Kelembagaan Antar Daerah dengan melibatkan pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Hasil analisis kriteria empirik seperti diuraikandi atas, secara ringkas dapat diuraikan sebagai berikut:

- Masyarakat masih membutuhkan semua jenis layanan yang diberikan oleh organisasi pengelola kebersihan saat ini, baik pelayanan kebijakan, substantif langsung, substantif tak langsung, maupun pelayanan fasilitatif.
- Hasil evaluasi terhadap semua jenis layanan yang diberikan organisasi pengelola kebersihan kota, secara umum memang terbagi tiga kategori berdasarkan dominasi fungsinya, yaitu layanan dengan dominasi fungsi pengaturan, dominasi fungsi penerimaan, dan dominasi fungsi pelayanan. Dari 19 jenis layanan yang berhasil diidentifikasi, 1 jenis layanan bersifat pengaturan, 5 jenis layanan lebih didominasi fungsi penerimaan, dan 13 jenis layanan lebih didominasi fungsi pelayanan.
- Secara umum, SDM yang dimiliki oleh organisasi pengelola kebersihan kota saat ini terdiri dari 3 kategori, yaitu: *Pertama*, organisasi yang



memiliki kecukupan SDM baik dalam kualitas maupun kuantitas. *Kedua*, organisasi yang memiliki SDM yang memadai dalam kuantitas namun kurang memadai dalam kualitas. *Ketiga*, organisasi yang memiliki SDM yang tidak memiliki kecukupan baik dalam kualitas maupun kuantitas.

- Sarana dan prasarana yang dimiliki secara umum masih sangat kurang, baik dalam jumlah maupun kualitas.
- Sumber dana yang dipergunakan oleh organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan, secara umum masih kurang, baik yang berasal dari APBD, maupun yang berasal dari keuntungan perusahaan (bagi PD).
- Secara umum *financial benefit* yang diperoleh oleh organisasi pengelola kebersihan relatif lebih kecil dibandingkan dengan *social benefit*-nya.
- Minat dan potensi swasta untuk bekerja sama dalam layanan-layanan tertentu, relatif memadai. Kerjasama yang diminati terutama kontrak kerja
- Partisipasi masyarakat dalam layanan-layanan tertentu juga relatif baik, terutama dalam bentuk kesediaan untuk membayar tarif, dan partisipasi aktif dalam layanan-layanan yang langsung berkenaan dengan masyarakat, seperti pemindahan sampah dari rumah ke TPS.

Penentuan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan didasarkan kepada beberapa kriteria. Ada 11 (sebelas) kriteria utama, yang terdiri dari 7 kriteria empirik dan 4 kriteria teoritik, yang digunakan dalam penelitian ini untuk 5 (lima) kemungkinan pilihan yang dapat diambil. Kesebelas kriteria utama tersebut adalah sebagai berikut:

Kriteria empirik, meliputi Kriteria kebutuhan masyarakat; Kriteria kecukupan sumber daya manusia yang dimiliki organisasi pengelola kebersihan saat ini; Kriteria kecukupan sarana dan prasarana utama yang dimiliki organisasi pelayanan saat ini; Kriteria kecukupan sumber dana; Kriteria fungsi layanan; Kriteria manfaat (benefit) atau keuntungan; Kriteria minat swasta dan/atau masyarakat; Kriteria partisipasi masyarakat;

Kriteria Teoritik, meliputi: Dampak atau eksternalitas dari layanan; Rivalitas; Apakah layanan yang diberikan mempunyai saingan dengan layanan lainnya, atau tidak; Divisibilitas; Apakah layanan tersebut bisa dibagi-bagi atau tidak; Excludable; Apakah jika seseorang mengkonsumsi layanan tersebut berarti orang lain tidak dapat mengkonsumsinya.

Atas dasar kriteria-kriteria tersebut, nampak bahwa secara umum format kelembagaan yang memungkinkan untuk dibentuk pada masa yang akan datang, dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, terdiri dari empat model:

- Model pengelolaan tetap oleh pemerintah, untuk jenis-jenis layanan yang bersifat pengaturan, tidak menjanjikan keuntungan, minat swasta kurang, dan tingkat partisipasi aktif masyarakat relatif kurang. Untuk jenis-jenis layanan yang tidak memungkinkan untuk di-swastakan, dimitrakan, ataupun dikontrak-kerjakan, langkah-langkah yang semestinya dilakukan oleh organisasi pengelola kebersihan saat ini adalah melakukan efisiensi dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, serta melakukan intensifikasi penerimaan dengan kompensasi peningkatan kualitas layanan. Apabila kembali kepada kategorisasi layanan, maka layanan-layanan yang cocok untuk model ini adalah *layanan kebijakan*, dan *layanan fasilitatif*.
- Model pengelolaan dilakukan oleh swasta (privatisasi), untuk jenis-jenis layanan yang *profitable*, dan terdapat minat swasta yang tinggi. Layanan yang memungkinkan untuk model ini adalah kategori *layanan substantif tak langsung* dan *sebagian layanan fasilitatif (seperti penyewaan sarana dan prasarana kebersihan)*.
- Model pengelolaan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan swasta (*kemitraan*), untuk jenis-jenis layanan yang tidak menjanjikan keuntungan, namun mutlak harus diselenggarakan. Layanan yang memungkinkan dikelola dengan model ini adalah *semua jenis layanan substantif langsung, layanan substantif tak langsung, dan sebagian layanan fasilitatif (seperti pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana utama)*. Dalam hal penyediaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kebersihan kota memerlukan biaya yang besar, serta sifat layanan ini lebih merupakan layanan turunan yang layanan utamanya memberikan eksternalitas yang tinggi, maka kemungkinan privatisasi sulit untuk diharapkan. Atas dasar ini, yang lebih memungkinkan adalah kemitraan antara pemerintah dengan swasta dalam penyediaan sebagian layanan fasilitatif (seperti pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana). Sementara itu, penyewaan sarana dan prasarana dapat sepenuhnya di-swastakan.

Dari beberapa jenis layanan yang diberikan juga terdapat layanan yang berpeluang untuk dikontrak kerjakan. Menurut pandangan pimpinan



instansi pengelola kebersihan saat ini, jenis-jenis layanan tersebut antara lain: Pelayanan penyapuan jalan dan sarana umum, dan pelayanan kebersihan tempat usaha seperti pertokoan, hotel, rumah makan, rumah sakit bioskop, dll.

- Model pengelolaan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan masyarakat (swadaya/kemitraan), yaitu untuk layanan-layanan yang tidak menjanjikan keuntungan, namun tingkat partisipasi masyarakat tinggi atau "diharapkan" tinggi. Layanan yang memungkinkan untuk model ini adalah *kategori layanan substantif langsung*.

Dari beberapa jenis layanan yang diberikan oleh instansi pengelola kebersihan selama ini, juga terdapat jenis-jenis layanan yang memungkinkan untuk dikerjasamakan atau *dimitrakan* dengan masyarakat atau diswadayakan. Berdasarkan persepsi pimpinan instansi pengelola kebersihan, jenis-jenis layanan tersebut antara lain: Pengangkutan sampah dari pemukiman ke TPS, dan pemanfaatan sampah organik

## Penutup

1. Sesuai dengan tujuan yang dikemukakan terdahulu, penelitian ini mencoba untuk memformulasikan model kelembagaan pengelola kebersihan kawasan perkotaan yang mampu meningkatkan kinerja pelayanan kebersihan. Oleh karena setiap jenis layanan yang diberikan mempunyai karakteristik yang berbeda, sehingga memungkinkan penanganan yang berbeda pula, maka sebelum menentukan format kelembagaan, terlebih dahulu dilakukan kategorisasi layanan yang diberikan. Dalam hal ini, penelitian berhasil melakukan kategorisasi layanan kebersihan kawasan perkotaan menjadi empat kategori, yaitu: Layanan kebijakan; Layanan substantif langsung; Layanan substantif tak langsung; Dan layanan fasilitatif (*derived service*).
2. Selanjutnya, penelitian dapat menyimpulkan bahwa model pengelolaan kebersihan kawasan perkotaan menentukan kinerja kebersihan kawasan perkotaan. Rendahnya kinerja kebersihan saat ini, antara lain disebabkan oleh model kelembagaan yang masih kaku dan terpaku kepada kelembagaan dinas. Kalaupun beberapa kota telah mengubahnya menjadi perusahaan daerah, namun karena belum



didukung oleh kebijakan dan kemampuan sumber daya yang ada, maka kinerjanya masih relatif rendah. Model kelembagaan dengan pola amalgamasi seperti yang akan diterapkan oleh Bali dan Yogyakarta, namkanya lebih memungkinkan untuk mendapatkan kinerja yang lebih baik, asalkan dibarengi dengan komitmen yang jelas dan tegas dari semua pihak, terutama organisasi-organisasi yang menjalin kerjasama itu.

3. Atas dasar kondisi kinerja pelayanan seperti tersebut, dan ditemukannya bahwa faktor kelembagaan menentukan kinerja yang ada, maka perlu dilakukan restrukturisasi kelembagaan kebersihan. Untuk itu, diperlukan kriteria-kriteria sebelum menentukan format kelembagaan yang perlu dikembangkan. Secara umum ada tiga kategori kriteria untuk ini, yaitu kriteria internal organisasi, kriteria internal layanan, dan kriteria eksternal. Kriteria internal organisasi meliputi: kecukupan SDM, kecukupan sarana dan prasarana utama, kecukupan dana. Kriteria internal layanan meliputi: eksternalitas, rivalitas, divisibilitas, dan eksklusifitas. Sedangkan kriteria eksternal meliputi: tingkat kebutuhan masyarakat, tingkat keuntungan, minat swasta, dan partisipasi masyarakat.
4. Dilihat dari kriteria internal organisasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa, organisasi pengelola kebersihan kawasan perkotaan saat ini, secara umum tidak memiliki SDM, sarana dan prasarana utama, serta dana yang memadai. Atas dasar hal ini, dilihat dari kriteria ini secara umum layanan kebersihan lebih memungkinkan untuk dimitrakan atau diswastakan.
5. Dilihat dari kriteria internal layanan, keempat kategori layanan mempunyai dampak eksternalitas, tingkat rivalitas, tingkat divisibilitas, dan tingkat eksklusivitas yang bervariasi. Atas dasar kriteria tersebut, secara umum, kategori layanan fasilitatif dan substantif tak langsung lebih memiliki tingkat *private goods* yang lebih tinggi dibandingkan dua kategori lainnya. Sementara itu, kategori layanan kebijakan mempunyai kriteria *public* atau *collective goods*. Dan kategori layanan substantif langsung lebih mempunyai karakter *public goods* atau *collective goods*. Atas dasar karakteristik ini, maka terdapat jenis layanan yang memungkinkan untuk diprivatkan, dikontrak kerjakan, diswadayakan, dan tetap oleh pemerintah.

6. Dilihat dari kriteria eksternal, secara umum semua jenis layanan yang selama ini diberikan oleh organisasi penyelenggara kebersihan kota masih diperlukan oleh masyarakat. Artinya, tidak mungkin layanan-layanan tersebut untuk dihapuskan. Terhadap layanan-layanan substantif tak langsung, fasilitatif, dan sebagian layanan substantif langsung minat swasta untuk bermitra relatif memadai. Sedangkan partisipasi aktif masyarakat yang cukup memadai terutama terhadap kategori layanan substantif langsung.
7. Dilihat dari sudut pelaksanaan / pemberian pelayanan, model-model alternatif kelembagaan tidak ada yang memberikan peran seimbang antara pemerintah (*government*), swasta (*private sector*), dan masyarakat (*household* atau *consumer*). Pembagian peran antara ketiga pihak dibatasi dalam fungsi-fungsi pengaturan, pelaksanaan, dan penyediaan / pembayaran ongkos pelayanan. Sebagai contoh, dalam bentuk *contract*, pemerintah berfungsi sebagai pengatur dan penyedia anggaran, sedangkan swasta berfungsi sebagai pelaksana. Sementara dalam bentuk *market*, masyarakat yang bertindak selaku pengatur dan penyedia anggaran, sedangkan swasta berfungsi sebagai pelaksana. Dalam pola-pola seperti itu, *fungsi dan mekanisme triangulasi* belum dapat diwujudkan secara optimal.

Atas dasar kesimpulan penelitian tersebut, beberapa model kelembagaan yang direkomendasikan untuk peningkatan layanan kebersihan, meliputi:

1. Pemerintah murni, untuk kategori layanan kebijakan.
2. Pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta, yang dapat dilakukan untuk kategori layanan fasilitatif dan layanan substantif langsung;
3. Pola kemitraan antara pemerintah dengan swadaya masyarakat, yang dapat dilakukan untuk sebagian kategori layanan substantif langsung.
4. Pola kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat, untuk sebagian kategori layanan substantif langsung, sebagian kategori layanan substantif tak langsung, dan sebagian layanan fasilitatif.

Untuk kelembagaan pemerintah, sesuai dengan kondisi daerah kota seperti saat ini, dapat direkomendasikan dua model kelembagaan, yaitu pola amalgamasi internal dan pola amalgamasi eksternal.



- a. Untuk model kelembagaan pemerintah dengan basis kemitraan antara organisasi pemerintah dalam satu wilayah (*partnership-based institution*), dapat direkomendasikan model kelembagaan dengan pola amalgamasi internal.

Pengertian amalgamasi disini dimaksudkan sebagai penggabungan atau integrasi beberapa unit organisasi kedalam satu wadah tertentu dalam rangka menyelenggarakan urusan yang sama atau sejenis. Integrasi tadi perlu dilakukan mengingat bahwa setiap unit organisasi memiliki kepentingan yang sama terhadap suatu urusan tertentu, atau memiliki tugas dan fungsi yang saling terkait satu dengan yang lain. Adapun yang dimaksud dengan amalgamasi internal adalah integrasi beberapa unit organisasi *di suatu daerah* dalam rangka menyelenggarakan urusan tertentu *di daerah tersebut*.

Sebagai contoh, untuk menyelenggarakan urusan perpajakan yang efektif, diperlukan keterlibatan beberapa instansi seperti Dinas PU Bina Marga, Dinas / Badan Pengelola Perpajakan, Dinas Pendapatan, Bagian Hukum, Bagian Organisasi, dan sebagainya dalam suatu wadah "Badan Pembina Perpajakan". Contoh kasus ini telah diterapkan di Kota Surabaya.

Mengambil analogi dari kasus tersebut, maka terhadap penyelenggaraan urusan kebersihan atau persampahan juga dapat diterapkan kebijakan yang sama. Artinya, perlu adanya suatu *organisasi publik non struktural* atau *semi private* yang bertugas memberikan jasa pelayanan secara tanggung renteng. Sistem kerja dengan prinsip tanggung renteng ini sangat krusial mengingat bahwa kinerja pelayanan tidak dapat dibangun oleh satu unit tertentu, melainkan sangat tergantung dari kinerja unit lainnya.

Dalam kasus pelayanan kebersihan, beberapa unit organisasi pemerintah yang dapat diintegrasikan kedalam "Badan Pengelola Persampahan Daerah" adalah Dinas PU Bina Marga / Cipta Karya, Dinas Kesehatan, Bapedalda, Dinas Tata Kota / Tata Ruang, dan Dinas Pendapatan. Integrasi unit-unit teknis ini juga mencakup peran sektor swasta dan masyarakat, yang secara bersama-sama mengelola masalah kebersihan sesuai dengan



fungsinya masing-masing. Dengan demikian, konsep amalgamasi internal ini hanya dapat diterapkan pada urusan-urusan yang menyangkut kepentingan masyarakat di daerah tertentu (tidak bersifat lintas daerah). Dalam kasus pelayanan kebersihan, dari proses pengumpulan hingga penimbunan dan daur ulang, semuanya dilakukan dalam lingkup satu daerah tanpa mengganggu "kedaulatan" daerah lain.

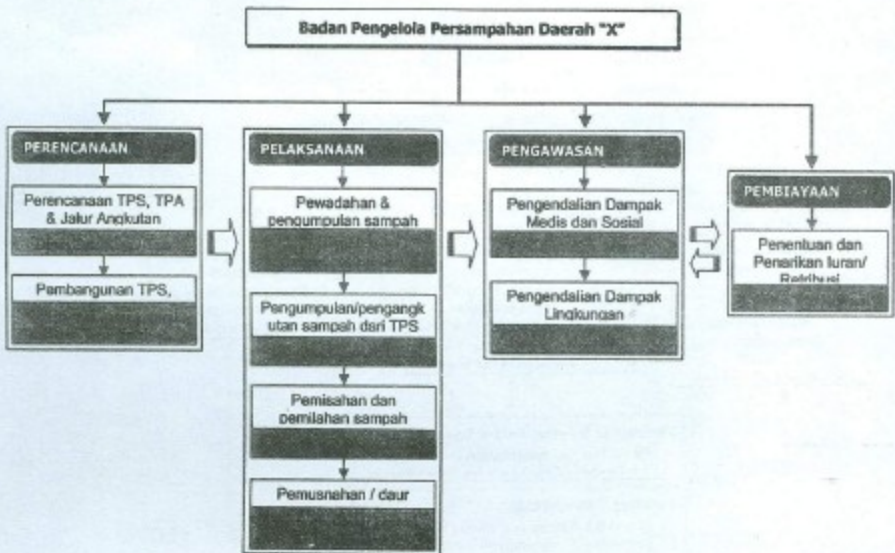
- b. Model kelembagaan pemerintah, atau kemitraan antar pemerintah daerah, baik dengan melibatkan swasta dan masyarakat, ataupun tanpa melibatkan swasta dan masyarakat, dapat direkomendasikan model kelembagaan dengan pola amalgamasi eksternal. Beberapa daerah yang telah menerapkan konsep ini antara lain *Kartomantul* (Yogyakarta, Sleman, Bantul), *Sarbagita* (Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan), atau *BKS Jabotabek* (Badan Kerjasama Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi). Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja dari pola seperti ini sepenuhnya tergantung kepada perjanjian antar pemerintah daerah yang berkepentingan (*Intergovernmental agreement*). Model amalgamasi eksternal biasanya diterapkan jika suatu daerah membutuhkan bantuan atau sarana tertentu dari daerah lain untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Sebagai contoh, DKI Jakarta sebagai penghasil sampah terbesar namun tidak memiliki lahan yang cukup untuk membuang sampah, membutuhkan kerjasama dengan Bekasi atau wilayah penyangga lainnya dalam penyediaan lahan TPA (Tempat Pembuangan Akhir). Sebaliknya, wilayah penyangga dapat menghasilkan penerimaan finansial dari DKI Jakarta sebagai kompensasi terhadap hak pembuangan sampah yang diberikan. Disamping itu, isi atau klausul perjanjian juga dapat didesain berdasarkan jenis-jenis layanan. Misalnya, DKI Jakarta berkewajiban melakukan pengumpulan dan pembuangan sampah baik di wilayah DKI Jakarta maupun Bekasi / wilayah penyangga, sedangkan Bekasi / wilayah penyangga menyediakan lahan. Pembiayaan terhadap pemberian layanan tersebut tetap dibebankan kepada masyarakat penghasil sampah dengan sistem subsidi silang dari pemerintah.

Dengan demikian, amalgamasi eksternal ini juga memiliki keuntungan yang sangat besar, dimana lembaga yang telah ada

dan dilibatkan atau lembaga yang belum ada kemudian sengaja dibentuk dalam rangka melaksanakan perjanjian antar daerah, memiliki jangkauan kerja seluas daerah-daerah yang melakukan perjanjian. Dengan kata lain, setiap daerah tidak perlu membentuk lembaga khusus serta menyediakan sarana khusus untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Sekali lagi, hal ini merupakan upaya mendongkrak efisiensi dan efektivitas layanan publik.

Dalam bentuk model, pola pikir amalgamasi eksternal dapat dilihat pada gambar 6.2.

Kedua pola kelembagaan diatas dapat disebut sebagai model kelembagaan yang berbasis kemitraan, mengingat bahwa tidak ada pelaku tunggal (*single fighter*) dalam penyelenggaraan jenis pelayanan umum tertentu. Dengan kata lain, selalu terdapat pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab (*distribution of authority and responsibility*) diantara pihak-pihak yang terlibat. Gambaran model kelembagaan diatas sekaligus mengisyarakan bahwa kebijakan pemberdayaan masyarakat tidak selamanya harus ditempuh dengan privatisasi / swastanisasi fungsi-fungsi publik.



**Gambar 6.1.**  
Pola Kelembagaan Pelayanan Kebersihan Dengan Model Amalgamasi Internal





Gambar 6.2.  
Pola Kelembagaan Pelayanan Kebersihan Dengan Model Amalgamasi Eksternal

## **Daftar Pustaka**

### **BUKU-BUKU**

- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report : The Africa Region Experience*; Capacity Building and Implementation Division Study Paper, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Civil Service College, *Prior Option Review (POR)*, Seminar Handouts, UK, 1998.
- Esman, Milton J., *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*, Oakwood Connecticut : kumarian Press, 1991;
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fittsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press

- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.
- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Recources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: *Reinventing Government*, New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;
- Sagala, Amir, *Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Efektifitas Pengelolaan Kebersihan di DKI Jakarta*, Tesis, Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1999.
- Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.
- Taufik, *Penanggulangan Limbah dan Sikap Masyarakat Dalam Kebersihan Lingkungan Rumah Tangga (Studi Kasus di Desa Borangan, Kecamatan Kota Kudus Propinsi Jawa Tengah*, Tesis, Pascasarjana UI, Jakarta, 1992.



- Yulianti, Nurul, *Penetapan dan Analisis Fungsi Biaya Jangka Pendek Pengelolaan Sampah Kabupaten Bandung Jawa Barat*, Tesis, Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia, Jakarta, 2000.
- Yunus, Muhammad, *Pelayanan Kebersihan Oleh Dinas Kebersihan Kotamadya DT.II Ujungpandang*, Tesis, Program Pascasarjana UI, Jakarta, 1998.
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.

## **DOKUMEN**

- Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 -2000.
- UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 6 tahun 1995 tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti.
- Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Wasbangpan Nomor 56/MK.WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai Aspirasi Reformasi.

## POLA PENILAIAN KINERJA PELAYANAN DINAS DAERAH KABUPATEN/KOTA

### Abstrak

*Permasalahan pokok yang melatarbelakangi penelitian ini pada hakekatnya adalah masih adanya kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang semakin tinggi di satu pihak, dengan kemampuan Dinas Daerah Tingkat II dalam memberikan pelayanan yang masih relatif rendah di pihak lain, yang antara lain disebabkan oleh tidak adanya kebijakan yang dapat merangsang Dinas Daerah Tingkat II untuk meningkatkan kinerja pelayanannya.*

*Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi atau merumuskan beberapa pokok pikiran tentang konsep pengembangan pola penilaian kerja pelayanan umum Dinas Daerah Tingkat II, yang meliputi tiga aspek, yaitu : 1) institusi penilai; 2) mekanisme atau prosedur penilaian; serta 3) kriteria, instrumen dan indikator kinerjanya (performance criterions). Dengan mencapai tujuan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penyusunan kebijaksanaan pemerintah – khususnya di bidang ketatalaksanaan – yang lebih sesuai dengan semangat reformasi.*

*Dalam hal ketiga aspek penilaian kinerja pelayanan tersebut, penelitian menghasilkan adanya enam alternatif institusi penilai, dua alternatif kelembagaan atau institusi, dua alternatif prosedur atau mekanismenya, serta empat alternatif kriteria atau instrumen pelayanan.*

*Kelembagaan penilai pelayanan merupakan salah satu aspek yang memerlukan waktu dan pemikiran yang cukup mendalam jika diinginkan membentuk lembaga penilai tersendiri yang mandiri. Untuk itu, dalam jangka pendek ini fungsi penilaian kinerja pelayanan*

dapat dititipkan pada instansi pengawasan yang telah ada, misalnya Inspektorat Wilayah/Daerah atau BPKP. Hal ini sekaligus sebagai langkah pemberdayaan institusi yang telah ada dan lebih efektif. Namun dalam jangka panjang tetap perlu dipikirkan pembentukan kelembagaan fungsional yang lebih profesional. Dalam hal ini, Lembaga Administrasi Negara dapat dipandang sebagai salah satu institusi fungsional, namun tetap dengan melibatkan unsur personalia dari institusi yang bersangkutan.

Sementara itu dalam aspek mekanisme, penilaian perlu dilakukan secara periodik (tahunan) oleh institusi fungsional yang meliputi dimensi input, proses, output maupun outcomes-nya. Pada dimensi input, proses, dan output, penilaian dilakukan terhadap dinas yang bersangkutan. Sedangkan penilaian terhadap outcome, berupa kepuasan konsumen dilakukan secara langsung oleh instansi fungsional penilai terhadap masyarakat konsumen pemakai barang/jasa yang dihasilkan oleh dinas yang bersangkutan.

Adapun dalam aspek kriteria ataupun instrumennya, penyusunan instrumen penilaian didasarkan kepada hasil modifikasi dari semua model yang diajukan. Berdasarkan hasil modifikasi tersebut, melahirkan instrumen penilaian yang berbeda sesuai dengan jenis dinas dan jenis pelayanan yang diberikan. Selanjutnya, berdasarkan variabel, indikator, serta proksi-proksi yang ada, kemudian dituangkan dalam beberapa formulir penilaian sebagai instrumen penilaian kinerja pelayanan Dinas Daerah Tingkat II.

## **Pendahuluan**

Pergeseran paradigma pembangunan, dari semula yang mengandalkan peran aktif pemerintah dengan mengharapkan partisipasi masyarakat. Kearah pembangunan yang bersumber dari, oleh dan untuk masyarakat melalui upaya-upaya pemberdayaan, sehingga masyarakat ikut serta dalam merumuskan perencanaan, ikut aktif dalam pelaksanaan, bahkan turut terlibat dalam melakukan kontrol pembangunan ini merupakan pertanda terjadinya perubahan paradigma pembangunan dari people oriented development.



Dalam konteks ini, fungsi pemerintah lebih dititik beratkan sebagai regulator dibanding implementator atau aktor pelayan. Sebagai imbangannya, pemerintah perlu memberdayakan kelompok masyarakat sendiri sebagai penyedia atau pelaksana jasa pelayanan umum. Dengan kata lain, tugas pemerintah adalah membantu masyarakat agar mampu membantu dirinya sendiri (*helping people to help themselves*). Inilah sesungguhnya yang dimaksud dengan prinsip *self-help* atau *steering rather than rowing*.

Menteri Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara (Wasbangpan) telah mengeluarkan surat Edaran Nomor : 56/MK. WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai dengan Situasi Reformasi, yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja aparatur negara dalam rangka mewujudkan aparatur yang bersih dan mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat serta mampu mendorong masyarakat berpartisipasi penuh dalam pembangunan, baik dibidang ekonomi, sosial budaya dan politik melalui kemampuan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan yang transparan.

Atas dasar latar belakang permasalahan tersebut, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut : "Adanya kesenjangan antara tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang semakin tinggi di satu pihak dengan kemampuan Dinas Daerah Tingkat II dalam memberikan pelayanan yang relatif masih rendah dilain pihak, yang antara lain disebabkan oleh tidak adanya kebijakan yang dapat merangsang Dinas Daerah Tingkat II untuk meningkatkan kinerja pelayanannya".

Dengan demikian, penelitian ini bertujuan untuk merumuskan pola kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian kinerja pelayanan umum yang dilakukan oleh Dinas Dati II. Sebagai bahan masukan bagi perumusan kebijakan tentang " Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Dinas Dati II ".

Adapun ruang lingkupnya, penelitian ini lebih bersifat spesifikasi dan penjabaran lebih lanjut dari hasil penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, dari aspek substansi, penelitian meliputi kegiatan sebagai berikut : (1) Analisis teoritis tentang pelayanan umum dan penukaran kinerjanya; (2) Analisis terhadap kebijakan pelayanan serta kebijakan penilaian kinerja pelayanan yang selama ini

berlaku; (3) Analisis terhadap kondisi, masalah, dan prospek pelayanan umum Dinas Dati II serta pengukuran kinerjanya yang selama ini dilakukan; (4) Kajian terhadap beberapa alternatif kelembangaan, mekanisme penilaian dan aspek instrumen penilaian.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Artinya bahwa data-data yang dikumpulkan dideskripsikan apa adanya tanpa melakukan generalisasi statistik terhadap keseluruhan populasi. Generalisasi statistik tidak dilakukan karena proses sampling yang dilakukan tidak secara random, namun secara metodologis dapat dipertanggung jawabkan. Namun demikian, generalisasi hasil penelitian dalam perumusan pola penilaian kinerja pelayanan umum, dilakukan dengan dukungan teori yang ada.

Sementara itu, dilihat dari pendekatannya penelitian ini bersifat longitudinal, artinya bahwa penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian sebelumnya Tahun Anggaran 1997/1998 tentang 'pola penilaian kinerja pelayanan umum aparat Dinas Dati II'. Selanjutnya, pada tahun Anggaran 1999/2000 juga akan dilakukan penelitian yang merupakan kelanjutan dari penelitian ini.

Populasi dalam penelitian ini seluruh aparatur Dinas Daerah Tingkat II. Sedangkan yang dijadikan sampel adalah semua Dinas Daerah tingkat II yang berada di empat kabupaten Daerah Tingkat II, yaitu Dinas Dati II di Kotamadya Daerah Tingkat II Bandung, Dinas Dati II Di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung, Dinas Dati II di Kodya Daerah Tingkat II Tangerang (semuanya di Dati I Jawa Barat), serta dinas Dati II di Kabupaten Daerah Tingkat II Gianyar (Propinsi Dati Bali).

Analisis dilakukan terhadap data-data primer dan skunder serta persepsi pakar dan pelaku pelayanan. Untuk itu teknik analisis yang digunakan meliputi:

1. Literatur study terhadap teori-teori yang pelayanan umum dan pengukuran kinerja pelayanan umum yang berkembang;
2. *Content analysis* mengenai kebijakan pelayanan umum dan pengukuran kinerja pelayanan umum.
3. *Descriptive analysis* terhadap situasi dan kondisi pelaksanaan pelayanan umum yang dilakukan selama ini



## PELAYANAN UMUM DAN PENGUKURAN KINERJA PELAYANAN UMUM

Sektor publik yang semula diandalkan dapat mengatasi kekurangan-kekurangan sektor private, ternyata banyak terdapat friksi dan pembiasan dalam aplikasinya, sehingga dalam kondisi yang kurang menyenangkan, sektor publik sering dituding sebagai biangnya inefisien. Kenyataan ini ditunjukkan dengan banyaknya kegagalan perusahaan negara yang mengalami kerugian dan tidak mampu bersaing dipasaran. Atas dasar ini, gagasan privatisasi pun muncul kembali, bahkan masalah privatisasi dan pelayan sektor publik pada dasa warsa terakhir ini telah menjadi tema kajian yang populer di hampir semua negara sebagai bagian utama program *Reinventing Government Management* (REGOM).

Konsekuensi dari semakin banyaknya barang/jasa swasta yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang/publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Hal ini sering dikatakan sebagai fenomena *government growth*. Pertumbuhan beban pemerintah ini akan semakin berlebihan bukan hanya karena berubahnya barang swasta menjadi barang publik saja, tetapi terutama juga bila pemerintah tidak secara selektif menentukan batas-batas pekerjaannya. Adakalanya barang atau jasa yang sebenarnya bercirikan barang atau jasa masing diproduksi atau disubsidi pemerintah.

Dalam bahasa Osborne dan Gaebler (1992) sasaran-sasaran ini bertumpu pada prinsip *customer-driven government*. Instrumennya adalah pembalikan mental model para birokrat dari keadaan lebih suka dilayani menuju pada lebih suka melayani. Yang pertama menempatkan pemimpin puncak birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga negara (*customer*) berada pada posisi terbawah. Sebaliknya yang kedua menempatkan warga negara (*customer*) berada pada puncak dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah. Sasaran akhir dari pengembangan organisasi ini tidak lain adalah dicapainya pelayanan terbaik kepada masyarakat.

Istilah "government" secara harfiah dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengarahan, pembinaan atau dalam bahasa Inggrisnya



adalah "guiding". *Governement* adalah suatu proses dalam mana suatu sistem sosial-ekonomi atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur, sebagaimana diungkapkan oleh Paquet (1994) : "It is the process through which a social-economy or any other complex organization is steered". Sedangkan Pinto (1994 : 8) mendefinisikan *government* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum, dan pengembangan ekonomi pada khususnya. Kajian tentang paradigma *government* dalam hubungan ini akan berarti suatu kegiatan untuk melihat perkembangan dan perubahan pola-pola pikir dan cara pandang, serta pemahaman kita tentang permasalahan yang dihadapi dalam proses pengaturan, pembinaan dan pengendalian kehidupan sosio-ekonomi masyarakat.

Dengan menggunakan istilah Oliver Williamson (1975, 1980, 1992) dan Barney and Oucki k(1986), Kristiadi (1997 : 19) mengemukakan bahwa *good government* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dicapai transaksi-transaksi dengan biaya transaksi paling rendah. Dengan demikian, dalam konteks globalisasi perekonomian, maka tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan daya saing nasional yang tangguh adalah bagaimana mewujudkan praktek administrasi publik, baik dalam skala makro maupun mikro yang menjamin transaksi berbiaya rendah (*economizing*).

Berikut ini adalah rincian dari keempat unsur utama yang dapat memberikan gambaran bagaimana seharusnya administrasi publik yang bercirikan *good government* tersebut.

1. Akuntabilitas
2. Transparansi
3. Keterbukaan
4. Aturan Hukum

Dalam hubungan itu, UNDP (Badan PBB untuk Program Pembangunan, 1996) merumuskan bahwa "Key Features" atau ciri-ciri pokok *good governance* adalah sebagai berikut :

- a. Bahwa legitimasi pemerintah diakui dan diterima secara umum oleh rakyatnya;
- b. Bahwa masyarakat memiliki kebebasan individu maupun kelompok untuk berserikat dan berpartisipasi dalam proses pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik;

- c. Bahwa kerangka landasan hukum telah terbentuk secara jelas dan diketahui, dipahami dan dihormati oleh seluruh lapisan masyarakat;
- d. Bahwa pemerintah memiliki akuntabilitas yang tinggi serta transparan dalam setiap tindakan dan kebijaksanaannya;
- e. Bahwa pemerintah selalu menyediakan informasi yang akurat bagi masyarakat untuk mengevaluasi jalannya pemerintahan.

Untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance*, pemerintah harus memiliki perilaku bertanggung jawab, sekaligus menciptakan mekanisme akuntabilitas maupun struktur kelembagaan bagi berkembangnya partisipasi masyarakat. Terlebih lagi jika diingat bahwa era globalisasi pada abad 21 yang dicirikan oleh kesepakatan internasional mengenai perdagangan bebas, maka perwujudan *good governance* – khususnya bagi Indonesia – menjadi mutlak untuk segera diimplementasikan.

Berkaitan dengan hak-hak yang melekat pada publik, Henry (dalam Ibrahim, 1997 : 18) mengemukakan :

1. *Public service* adalah pengertian yang ditujukan kepada suatu pelayanan terhadap kebutuhan yang bersifat umum dari masyarakat dan karena itu dapat dituntut agar dilaksanakan.
2. *Public utilities* adalah pelayanan atas komoditas dan jasa dengan mempergunakan sarana milik umum, yang dapat dilakukan oleh orang/badan keperdataan namun harus dengan pelayanan dengan tanpa diskriminasi.
3. *Public interest law (pro bono publico)* adalah dalam bentuk karya pekerjaan/pelayanan yang dilakukan karena belas kasihan demi kemanfaatan umum dan kebaikan umum.

Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa terdapat 3 (tiga) unsur dan satu syarat yang membentuk kepentingan umum yaitu: (1) adanya kepentingan; (2) kebutuhan bersama; (3) masyarakat, dengan syarat tidak bertentangan dengan norma/aturan.

Untuk mengetahui aspek-aspek mana yang harus menjadi prioritas dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan, maka diperlukan pengukuran terhadap kualitas dari pelayanan yang diberikannya, yang meliputi:



1. Tipe Pengukuran Kualitas Pelayanan
2. Langkah-langkah untuk Mengembangkan Ukuran Kualitas
3. Pengukuran Kualitas : Proses yang tidak Pernah Berakhir

---

## ***Hasil Penelitian***

# **ANALISIS KEBIJAKAN PELAYANAN UMUM DAN PENILAIAN KINERJA PELAYANAN UMUM**

Berbagai kebijakan yang mengatur tentang pelayanan, juga banyak digulirkan pemerintah. Diantara kebijakan yang menonjol adalah : Pertama, Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum; Kedua, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat; dan Ketiga, langkah strategis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam menindak lanjuti Keppres Nomor: 1 Tahun 1995, yaitu dengan mengeluarkan Keputusan Nomor: 6 Tahun 1995 Tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti. Penghargaan dimaksud adalah penghargaan yang diberikan kepada unit pelayanan terbaik.

Indikator-indikator pelayanan umum yang selama ini dijadikan indikator penilaian pelayanan sebagai syarat perolehan penghargaan Abdi Satya Bhakti, dalam Kepmenpan ini tertuang dalam bagian : "Tatalaksana Pelayanan Umum", yang meliputi 8 kriteria, yaitu : kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu. Sementara itu dalam penetapan kriteria "pelayanan yang baik" sebagai dasar pemberian penghargaan "Abdi Satya Bhakti" ditetapkan 9 kriteria, dengan menambahkan "kriteria kuantitatif" ke dalam 8 sendi tatalaksana pelayanan umum.

Penilaian dalam rangka pemberian penghargaan "Abdi Satya Bhakti" dilakukan oleh suatu Kepanitiaan, yang disebut "Panitia Penilai dan Panitia Penentu Akhir" yang beranggotakan personil-personil dari lingkungan eksekutif dan legislatif.



Memperhatikan keberadaan Tim Penilai dapat diidentifikasi beberapa kelemahan sebagai berikut :

1. Kepanitiaan bersifat temporer, sehingga sangat dimungkinkan tidak ada upaya-upaya yang optimal dalam melakukan penilaian.
2. Dalam melakukan penilaian, meskipun LSM dan media massa telah dilibatkan, namun konsumen sendiri sama sekali tidak diikutsertakan. YLKI tidak dapat dikatakan representatif bagi konsumen-konsumen instansi secara spesifik.
3. Wakil-wakil rakyat di DPR, meskipun ikut dilibatkan, namun hanya dalam proses penentuan keputusan akhir, sementara dalam menentukan "Panitia Penilai" serta dalam melakukan penilaiannya sama sekali tidak diikutsertakan. Hal ini memberikan kesan, bahwa keterlibatan DPR hanya sekedar formalitas saja.

Secara garis besar mekanisme penilaian tersebut dilakukan sebagai berikut :

1. Berdasarkan usulan dari masing-masing pimpinan instansi dari hasil penilaian serta pertimbangan Panitia Penilai Tingkat Nasional dan Panitia Penentu Tingkat Akhir (PANTUHIR) setiap tahun Menpan menetapkan unit-unit Penilaian Percontohan dengan keputusan Menpan.
2. Penetapan unit-unit pelayanan percontohan setiap tahun didasarkan atas keputusan rapat panitia penentu tingkat akhir yang dibentuk dengan keputusan Menpan.
3. Bagi unit-unit pelayanan yang ditetapkan sebagai unit pelayanan percontohan diberikan penghargaan.
4. Bagi unit-unit pelayanan percontohan yang berhasil mempertahankan predikat sebagai unit pelayanan percontohan selama 5 tahun berturut-turut akan diberikan penghargaan pula.
5. Penghargaan tersebut diserahkan Presiden RI dalam suatu upacara di Istana Negara.

## JENIS-JENIS PELAYANAN UMUM SAAT INI

Dinas / Instansi	Jenis Pelayanan Jasa	Rincian Pelayanan Jasa
DKP	Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyuluhan kebersihan</li> <li>• Konsultasi pengelolaan sampah dan taman</li> </ul>
	Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyapuan &amp; pengangkutan sampah</li> <li>• Penyemprotan lalat</li> <li>• Penataan TPA</li> <li>• Penyiapan TPS</li> <li>• Penataan taman kota</li> <li>• Penyiraman taman kota</li> </ul>
Dinas Pertanian Tanaman Pangan	Administratif Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan rekomendasi</li> <li>• Memberikan konsultasi kepada Petani mengenai usaha tani</li> </ul>
	Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demonstrasi</li> <li>• Pemutaran film</li> <li>• Penyelenggaraan kursus</li> <li>• Bantuan fisik</li> </ul>
Dinas Pendidikan Dasar	Administratif & Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melanjutkan usul kenaikan pangkat</li> <li>• Pembuatan SPTKG</li> <li>• Pemberian ijin cuti</li> <li>• Penataran/Pengarahan</li> </ul>
Dinas LLAJ	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ijin trayek angkutan pedesaan</li> <li>• Perpanjangan ijin trayek</li> <li>• Ijin usaha angkutan</li> </ul>
DPU	Administratif Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerbitan IMB</li> <li>• Teknik bangunan</li> </ul>
	Penyewaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operasi dan pemeliharaan jaringan jalan</li> <li>• Walles</li> </ul>
Dinas Pendapatan	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perubahan nomor SPT</li> </ul>
Dinas Perhutanan & Kons. Tanah	Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyuluhan</li> </ul>

Dinas Perkebunan	Konsultatif Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembinaan dan penyuluhan</li> <li>• Penyaluran sarana produksi</li> <li>• Pengadaan bibit / benih</li> </ul>
Dinas Kesehatan	Administratif  Konsultatif  Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surat keterangan sehat</li> <li>• Perijinan</li> <li>• Visum et repertum</li> <li>• Surat keterangan laboratorium</li> <li>• Konsultasi gizi</li> <li>• Konsultasi tumbuh kembang</li> <li>• Konsultasi penyakit</li> <li>• Pengobatan dasar</li> <li>• Rujukan</li> <li>• Pemeriksaan laboratorium</li> <li>• Tindakan medis</li> </ul>
Dinas Pariwisata	Administratif  Konsultatif  Teknis  Penyewaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekomendasi ijin prinsip, pendirian hotel/rumah makan/angkutan wisata</li> <li>• Ijin usaha rekreasi dan hiburan umum</li> <li>• Konsultasi perijinan pariwisata</li> <li>• Penyuluhan sadar wisata</li> <li>• Peningkatan kualitas &amp; kuantitas objek wisata</li> <li>• Pertunjukan kesenian bulan purnama</li> <li>• Promosi objek wisata</li> <li>• Sewa stage Barong</li> </ul>
Kantor Catatan Sipil	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akta kelahiran, Akta perkawinan, Akta perceraian, Akta pengangkatan anak, Akta pengesahan anak, Akta kematian</li> </ul>



Kandep Perindag	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanda Daftar Industri (TDI)</li> </ul>
	Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)</li> </ul>
	Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyuluhan dan pelayanan informasi</li> <li>• Bimbingan teknis produksi/ desain</li> </ul>
Kantor Pertanahan	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sertifikat hak atas tanah</li> <li>• Konversi</li> <li>• Pengawasan/pengakuan hak</li> <li>• Peralihan hak</li> <li>• Hak tanggungan</li> <li>• Pemberian hak</li> <li>• Keterangan pendaftaran tanah</li> <li>• Informasi pertanahan</li> <li>• Pengukuran bidang tanah</li> </ul>
	Konsultatif	
	Teknis	
Kandep P dan K	Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembuatan PAK guru</li> <li>• Pengesahan STTB</li> </ul>
	Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendataan benda cagar budaya</li> <li>• Pendidikan dan pengajaran seni dan budaya</li> </ul>

## PERSPEKTIF PELAYANAN UMUM MASA YANG AKAN DATANG DAN UPAYA ANTISIPASINYA

1. Reformasi Dalam Bidang Kelembagaan; Dalam pelembagaan pelayanan umum perlu memperhatikan semangat *reinventing government* yang antara lain menekankan perlunya organisasi birokrasi yang *" a smaller, better, faster and cheaper government "*. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi sifat birokrasi yang lamban dan terpusat, serta inefisien. Oleh karena itu, beberapa paradigma yang dikemukakan David Osborne dan Ted Gaebler menyangkut hal-hal sebagai berikut :

- Pemerintahan yang berorientasi pada hasil.
  - Pemerintahan yang mengutamakan persaingan dalam pemberian pelayanan kepada publik.
  - Pemerintahan yang digerakkan oleh misi organisasi dari pada peraturan tanpa harus melakukan penyimpangan terhadap peraturan yang bersangkutan.
  - Pemerintahan yang melakukan desentralisasi wewenang kepada unit kerja organisasi atau pejabat di bawah secara penuh.
  - Pemerintah yang antisipatif.
2. Reformasi Ketatalaksanaan; Perlu dilakukan usaha untuk memisahkan peran pemerintah sebagai negara dan peran sebagai produsen beberapa barang dan jasa untuk kepentingan masyarakat, atau dengan kata lain memisahkan peran pemerintah dan peran swasta. Hal itu berarti perlu dilakukan usaha pemberdayaan masyarakat untuk memproduksi barang dan jasa yang diperlukan oleh masyarakat itu sendiri atau dengan kata lain diperlukan privatisasi baik untuk penghasil serta pengatur penyediaan barang dan jasa.
  3. Reformasi Sumber Daya Manusia; Dalam era globalisasi, perubahan ekonomi dunia, dan persaingan yang semakin tinggi ini, dimana perkembangan teknologi yang begitu cepat, mengakibatkan peran tenaga kerja kasar (*blue color labour*) semakin berkurang.
  4. Inovasi dan Efisiensi Birokrasi; Inovasi pembentukan lembaga pelayanan kini perlu dikembangkan lagi dengan penemuan-penemuan baru dalam praktek manajemen pemerintahan di daerah. Salah satu peluang yang dapat dikembangkan dalam hal ini adalah penyediaan jasa-jasa pelayanan kedalam beberapa alternatif kualitas. Jenis pelayanan yang secara kualitatif lebih baik dapat dikenakan biaya yang agak mahal, sementara jasa pelayanan yang standar dikenakan biaya atau tarif yang standar pula.
  5. Pelayanan Umum Dalam Perspektif Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II; Dalam perspektif kedepan tentang pemberian otonomi luas kepada Daerah Tingkat II, keberadaan lembaga pelayanan satu atap ini akan dapat disejajarkan struktur

maupun fungsinya dengan unit pelaksanaan pemerintahan daerah yang lain, yakni Dinas Daerah.

6. Visi, Misi dan Tujuan Pelayanan serta Manajemen Kinerjanya Pada Masa Mendatang; Visi pembangunan nasional yang memayungi keseluruhan kebijakan publik. Dengan pemikiran analisis jalur, tujuan pertama sampai ketiga sesungguhnya akan bermuara kepada tercapainya tujuan keempat. Dengan kata lain, cita-cita masyarakat madani memerlukan tiga macam prasyarat, yaitu : adanya stabilitas ekonomi, pengakuan terhadap prinsip kedaulatan rakyat, serta penegakan hukum yang tegas dan konsisten.

---

## **Penutup**

Khusus dalam aspek pelayanan umum, peningkatan kemampuan SDM masyarakat merupakan wujud konkrit dari strategi *institutional local strengthening* dalam rangka meringankan beban pemerintah yang semakin kompleks. Dan mengingat kompleksnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah Tingkat II, serta kecenderungan terjadinya peningkatan tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan, maka menjadi suatu keharusan instansi pemerintah termasuk Dinas-dinas Daerah Tingkat II untuk berupaya terus meningkatkan kualitas pelayanannya.

Sementara itu, sistem penilaian kinerja pelayanan yang ada saat ini (kalau dianggap ada) masih belum memadai, sehingga belum mampu memacu dinas-dinas Dati II untuk meningkatkan kinerjanya. Untuk itu, semua pihak yang mempunyai kompetensi dalam perumusan kebijakan tentang pelayanan ini, atau pun target group dari kebijakan yang mungkin muncul berkenaan dengan permasalahan ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi positif bagi "Pengembangan Kebijakan Penilaian Kinerja Pelayanan Umum", khususnya pelayanan yang diberikan oleh Dinas Dati II.

Beberapa alternatif yang diajukan dan analisis kelebihan dan kekurangan terhadap alternatif tersebut, sehingga diajukan satu sistem penilaian kinerja yang meliputi kelembagaan, mekanisme, dan instrumen penilaian, diharapkan dapat menjadi masukan bagi perumusan kebijakan tentang penilaian kinerja pelayanan, sehingga mampu meningkatkan kualitas pelayanan umum, yang pada ujungnya



diharapkan konsumen mendapatkan kepuasan yang optimal dari pelayanan yang diberikan Dinas Dati II. Sistem penilaian ini juga diharapkan bersifat aplikatif, akomodatif, aspiratif, dan efektif dalam memacu kinerja pelayanan Dinas Dati II.

## **Daftar Pustaka**

### **BUKU-BUKU**

- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fittsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice-Hall Inc.
- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Resources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Clifts.
- Mc.Kevit, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992 : *Reinventing Governement*, New York : Addison Wesley Publishing Company.
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.

### **DOKUMEN:**

- Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1993.
- UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 6 tahun 1995 tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti.

Surat Edaran Menteri Koordinator "Bidang Wasbangpan Nomor 56/MK. WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai Aspirasi Reformasi.





## PENATAAN KEBIJAKAN TRANSPORTASI PERKOTAAN

(Penelitian Tahun 2001)

### Abstrak

*Kemacetan lalu lintas di perkotaan merupakan kenyataan yang dapat disaksikan sehari-hari. Kondisi tersebut merupakan hasil interaksi dari berbagai elemen yang bersifat multidimensional. Atas dasar hal tersebut peneliti ini bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan mendasar atas dasar pola pikir kesisteman itu, serta memberikan rekomendasi bagi penataan kebijakan dalam Sistem Transportasi Perkotaan.*

*Eksplorasi permasalahan dengan pola pikir kesisteman sebagai dasar formulasi kebijakan, digunakan sebagai metode dalam penelitian ini. Sementara itu, dilihat dari lokasinya, penelitian ini bersifat kasus dengan mengambil Kota Semarang dan Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian. Adapun kontributor yang memberikan pendapatnya terdiri dari kepala instansi di Daerah yang terkait dengan kebijakan transportasi perkotaan, yang meliputi Kepala Dinas LLAJ, Perparkiran, BAPPEDA, Tata Kota dan Tata Ruang, PU Bina Marga, dan masyarakat yang diwakili oleh ORGANDA.*

*Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari 6 sub sistem yang ada dalam Sistem Transportasi Perkotaan, tiga sub sistem diantaranya merupakan yang dominan dalam melahirkan kondisi transportasi perkotaan seperti saat ini. Ketiga sub sistem ini adalah Sub Sistem Jaringan, Suib Sistem Pergerakan, dan Sub Sistem Kegiatan. Selanjutnya, pengaturan lalu lintas, keberadaan terminal, kondisi fisik jalan, fasilitas parkir, dan keberadaan rambu lalu lintas merupakan elemen-elemen yang mempunyai pengaruh besar dalam Sub Sistem Jaringan. Keberadaan angkutan umum,*

perilaku pengemudi, perilaku pengusaha angkutan, dan kecepatan berkendara merupakan elemen-elemen yang paling besar pengaruhnya dalam Sub Sistem Pergerakan. Sementara itu, dalam Sub Sistem Kegiatan, elemen-elemen yang dominan pengaruhnya terdiri dari keberadaan lokasi industri dan perdagangan, urbanisasi dan kepadatan penduduk, keberadaan sektor informal seperti pedagang kaki lima, serta tingkat variasi aktivitas penduduk perkotaan yang sangat tinggi.

Atas dasar hal tersebut, kebijakan dalam Bidang Transportasi Perkotaan, perlu dirumuskan untuk mengatasi berbagai permasalahan mendasar tersebut. Instrumen yang dapat digunakan oleh Pemerintah adalah perubahan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan prioritas dalam pemecahan masalah ini. Penanganan terhadap permasalahan yang berkaitan dengan setiap sub sistem tersebut, bukan hanya merupakan kewenangan Pemerintah Kota, tetapi juga kewenangan Pusat dan Propinsi. Dengan demikian, selain Perda Kota, Perda Propinsi dan UU serta PP yang terkait dengan hal ini harus ditinjau kembali.

Dalam hal kelembagaan perlu dibentuk instansi yang mengkoordinasikan berbagai kebijakan dan melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan tersebut, serta memantau secara intensi realitas transportasi perkotaan, sebagai bahan masukan kepada Pemerintah, Propinsi, ataupun Pemerintah Daerah. Sebagai alternatif, pembentukan Dewan Transportasi Perkotaan atau Forum Komunikasi Transportasi Kota dapat difikirkan pembentukannya.

## Pendahuluan

### LATAR BELAKANG MASALAH

Perkembangan penduduk, pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial budaya masyarakat, serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin cepat, telah menyebabkan makin tinggi dan bervariasi aktivitas, mobilitas, dan pergerakan penduduk perkotaan. Lebih lanjut, keadaan ini mendorong meningkatnya kebutuhan akan transportasi perkotaan. Kebutuhan akan hal ini pada dasarnya bermuara pada kalkulasi



perbandingan antara kebutuhan dimaksud dengan ketersediaan sarana dan prasarana transportasi itu sendiri. Di sinilah pangkal permasalahan munculnya permasalahan transportasi perkotaan, yaitu di satu sisi faktor-faktor kebutuhan (*demand side*) terus meningkat, namun di sisi lain kondisi sarana dan prasarana serta perangkat lainnya (*supply side*) tidak menunjang. Akhirnya, muncul ketidakseimbangan (*inequilibrium*) dalam sistem transportasi perkotaan.

Tuntutan akan transportasi perkotaan, telah menurunkan permintaan lanjutan (*derived demand*) terhadap peran dan fungsi pemerintah dan secara spesifik terhadap organisasi pemerintah yang terlibat di dalamnya, sebagai penentu kebijakan yang dapat memberikan rangsangan (*stimulus*) dan dorongan (*motivation*) kepada semua komponen yang terlibat dalam sistem transportasi perkotaan. Dalam konteks ini, pemerintah sebagai pemegang kebijakan harus mengarahkan peran dan fungsinya kepada tuntutan masyarakat tersebut (*market oriented*) sebagai orientasi dan tujuan utamanya. Melalui prinsip ini, orientasi dan tujuan utama dari setiap pelayanan masyarakat adalah terpenuhinya kepuasan masyarakat sebagai pemakai dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (Osborne dan Gaebler, 1992).

Prinsip ini akan menjadi sangat penting sejalan dengan kompleksitas kebutuhan masyarakat yang justru seringkali percepatannya tidak mampu terikuti oleh organisasi pemerintahan. Maka untuk itu dalam mencapai tujuan tersebut, organisasi pemerintahan, hendaknya mengembangkan prinsip *catalitic government*, yang mengandung pengertian bahwa aparat pemerintah harus lebih menekankan pada fungsi pengatur (*steering*) dari pada fungsi pengelola (*rowing*) dalam memenuhi kebutuhan tersebut. Dalam kaitan ini, peningkatan peran dan fungsi pemerintah, tidak mesti diartikan sebagai operasional langsung (*direct operation*), tetapi lebih diorientasikan kepada aspek pengaturan, percepatan, pemberian dorongan dan rangsangan, serta pembinaan.

Dalam kaitan ini, apabila meningkatnya kebutuhan sarana dan prasarana transportasi tidak didukung oleh penyediaan kapasitas yang memadai, maka pada giliran berikutnya mendorong sejumlah masalah seperti kondisi saat ini; sering terjadinya kemacetan lalu lintas, keamanan di jalan dan di dalam kendaraan kurang terjamin, kenyamanan penumpang kurang, terminal dan tempat parkir semrawut, tempat pemberhentian tidak diindahkan, ketentuan-ketentuan dan rambu-rambu lalu lintas kurang



dihiraukan, ijin trayek yang tidak jelas, sanksi terhadap pelanggar tidak tegas, kurang meratanya pendistribusian rute angkutan, dan sebagainya.

Disamping permasalahan yang telah teridentifikasi itu, kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mengatur sektor di atas, yaitu tentang angkutan, pada saat ini masih dilaksanakan oleh beberapa lembaga. Izin trayek dilakukan oleh Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan; Penggunaan dan pengaturan jalan, dilakukan oleh Kepolisian, Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Lalu Lintas Angkutan Jalan; Rencana tata ruang kota, dilakukan oleh Bappeda. Dan banyak lagi permasalahan lain yang tidak kalah pentingnya dalam menciptakan iklim transportasi di perkotaan.

Lalu, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang didalamnya menekankan tentang otonomi pada pemerintahan Kota dan Kabupaten, maka perlu segera dilakukan pembenahan tentang kebijaksanaan disegala bidang, diantaranya adalah tentang angkutan perkotaan, baik yang menyangkut aspek kebijakan, kelembagaan maupun manajemen/penataan dan pengelolaan transportasi perkotaan.

## **TUJUAN PENELITIAN**

Atas dasar latar belakang permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: Pertama, mengidentifikasi permasalahan utama dalam Bidang Transportasi Perkotaan, serta menentukan keterkaitan antar berbagai permasalahan tersebut dalam menciptakan iklim transportasi perkotaan; Kedua, mengidentifikasi kelemahan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dalam Bidang Transportasi Perkotaan; Ketiga, menentukan berbagai alternatif pemecahan masalah transportasi perkotaan; Keempat, menentukan tingkatan pemerintahan yang berwenang dalam mengatasi berbagai permasalahan transportasi perkotaan, dan merumuskan rancangan kelembagaan yang mampu mengatur transportasi perkotaan secara komprehensif.

## METODOLOGI PENELITIAN

Selanjutnya, metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan gabungan antara metode penenlian eksploratif dengan metode penelitian evaluasi kebijakan. Metode eksploratif dilakukan untuk menemukan permasalahan mendasar dalam sistem transportasi perkotaan, atau mengidentifikasi dan menentukan peringkat pengaruh faktor-faktor yang mempengaruhi sistem transportasi perkotaan. Dalam kaitan ini teknik analisis yang digunakan adalah System Oriented Project Analysis (SOPA). Sementara itu evaluasi kebijakan di bidang transportasi perkotaan difokuskan pada *policy level* dalam konsepsinya Bromley (1986). Penelitian ini bersifat studi kasus di dua kota, yaitu Kota Semarang dan Kota Surabaya. Sedangkan respondennya terdiri dari Kepala BAPPEDA Kota, Kepala Dinas LLAJ, Kepala Dinas PU Binamarga, Kepala Dinas Tata Kota atau Tata Ruang, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Dinas Perparkiran, dan Ketua ORGANDA. Data yang digunakan untuk keperluan SOPA adalah persepsi responden terhadap kondisi transportasi perkotaan.

Setelah dilakukan identifikasi dan perankingan terhadap masalah transportasi perkotaan dengan menggunakan teknik SOPA, selanjutnya dilakukan analisis alternatif kebijakan yang dapat dipilih. Hasil identifikasi masalah dan perumusan alternatif pemecahan masalah, merupakan instrumen untuk melakukan evaluasi kebijakan. Fase rekomendasi kebijakan, dilakukan dengan memperhatikan berbagai alternatif kebijakan dan mengkonsultasikannya dengan muatan kebijakan yang selama ini diberlakukan. Pada akhirnya, merekomendasikan beberapa muatan untuk mengubah, menambah, atau mengurangi muatan yang ada.

---

### ***Hasil Penelitian***

Terdapat 10 permasalahan pokok yang selama ini nampak yang terkait dengan keberadaan Sub Sistem Jaringan, sebagai berikut:

1. *Traffic Light* yang membingungkan pengguna jalan (kurang informatif)
2. Gangguan lampu pengatur lalu lintas, dalam keadaan ini petugas tidak terjun ke lapangan.
3. Belum lengkapnya prasarana terminal tipe A, sehingga pola sirkulasi arus lalu lintas regional khususnya angkutan orang tidak tertata dengan baik;



4. Trotoar jalan yang sebenarnya diperuntukan bagi keselamatan dan kenyamanan pejalan kaki tetapi dipergunakan untuk pedagang kaki lima.
5. Saluran samping jalan perawatannya sangat kurang juga telah banyak yang diberi tutup untuk difungsikan sebagai warung-warung kaki lima.
6. Pemasangan lampu hias jalan sering kali membingungkan pemakai jalan mengingat penempatannya tidak tepat.
7. Pengaturan terminal A, B, C dan terminal barang/peti kemas masih belum sinkron /sinergi.
8. Akses antara perhubungan darat, laut, udara, belum ada jaringan yang saling mendukung.
9. Adanya *Auter ring road* yang belum sepenuhnya terbangun dan berfungsi sehingga mempengaruhi perilaku manajemen transportasi di tengah-tengah kota.
10. Semakin meningkatnya pemakaian jalan sehingga beban jalan yang ada di kota tidak memadai.

Dalam Sub Sistem Pergerakan teridentifikasi 9 permasalahan pokok yang nampak saat ini, sebagai berikut:

1. Ada beberapa pengemudi yang tidak memiliki SIM
2. Pengemudi tidak mengetahui rambu-rambu yang ada.
3. Angkutan peti kemas yang lambat
4. Kurangnya kesadaran pemakai jalan serta tidak ada ketegasan penegak hukum sehingga banyak ruas jalan arteri primer yang seharusnya bebas becak, namun sekarang becak bebas masuk.
5. Adanya kanibalisme armada untuk memenuhi beroperasinya roda perusahaan angkutan .
6. Lebih dari 50% armada angkutan perkotaan yang beroperasi, kondisinya cukup memprihatinkan.
7. Penataan angkutan massa yang kurang perhatian pemerintah kota.
8. Belum adanya pilihan lain untuk kualitas angkutan kota.
9. Kurangnya kesadaran pemakai jalan terhadap kepadatan lalu lintas sehingga mempercepat kerusakan jalan misalnya kelebihan beban angkutan.

Dalam Sub Sistem Lingkungan teridentifikasi dua permasalahan pokok yang menyebabkan kemacetan dan ketidaknyamanan lalu lintas, sebagai berikut:

1. Kurangnya kesadaran masyarakat akan tata cara berlalu lintas;



2. Adanya daerah, terutama di Kota Semarang, yang sering terkena air pasang, sehingga kondisi jalan rusak parah walaupun sudah diperbaiki /ditinggikan. Kondisi ini mengganggu kelancaran transportasi.

Teridentifikasi 7 permasalahan utama dalam Sub Sistem Kelembagaan, sebagai berikut:

1. Belum terbentuknya instansi yang menangani dan bertanggung jawab atas transportasi "darat" secara komprehensif, akibatnya beberapa kebijakan, baik pada tingkat kebijakan maupun operasional terpecah pada beberapa institusi, yang pada akhirnya hasilnya tidak optimal, karena masing-masing institusi mempunyai visi dan misi yang berbeda.
2. Kurangnya koordinasi antar dinas dalam perbaikan jalan. Misalnya dalam pemasangan saluran air oleh PDAM, pemasangan sambungan telepon oleh PT Telkom, yang semua proyek tersebut mempercepat kerusakan jalan dan mengganggu arus lalu lintas di perkotaan.
3. Terbatas biaya pembangunan dan pemeliharaan jalan sehingga kerusakan jalan dan sarana jalan tidak cepat tertangani.
4. Belum ditetapkan institusi sebagai *Leading Sector* dalam pengaturan lalu lintas atau roda transportasi di perkotaan.
5. Belum dibentuknya Dewan Transportasi Kota sebagai sarana penanganan kebijakan dalam rangka memberikan masukan /saran tentang masalah transportasi di perkotaan.
6. Kurangnya kualitas SDM berkaitan dengan pelaku penanganan transportasi di perkotaan misalnya polisi lalu lintas dan tukang parkir.
7. Adanya penetapan proyek dari pusat pada daerah yang tidak tepat sasaran misalnya perbaikan dan penambahan lampu jalan, padahal terdapat jalan-jalan lain yang rusak berat.

Dalam Sub Sistem Keruangan permasalahan pokok yang ditemukan selama ini adalah bahwasannya penataan transportasi perkotaan serta perencanaan pembangunan kota lainnya kurang memperhatikan Rencana Umum Tata Ruang. Untuk itu, dalam penanganan transportasi pada masa yang akan datang, disamping penanganan melalui Manajemen Transportasi, juga harus memperhatikan pendekatan keruangan.

Kemudian, ada satu permasalahan pokok yang teridentifikasi dalam Sub Sistem Kegiatan, yaitu di daerah-daerah atau zona-zona tertentu terutama di jalan utama kota sering terjadi kemacetan pada jam padat terutama di dekat pasar meskipun sudah ada jembatan penyebrangan jalan.

Hal ini menunjukkan padatnya kegiatan. Untuk itu, perlu pengaturan khusus dalam hal transportasi pada jam-jam sibuk.

Hasil analisis terhadap berbagai sub sistem dan elemen transportasi perkotaan dengan mengambil kasus Kota Semarang dan Kota Surabaya, dapat dilihat bahwa kondisi transportasi di kedua kota saat ini merupakan hasil interaksi dari berbagai sub sistem dan elemen yang ada di dalamnya. Tidak ada satu sub sistem bahkan satu elemen pun yang tidak memberikan kontribusi terhadap kemacetan, ketidaknyamanan, dan ketidaktertiban lalu lintas di kedua kota tersebut. Dari 6 sub sistem yang saling terkait dalam Sistem Transportasi Perkotaan di kedua kota ini, 3 sub sistem diantaranya mempunyai pengaruh yang lebih kuat dibandingkan sub sistem lainnya. Ketiga sub sisten tersebut adalah Sub Sistem Jaringan, Sub Sistem Pergerakan, dan Sub Sistem Kegiatan. Tiga elemen yang mempunyai pengaruh terbesar terhadap Sistem Transportasi Perkotaan, dalam keenam sub sistem yang dianalisis dapat diringkaskan sebagai berikut:

1. Dalam Sub Sistem Jaringan, tiga elemen yang paling kuat pengaruhnya adalah pengaturan lalu lintas, keberadaan terminal, dan kondisi jalan untuk Kota Semarang. Sementara itu, untuk Kota Surabaya, tiga elemen yang paling kuat dalam sub sistem ini adalah pengaturan arus lalu lintas, fasilitas parkir, dan rambu lalu lintas. Dalam hal ini dapat dilihat bahwa pengaturan lalu lintas merupakan masalah paling utama di kedua kota yang diteliti.
2. Dalam Sub Sistem Pergerakan, tiga elemen yang paling kuat pengaruhnya adalah keberadaan angkutan umum, pengemudi, dan pengusaha angkutan, untuk Kota Semarang. Sementara itu di Kota Surabaya tiga elemen yang paling besar pengaruhnya adalah keberadaan angkutan umum, pengemudi, dan kecepatan berkendara. Dalam hal ini terlihat ada kesamaan dalam dua elemen yang utama yaitu keberadaan angkutan umum dan pengemudi.
3. Dalam Sub Sistem Kegiatan, tiga elemen yang paling besar pengaruhnya adalah kegiatan industri dan perdagangan, urbanisasi, dan kepadatan penduduk, untuk Kota Semarang. Sementara itu di Kota Surabaya, tiga elemen yang paling besar pengaruhnya meliputi keberadaan sektor informal termasuk pedagang kaki lima, keragaman aktivitas penduduk, dan urbanisasi. Dalam hal ini nampak ada kesamaan dalam hal urbanisasi sebagai faktor utama dalam sub sistem ini yang menyebabkan kemacetan lalu lintas.



4. Dalam Sub Sistem Lingkungan, tiga elemen yang paling dominan pengaruhnya di kedua kota (Semarang dan Surabaya) adalah sama yaitu kondisi ekonomi masyarakat, kondisi sosial masyarakat, dan kondisi fisik daerah.
5. Dalam Sub Sistem Kelembagaan, tiga elemen yang paling besar pengaruhnya adalah keberadaan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Sumber Dana, untuk Kota Semarang. Sementara itu di Kota Surabaya, tiga elemen yang paling besar pengaruhnya meliputi SDM Aparatur, institusi pemerintah, dan Peraturan Daerah. Dalam hal ini nampak semua elemen yang dominan di kedua daerah tidak sama.
6. Dalam Sub Sistem Keruangan, dua elemen yang paling dominan pengaruhnya di kedua kota (Semarang dan Surabaya) adalah sama yaitu perencanaan pembangunan regional (Tingkat Propinsi) dan perencanaan pembangunan regional (Tingkat Kota)

Selanjutnya, keberadaan Sistem Transportasi saat ini diatur dengan UU Nomor 14 tahun 1992 Tentang Lalu-lintas dan Angkutan Jalan. Secara umum UU tersebut memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Ketentuan umum, yang berisi tentang peristilahan atau terminologi yang digunakan dalam UU tersebut.
2. Asas dan tujuan, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan transportasi jalan berdasarkan asas manfaat, usaha bersama dan kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kepentingan umum, keterpaduan, kesadaran hukum, dan percaya pada diri sendiri. Sementara itu tujuan penyelenggaraan transportasi jalan adalah untuk mewujudkan lalu lintas dan angkutan jalan dengan selamat, aman, cepat, lancar, tertib dan teratur, nyaman dan efisien, mampu memadukan modal transportasi lainnya, menjangkau seluruh pelosok wilayah daratan, untuk menunjang pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas sebagai pendorong, penggerak dan penunjang pembangunan nasional dengan biaya yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.
3. Pembinaan, yang dilakukan oleh pemerintah yang diarahkan untuk meningkatkan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan dalam keseluruhan moda transportasi secara terpadu dengan memperhatikan seluruh aspek kehidupan masyarakat untuk untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan transportasi.
4. Pengaturan tentang prasarana, yang meliputi jaringan transportasi jalan, terminal, kelas jalan dan penggunaan jalan, serta fasilitas parkir umum.
5. Pengaturan tentang kendaraan, yang meliputi persyaratan teknis dan laik jalan kendaraan bermotor, pengujian kendaraan bermotor, pendaftaran



- kendaraan bermotor, bengkel umum kendaraan bermotor, pemeriksaan kendaraan bermotor di jalan, dan persyaratan kendaraan tidak bermotor.
6. Pengaturan tentang pengemudi, yang meliputi persyaratan pengemudi, dan pergantian pengemudi.
  7. Pengaturan lalu lintas, yang meliputi tata cara berlalu lintas, penggunaan jalan selain untuk kegiatan lalu lintas, pejalan kaki, kecelakaan lalu lintas, dan asuransi.
  8. Pengaturan angkutan, yang meliputi angkutan orang dan barang, angkutan orang dengan kendaraan umum, angkutan barang dengan kendaraan umum, perusahaan angkutan, tarif angkutan umum, dan tanggung jawab pengangkut.
  9. Pengaturan tentang lalu lintas dan angkutan bagi penderita cacat.
  10. Pengaturan mengenai dampak lingkungan.
  11. Pengaturan mengenai penyerahan urusan, yang menyatakan bahwa pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan pemerintahan dalam bidang lalu lintas dan angkutan jalan kepada Pemerintah Daerah.
  12. Pengaturan tentang penyidikan, yang meliputi pemeriksaan terhadap kendaraan bermotor, dan penyidikan terhadap pelanggaran di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.
  13. Pengaturan tentang ketentuan pidana,
  14. Ketentuan lain-lain.
  15. Ketentuan peralihan.

Beberapa ayat dan pasal yang terkait dengan fokus kajian ini, sebagai ilustrasi dapat dibahas berikut ini: Dalam pasal 4 (1) dinyatakan bahwa lalu lintas dan angkutan jalan dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh pemerintah. Ini artinya, meskipun yang berperan dalam penciptaan iklim transportasi perkotaan meliputi berbagai komponen, namun pembinaan dalam rangka menciptakan kondisi transportasi kota yang aman, nyaman, tertib dan teratur, yang sesuai dengan tujuan penyelenggaraan transportasi, merupakan tugas dan fungsi pemerintah.

Berkaitan dengan hasil kajian yang menyimpulkan bahwa tiga sub sistem utama yang berperan besar dalam menentukan kondisi transportasi perkotaan, yaitu Sub Sistem Jaringan, Sub Sistem Kegiatan, dan Sub Sistem Pergerakan, sementara fungsi pemerintah yang direfleksikan dalam Sub Sistem Kelembagaan relatif kecil, maka peran yang kecil saat ini perlu ditingkatkan, namun dalam aspek pengaturan, pemberian motivasi, dan pembinaan.

Pasal 9 dan pasal 10 berisi tentang terminal. Beberapa hal yang terkait dengan substansi ini, yaitu mengenai pembangunan dan penyelenggaraan terminal, dan ketentuan mengenai usaha penunjang di terminal, disebutkan akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Hasil Terkait dengan hal ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan terminal merupakan salah satu faktor yang besar pengaruhnya terhadap kemacetan dan ketidaknyamanan lalu lintas di perkotaan.

Ini artinya, bahwa di beberapa kota, lokasi pembangunan terminal dirasakan kurang strategis, bahkan terdapat terminal yang dibangun namun tidak berfungsi. Hal ini juga ditunjukkan dengan banyaknya kendaraan yang menunggu penumpang di luar terminal. Selain itu, penataan usaha penunjang dan sektor informal pun kelihatan kurang baik dan menyebabkan ketidakamanan di terminal, sehingga penumpang kurang berminat untuk menunggu di tempat ini. Sistem pemungutan "cicilan" dalam pemanfaatan fasilitas umum di terminal pun merupakan kenyataan yang kurang kondusif bagi optimalnya penggunaan terminal.

Berkaitan dengan pengadaan fasilitas parkir umum, sebagaimana pasal 11, nampaknya belum dapat dilaksanakan sepenuhnya. Artinya, fasilitas parkir umum yang ada saat ini hampir di semua kota belum memadai, sehingga tujuan "*untuk menunjang keselamatan, keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan*" sebagaimana dalam pasal 11 (1) tersebut tidak dapat dicapai. Malah justru, berdasarkan hasil kajian, kondisi fasilitas parkir yang ada saat ini merupakan faktor dominan yang menyebabkan ketidaknyamanan dan kemacetan lalu lintas. Untuk itu, diperlukan penataan fasilitas parkir umum yang ada dan penambahan fasilitas parkir baru disertai dengan ketentuan mengenai tarif yang relevan, persyaratan untuk swasta (masyarakat) yang akan membangun fasilitas parkir umum, serta ketentuan bagi para pengemudi yang parkir buka pada tempat parkir. Berkaitan dengan penetapan tarif, perlu dipertimbangkan bahwa kebijakan ini bukan hanya berorientasi pendapatan, tetapi yang lebih penting dari itu dan harus diutamakan adalah aspek pengaturan.

Faktor pengemudi, berdasarkan hasil kajian merupakan faktor dominan yang menyebabkan kemacetan dan ketidaknyamanan dalam transportasi perkotaan. Terkait dengan hal tersebut, nampak bahwa pasal 18 dan 19 UU ini belum dapat diimplementasikan dengan baik. Pesan pasal 19 (1) yang menyatakan bahwa "*untuk mendapatkan surat izin mengemudi yang pertama kali pada setiap golongan, calon pengemudi wajib mengikuti*



*ujian mengemudi, setelah memperoleh pendidikan dan latihan mengemudi",* nampak banyak dilanggar, dan pelanggaran ini bukan berarti hanya tindakan calon pengemudi sendiri, melainkan juga ulah para oknum aparat yang berwenang dalam mengeluarkan surat izin ini. Dengan demikian, para pengemudi yang memegang SIM sekali pun tidak dijamin mampu mengemudikan kendaraan dengan baik.

Tata cara berlalu lintas, berdasarkan hasil kajian, juga merupakan faktor penting lainnya yang besar pengaruhnya terhadap kondisi transportasi perkotaan saat ini. Padahal hal ini telah diatur dengan lengkap dalam pasal 21, 22, 23, dan 24. Pasal 22 misalnya berisi tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara berlalu lintas, untuk keselamatan, keamanan, kelancaran, dan ketertiban. Pasal 23 mengatur tentang kewajiban pengemudi saat mengemudikan kendaraannya. Pasal 24 mengatur tentang kewajiban pengguna jalan. Nampaknya tiga pasal ini sering dilanggar.

Pasal 41 mengatur tentang perusahaan angkutan umum. Dalam pasal ini diatur mengenai badan hukum dan warga negara yang dapat melakukan usaha angkutan (ayat 1), izin perusahaan angkutan (ayat 2), dan jenis, persyaratan dan tata cara untuk memperoleh izin (ayat 3). Memperhatikan ketiga ayat dalam pasal tersebut, tidak satu ayat pun yang mengatur tentang sistem penggajian kepada pengemudi. Padahal, hasil kajian menunjukkan ada keterkaitan yang kuat antara pengemudi dan pengusaha dalam memberikan kontribusi terhadap kemacetan dan ketidaknyamanan transportasi di perkotaan. Hal ini disebabkan perilaku pengemudi angkutan umum yang ugal-ugalan karena mengejar setoran.

Demikian bahasan beberapa pasal dalam UU Nomor 14 Tahun 1992. Dari analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa secara umum, substansi UU Nomor 14 Tahun 1992 ini relatif lengkap, namun tiga permasalahan pokok jika dibandingkan dengan implementasinya, dapat ditemukan. *Pertama*, beberapa pasal dan ayat dalam UU ini memerlukan tindak lanjut Peraturan Pemerintah, namun hingga saat ini baru beberapa saja yang ditindaklanjuti. *Kedua*, pasal dan ayat yang sudah tidak perlu ditindaklanjuti lagi oleh PP, belum dapat diimplementasikan dengan baik, *Ketiga*, banyak pasal dan ayat yang maknanya bagus namun sulit untuk dimonitor pelaksanaannya, dengan kata lain tidak disertai atau sulit merumuskan mekanisme kontrolnya. Sebagai ilustrasi, Pasal 20 ayat 1 menyatakan "*Untuk menjamin keselamatan lalu lintas dan angkutan di jalan, perusahaan angkutan umum wajib mematuhi ketentuan mengenai waktu kerja dan waktu istirahat bagi*



*pengemudi*". Ketentuan wajib, semestinya berarti *hukuman* bagi para pelanggarnya. Namun pesan dari ayat ini sulit untuk dikontrol, sehingga aparat hanya mampu menemukan pelanggaran tatkala sudah terjadi kecelakaan.

Untuk memecahkan permasalahan di atas, maka perlu dikeluarkan kebijakan pemerintah untuk menata semua elemen yang menjadi permasalahan di atas. Analisis alternatif pemecahan dari permasalahan di atas dapat dikemukakan sebagai berikut:

- Masalah pengaturan lalu lintas seperti dikemukakan pada Bab terdahulu meliputi pengaturan arah lalu lintas dan penetapan jalur. Kenyataan saat ini, arah lalu lintas tidak ditetapkan sesuai dengan klasifikasi jalan, sehingga tidak jarang, jalan yang tidak layak untuk dua arah digunakan dua arah. Sementara itu, penetapan jalur berdasarkan kualifikasi kendaraan pun di kedua kota ini belum diterapkan. Dampak dari kedua hal tersebut adalah kemacetan lalu lintas. Terkait dengan hal tersebut, maka penataan kembali arah lalu lintas dan penentuan jalur-jalur khusus untuk kualifikasi kendaraan tertentu, khusus untuk jalan-jalan protokol merupakan alternatif solusi untuk masalah ini.
- Keberadaan terminal juga memberikan kontribusi terhadap kemacetan dan ketidaknyamanan lalu lintas. Berdasarkan analisis kondisi yang ada ternyata ada beberapa faktor yang menyebabkannya, antara lain: lokasi terminal yang dinilai kurang strategis oleh pengemudi, sehingga mereka menunggu penumpang di luar terminal. Kemudian suasana terminal yang kurang nyaman bagi penumpang disebabkan kegiatan usaha penunjang yang tidak tertata, serta banyaknya pungutan bagi pemanfaatan fasilitas umum yang ada di terminal. Terkait dengan permasalahan ini, maka perlu ada terminal-terminal pembantu khusus untuk angkutan dalam kota. Selain itu perlu penataan kembali usaha-usaha penunjang di dalam terminal, dan penyatuan pungutan untuk semua layanan fasilitas umum di terminal.
- Kondisi jalan merupakan faktor lain yang menyebabkan kemacetan dan ketidaknyamanan lalu lintas di perkotaan. Kondisi jalan yang dimaksud dalam hal ini adalah kondisi jalan secara fisik. Pada ruas-ruas tertentu nampak terdapat kerusakan, adanya penggalian untuk proyek tertentu, serta kondisi alamiah jalan tertentu yang sering banjir (terutama di Semarang). Untuk itu, maka perbaikan secara fisik dan koordinasi antar institusi dalam perencanaan proyek yang terkait dengan keadaan jalan, merupakan alternatif solusinya.
- Kondisi farkir yang ada saat ini juga merupakan faktor kuat dalam menciptakan kemacetan dan ketidaknyamanan transportasi kota.

Berdasarkan kenyataan, banyak sekali parkir orang di pinggir jalan yang tidak layak, sehingga memperkecil lebar jalan untuk berlalu lintas. Sebagai alternatif solusi untuk masalah ini adalah penyediaan sarana parkir umum yang memadai baik oleh pemerintah atau pun swasta, serta penegakan hukum bagi yang parkir di sembarang tempat.

- Permasalahan dalam keberadaan rambu lalu lintas meliputi penempatan rambu yang kurang tepat, serta sering terjadi rambu lalu lintas (dalam hal ini lampu stopan) yang tidak berfungsi. Untuk itu, penataan kembali rambu lalu lintas merupakan alternatif solusi yang ditawarkan.
- Keberadaan angkutan umum ternyata besar pengaruhnya terhadap kondisi lalu lintas di perkotaan. Terkait dengan hal tersebut, pembatasan jumlah angkot dan penggantian dengan bus kota merupakan alternatif solusinya.
- Terkait dengan pengusaha angkutan, penetapan sistem setoran dengan target tertentu kepada pengemudi menyebabkan pengemudi mengendarai kendaraan dengan melanggar norma-norma lalu lintas. Untuk itu, perlu dipikirkan sistem penggajian kepada pengemudi.
- Sementara itu, untuk pengemudinya perlu ditegakkan ketentuan sanksi bagi pelanggar.
- Kecepatan berkendara merupakan masalah lain yang besar pengaruhnya terhadap sistem transportasi perkotaan. Untuk mengatasi masalah ini, maka penetapan batas minimum dan maksimum kecepatan merupakan alternatif yang dapat dipertimbangkan.
- Industri dan perdagangan merupakan faktor lain yang menyebabkan kemacetan lalu lintas. Untuk mengatasi hal ini, maka lokalisasi kawasan industri dan perdagangan merupakan alternatif solusi untuk hal ini.
- Pencegahan urbanisasi merupakan alternatif untuk mengatasi masalah urbanisasi dan kepadatan penduduk di kota-kota. Karena, dampak lebih lanjut dari urbanisasi ini adalah ketidakamanan dan kemacetan lalu lintas.
- Sektor informal terutama pedagang kaki lima dan pedagang asongan ternyata merupakan faktor kuat dalam mempengaruhi kondisi transportasi perkotaan. Secara langsung keberadaannya memperkecil lebar jalan dan menghambat laju kendaraan. Untuk itu penertiban dan lokalisasi pedagang kaki lima dengan pertimbangan keindahan kota, keuntungan pedagang, dan kenyamanan pembeli, merupakan alternatif solusi yang dapat dilakukan.
- Keberadaan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah, merupakan faktor-faktor yang juga besar peranannya terhadap penciptaan kondisi transportasi perkotaan seperti sekarang ini. Dalam kaitan ini, banyak sekali ayat dan pasal dalam peraturan perundang-



undangan tersebut yang sudah tidak relevan lagi dengan keadaan saat ini. Atas dasar hal tersebut, maka peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan merupakan alternatif solusi yang harus segera dilakukan.

- Untuk menanggulangi pendanaan dalam rangka penyediaan prasarana transportasi kota, sementara dana pemerintah sangat terbatas, maka perlu melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Sebagai contoh dalam pendanaan untuk pengadaan fasilitas parkir. Terkait dengan hal ini pula maka peran pemerintah harus lebih diarahkan sebagai regulator bukan sebagai pengoprasi langsung.
- Perencanaan pembangunan regional dan perencanaan pembangunan daerah (kota) ternyata mempunyai pengaruh yang besar terhadap kondisi transportasi perkotaan saat ini. Untuk itu, konsistensi terhadap RUTR yang telah dibuat, alternatif merupakan solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah ini.

Selanjutnya, pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa:

- (1) *Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam pasal 7 dan yang diatur dalam pasal 9.*
- (2) *Bidang Pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.*

Sebagai tindak lanjut dari pasal tersebut, dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000. Kewenangan yang terkait dengan transportasi perkotaan dalam PP tersebut, terdapat dalam kewenangan Bidang Penataan Ruang, Bidang Pekerjaan Umum, dan Bidang Perhubungan.

Atas dasar permasalahan serta alternatif solusi yang ditawarkan di atas, dengan mengacu kepada muatan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 25 Tahun 2000, nampak bahwa kewenangan untuk mengatasi permasalahan tersebut, sebagian besar merupakan kewenangan pemerintah kota. Berbagai alternatif solusi dalam rangka penataan kebijakan transportasi perkotaan seperti dikemukakan di atas, dapat dipilah menjadi kewenangan daerah, kewenangan propinsi, dan kewenangan pemerintah pusat sebagai berikut:



**Tabel 1**  
**Pemilahan Kewenangan Penataan Kebijakan Transportasi**  
**Perkotaan Antara Pemerintah Kota, Propinsi, dan Pusat.**

No.	Aspek Penataan	Kewenangan Pemerintah Kota	Kewenangan Pemerintah Propinsi	Kewenangan Pemerintah Pusat
1	Penataan Arah & Penetapan jalur-jalur khusus atas kualifikasi kendaraan di Jalan Protokol	X		
2	Penataan Usaha Penunjang & Penyatuan Pungutan di terminal	X		
3	Perbaikan kondisi fisik jalan dan koordinasi antar institusi terkait.	X	X	X
4	Pengadaan fasilitas parkir umum disertai penetapan sanksi bagi yang parkir sembarangan	X		
5	Penataan kembali rambu-rambu lalu-lintas	X		
6	Pembatasan jumlah angkut dan mengganti dengan Bis Kota untuk jalur-jalur tertentu	X		
7	Penerapan sanksi yang tegas bagi pelanggar lalu lintas, baik pengemudi, pengusaha, maupun aparat.	X	X	X
8	Penetapan sistem gaji kepada pengemudi			X
9	Penentuan batas maksimum dan minimum kecepatan untuk jalur-jalur tertentu	X		
10	Lokalisasi kawasan industri dan perdagangan	X	X	X
11	Pencegahan urbanisasi, kecuali untuk sekolah atau bekerja pada sektor formal	X		
12	Lokalisasi sektor informal dengan mempertimbangkan kenyamanan kota, keuntungan pedagang dan konsumen	X		
13	Peninjauan UU Nomor 14 Tahun 1992			X
14	Peninjauan PP yang terkait			X
15	Partisipasi swasta dan masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana transportasi kota	X		
16	Peningkatan peran pemerintah sebagai regulator, bukan sbg pengoperasi langsung	X	X	X
17	Peninjauan kembali perda yang relevan	X		
18	Konsisten terhadap RUTR yang telah dibuat & Menindak orang-orang yang melanggar RUTR	X		

Atas dasar permasalahan dan alternatif pemecahan masalah, serta pemilahan kewenangan penataan, nampak bahwa sebagian besar kewenangan penataan berada di Daerah Kota. Namun demikian, karena bidang transportasi ini melingkupi kota dan daerah sekitarnya, maka koordinasi antar daerah sangat menentukan kondisi lalu lintas di perkotaan.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka perlu dibentuk suatu *Forum Komunikasi Transportasi Perkotaan* atau *Dewan Transportasi Kota*, yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan evaluasi dan memberikan masukan kepada pemerintah bagi perbaikan kondisi transportasi perkotaan. Ruang lingkup tugas dewan atau forum ini meliputi kota yang bersangkutan dan daerah sekitarnya.

## Penutup

Kondisi transportasi perkotaan pada dasarnya merupakan hasil interaksi dari berbagai sub sistem dan elemen yang ada di dalamnya. Paling tidak ada 6 sub sistem yang sangat berpengaruh terhadap kondisi umum transportasi perkotaan, yaitu sub sistem jaringan, sub sistem pergerakan, sub sistem kegiatan, sub sistem lingkungan, sub sistem kelembagaan, dan sub sistem keruangan. Hasil analisis terhadap keenam sub sistem beserta elemen-elemennya dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Sub Sistem jaringan, Sub Sistem Pergerakan, dan Sub Sistem Kegiatan, merupakan tiga sub sistem yang utama mempengaruhi kondisi transportasi perkotaan. Namun demikian, meskipun Sub Sistem Kelembagaan bukan merupakan yang paling besar pengaruhnya terhadap kondisi transportasi, tetapi pengaruhnya terhadap sub sistem lain cukup besar dibandingkan pengaruh sub sistem lain terhadap sub sistem kelembagaan. Hal ini berarti, peran pemerintah cukup besar dalam menciptakan kondisi transportasi di perkotaan.
2. Rencana Umum Tata Ruang tidak berfungsi secara optimal. Artinya, RUTR sering kali menyesuaikan dengan kebutuhan pembangunan prasarana kota yang muncul kemudian.
3. Pengaturan lalu lintas yang meliputi penetapan jalur dan arah lalu lintas, serta keberadaan terminal merupakan faktor utama dalam Sub Sistem Jaringan yang menyebabkan kekurangnyamanan dan kekuranglancaran lalu lintas di perkotaan.
4. Jumlah kendaraan umum di perkotaan (dalam hal ini angkot), perilaku pengemudi, dan pengusaha angkutan, merupakan tiga elemen utama dalam Sub Sistem Pergerakan yang menyebabkan kemacetan lalu lintas di di perkotaan.
5. Kegiatan industri dan perdagangan serta proses urbanisasi merupakan faktor penting dalam Sub Sistem Kegiatan yang mempengaruhi Sistem Transportasi di di perkotaan.



6. Perencanaan kota dan perencanaan regional ternyata mempunyai pengaruh yang paling besar dalam Sub Sistem Keruangan terhadap Sistem Transportasi di di perkotaan.
7. Permasalahan transportasi perkotaan, ternyata muncul bukan hanya sebagai akibat kekurangan sarana dan prasarana, tetapi juga substansi peraturan perundang-undangan yang belum mengakomodasi kepentingan transportasi tersebut. Dengan demikian, budaya pengguna jalan yang kurang baik, ditambah kondisi sarana dan prasarana yang belum memadai, makin parah karena peraturan perundang-undangan yang masih lemah.
8. Atas dasar pemilahan kewenangan di Bidang Transportasi Perkotaan, maka substansi penataan kebijakan dalam rangka perbaikan kondisi transportasi perkotaan, sebagian besar merupakan kewenangan pemerintah kota. Sementara yang bersifat lintas kota merupakan kewenangan propinsi, dan yang bersifat penataan policy level merupakan kewenangan pemerintah Pusat.
9. Atas dasar rumit dan kompleksnya permasalahan transportasi perkotaan, disamping perlu pemecahan secara sistematis, terintegrasi, dan penetapan prioritas berdasarkan besarnya pengaruh setiap sub sistem dan elemen yang ada, juga perlu difikirkan pembentukan forum komunikasi transportasi perkotaan atau dewan transportasi kota, yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan evaluasi terhadap kondisi dan kebijakan transportasi perkotaan, serta memberikan masukan kepada pemerintah kota untuk perbaikan kondisi transportasi perkotaan.

Atas dasar hasil penelitian ini, maka direkomendasikan bahwa dalam mengatasi masalah lalu-lintas perlu dilakukan kebijakan secara komprehensif dan terintegrasi, bukan hanya melakukan perbaikan dalam salah-satu sub sistem, tetapi menyentuh keseluruhan sub sistem sdengan prioritas-prioritas yang tepat. Sebagai langkah awal penataan kebijakan, hal-hal prioritas yang harus segera ditangani berdasarkan hasil penelitian ini sebagai berikut:

1. Perlu pengaturan kembali arah lalu lintas dan penetapan jalur lalu lintas. Sementara itu, keberadaan terminal juga harus diperhatikan. Artinya bagaimana menetapkan lokasi terminal antar kota, bis kota, dan angkutan kota yang mendukung efisiensi kepada penumpang dan menjamin kelancaran lalu lintas
2. Perlu ada hukum dan penegakan hukum yang tegas bagi para pelanggar lalu lintas, bukan hanya kepada pengemudi, tetapi juga kepada para pengusaha angkutan dan kepada aparat penegak hukum.



3. Perlu ada kebijakan pembatasan jumlah (penghilangan) angkutan kota dan menggantikannya dengan Bis Kota yang memuat lebih banyak penumpang. Walaupun pada jalur-jalur tertentu tetap masih ada angkot, maka perlu ada ketetapan dalam sistem setoran antara pengusaha angkutan dengan pihak pemerintah, agar pengemudi dalam melaksanakan tugasnya tidak dikejar-kejar setoran. Untuk itu, aturan mengenai sistem setoran, sistem penggajian bagi pengemudi, serta sanksi bagi para pelanggar baik pengusaha maupun pengemudi harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Perlu penetapan jalur khusus untuk jenis kendaraan tertentu pada jalan-jalan protokol. Sementara jalan lainnya, perlu penetapan klasifikasi kendaraan yang boleh masuk, tidak semua jenis kendaraan.
5. Perlu penataan kembali rambu-rambu lalu lintas, serta penetapan jalan-jalan yang boleh satu arah dan boleh dua arah.
6. Perlu peninjauan kembali terhadap UU lalu lintas beserta peraturan pelaksanaannya dengan menyesuaikan kepada UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 25 Tahun 2000.
7. Perlu peninjauan kembali terhadap RUTR dan penetapan kawasan industri agar kegiatan perekonomian terkonsentrasi. Dengan demikian, kota bisa diarahkan menjadi kota jasa.
8. Perlu sinkronisasi antara perencanaan kota, perencanaan regional, dan perencanaan nasional. Perencanaan Daerah (Kota) merupakan dasar bagi perencanaan yang ada di atasnya.
9. Perlu segera dipikirkan pembentukan Dewan Transportasi Kota, atau Forum Komunikasi Transportasi Perkotaan, yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan evaluasi terhadap kondisi dan kebijakan transportasi perkotaan, serta memberikan masukan kepada pemerintah kota untuk perbaikan kondisi transportasi perkotaan.

---

## Daftar Pustaka

- Bintarto, R, *Urbanisasi dan Permasalahannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.
- Evans, Alan W, *Urban Economics, An Introduction*, Basil Blackwell, 1985.
- Haworth, Laurence, *The Good City*, Indiana University Press, Bloomington, 1966.
- Manning, Chris & Noer Effendi, Tadjuddin, *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota*, Yayasan Obor dan Pusat Penelitian dan Studi Kependudukan UGM, PT. Gramedia, Jakarta, 1987.
- Morlok, Edward K, *Introduction to Transportation Engeneering and Planning*, (diterjemahkan oleh Johan Kalanaputra Hainim, *Pengantar Teknik dan Perencanaan Transportasi*, Erlangga, Jakarta, 1995).
- Reksohadiprodjo, Sukanto, & Karseno, *Ekonomi Perkotaan*, BPEE, Yogyakarta, 1994.
- Soesilo, Nining. I, *Ekonomi Perkotaan (Kumpulan Makalah)*, MPKP-UI, Jakarta, 2000.
- Tamin, Ofyar Z, *Perencanaan dan Pemodelan Transportasi*, Penerbit ITB, Bandung, 1997.
- Tolley, Rodney, *The Greening of Urban Transport: Planning for Walking & Cycling in Western Cities*, Belhaven Press, London, 1990.
- United Nations, *Population Growth and policies in Mega Cities Jakarta*, Departement of International Economic and Social Affair, Population Policy Paper, No. 18, New York, 1989.
- William, Lim, *Equity and Urban Environment in The Third World With Special Reference at Asian Countries and Singapore*, New Art Printing (Pte) Ltd., Singapore, 1975.

# PROSPEK RESTRUKTURISASI PEMERINTAH DI DAERAH DALAM RANGKA PENGEMBANGAN KEMITRAUSAHAAN DENGAN SEKTOR SWASTA

(Kajian Tahun 1999)

## Abstrak

*Pada saat tuntutan masyarakat semakin menguat akan kualitas layanan publik, maka kajian tentang prospek restrukturisasi pemerintah di daerah dalam rangka pengembangan kemitrausahaan dengan sektor swasta semakin penting, terutama dalam mendukung layanan langsung yang diberikan oleh pemerintah di daerah. Hasil kajian ini selain mampu memetakan tentang kondisi riil layanan publik yang ada di daerah, juga yang paling penting, kajian ini dengan mengadopsi pendekatan alur penalaran strategis penetapan kebijakan privatisasi dan kemitraan penyelenggaraan pelayanan umum (Prior Option Review) mampu mengajukan rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah Daerah dalam melakukan peluang privatisasi dan kemitraan tersebut.*

## Pendahuluan

## LATAR BELAKANG MASALAH

Kondisi yang dihadapi oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia dewasa ini menunjukkan fakta bahwa kinerja sektor pemerintah dalam



membangun perekonomian negara dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, sejak masa sebelum krisis ekonomi tahun 1997/1998 ternyata masih belum memadai. Dalam hal ini, aparatur negara tidak luput dari berbagai kekurangan, masalah dan kendala antara lain:

1. Adanya inkonsistensi dalam kebijaksanaan;
2. Perbedaan antara kinerja yang diharapkan (*intended performance*) dengan praktek sehari-hari (*actual performance*);
3. Perbedaan antara keterbatasan sumber dana anggaran pemerintah dengan kebocoran (*in-efficiency*) pada tingkat pelaksanaannya;
4. Perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah;
5. Masih terdapatnya birokratisme, nepotisme / *spoil system*, korupsi dan kolusi dikalangan aparatur pemerintah.

Kondisi tersebut di atas menjadi semakin kompleks karena kinerja administrasi negara dalam penyelenggaraan pelayanan umum cenderung dinilai berdasarkan faktor-faktor input seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan, termasuk pedoman dan petunjuk-teknis pelaksanaan; dan bukan pada faktor-faktor output atau *outcomes*-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas pelayanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat.

Mengingat hal itu, berbagai strategi dan kebijaksanaan telah ditempuh dalam rangka meningkatkan kemampuan, profesionalisme dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat. Bahkan dalam perkembangan terakhir, sebagai upaya untuk keluar dari terpaan badai krisis moneter dan krisis ekonomi, pemerintah telah menyepakati agenda reformasi perekonomian nasional sebagai persyaratan pencairan dana bantuan IMF. Dalam kesempatan tersebut antara lain ditetapkan agenda kebijakan reformasi yang mengarah kepada upaya-upaya *privatisasi* dan penerapan *mekanisme pasar* ke dalam praktek penyelenggaraan administrasi pelayanan umum oleh pemerintah.

Sementara di sisi lain, sektor swasta dan masyarakat telah semakin memiliki kemampuan dan keberdayaan untuk menyelenggarakan pemenuhan hajat hidup dan penghidupannya secara mandiri. Pemerintah, dalam kaitan dengan penyelenggaraan pelayanan umum telah mendapatkan momentum untuk melakukan reformasi dalam bidang itu dengan memfokuskan pada fungsi-fungsi strategis penetapan kebijakan dan

pengaturan, serta fungsi pelayanan sosial dan administratif yang lebih bersifat marginal.

Pertanyaan yang timbul berdasarkan latar belakang tersebut antara lain: Bagaimana variasi jenis dan bentuk urusan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh institusi pemerintahan tingkat pusat (instansi vertikal) maupun tingkat daerah? Bagian urusan pelayanan umum bagaimana yang secara esensial sesungguhnya menjadi tugas utama pemerintah? Dalam bidang apa saja sektor swasta dan masyarakat dapat berpartisipasi dan berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat? Bagaimana sistem dan struktur kelembagaan yang dapat dikembangkan sebagai strategi kebijakan pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan kemitra-usahaan dengan sektor swasta dan masyarakat?

Sesuai dengan latar belakang tersebut, maka yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana variasi jenis dan bentuk urusan pelayanan umum yang diselenggarakan oleh institusi pemerintahan tingkat pusat di daerah (instansi vertikal) maupun Dinas-dinas Daerah Tingkat I dan Tingkat II?
2. Bagian urusan pelayanan umum bagaimana yang secara esensial sesungguhnya menjadi tugas utama (*Core Functions*) dan bagian urusan mana yang bersifat penunjang (*Non-core Functions*) yang diselenggarakan instansi pemerintah yang bersangkutan?
3. Bagaimana tingkat urgensi kebutuhan masyarakat terhadap jenis pelayanan umum tertentu yang diselenggarakan oleh kelembagaan fungsional pemerintah di daerah?
4. Bagaimana potensi dan urgensi sektor swasta dan masyarakat untuk berpartisipasi dan berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang selama ini dilaksanakan sendiri oleh unsur-unsur kelembagaan fungsional pemerintah di daerah?
5. Bagaimana sistem dan struktur kelembagaan yang dapat dikembangkan sebagai strategi kebijakan pemerintah dalam rangka pemberdayaan dan pengembangan kemitra-usahaan dengan sektor swasta dan masyarakat?
6. Bagaimana efektivitas, efisiensi, kualitas dan profesionalisme penyelenggaraan pelayanan umum dapat dicapai baik oleh kelembagaan



fungsiional pemerintah maupun sektor swasta, LSM dan masyarakat pada umumnya ?

Penelitian ini dimaksudkan sebagai upaya pengidentifikasian dan pengkajian terhadap berbagai alternatif kebijakan reformasi fungsi kelembagaan pelayanan umum di Indonesia, sebagai bagian integral dari kebijakan pendayagunaan aparatur negara dalam rangka pelaksanaan komitmen terhadap proses reformasi dalam seluruh tatanan pembangunan. Fokus penelitian terutama diarahkan pada upaya-upaya penciptaan efisiensi, efektifitas, dan kualitas penyelenggaraan pelayanan umum kepada masyarakat dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan pemberdayaan potensi sumber daya dalam masyarakat secara produktif sebagai mitra pemerintah.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka secara umum dapat dirumuskan bahwa tujuan penelitian ini adalah: Menghasilkan rekomendasi kepada pemerintah sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan reformasi sistem dan struktur fungsiional kelembagaan penyelenggaraan pelayanan umum yang berorientasi kepada pemberdayaan dan pengembangan kemitra-usahaan antara pemerintah dengan sektor swasta dan masyarakat, termasuk dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

## METODOLOGI PENELITIAN

1. Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah *metode deskriptif*, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas. Sedangkan analisis mengenai prospek restrukturisasi fungsi kelembagaan penyelenggaraan pelayanan umum akan dilakukan dengan menggunakan instrumen kerangka logis *Prior Option Review (POR)*.
2. Data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari jenis, yaitu data primer dan data sekunder.
3. Populasi penelitian ini adalah lembaga-lembaga pemerintahan yang secara fungsiional menyelenggarakan pelayanan umum bagi masyarakat. Kategori populasi penelitian ini adalah bervariasi, tidak bersifat



homogen, oleh karenanya penelitian ini hanya akan membaginya berdasarkan wilayah yurisdiksi status kelembagaan tersebut di daerah. Pada tingkat Propinsi, sampelnya adalah Dinas Propinsi. Sedangkan di tingkat Kabupaten / Kota adalah Dinas Kabupaten / Kota. Selanjutnya, pemilihan Dinas sebagai unit analisis disini juga tidak diambil seluruhnya, melainkan dinas-dinas yang memberikan pelayanan "secara langsung" kepada masyarakat, serta memiliki prospek yang besar untuk dikembangkan sebagai suatu "profit center" yang menarik minat investor swasta untuk turut serta dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut. Dalam hal ini, dinas-dinas yang dipilih sebagai sample baik di tingkat Propinsi maupun Kabupaten / Kota meliputi Dinas Kesehatan, Pekerjaan Umum, Pendidikan dan Kebudayaan, Pasar dan Kebersihan.

4. Jenis-jenis pelayanan yang dianalisis meliputi seluruh jenis pelayanan yang diberikan oleh Dinas Daerah yang bersangkutan, terutama yang berhubungan langsung dengan masyarakat pengguna.

## KERANGKA TEORITIS DAN KEBIJAKAN

Fenomena yang paling mengemuka dan berimplikasi menyeluruh akhir-akhir ini adalah globalisasi dan liberalisasi, krisis ekonomi yang melanda beberapa negara, dan tingginya ketergantungan negara-negara dunia ketiga terhadap bantuan luar negeri. Isu-isu ini berakibat kepada tuntutan untuk makin perlunya efisiensi dalam proses penyelenggaraan pelayanan umum. Oleh karena sektor pemerintah sering dituding sebagai biangnya inefisiensi, dan sektor privat sering dianggap sebagai sektor yang mampu menciptakan efisiensi, maka bersamaan dengan itu, gagasan privatisasi pun menjadi hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan penyediaan barang publik lainnya. Dengan kata lain, inefisiensi yang terjadi pada sektor pemerintah mendorong munculnya kembali gagasan privatisasi atau penyerahan kembali dominasi ekonomi kepada sektor private (Musgrave & Musgrave, 1987).

Dalam hal ini, Savas (1987) mendefinisikan privatisasi sebagai *the act of reducing the role of government, or increasing the role of the private sector, in an activity or in the ownership of assets*. Disini nampak jelas terjadi suatu pergeseran peran dan fungsi pemerintah. Implikasi lebih lanjut, privatisasi mengakibatkan perlunya penyesuaian-penyesuaian dalam sistem

pelayanan umum yang selama ini dianut. Masalahnya sekarang adalah kesiapan sektor privat itu sendiri dalam meningkatkan efisiensi yang diharapkan. Karena, seperti kita saksikan dewasa ini, sektor privat yang berkembang di dunia ketiga umumnya dan di Indonesia khususnya belum mampu menunjukkan kemampuannya untuk bekerja secara efisien dan kompetitif. Bahkan tidak sedikit, sektor swasta yang tumbuh menjadi besar karena mendapat berbagai fasilitas istimewa dari pemerintah.

Dalam konteks untuk mendorong percepatan proses privatisasi ini, diperlukan upaya-upaya konkrit dalam bentuk restrukturisasi. Restrukturisasi pada prinsipnya bertujuan untuk efisiensi dan peningkatan produktivitas melalui perubahan keorganisasian, dengan cara : perubahan status hukum, mengadakan kerja sama operasi dan kontrak manajemen, konsolidasi atau merger, pemecahan unit usaha, atau pembentukan unit usaha patungan. Program restrukturisasi ini perlu dilakukan karena adanya faktor-faktor internal maupun eksternal yang jika tidak diatasi, akan menimbulkan dampak kurang positif terhadap produktivitas organisasi.

Dalam kaitan ini, Bennis dan Mische (1995 : 13) mengemukakan arti pentingnya restrukturisasi atau reengineering, sebagai berikut:

*Dengan demikian, rekayasa ulang (reengineering) pada dasarnya adalah menata ulang perusahaan dengan menantang doktrin, praktek, dan aktivitas yang ada, kemudian secara inovatif menyebarkan kembali modal dan sumber daya manusianya kedalam proses lintas fungsi. Penataan ulang ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan posisi bersaing organisasi, nilainya bagi para pemegang saham, dan kontribusinya bagi masyarakat.*

Disisi lain, komitmen pemerintah terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat dari waktu ke waktu terus ditingkatkan, seiring dengan makin meningkatnya tuntutan pertanggungjawaban publik (*accountability*) terhadap pemerintah. Beberapa indikator upaya peningkatan kualitas pelayanan ini dapat diamati dari munculnya berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan. Bahkan, tekad pemerintah untuk memperluas kewenangan daerah melalui pelaksanaan otonomi pada Daerah, merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas, kuantitas, kecepatan, dan ketepatan pelayanan.



Beberapa kebijakan yang secara eksplisit mengatur tentang pelayanan antara lain Keputusan Menteri Negara PAN Nomor 81 Tahun 1993 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat, Keputusan Menteri Negara PAN Nomor 6 Tahun 1995 yang berisi tindak lanjut Keppres Nomor 1 Tahun 1995, dan sebagainya.

Disamping itu, kebijakan restrukturisasi secara formal juga telah memiliki landasan hukum, khususnya bagi BUMN. Hal ini tertuang dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK.00/1989 tentang Peningkatan Efisiensi dan Produktivitas BUMN. Dalam keputusan ini dijelaskan bahwa restrukturisasi perusahaan adalah *"tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan melalui perubahan status hukum, organisasi dan pemilikan saham"*.

Selanjutnya, kebijakan lain yang sangat relevan dengan penyelenggaraan pelayanan umum adalah kemitraan antara pemerintah sebagai pemberi layanan dengan pihak ketiga (swasta / masyarakat) sebagai penerima langsung dan atau pihak yang dapat berswakelola. Pola kemitraan yang telah dilaksanakan selama ini didasarkan pada Keppres Nomor 6 Tahun 1999 tentang "Perubahan atas Keppres Nomor 16 Tahun 1994.

Semua kebijakan yang dirumuskan diatas, pada dasarnya ditujukan untuk mengurangi kemungkinan terjadinya kesenjangan (*gap*) pelayanan dalam masyarakat. Oleh karena itu, salah satu strategi mengatasi kesenjangan pelayanan umum tersebut adalah dengan menggandeng pihak ketiga (swasta atau masyarakat dan LSM) untuk memenuhi sendiri kebutuhannya dengan mengacu kepada peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan perkataan lain, pemerintah dituntut untuk menempuh program kerjasama dengan swasta, baik melalui kemitraan maupun privatisasi. Konsep pemenuhan kebutuhan pelayanan yang bertumpu (*self-help services*) ini dapat dikatakan sebagai paradigma baru administrasi negara yang menekankan pada fungsi *steering* (menyetir atau mengendalikan) dari pada *rowing* (mengayuh atau menjalankan sendiri).

Namun apabila kebijakan privatisasi ini belum memungkinkan ditempuh dalam pengertian bahwa pihak swasta masih belum memiliki kemampuan penuh untuk menyelenggarakan jenis pelayanan tertentu, maka pemerintah dapat menentukan pilihan berupa **kebijakan kemitraan** atau



penumbuhan swadaya masyarakat dengan “subsidi” pemerintah. Kemitraan disini diartikan sebagai suatu “kerjasama” antara pemerintah dengan sektor swasta, LSM atau masyarakat luas dengan menggunakan bentuk atau pola-pola tertentu, misalnya seperti dikemukakan oleh Ramelan (1997 : 37-41) sebagai berikut:

1. Konsesi, yang antara lain ditempuh melalui BOT (*Build, Operate, and Transfer*), BOO (*Build Own Operate*), BTO (*Build Transfer and Operate*), BLT (*Build Lease Transfer*).
2. Service Contract atau kontrak pelayanan.
3. Management Contract atau kontrak pengelolaan.
4. Affermage, Lease atau sewa dengan sistem fee tertentu.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih kongkrit sebagai bahan pertimbangan konseptual acuan penelitian ini, perlu dikemukakan pengalaman pemerintah Inggris yang mempraktekkan prinsip negara kesejahteraan (*Welfare State*), dimana pemerintah menyediakan berbagai jenis layanan dan jaminan sosial bagi rakyatnya. Dalam kaitan ini, pemerintahan Inggris hingga kini secara konsisten terus dilakukan perubahan dan pembaharuan struktural. Proses ini dilakukan dengan menerapkan prinsip kompetisi pasar (*market competition*) ke dalam sistem penyelenggaraan pelayanan umum, melakukan deregulasi perekonomian, swastanisasi BUMN, dan tentunya membiarkan mekanisme pasar berlaku dalam sistem perekonomian negara tersebut.

Adapun pilihan-pilihan Strategi Kebijakan yang ditempuh pemerintah Inggris dalam melakukan pembaharuan pada sistem penyelenggaraan pelayanan umum adalah mencakup :

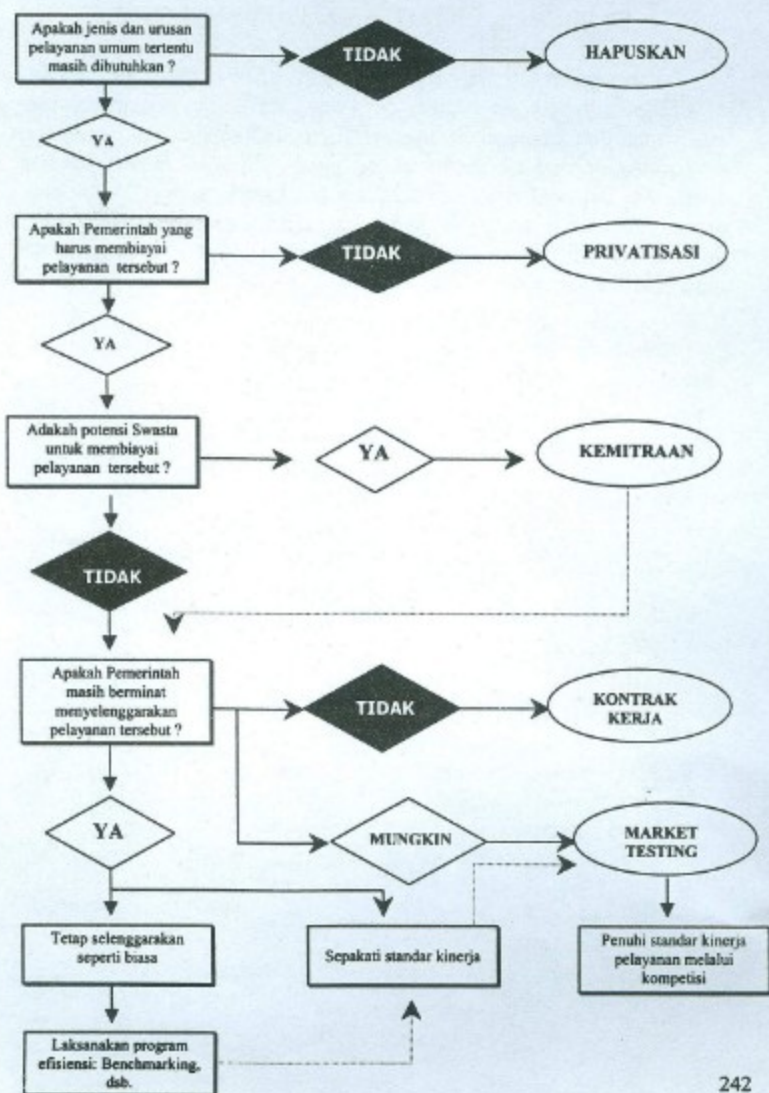
- **Penghapusan** penyelenggaraan jenis layanan sosial tertentu oleh Pemerintah
- **Swastanisasi** BUMN dan jenis-jenis penyelenggaraan pelayanan umum tertentu
- Pemberdayaan prakarsa swadaya masyarakat melalui kebijakan pola *kemitraan* antara pemerintah dengan swasta (*Public-Private Partnership*)
- Penyelenggaraan pelayanan umum dengan *pola kontrak kerja/karya* dengan pihak ketiga (*Contracting Out*)
- Penerapan kebijaksanaan efisiensi dan kualitas pelayanan umum melalui pola *uji pasar* (*Market Testing/In-House Bidding*) yaitu pola penyelenggaraan pelayanan umum oleh kelompok kerja intern

(In-house Team) berdasarkan kontrak kerja yang dimenangkan dalam tender kompetitif atas kontraktor swasta.

- Peningkatan kemampuan penyelenggaraan pelayanan umum melalui pelaksanaan *program efisiensi internal (Internal Efficiency Plan)* misalnya dengan menyelenggarakan program-program: Benchmarking, Business Process Reengineering (BPR), Restructuring, Citizen Charter / Performance Standard.

Paket-paket strategi kebijaksanaan pembaharuan pelayanan umum melalui pendayagunaan sumber daya masyarakat dan pemerintah tersebut di atas, ditempuh pemerintah Inggris berdasarkan *prinsip penciptaan nilai dan manfaat terbaik untuk uang yang dikeluarkan masyarakat (Best Value For Money)*. Sedangkan dalam pelaksanaannya selalu didahului oleh proses penalaran strategis bagi penetapan kebijaksanaan yang disebut dengan istilah Prior Options Review (POR), sebagaimana dapat digambarkan sebagai berikut.

**Alur Penalaran Strategis Penetapan Kebijakan Privatisasi dan  
Kemitraan Penyelenggaraan Pelayanan Umum**  
(Prior Option Review)





Berdasarkan analisis POR diatas, maka pilihan-pilihan kebijakan (*Policy Options*) yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) **Kebijakan Penghapusan:** Analisa Penalaran Strategis dimulai dengan analisis dan identifikasi jenis-jenis pelayanan/jasa yang diselenggarakan dan dibiayai oleh pemerintah. Dari analisis ini dapat disimpulkan apakah pelayanan atau jasa-jasa tersebut masih dibutuhkan atau tidak. Jika tidak, maka instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan tersebut dapat dipertimbangkan untuk dihapus
- 2) **Swastanisasi:** Jika jenis-jenis pelayanan tersebut masih dibutuhkan, pertanyaan selanjutnya adalah apakah pemerintah masih harus mendanai pelayanan tersebut. Jika tidak, maka jenis-jenis pelayanan/jasa tersebut dapat dipertimbangkan untuk diswastanisasi. Pertimbangan kemungkinan swastanisasi pelayanan tertentu antara lain ada tidaknya kegagalan pasar (*Market failures*).
- 3) **Kemitraan:** Apabila pemerintah masih berkepentingan menyelenggarakan pelayanan umum tertentu, namun dana atau anggaran pemerintah terbatas, pertanyaan selanjutnya diajukan untuk mencari kemungkinan mengikutsertakan dana pihak swasta/masyarakat dalam penyediaan pelayanan/jasa tersebut. Pengikutsertaan dana pihak swasta ini bisa dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat, BOT atau BOOT dan sebagainya yang dikenal dengan istilah *Private Funding Initiatives* (PFI). Contoh inisiatif swasta dalam bidang pelayanan umum antara lain: Pembangunan dan Pengelolaan Jalan Tol Jakarta-Cikampek; Angkutan Umum Bis antar kota dan antar Propinsi, angkutan umum perkotaan dan perdesaan; Rumah sakit swasta, Sekolah-sekolah dan Perguruan Tinggi swasta; Penyediaan dan pembangunan Perumahan oleh swasta; Panti asuhan anak-anak terlantar dan Rumah Jompo yang diselenggarakan oleh badan-badan amal swasta; dan lain-lain.
- 4) **Kontrak Kerja/Karya:** Apabila dana/anggaran pemerintah masih dibutuhkan, selanjutnya dipertanyakan juga apakah pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan umum tersebut juga harus dilakukan oleh pemerintah. Jika tidak, maka pelayanan/jasa pemerintah tersebut dapat dipertimbangkan untuk dikontrakkan. Model kebijaksanaan ini telah lama diterapkan di Indonesia, terutama untuk pekerjaan konstruksi dan pengadaan barang dan jasa bagi pemerintah. Strategi ini bisa dikembangkan untuk pelaksanaan pekerjaan pelayanan umum bagi



### **PERSEPSI RESPONDEN TENTANG PELAYANAN UMUM**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa profil kinerja pelayanan umum secara eksternal (*service delivery*) masih rendah. Hal ini tercermin dari kondisi tiga variabel yang ditanyakan, yang meliputi variabel tingkat kebutuhan, tingkat kepuasan dan tingkat komitmen pemerintah terhadap pelayanan umum.

Dalam hal tingkat kebutuhan terhadap pelayanan, responden mempersepsikan sangat tinggi. Artinya, pelayanan umum yang ada saat ini masih sangat dibutuhkan, sehingga tidak mungkin dilakukan penghapusan terhadap pelayanan umum tersebut. Alasan-alasan yang dikemukakan adalah:

- Kehidupan warga masyarakat dengan berbagai aktivitas masih membutuhkan adanya suatu instansi khusus menangani kebersihan.
- Tingkat kehidupan warga masyarakat yang belum sejahtera dan masih mengharap adanya subsidi.
- Kepedulian pemerintah terhadap lingkungan perumahan, perkantoran dan perdagangan yang bersih, sehat indah dan nyaman.
- Volume produksi sampah (rumah tangga, kantor, industri) makin meningkat.
- Teknologi daur ulang sampah masih sangat tradisional.
- Kemungkinan muncul dan tersebarnya virus penyakit yang bersumber dari sampah.
- Kesehatan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus disediakan.
- Masyarakat di daerah pedesaan / terisolir masih belum banyak terjangkau.
- Harapan hidup manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan.
- Angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih cukup tinggi.
- Angka pengidap penyakit (menular / tidak menular) masih tinggi
- Keracunan makanan masih sering terjadi.
- Biaya pemeriksaan laboratorium dan obat-obatan masih cukup tinggi.



- Sesuai dengan tugas pokoknya untuk mengurus masyarakat, dalam hal ini guru dan pendidikan dasar.
- Pendidikan dasar dianggap sebagai kebutuhan dasar (azasi) manusia dalam upaya membangun masyarakat hidup secara yang adil dan beradab.
- Untuk meningkatkan kesejahteraan (bidang pendidikan) bagi anak-anak.
- Memberikan bimbingan kepada sekolah dalam melaksanakan tugasnya.
- Pelayanan pendidikan merupakan pelayanan sosial yang bertujuan meningkatkan kualitas sumber daya manusia.
- Tugas pokok Dinas PU Bina Marga adanya mengelola fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase.
- Untuk mempertahankan kondisi fasilitas umum jalan, jembatan dan drainase tetap mantap.
- Untuk mendukung setiap aktivitas masyarakat.
- Pengelolaan sumber daya air, khususnya sumber daya yang melintasi beberapa kabupaten.
- Pasar sebagai sarana pembelanjaan bagi masyarakat umum yang fungsinya masih menjadi kebutuhan bagi sebagian besar anggota masyarakat.

Sedangkan dalam hal kepuasan, responden mempersepsikan rendah. Artinya, kinerja pelayanan umum yang ditunjukkan pemerintah belum sepenuhnya dinikmati dan atau dimanfaatkan oleh masyarakat. Beberapa alasan yang dikemukakan antara lain :

- Dalam melaksanakan pemeliharaan / perawatan jalan, jembatan dan drainase kurang optimal karena terlalu panjang dan luasnya jalan dan saluran yang harus ditangani.
- Keterbatasan dana, serta tenaga dan peralatan.
- Tugas dinas belum dapat memberikan keputusan yang mutlak bagi kepentingan guru dan SD disebabkan kewenangannya terbatas.
- Alat-alat kesehatan masih banyak yang kurang, serta tenaga spesialis di Puskesmas yang kurang sebanding dengan wilayah kerja.
- Pelayanan kebersihan belum mampu menjangkau seluruh wilayah Kodya.
- Belum terpenuhi seluruh dana dan sarana yang diperlukan.
- Kemampuan SDM / aparat masih sangat terbatas.

Selanjutnya, variabel komitmen berada pada level sedang. Ini berarti, masih ada sementara masyarakat yang merasa kurang dengan berbagai upaya yang telah dijalankan oleh pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah

telah menunjukkan komitmennya, meskipun belum sepenuhnya dirasakan oleh masyarakat sebagai "pelanggan". Beberapa alasan yang menunjukkan telah adanya komitmen untuk terus meningkatkan kualitas pelayanan umum adalah:

- Dalam penyelenggaraan urusan / kegiatan selalu dilaksanakan tepat waktu.
- Sesuai dengan visi dan misi organisasi, mendayagunakan SDA yang berhasilguna dan berdayaguna serta berwawasan lingkungan untuk kesejahteraan masyarakat secara adil dengan bertumpu pada kemandirian dan keswadayaan.
- Sesuai dengan Perda untuk melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang pengadaan, perawatan dan pengawasan, serta pengamanan fisik (jalan, jembatan dan saluran pengairan) untuk menunjang usaha kesejahteraan masyarakat.
- Dengan dana dan peralatan yang minimal, Dinas PU BM masih mampu mempertahankan kondisi yang ada sehingga arus lalu lintas orang dan barang tetap lancar.
- Setiap tahunnya diadakan pelatihan bagi karyawan untuk meningkatkan pasar.

Hanya saja, komitmen tersebut belum diimbangi dengan kebijakan mengatasi kelemahan. Artinya, disini kurang terlihat kebijakan dan upaya konkret untuk mengatasi setiap permasalahan pelayanan (keluhan, keterlambatan, tuntutan, dan sebagainya).

Disamping ketiga variabel diatas, responden juga diminta untuk memberikan persepsi yang berkenaan dengan variabel internal penyelenggaraan pelayanan umum. Variabel-variabel internal disini meliputi variabel kelembagaan, ekonomis, pembiayaan, produk, serta prosedur dan mekanisme. Persepsi responden terhadap kondisi variabel-variabel tersebut, selengkapnya dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. **Variabel Kelembagaan** : keberadaan instansi pemerintah dan berbagai jenis pelayanan yang diberikan masih dinilai layak dipertahankan, meskipun tidak harus selalu monopolistik. Artinya, peran serta swasta perlu diberdayakan, bukan untuk menggantikan peran instansi pemerintah, melainkan untuk mengurangi beban kerja dan tugas atau fungsinya yang sangat berat.



Diantara responden yang menjawab bahwa pelayanan umum tidak selamanya harus dikerjakan sendiri oleh instansi pemerintah, mereka memberikan alternatif dengan moda tertentu beserta alasannya sebagai berikut :

- *Moda Kemitraan*, alasannya bahwa pelayanan tertentu tidak / bukan merupakan tanggung jawab pemerintah daerah sepenuhnya, namun membutuhkan peran aktif dari berbagai pihak. Dengan demikian, pola penyelenggaraan pelayanan perlu dilakukan secara kemitraan antara swasta dengan pemerintah.
- *Moda Kontrak Kerja*, alasannya dapat dilaksanakan dengan pihak kontraktor untuk pekerjaan fisik dan konsultan untuk perencanaan dan pengawasan.

2. **Variabel Ekonomis** : Dilihat dari motifnya, pelayanan yang diberikan instansi pemerintah dipersepsi memiliki sifat sosial (non profit) maupun komersial (profit). Meskipun demikian, fungsi non profit dipandang lebih dominan dari pada fungsi profitnya. Dalam kaitan ini, para responden juga memberikan persepsi bahwa secara umum sumber daya yang dimiliki instansi pemerintah untuk memberikan pelayanan sangat terbatas, meskipun bukan berarti tidak mendukung sama sekali.
3. **Variabel Pembiayaan** : Terhadap pemberian pelayanan-pelayanan tertentu, masyarakat tidak keberatan dengan pengenaan tarif mengingat bahwa anggaran pemerintah sangat terbatas, disamping pelayanan tersebut memerlukan berbagai faktor input. Meskipun demikian, pengenaan tarif harus diimbangi dengan peningkatan kualitas pelayanan, sekaligus tidak menghilangkan sifat sosialnya. Satu hal yang penting adalah bahwa pengenaan tarif harus dilakukan dengan memperhatikan kriteria-kriteria, misalnya sebagai berikut :
  - Berdasarkan penetapan / surat keputusan Walikota.
  - Jumlah biaya yang dibutuhkan untuk pengadaan alat / bahan.
  - Survei lapangan dan analisa harga satuan yang ditetapkan pemerintah daerah.
  - Berdasarkan pertimbangan dan keputusan DPRD.
  - Berdasarkan angka kebutuhan nyata operasi dan pemeliharaan.
4. **Variabel Produk** : Jenis-jenis pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah secara umum masih belum berkualitas, meskipun telah terjadi peningkatan. Jasa-jasa pelayanan yang diberikan secara umum juga



dipersepsi telah cukup mampu memenuhi permintaan dan aspirasi masyarakat sebagai pengguna / konsumen

5. **Variabel Prosedur / Mekanisme** : Secara umum, responden memberikan persepsi yang cukup positif terhadap aspek prosedur / mekanisme pelayanan, dalam arti mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Meskipun demikian, sebagian besar masyarakat tetap menghendaki adanya atau menyatakan perlunya penyederhanaan prosedur.

## **KRITERIA UMUM UNTUK MENGUKUR PROSPEK RESTRUKTURISASI PELAYANAN**

### **1. Kriteria Kelembagaan**

- Dampak restrukturisasi terhadap perubahan kelembagaan instansi yang selama ini mengelola jenis layanan tersebut
- Dampak restrukturisasi terhadap kepegawaian instansi yang selama ini mengelola / menyediakan jenis layanan tersebut.

### **2. Kriteria Ekonomi dan Finansial**

- Kemampuan pemerintah untuk membiayai dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan layanan tersebut. Dapat diukur dengan Rasio Antara Prediksi Total Biaya Operasional Yang Diperlukan (Jumlah Masyarakat Yang Harus Dilayani x Rata-rata Biaya Per Orang) Terhadap Dana Pemerintah Yang Tersedia Untuk Layanan Tersebut.

$$R = \frac{P \times TC}{B}$$

- R = Rasio antara kebutuhan biaya operasional dengan ketersediaan dana pemerintah
- P = Populasi (Jumlah masyarakat yang harus dilayani)
- TC = Total Biaya yang diperlukan untuk suatu layanan
- B = Ketersediaan dana pemerintah untuk suatu layanan

- Kelayakan pasar dari jenis layanan suatu jenis layanan. Apakah jenis layanan tersebut laku atau tidak jika dijual dengan tarif yang ditentukan.
- Kontribusi *net income* (pendapatan total dikurangi biaya operasional) dari jenis layanan tersebut terhadap PADS, jika dikelola pemerintah (saat ini), *dibandingkan dengan* kontribusi pajak yang akan diterima terhadap PADS jika layanan tersebut diserahkan kepada swasta.

$$R = \frac{TI - TC}{Tx}$$

- R = Rasio antara *net income* dari layanan tersebut, jika dikelola oleh pemerintah
- TI = Total pendapatan jika layanan tersebut dikelola pemerintah
- TC = Total biaya operasional, jika layanan tersebut dikelola oleh pemerintah
- Tx = Prediksi penerimaan dari pajak atas jenis layanan tersebut jika dikelola oleh swasta.

- Tarif yang dikenakan jika dikelola oleh pemerintah *dibandingkan* prediksi tarif yang akan dikenakan jika dikelola oleh swasta.

$$R = \frac{Hg}{Hs}$$

- R = Rasio antara harga/tarif layanan jika dikelola pemerintah *dibandingkan dengan* tarif layanan jika dikelola swasta
- Hg = Harga/tarif yang dikenakan jika layanan tersebut dikelola oleh pemerintah.
- Hs = Harga/Tarif yang dikenakan jika layanan tersebut dikelola oleh swasta.

- Efisiensi dalam menyelenggarakan layanan, yang tercermin dari rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional.

$$R = \frac{TP}{TC}$$

R = Rasio antara total penerimaan terhadap total biaya operasional

TP= Total penerimaan dari layanan tersebut

TC= Total biaya untuk menyelenggarakan layanan tersebut oleh pemerintah saat ini.

### 3. *Kriteria Produk Layanan*

- Kondisi kualitas layanan saat ini
- Kesesuaian layanan dengan kebutuhan masyarakat saat ini
- Kualitas layanan saat ini *dibandingkan dengan* jika diselenggarakan oleh swasta.

### 4. *Kriteria Prosedur dan Mekanisme Pelayanan*

- Kesederhanaan prosedur layanan saat ini
- Kemudahan persyaratan untuk mendapatkan layanan saat ini
- Kemudahan dan kesederhanaan prosedur pelayanan saat ini *dibandingkan dengan* prediksi jika layanan tersebut diselenggarakan oleh swasta

## PROSPEK RESTRUKTURISASI PEMERINTAHAN DI DAERAH DALAM FUNGSI PELAYANAN UMUM

### 1. **Layanan Dinas Pasar**

Layanan Dinas Pasar atau PD pasar meliputi penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang sarana pasar. Penyediaan ini meliputi pembangunan dan pengelolaan pasar, mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan penertiban dan keamanan pasar serta mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan kebersihan dan perawatan pasar. Layanan-layanan tersebut, sampai dengan saat ini dipersepsikan oleh seluruh responden masih dibutuhkan. Sejumlah analisis / kriteria yang dikedepankan diantaranya adalah :



- a. Pasar sebagai sarana pembelanjaan bagi masyarakat umum
- b. Pasar menampung pedagang dan dagangan dari desa dan masyarakat bawah sebagai mata pencaharian
- c. Pasar menyediakan barang-barang kebutuhan pokok
- d. Pasar merupakan salah satu sarana perekonomian dan perdagangan yang cukup penting di daerah
- e. Fasilitas pasar modern (super market) tidak selalu terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat
- f. Untuk beberapa daerah, seperti kasus Bali, justru pasar (tradisional) sekaligus telah menjadi sasaran kunjungan wisatawan.

Dengan preferensi kriteria tersebut maka jasa pelayanan sarana pasar masih dibutuhkan oleh masyarakat dan masih perlu diadakan atau diselenggarakan. Dan dengan mengacu kepada langkah Prior Option, selanjutnya dalam menentukan pilihan strategis kebijakan yang bisa diambil dalam restrukturisasi fungsi pelayanan sarana pasar adalah sebagai berikut :

- a. Penyediaan sarana pasar walaupun menjadi tanggung jawab pemerintah, namun untuk sebagian layanannya memiliki prospek ekonomis yang tinggi, sehingga peluang untuk melakukan **swastanisasi** pada sebagian layanan pasar sudah saatnya dilakukan serta dioptimalkan. Layanan ini terutama untuk yang sifatnya *non core service*. Sedangkan untuk layanan *core service* masih harus dilaksanakan oleh pemerintah melalui Dinas atau PD Pasar.
- b. Dan mengingat potensi swasta dalam mendanai pelayanan tersebut cukup besar, terutama dilihat dari preferensi kriteria yang menunjukkan bahwa dilapangan selain pelayanan sarana pasar memiliki prospek dan menjanjikan keuntungan ekonomis yang tinggi, juga prospek pelayanan persampahan di pasar yang sangat besar, sementara disatu sisi swasta memiliki teknologi, SDM, keuangan dan manajemen serta sistem Konstruksi yang lebih lengkap ditambah maka sangat mendukung minat swasta untuk berpartisipasi dalam pelayanan ini.
- c. Dengan demikian secara analisis, untuk sebagian pelayanan pasar memiliki prospek yang paling besar untuk diswastanisasikan melalui pola **kemitraan** antara pemerintah dan swasta, termasuk masyarakat.
- d. Sedangkan untuk layanan pasar yang masih dan menjadi tanggung jawab pemerintah prinsip restukrisasi yang bisa dipilih adalah melalui

program efisiensi, khususnya melalui peningkatan kualitas pelayanannya

## **2. Layanan Dinas Kebersihan**

Dinas Kebersihan memiliki core bisnis dalam Menciptakan lingkungan kota yang bersih, sehat, tertib, rapi dan indah. Disamping menjalankan hal tersebut Dinas Kebersihan menjalankan tugas dan fungsi-fungsi lain yang sebenarnya bukan merupakan core bisnis dari Dinas Kebersihan yaitu antara lain :

- Pemeliharaan kebersihan Kota (penyapuan jalan dan trotoar di perkotaan)
- Pengumpulan sampah di TPS
- Pengangkutan dan pembuangan sampah ke TPA
- Pengelolaan dan pengolahan sampah di TPA
- Penyediaan tong sampah umum
- Pengelolaan sampah Bahan Beracun dan berbahaya
- Pendaauran ulang sampah

Dalam merestrukturisasi Pelayanan Kebersihan dengan mengacu langkah-langkah Prior Option yang telah dibahas sebelumnya. Dapat dianalisis restrukturisasi dalam Pelayanan Dinas Kebersihan adalah sebagai berikut :

### **1. Perlunya Pelayanan kebersihan**

Masyarakat sangat membutuhkan akan lingkungan yang bersih, sehat, tertib, rapi indah dan nyaman yang telah menjadi kebutuhan dasar bagi setiap warga untuk memperlancar mobilitasnya dan meningkatkan perekonomian.

- ### **2. Filosofi fungsi pemerintah baik di negara tradisional maupun negara modern, bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Pelayanan Kebersihan terutama core bisnisnya merupakan tanggung jawab pemerintah untuk melakukannya namun dalam proses penyediaannya bisa dilakukan dalam beberapa model yaitu :**

- a. Dengan keterbatasan dana dan sarana yang dimiliki Pemerintah dapat melakukan *kemitraan* dengan pihak swasta untuk menginvestasikan dana yang dimilikinya untuk pelayanan kebersihan misalnya pengumpulan sampah baik dari Rumah ke TPS maupun dari TPS ke TPA, Pengelolaan TPA dengan sistem teknologi daur sehingga menghasilkan barang yang bisa dimanfaatkan misalnya Pupuk. Bila melihat kecenderungan yang ada dimana :

- Volume / produk sampah (masyarakat/ kantor/industri) semakin meningkat
- Swasta memiliki potensi untuk memiliki armada transportasi (persampahan) yang lengkap dan memiliki kemampuan teknologi.
- Tidak terlalu membutuhkan dana investasi dalam jumlah besar
- Tabungan sektor swasta makin meningkat

Masa yang akan datang prospek kemitraan akan cukup terbuka lebar. Namun demikian kondisi saat ini dimana :

- Pelayanan persampahan belum menjanjikan keuntungan ekonomis yang tinggi
- Swasta belum banyak berminat untuk berpartisipasi
- Swadaya masyarakat belum optimal

Maka Kemitraan masih belum menjadi prioritas yang utama.

- b. Dengan adanya kondisi realitas yang ada saat ini tersaebut, maka pola *Kontrak Karya* lebih memungkinkan untuk dikembangkan, pemerintah dapat mentenderkan pada pihak swasta yang memiliki kinerja baik yang dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi pekerjaan. Atau bila memungkinkan menggunakan pola *Market testing*.
3. Bila swasta tidak memiliki kinerja yang tidak lebih baik dari yang dimiliki pemerintah dan pemerintah mempunyai potensi untuk menyelenggarakan. Pemerintah dapat tetap menyelenggarakannya dengan melaksanakan program efisiensi melalui menetapkan standar kinerja, mengadakan *bench marking*.



### 3. Layanan Dinas Kesehatan

*Peningkatan derajat kesehatan masyarakat* merupakan tugas utama pelayanan dinas kesehatan. Selain itu dinas kesehatan memiliki tugas dalam layanan kesehatan lainnya seperti:

- a. Penyuluhan kesehatan mata, gigi dan mulut, jiwa, sekolah, lingkungan, dan sebagainya;
- b. Pemeriksaan dan pengobatan kesehatan mata, gigi dan mulut, jiwa, kulit, internal, sekolah, lingkungan, dan sebagainya;
- c. Pengobatan / perawatan inap dan jalan;
- d. Pelayanan laboratorium;
- e. Pelayanan KB dan KIA.
- f. Membangun perumahan bagi warga berpenghasilan rendah
- g. Pengumpulan dana partisipasi pembangunan kesehatan masyarakat (DPPKM) untuk kemudian diberikan kepada keluarga yang kurang mampu
- h. Meningkatkan kesehatan murid sekolah
- i. Meningkatkan kesehatan dan gizi anak sekolah melalui pemberian makanan tambahan
- j. Penyuluhan kesehatan secara umum sesuai dengan keperluan
- k. Menyelenggarakan imunisasi massal
- l. Pemberantasan demam berdarah dan sejenisnya

Sementara itu, tindakan medis yang utama diselenggarakan oleh Rumah Sakit, Puskesmas, dan Balai-balai Pengobatan milik pemerintah yang dikoordinasikan di bawah tanggung jawab Dinas Kesehatan. Baik pelayanan yang dilakukan oleh dinas sendiri maupun yang dilaksanakan oleh unit-unit pelaksana teknis, terdapat jenis layanan yang tetap harus dikelola pemerintah, dilaksanakan oleh swasta murni, maupun layanan yang memungkinkan untuk dilakukan secara kontrak kerja (*outsourcing*).

Berdasarkan kriteria yang diajukan, pelayanan dinas kesehatan ternyata masih sangat diperlukan oleh masyarakat, dengan alasan sebagai berikut:

- Pelayanan kesehatan tersebut merupakan kebutuhan dasar manusia yang mutlak harus disediakan.
- Masih banyak kelompok masyarakat (misalnya di daerah pedesaan / terisolir) yang masih belum banyak terjangkau dengan pelayanan kesehatan tersebut.

- Harapan hidup manusia Indonesia masih perlu ditingkatkan. Atau dengan kata lain Angka Harapan Hidup (AHH) masyarakat masih rendah.
- Angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih cukup tinggi.
- Angka pengidap penyakit (menular / tidak menular) masih tinggi.
- Keracunan makanan masih sering terjadi.

#### 4. Layanan Dinas Pekerjaan Umum

Dinas Pekerjaan Umum memiliki core bisnis dalam menyediakan fasilitas umum kepada masyarakat berupa jalan, jembatan, drainase dan irigasi. Disamping menjalankan hal tersebut Dinas PU menjalankan tugas dan fungsi-fungsi lain yang sebenarnya bukan merupakan core bisnis dari Dinas PU yaitu antara lain :

1. Pelaksanaan pembangunan dan perbaikan jaringan utama & bangunan pelengkap
2. Pelaksanaan eksploitasi / pemeliharaan jaringan irigasi dan drainase & bangunan pelengkap
3. Pengamanan untuk menjamin kelangsungan fungsi irigasi & bangunan pelengkap.
4. Perencanaan teknis dan pembangunan Jalan Kolektor.
5. Pemeliharaan Jalan Kolektor.
6. Pelaksanaan Pembangunan Konstruksi Bangunan Milik Pemerintah.
7. Penyediaan Fasilitas Penyehatan Lingkungan (MCK, Jamban Umum).
8. Pengaturan Perumahan, serta Pengaturan Tata Ruang Wilayah.

Dalam merestrukturisasi Pelayanan Umum dengan mengacu langkah-langkah Prior Option yang telah dibahas sebelumnya. Dapat dianalisis restrukturisasi dalam Pelayanan Dinas Pekerjaan Umum adalah sebagai berikut :

1. Perlunya Pelayanan Pekerjaan Umum  
Masyarakat sangat membutuhkan akan fasilitas jalan, jembatan, drainase dan irigasi untuk mendukung setiap aktivitasnya hal tersebut telah menjadi kebutuhan dasar bagi setiap warga untuk memperlancar mobilitasnya dan meningkatkan perekonomian.



2. **Philosophi Fungsi Pemerintah** baik di negara tradisional maupun negara modern, bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Pelayanan Pekerjaan Umum terutama core bisnisnya merupakan tanggung jawab pemerintah untuk melakukannya namun dalam proses penyediaannya bisa dilakukan dalam beberapa model yaitu :
- a. Dengan keterbatasan dana dan sarana yang dimiliki Pemerintah dapat melakukan **kemitraan** dengan pihak swasta untuk menginvestasikan dana yang dimilikinya untuk penyediaan sarana dan prasarana misalnya Pembangunan Jalan dan Jembatan dengan adanya konsesi-konsesi tertentu yang dapat dinikmati oleh investor. Melihat prospek yang dimiliki pelayanan pekerjaan umum dalam bidang jalan memiliki prospek yang sangat menguntungkan dan swasta tertarik untuk menanamkan modal dalam sektor tersebut
  - b. Namun demikian tidak semua bidang Pekerjaan Umum yang memiliki nilai *profitable*. Bidang yang kurang memberikan nilai *profitable*, kurang merangsang swasta untuk berinvestasi misalnya penyediaan drainase dan irigasi. Untuk itu pemerintah dapat menerapkan pola **Kontrak Karya**, pemerintah dapat mentenderkan pada pihak swasta yang memiliki kinerja baik yang dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi pekerjaan. Atau bila memungkinkan menggunakan pola **Market testing**.
3. Bila dalam bidang ke PU-an, swasta tidak memiliki kinerja yang tidak lebih baik dari yang dimiliki pemerintah dan pemerintah mempunyai potensi untuk menyelenggarakan. Pemerintah dapat tetap menyelenggarakannya dengan melaksanakan program efisiensi melalui menetapkan standar kinerja, mengadakan *bench marking*.
5. **Layanan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan / Dinas Pendidikan Dasar**
- Layanan Dinas Pendidikan (Dinas Pendidikan Dasar) penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang pelayanan dalam peningkatan taraf kecerdasan masyarakat, termasuk kegiatan perencanaan, pelaksanaan & evaluasi dalam pemberian subsidi / bantuan, pengelolaan tenaga guru dan tenaga teknis, pengadaan perlengkapan dan sarana sekolah, pelayanan pendidikan lainnya.



Layanan-layanan tersebut, sampai dengan saat ini dipersepsikan oleh seluruh responden masih dibutuhkan. Sejumlah analisis / kriteria yang dikedepankan diantaranya adalah pendidikan merupakan kebutuhan dan sekaligus hak dasar masyarakat., kebutuhan dalam meningkatkan kualitas SDM masih relatif rendah dan perlu ditingkatkan serta sekaligus sebagai dasar bagi pencapaian kondisi masyarakat yang adil dan makmur, sesuai dengan yang dicita-citakan oleh tujuan kemerdekaan negara kita. Dengan preferensi kriteria tersebut maka jasa pelayanan pendidikan masih dibutuhkan oleh masyarakat dan masih perlu diadakan atau diselenggarakan.

Dengan mengacu kepada langkah Prior Option, selanjutnya dalam menentukan pilihan strategis kebijakan yang bisa diambil dalam restrukturisasi fungsi pelayanan pendidikan (dasar) adalah sebagai berikut :

- a. Penyediaan fasilitas umum kepada masyarakat dibidang pelayanan dalam peningkatan taraf kecerdasan masyarakat menjadi tanggung jawab pemerintah, namun untuk sebagian layanannya memiliki prospek ekonomis yang cukup, sehingga peluang untuk melakukan kemitraan dengan swasta atau kelompok masyarakat lainnya pada sebagian layanan pendidikan sudah saatnya dilakukan serta dioptimalkan. Layanan ini terutama untuk yang sifatnya *non core service*. Sedangkan untuk layanan *core service* masih harus tanggung jawab dan dilaksanakan oleh pemerintah melalui Dinas Pendidikan.
- b. Dan mengingat potensi masyarakat dan swasta dalam mendanai pelayanan tersebut telah ada, terutama dilihat dari preferensi kriteria yang menunjukkan bahwa dilapangan selain pelayanan pendidikan membutuhkan dan yang cukup besar sementara, sementara disatu sisi masyarakat dan swasta memiliki teknologi, SDM, keuangan dan manajemen yang lebih lengkap ditambah maka sangat mendukung minat masyarakat dan swasta untuk berpartisipasi dalam pelayanan ini.
- c. Dengan demikian secara analisis, untuk sebagian pelayanan pendidikan memiliki prospek yang paling besar untuk di swastanisasi melalui pola kemitraan antara pemerintah dan swasta, termasuk masyarakat.
- d. Sedangkan untuk layanan pendidikan yang masih dan menjadi tanggung jawab pemerintah prospek restukrisasi yang bisa dipilih

adalah melalui program efisiensi, khususnya melalui penetapan standar sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanannya.

## Daftar Pustaka

- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report : The Africa Region Experience*; Capacity Building and Implementation Division Study Paper, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Albrecht, Karl, 1995, *Pengembangan Organisasi. Pendekatan sistem yang Menyeluruh untuk Mencapai Perubahan Positif Dalam Setiap Organisasi Usaha*, Bandung, Angkasa.
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.
- Civil Service College, *Prior Option Review (POR)*, Seminar Handouts, UK, 1998.
- Esman, Milton J., *Management Dimensions of Development : Perspective and Strategies*, Oakwood Connecticut : kumarian Press, 1991;
- Fittsimmon, James A. dan Mona J. Fittsimmons, 1994, *Service Management for Competitive Advantage*, Singapore: Mc. Graw Hill International.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company



- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Tramplng the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Lembaga Administrasi Negara, *Pendayagunaan Sumber Daya Masyarakat Dan Pemerintah Dalam Rangka Pembaharuan Sistem Pelayanan Umum Di Indonesia (Public Service Reform Through Better Use of Public and Private Resources in Indonesia)*, Policy Paper, Jakarta, 1998;
- Lovelock, Christoper H., 1992, *Managing Service, Marketing, Operations and Human Resources*, Prentice - Hall Inc.
- , 1992, *Managing Service: Marketing Operations and Human Recources*, New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Mc.Kevitt, David, and Alan Lawton, 1994, *Public Sector Management : Theory, Critique, and Practice*, the Open University, London.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 1992: *Reinventing Government*, New York: Addision Wesley Publishing Company.
- Ramelan, Rahardi, *Kemitraan Pemerintah – Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia*, Jakarta : LPPN INDES, 1997;
- Savas, E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.
- Zeithaml, Valerie A. Parasuraman A and Leonard LI Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*, New York, The Free Press.

#### **DOKUMEN :**

Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 -2000.

UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 6 tahun 1995 tentang Pemberian Penghargaan Abdi Satya Bhakti.

Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Wasbangpan Nomor 56/MK.WASPAN/6/98 tentang Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai Aspirasi Reformasi.

## PENELITIAN PENYEMPURNAAN SISTEM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1974 TENTANG POKOK POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH

Kajian Tahun 1995

---

### Abstrak

Tujuan kajian ini adalah terbentuknya pola berpikir yang sama diantara para pejabat pemerintah Pusat dan Daerah, terhadap masalah pemerintahan di Daerah, sehingga dapat dicari pemecahan persoalan yang timbul, secara berencana, terpadu dan terarah. Selain itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk mengkaji prinsip-prinsip dan azas-azas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dengan orientasi kepada penciptaan efisiensi, efektivitas dan produktivitas dalam perspektif keterbukaan dan perubahan sosial politik, serta peningkatan pelayanan masyarakat (public service).

Dengan menggunakan teknik Delphi dalam mengakumulasi pendapat pakar terhadap berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya sebagai implikasi dari UU Nomor 5 Tahun 1974, kajian ini menyimpulkan bahwa permasalahan penyelenggaraan pemerintahan daerah bermula dari perbedaan pemahaman terhadap otonomi daerah itu sendiri. Perbedaan pemahaman tersebut selanjutnya menyebabkan interpretasi dan implementasi yang berbeda terhadap UU Nomor 5 Tahun 1974. Dan yang lebih penting lagi, bahwa muatan UU Nomor 5 tahun 1974 itu



*sendiri lebih bernuansa sentralisasi. Implikasi lebih lanjut dari permasalahan-permasalahan tersebut, dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Daerah ditemukan permasalahan dalam bidang kepegawaian, keuangan, pemerintahan, penyerahan urusan, dan lain-lain.*

---

## **Pendahuluan**

### **LATAR BELAKANG**

Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah sebagai sub sistem dari penyelenggaraan Pemerintahan Nasional dan Pembangunan Nasional, menghadapi masalah dasar yaitu bagaimana menampung dan memenuhi aspirasi serta kepentingan rakyat di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Sedangkan masalah dasar pemerintahan nasional di daerah adalah bagaimana melaksanakan kebijaksanaan dan strategi nasional yang berisi aspirasi dan kepentingan bangsa kita secara umum, baik dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.

Seiring dengan tuntutan jaman dan arah fenomena perubahan sosial yang menghendaki terciptanya suatu tatanan, kondisi, peluang dan kesempatan bagi masyarakat agar makin mampu mengembangkan kreativitas dan prakarsanya, maka keberadaan, tugas, peran dan tanggung jawab pemerintahan dalam arti luas, dirasakan semakin kompleks dan strategis. Untuk mengantisipasi kecenderungan-kecenderungan yang terjadi sekaligus untuk mensukseskan Program Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun kedua, perlu ditempuh beberapa penyempurnaan dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, termasuk perangkat peraturan yang mendasarinya, karena saat ini dirasakan terdapat kekakuan-kekakuan dan ketidakrelevanan antara sistem secara konseptual dengan penyelenggaraannya.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah itulah yang dimaksud, yang pada tanggal 23 Juli 1994 genap berumur 20 tahun. Suatu usia yang cukup panjang

dibandingkan dengan undang-undang yang sama dan berlaku terdahulu. Undang-undang No. 1 Tahun 1957 hanya berumur 8 tahun saja, untuk kemudian diganti oleh Undang-undang No. 18 Tahun 1965. Undang-undang yang disebut belakang itu pun hanya berumur 9 tahun saja, untuk kemudian diganti oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Jadi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan Undang-undang yang mempunyai masa laku terlama dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.

Melihat masa laku Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang relatif lama, tetapi di lain pihak belum semua isi UU tersebut dilaksanakan, serta dirasakan adanya ketidak konsistenan antara isi Undang-undang tersebut dengan pelaksanaannya, maka perlu adanya peninjauan kembali baik terhadap Undang-undangnya sendiri maupun terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang berjalan sekarang. Tentu saja, tindakan tersebut pun sejalan dengan tuntutan demokratisasi dan globalisasi yang berimplikasi kepada perlunya penataan kembali sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sejalan dengan pola pikir tersebut, dipandang perlu untuk mengkaji sejauh mana relevansi suatu peraturan perundangan -- dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 -- terhadap perkembangan sosial politik ekonomi yang kondisional, serta sejauh mana prinsip administrasi dan manajemen modern dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah telah dilaksanakan. Kesemuanya ini perlu dikembangkan terus-menerus, dengan titik berat orientasi pada prinsip efisiensi, efektivitas, produktivitas, penerapan rule of law dan demokrasi, serta pelayanan kepada masyarakat.

## TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

Penelitian akan difokuskan kepada pengkajian aspek-aspek yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 baik secara konseptual maupun dalam pelaksanaannya di lapangan, dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Terbentuk kerangka berpikir yang sama diantara para pejabat pemerintah Pusat dan Daerah, terhadap masalah pemerintahan di



Daerah, sehingga dapat dicari pemecahan persoalan yang timbul, secara berencana, terpadu dan terarah.

- b. Terumuskannya prinsip-prinsip dan azas-azas penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah yang berorientasi kepada terciptanya efisiensi, efektivitas dan produktivitas dalam perspektif keterbukaan dan perubahan sosial politik, serta peningkatan pelayanan masyarakat (public service)
- c. Terumuskannya aspek-aspek strategis yang harus segera diperbaharui dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah, khususnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974.

## METODE PENELITIAN

Sesuai dengan kondisi permasalahan yang akan diteliti, maka salah satu metode yang disarankan oleh Frederick A. Rossini and Alan R. Porter (*The Management of Interdisciplinary, Policy-related Research*: 343) adalah Analisis Delphi. Dengan analisis Delphi ini dilakukan pengakumulasian data berdasarkan pengetahuan dan pengalaman para pakar yang dijadikan panelis dalam penelitian. Para panelis yang akan turut berpartisipasi dalam penelitian ini diseleksi oleh tim sehingga memenuhi kriteria sebagai pakar dalam sistem pemerintahan daerah. Untuk mempertajam dan mengoptimalkan hasil penelitian, maka selain metode analisis Delphi, juga akan dilakukan Content Analysis. Kedua metode analisis ini akan dicoba dipadukan dalam penelitian ini.

Content analysis dimaksudkan untuk melakukan pengkajian lebih lanjut terhadap UU No. 5 Tahun 1974, serta peraturan perundang-undangan dan literatur lain yang relevan baik yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku, secara konseptual maupun secara operasional di lapangan.

Analisis Delphi, merupakan metode pengkajian yang berusaha mengumpulkan dan menganalisis pendapat dan pengalaman para pakar mengenai isu-isu yang relevan dengan tujuan penelitian, sehingga diperoleh suatu akumulasi wawasan (*accumulation of knowledge*) yang



luas, objektif dan berbobot. Guna menghindari misinformasi karena spektrum informasi yang luas (wide spectrum of information) atau subjektivitas atau dominasi pendapat dari seorang pakar yang lebih "berwibawa", perlu dilakukan langkah-langkah tertentu yang merupakan ciri dari metode Delphi.

---

## ***Hasil Penelitian***

Bagir Manan mengemukakan empat paradigma yang harus dipegang dalam melaksanakan otonomi daerah yaitu;

*Paradigma Pertama* adalah " Menemukan secara tepat *staatsidee* Pemerintahan Daerah menurut UUD 1945". Memperhatikan bunyi pasal 18 UUD 1945, dapat dikemukakan 3 prinsip pokok yang terkandung di dalamnya yaitu :

- (1) Prinsip desentralisasi teritorial. Wilayah Indonesia akan dibagi dalam satuan-satuan pemerintahan otonom besar dan kecil yang bersifat teritorial (*grondgebied*)
- (2) Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan dengan "memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara"
- (3) Pemerintahan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa,

*Paradigma kedua* yaitu menghilangkan sikap purbasangka terhadap satuan pemerintah daerah. Kehawatiran pusat terhadap pemerintah daerah sebagai ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan republik Indonesia, harus ditiadakan.

*Paradigma ketiga* bahwa Pembangunan Nasional pada hakikatnya adalah juga pembangunan daerah. Karena itu pembangunan nasional harus dapat mencerminkan dan menggambarkan maksud untuk membangun daerah.

Paradigma keempat bahwa pengkajian masalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus dilakukan secara integral. Karena itu penyempurnaan UU Nomor 5 Tahun 1974 harus dilakukan serentak

dengan pembaharuan ketentuan lainnya. Pembaharuan yang dilakukan itu meliputi :

- Pembaharuan hubungan keuangan antara pusat dan daerah bukan sekedar dimaksudkan agar daerah mampu membelanjai diri sendiri dari berbagai pendapatan sendiri, dan bukan pula sekedar menambah sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Tapi yang jauh lebih penting adalah menciptakan sistem hubungan keuangan yang akan menopang dan memelihara kemandirian (*zelfstandigheid*) pemerintahan daerah.
- Pembaharuan integral kedua mencakup upaya menciptakan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan demokratis yang bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh rakyat. Termasuk ke dalam pembaharuan ini adalah hal-hal seperti pengembangan sistem yang lebih demokratis (dalam arti materiil bukan sekedar formalitas) mengenai rekrutmen pemimpin daerah dan lain sebagainya.
- Pembaharuan integral ketiga, yaitu agar susunan pemerintahan daerah merupakan satu susunan integral. Pemerintahan Desa hendaknya menjadi satu kesatuan struktural pemerintahan daerah.
- Pembaharuan integral keempat adalah pembaharuan pemerintahan desa baik teritorial maupun tata cara penyelenggaraan pemerintahannya sehingga menjadi satuan yang mandiri dan mampu menjalankan fungsi pemerintahan secara wajar (*modern*). Kebijakan pemekaran desa (untuk mengejar subsidi) merupakan kebalikan dari pembaharuan, karena kebijaksanaan tersebut makin membuat desa tidak mandiri.
- Pembaharuan integral kelima berkaitan dengan kehadiran satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah. Harus diadakan peninjauan kembali secara menyeluruh mengenai kehadiran satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah yang menimbulkan dualisme, inefisiensi dan berbagai beban keuangan negara serta menghambat perkembangan otonomi secara wajar dan sehat. Dan pembaharuan keenam meliputi hubungan pengawasan, hubungan pengendalian serta berbagai hak daerah untuk menjamin terselenggaranya otonomi daerah secara wajar dan sehat.

Terdapat 5 (lima) prinsip dalam pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 yakni sebagai berikut :



- Prinsip pertama, "Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan Rakyat Indonesia seluruhnya". Prinsip ini dalam pelaksanaannya sering ditempuh melalui penyeragaman, disertai dengan purbasangka negatif/kecurigaan Pusat terhadap Daerah. Padahal apabila ditelusuri Pasal 18 UUD 1945 antara lain menganut sistem desentralisasi, yang berarti mengakui adanya keanekaragaman. Nampaknya UU Nomor 5 Tahun 1974 lebih mengarah kepada penganutan sistem penyeragaman.
- Prinsip Kedua adalah bahwa Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Maknanya bahwa penyerahan urusan kepada Daerah disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Implikasinya urusan-urusan rumah tangga antar daerah atau antara daerah kota dengan bukan kota akan berbeda-beda. Prinsip ini belum dilaksanakan sepenuhnya, karena penyerahan urusan belum sesuai dengan kemampuan dan kondisi Daerah.
- Prinsip ketiga, "Asas desentralisasi dilakukan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan". Dari prinsip ini tercermin bahwa kepentingan Pusat dan Daerah mendapat perhatian yang selaras, serasi dan seimbang.
- Prinsip keempat, Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian.
- Prinsip kelima adalah "Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan Bangsa.

Dari Penelitian ini disimpulkan pendapat-pendapat mengenai beberapa sifat UU No. 5 Tahun 1974. Sifat-sifat yang demikian berdampak terhadap pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

- sifat pertama, materi UU tersebut terasa sangat menonjolkan tujuan "meningkatkan daya guna dan hasil guna". Implikasinya adalah terkorbankannya kepentingan demokrasi. Padahal, jika



dilihat Penjelasan Pasal 18 UUD 1945, muncul Badan Perwakilan Rakyat Daerah bukan Kepala Daerah. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi lebih diutamakan ketimbang efisiensi. Kecenderungan ini dapat diamati pada struktur, kedudukan, dan fungsi Dewan dan struktur keseluruhan pemerintahan daerah yang diselaraskan dengan tujuan tersebut. Konsekuensinya, penyelenggaraan pemerintahan daerah lebih berat pada dekonsentrasi dari pada desentralisasi.

- Sifat kedua, karakteristik yang melekat pada model pemerintahan daerah sekarang ini --sebagai produk yang dihasilkan UU Nomor 5 Tahun 1974-- adalah (1) jumlah tingkatan wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi lebih banyak dari pada jumlah tingkatan daerah otonom dalam rangka desentralisasi, (2) dianutnya dua tingkatan daerah otonom, (3) berhimpitnya daerah otonom dengan wilayah administrasi yang setara, (4) peran ganda kepala daerah (sebagai kepala daerah dan kepala wilayah), dan (5) pengawasan terhadap daerah otonom tingkat terbawah lebih intensif daripada terhadap daerah otonom teratas.

Menurut Bhenyamin Hoesein secara teoritik model pemerintahan daerah dengan ciri-ciri tersebut tergolong "integrated prefectoral system". Sekalipun memiliki manfaat politik dan administratif, namun terlalu menekankan pembangunan birokrasi pusat di daerah dari pada pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah. Dengan kata lain lebih mengutamakan dekonsentrasi dari pada desentralisasi.

Karakteristik yang dimiliki UU Nomor 5 Tahun 1974 melahirkan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah yang kurang baik, yaitu:

- (1) terkorbankannya kepentingan demokrasi,
- (2) terlalu menekankan pembangunan birokrasi Pusat di Daerah dari pada pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah, atau dengan kata lain mengutamakan dekonsentrasi dari pada desentralisasi
- (3) Seolah-olah UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah milik Depdagri, karena sebagian besar peraturan pelaksanaan yang diamanatkan UU ini adalah Permendagri/Kepmendagri.

Walaupun demikian masa laku UU Nomor 5 Tahun 1974 paling lama dibandingkan UU Tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya. Masa

laku yang lebih lama ini sejalan dengan kemantapan stabilitas, kekokohan Negara Kesatuan, dikeluarkannya kebijaksanaan asas tunggal pancasila, serta pertumbuhan ekonomi yang terus melaju. Antara masa laku UU No.5/1974 dengan aspek-aspek tersebut terdapat hubungan kausalitas, meskipun dalam derajat yang tidak besar. Sedangkan tidak adanya tuntutan dari daerah untuk perubahan UU ini, secara lebih mendasar karena Daerah tidak diberi kesempatan untuk menuntut dan dikondisikan untuk tidak menuntut. Hal ini dilakukan Pusat karena kekhawatiran akan tergoyahkannya stabilitas nasional, persatuan dan kesatuan bangsa.

Meskipun UU Nomor 5 Tahun 1974 mempunyai masa laku yang paling lama, namun banyak peraturan pelaksanaan yang diamanatkan UU ini tidak kunjung terbit. Penyebab utamanya adalah tidak adanya political will pemerintah. Sedangkan masalah kesulitan teknis, kualitas SDM, dan tuntutan daerah, merupakan faktor komplemen saja. Materi UU Nomor 5 Tahun 1974 sebagian besar mengatur gatra dekonsentrasi, yang berarti banyaknya peraturan pelaksanaan yang belum terbit merupakan penghambat otonomi. Selain itu, banyak materi ataupun pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1974, yang justru menghambat pula terlaksananya otonomi daerah.

## **PERMASALAHAN UMUM OTONOMI DAERAH DALAM PELAKSANAAN UU NOMOR 5 TAHUN 1974**

Dalam penelitian ini disimpulkan yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut :

### **a. Aspek pengertian**

- (1) Pengertian otonomi selama ini sering hanya dikaitkan dengan "dasar pokok pembentukan Daerah Otonom" yang antara lain kemampuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Hal ini tidak banyak mengubah kondisi intervensi Pusat terhadap Daerah. Oleh karena itu pengertian otonomi juga harus selalu



dikaitkan dengan "wujud dari hakikat otonomi itu sendiri" yaitu kebebasan bertanggung jawab dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri

- (2) Titik berat otonomi tidak hanya diukur dari banyaknya jumlah urusan yang diserahkan, tetapi juga harus dilihat besarnya urusan tersebut;
- (3) Sistem otonomi nyata mengandung kemungkinan perbedaan isi otonomi antar Daerah, dan kemungkinan lain tidak semua DT.II akan menjadi penyelenggara titik berat otonomi.

**b. Aspek kepegawaian**

kebijaksanaan pemerintah mengarah pada unifikasi pegawai, tetapi tidak semestinya wewenang mengangkat dan menempatkan pegawai hanya ada pada Pusat. Daerah hendaknya diberi kewenangan untuk mengangkat dan menempatkan pegawai otonom yang ada di Daerahnya.

**c. Aspek keuangan;**

- (1) Pemberian subsidi seharusnya diberikan dalam bentuk block grant kecuali dalam bidang-bidang tertentu yang bersifat nasional;
- (2) Otonomi hendaknya tidak hanya ditafsirkan mengumpulkan atau menggali saja, tetapi juga yang lebih utama dalam menggunakan uang. Dalam derajat otonomi tertentu, jika subsidi masih diberikan, Daerah harus diberi kewenangan dengan lebih leluasa dalam menggunakan subsidi tersebut. Dan secara berangsur-angsur subsidi dapat dikurangi, sesuai dengan perkembangan kemampuan Daerah;
- (3) Dalam rangka perubahan integral UU No.5/1974, harus diperbaharui pula berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mempengaruhi keuangan Daerah, yang meliputi ketentuan-ketentuan mengenai hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah, ketentuan-ketentuan yang mengatur jenis sumber keuangan Daerah, ketentuan-ketentuan yang mengatur bantuan keuangan dari Pusat kepada Daerah, dan kebijaksanaan lain yang terkait secara tidak langsung



- (4) Dalam mendayagunakan Perusahaan Daerah sebagai sumber PADS sebagaimana diamanatkan Pasal 55 UU Nomor 5 tahun 1974, maka diperlukan pembenahan Perusahaan Daerah dalam aspek organisasi dan kelembagaan, status, Sumber Daya Manusia, Sistem Rekrutmen Pimpinan Perusahaan, dan Manajemennya, dengan terlebih dahulu melihat dasar filosofis pembentukan BUMD tersebut, apakah profit motif atau public goods.

**d. Aspek pemerintahan;**

- (1) Dalam pengesahan PERDA oleh instansi yang lebih tinggi, terbatas pada hak menerima atau menolak saja;
- (2) Penolakan PERDA harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas;
- (3) Diperlukan adanya pembedaan pengelolaan Pemerintahan Kota dan Desa;
- (4) Titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II harus diikuti pembaharuan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan otonomi Desa dan demokrasi;

**d. Penyerahan urusan;**

- (1) Penyerahan Urusan kepada DT.II yang telah diserahkan kepada DT.I, baik ditarik terlebih dahulu atau tidak, harus berorientasi kepada dayaguna dan hasilguna serta pendemokrasian;
- (2) Isi otonomi dapat tumbuh/bertambah atas inisiatif Daerah yang bersangkutan dengan batas-batas; urusan tersebut belum diurus oleh satuan pemerintahan yang lebih tinggi, tidak bertentangan dengan UU, dan urusan tersebut tidak bersifat nasional. Setiap penambahan urusan tersebut harus memperoleh pengakuan atau pengesahan dari Pusat;

**e. Lain-lain:**

- (1) Sebagian besar peraturan pelaksanaan yang dikehendaki UU Nomor 5 Tahun 1974 tertuju pada gatra otonomi Daerah. Dengan demikian banyaknya peraturan perundangan yang belum dikeluarkan merupakan kendala bagi terlaksananya otonomi Daerah;
- (2) BAPPEDA seyogianya masuk sebagai instansi otonom;

- (3) Perlu adanya unit kontrol internal dan pengurangan unit kontrol eksternal pada Daerah Otonom.

UU Nomor 5 Tahun 1974 lebih bersifat dekonsentratif. Kondisi yang demikian itu tidak terlepas dari pengaruh-pengaruh faktor eksternal yang ada pada saat UU ini lahir, antara lain;

- (1) Model pembangunan pada waktu UU Nomor 5 Tahun 1974 lahir adalah model pembangunan dengan rencana terpusat melalui growth sectors dan mengharapkan terjadinya trickle down effect;
- (2) Formula setengah resmi waktu itu, dimana teknokrat sebagai policy maker, birokrat sebagai implementor, dan ABRI sebagai stabilisator. Ketiga unsur ini kurang perlu dengan desentralisasi;
- (3) Adanya traumatik akan federalisme, sehingga segala sesuatu yang berbau tuntutan lebih besar terhadap otonomi selalu dikatakan federalisme;
- (4) Warisan kolonial yang memberikan warna sentralisasi; dan
- (5) Kekurangsiapan Daerah dalam menerima otonomi. Mengenai yang terakhir, Daerah tidak siap karena tidak pernah dipersiapkan, bahkan dikondisikan supaya tetap tergantung kepada Pusat.

Secara konstitusional Asas Tugas Pembantuan (Medebewind) tidak ada dalam UUD 1945, dan ditinjau secara historis, asas pembantuan merupakan upaya Belanda dalam rangka penjajahan, karena tidak dimungkinkan terselenggara otonomi. Jika dilihat dari pelaksanaannya asas pembantuan lebih mengarah kepada fungsi desentralisasi, hanya karena masih ada kepentingan Pusat pada urusan tersebut, maka penyerahan urusan dilakukan secara tidak penuh, jadilebih bersifat politis. Oleh karena itu, kalau pun dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tetap dipakai, maka perlu diupayakan agar:

- (1) Tugas pembantuan merupakan fase awal menuju otonomi penuh, namun tidak berarti setiap otonomi harus melalui pembantuan; dan
- (2) Tugas pembantuan agar diatur secara lebih lengkap dalam Undang-undang.



## PERMASALAHAN KEPALA DAERAH/ KEPALA WILAYAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

Sehubungan dengan masalah Kepala Daerah/Kepala Wilayah dan Wakil Kepala Daerah, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain:

- **Dalam hal persyaratan;** Pertama, Kepala Daerah harus memiliki kemampuan yang tinggi dalam bidang pemerintahan, disamping kemampuan di bidang-bidang lainnya karena seorang Kepala Daerah harus bersifat generalis; Kedua, Kepala Daerah harus memiliki kemampuan managerial skill; Dan ketiga, perlu integritas pribadi Kepala Daerah kepada Daerahnya.
- **Dalam hal Sistem Pemilihan Kepala Daerah;** Pertama, perlu dilakukan penyempurnaan sistem pemilihan Kepala Daerah menjadi yang lebih baik dan demokratis; Dan kedua, pembatasan campur tangan Pusat yaitu hanya pada pemeriksaan syarat-syarat yang telah ditentukan UU dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- **Peran ganda Kepala Daerah** sebagai Kepala Wilayah menimbulkan berbagai dampak, apalagi dibarengi dengan adanya konsep "Penguasa Tunggal" bagi Kepala Wilayah. Hal ini makin menenggelamkan keberfungsian sebagai Kepala Daerah, sehingga apabila terjadi konflik kepentingan antara Pusat dan Daerah, Kepala Daerah cenderung memihak Pusat. Kepala Daerah tidak berdaya apabila sudah berhadapan dengan Pusat. Oleh karena itu, maka (1) perlu dipikirkan ide penghapusan "Kepala Wilayah" sebagai lingkungan jabatan. Sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan Pusat di Daerah dapat dilekatkan pada Kepala Daerah; Dan (2) penghapusan konsep "Penguasa Tunggal" dan menggantikannya dengan istilah lain.
- **Mengenai Jabatan Wakil Kepala Daerah** ada dua alternatif. Pertama apabila lebih mengutamakan fungsi Wakil Kepala



Daerah dalam menjalankan sebagian fungsi Kepala Daerah, bahkan sewaktu-waktu (jika Kepala Daerah meninggal) dapat menjadi Kepala Daerah, menjalin hubungan politik fungsional dengan DPRD, berperan banyak dalam menentukan kebijaksanaan Daerah, maka Wakil Kepala Daerah harus Jabatan Politis, dengan syarat cocok dengan Kepala Daerah (diusulkan dulu kepada Kepala Daerah sebagaimana Wakil Presiden yang diusulkan dulu kepada Presiden), dan harus satu Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi jika pengutamaan pada kemantapan pengalaman dalam pemerintahan dan pengetahuan yang lebih dalam mengenai administrasi dan pembangunan secara lebih teknis, maka lebih baik Wakil Kepala Daerah itu Jabatan Karier.

## PERMASALAHAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)

DPRD termasuk unsur Pemerintah Daerah yang merupakan lembaga legislatif di Daerah. Dalam Pasal 13 (1) UU Nomor 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa "Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah". Sebagai lembaga legislatif, dalam melaksanakan fungsinya DPRD mempunyai berbagai hak sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 (1) UU Nomor 5 Tahun 1974. Dalam kenyataannya hak-hak yang dimiliki DPRD ini tidak terlaksana dengan baik. Dengan kata lain DPRD kurang berfungsi sebagai lembaga legislatif. Beberapa faktor penyebabnya adalah:

- (1) Rendahnya kualitas SDM;
- (2) Belum keluarnya PP tentang Organisasi dan Hubungan Kerja Perangkat Pemerintah di Daerah, sehingga tidak jelas kapan Kepala Daerah harus berfungsi sebagai perangkat Pusat dan kapan harus berfungsi sebagai perangkat Daerah;
- (3) Ada ancaman Recall (berdampak terhadap individu), oleh karena itu recall perlu dibatasi jika anggota dewan benar-benar sudah bertentangan dengan UUD 45 dan Pancasila;
- (4) Struktur organisasi DPRD yang tidak mendukung untuk melaksanakan tugas membuat peraturan perundang-undangan;

- (5) terbatasnya anggaran;
- (6) tidak adanya/tidak berfungsinya UU tentang pelaksanaan hak angket.

Dalam upaya meningkatkan keberfungsian DPRD perlu dilakukan beberapa hal antara lain:

- (1) Otonomi bagi DPRD dalam menentukan Peraturan Tata Tertib sendiri sejauh dalam rangka mengutamakan kepentingan masyarakat, tidak didasarkan pada aturan yang dikeluarkan oleh PUOD; dan
- (2) Penyempurnaan Sistem Pemilihan Umum ke arah yang lebih demokratis, karena Sistem Perwakilan Berimbang (Proportional Representation) kurang relevan dengan kondisi Indonesia saat ini.

Sementara itu hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD selama ini, tidak lebih sekedar hubungan basa-basi saja. Salah satu penyebabnya adalah karena pada diri seorang Kepala Daerah juga melekat jabatan Kepala Wilayah yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di Daerah untuk dan atas nama Pemerintahan Pusat. Untuk mengatasinya, perlu ditetapkan batas-batas dimana Kepala Daerah harus tunduk kepada kehendak rakyat melalui DPRD. Selain itu perlu dirumuskan pula bentuk sanksi yang harus dikenakan jika pertanggungjawaban Kepala Daerah tidak diterima DPRD.

---

## ***Rekomendasi***

Dalam upaya meningkatkan tertib penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, disertai terciptanya dayaguna, hasilguna, dan demokrasi secara serasi, selaras, dan seimbang, maka perlu dilakukan penyempurnaan UU Nomor 5 Tahun 1974 beserta beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait, baik secara konseptual terhadap Pasal-pasal yang tidak relevan lagi maupun dalam pelaksanaan Pasal-pasal yang masih relevan.

Dalam upaya merealisasikan Otonomi Daerah terutama Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II, perlu dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan sebagai berikut:



- Pelurusan dalam Pemahaman mengenai Otonomi: (1) Bukan hanya dikaitkan dengan pokok pembentukan Daerah Otonom" yang antara lain kemampuan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, tetapi harus dikaitkan dengan "wujud dari hakikat otonomi itu sendiri" yaitu kebebasan bertanggung jawab dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri; (2) Titik berat otonomi jangan hanya diukur dengan banyaknya jumlah urusan yang diserahkan, tetapi juga harus dilihat besarnya urusan tersebut; (3) Tidak semua DT.II harus mempunyai isi otonomi yang sama, harus disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan Daerah.
- Penyempurnaan aspek kepegawaian ; Daerah hendaknya diberi kewenangan untuk mengangkat dan menempatkan pegawai otonom yang ada di Daerahnya.
- Penyempurnaan aspek keuangan ; (1) Pemberian subsidi seharusnya diberikan dalam bentuk block grant kecuali dalam bidang-bidang tertentu yang bersifat nasional; (2) Pemberian otonomi tidak hanya dalam mengumpulkan atau menggali uang saja, tetapi juga yang lebih utama dalam menggunakan uang. Jika subsidi masih diberikan, Daerah harus diberi kewenangan dengan lebih leluasa dalam menggunakan subsidi tersebut. Dan secara berangsur-angsur subsidi dapat dikurangi, sesuai dengan perkembangan kemampuan Daerah; (3) Perlu pembaharuan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mempengaruhi keuangan Daerah; (4) Perlu pembenahan Perusahaan Daerah dalam aspek organisasi dan kelembagaannya, statusnya, Sumber Daya Manusianya, Sistem Rekrutmen Pimpinan Perusahaan, dan Manajemennya, dengan terlebih dahulu melihat dasar filosofis pembentukan BUMD tersebut, apakah profit motif atau public goods.
- Penyempurnaan aspek pemerintahan; (1) Perlu pembaharuan dalam tatacara pengesahan PERDA oleh instansi yang lebih tinggi, dan perlu dikeluarkannya peraturan perundang-undangan mengenai penolakan PERDA; (2) Perlu pembedaan pengelolaan Pemerintahan Kota dan Desa; (3) Titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II harus diikuti pembaharuan Pemerintahan Desa dengan tetap memperhatikan otonomi desa dan demokrasi;
- Penyempurnaan dalam penyerahan urusan; (1) Penyerahan Urusan kepada DT.II yang telah diserahkan kepada DT.I, baik



ditarik terlebih dahulu atau tidak, harus berorientasi kepadadayaguna dan hasilguna serta pendemokrasian; (2) Perlu evaluasi secara periodik terhadap Daerah Otonomi untuk dimungkinkan bertambah/berkurangnya isi otonomi.

- Penyempurnaan lain : (1) seyogianya masuk sebagai instansi otonom; (2) Perlu adanya unit kontrol internal pada Daerah otonom, dan pengurangan unit kontrol eksternal; (3) Dalam upaya pelaksanaan otonomi Pusat perlu mempersiapkan Daerah untuk menerimanya, baik dalam sumber daya maupun sumber dananya. Oleh karena itu ketentuan-ketentuan yang mengakibatkan Daerah makin tergantung kepada Pusat, berangsur-angsur perlu diperlonggar.
- Perlu penyempurnaan dalam aspek-aspek yang terkait dengan Kepala Daerah/Kepala Wilayah dan Wakil Kepala Daerah, denganditujukan kepada: Penyempurnaan persyaratan Kepala Daerah; Pertama, harus memiliki kemampuan yang tinggi dalam bidang pemerintahan, disamping kemampuan di bidang-bidang lainnya; Kedua, harus memiliki kemampuan managerial skill; Dan ketiga, perlu integritas pribadi Kepala Daerah kepada Daerahnya.
- Penyempurnaan Sistem Pemilihan Kepala Daerah; Pertama, perlu penyempurnaan ke arah yang lebih baik dan demokratis; Dan kedua, pembatasan campur tangan Pusat yaitu hanya pada pemeriksaan syarat-syarat yang telah ditentukan UU dan tidak bertentangan dengan kepentingan umum.
- Penyempurnaan yang terkait dengan peran ganda Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah; (1) perlu dipikirkan ide penghapusan "Kepala Wilayah" sebagai lingkungan jabatan. Sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan Pusat di Daerah cukup dilekatkan pada Kepala Daerah; Dan (2) penghapusan konsep "Penguasa Tunggal" dan menggantikannya dengan istilah lain.
- Penyempurnaan yang terkait dengan Jabatan Wakil Kepala Daerah, perlu dipertimbangkan dua alternatif. Pertama, apabila lebih mengutamakan fungsi Wakil Kepala Daerah dalam menjalankan sebagian fungsi Kepala Daerah, bahkan sewaktu-waktu (jika Kepala Daerah meninggal) dapat menjadi Kepala Daerah, menjalin hubungan politik fungsional dengan DPRD, berperan banyak dalam menentukan kebijaksanaan Daerah, maka Wakil Kepala Daerah harus Jabatan Politis, dengan syarat cocok dengan Kepala Daerah (diusulkan dulu kepada Kepala Daerah), dan harus hanya satu

Wakil Kepala Daerah. Akan tetapi jika pengutamaan pada kemantapan pengalaman dalam pemerintahan dan pengetahuan yang lebih dalam mengenai administrasi dan pembangunan secara lebih teknis, maka lebih baik Wakil Kepala Daerah itu Jabatan Karier.

- Perlu penyempurnaan terhadap aspek-aspek yang terkait dengan keberfungsian DPRD, yang meliputi: (1) Peningkatan kualitas SDM DPRD; (2) Secepatnya dikeluarkan atau diefektifkan PP tentang Organisasi dan Hubungan Kerja Perangkat Pemerintah di Daerah; (3) Pembatasan penggunaan recall terhadap anggota Dewan; (4) Penyempurnaan struktur organisasi DPRD, (5) penambahan anggaran; dan (6) dikeluarkan/diefektifkannya UU tentang pelaksanaan hak angket; (7) Pemberian otonomi kepada DPRD dalam menentukan Peraturan Tata Tertib sendiri sejauh dalam rangka mengutamakan kepentingan masyarakat; (8) Penyempurnaan Sistem Pemilihan Umum ke arah yang lebih demokratis; (9) Perlu ditetapkan batas-batas dimana Kepala Daerah harus tunduk kepada kehendak rakyat melalui DPRD, Dan (10) Perlu dirumuskan bentuk sanksi yang harus dikenakan kepada Kepala Daerah jika pertanggungjawabannya tidak diterima DPRD.

### ***Daftar Pustaka***

- Dunn, Edgar S. Jr. (1981) *Economic and social development: A process of social development*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Etzioni, Amitai (1991), *Too many rights? Too few duties? Current, development: A comparative perspective*, Elmsford, NY: Pergamon Press.
- Hall, Douglas T, Bowen, Donald D, Lewicki, Roy J, Hall, Francine S (1982), *Experience in Management and Organizational Behavior*, John Wiley and Sons, New York.
- Islamy, M. Irvan (1988), *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Koesoemahatmadja (1979), *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Lembaga Administrasi Negara (1988), *Laporan Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen Dalam Pembangunan*, Jakarta.
- Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Lingkungan (PPSL) UNPAD, BAPPENAS, LAN (1993), *Pengkajian Bidang Administrasi Pembangunan Tentang Pendayagunaan Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Laporan Akhir Penelitian*, Bandung.
- Manan, Bagir (1993), *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945; Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya*, Bagian Penerbit UNSIKA.
- Manan, Bagir, (1993), *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, FH-UNPAD, Bandung.



- Marbun, BN (1994), DPRD; Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan, Erlangga, Jakarta.
- Marsono (1986), Himpunan Peraturan Tentang Pemerintahan di Daerah, Djambatan, Jakarta.
- Muslimin, Amrah (1978), Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992), Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector, Reading, Mass. Addison Wesley.
- Pamoedji (1986), Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Jilid 1, JIP, Jakarta.
- Pamoedi (1987), Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Jilid 2, JIP, Jakarta.
- Pamoedji (1990), Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Jilid 10, JIP.
- Perhimpunan Sarjana Administrasi Indonesia Cabang Jawa Barat (1985), Pemantapan Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Sinar Baru, Bandung.
- Riwukaho, Josef (1991), Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, cetakan kedua, Rajawali Press, Jakarta.
- Rondinelli, Nellis & Cheema (1983), Decentralization in Development Countries, The World Bank.

### ***Daftar Pustaka***

- Dunn, Edgar S. Jr. (1981) *Economic an social development: A process of social development*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Etzioni, Amitai (1991), *Too many rights? Too few duties? Current, development: A comparative perspective*, Elmsford, NY: Pergamon Press.
- Hall, Douglas T, Bowen, Donald D, Lewicki, Roy J, Hall, Francine S (1982), *Experience in Management and Organizational Behavior*, John Wiley and Sons, New York.
- Islamy, M. Irvan (1988), *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Koesoemahatmadja (1979), *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Lembaga Administrasi Negara (1988), *Laporan Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen Dalam Pembangunan*, Jakarta.
- Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Lingkungan (PPSL) UNPAD, BAPPENAS, LAN (1993), *Pengkajian Bidang Administrasi Pembangunan Tentang Pendencygunaan Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II Laporan Akhir Penelitian*, Bandung.
- Manan, Bagir (1993), *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945; Perumusan dan Undang-undang Pelaksanaannya*, Bagian Penerbit UNSIKA.
- Manan, Bagir,(1993), *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, FH-UNPAD, Bandung.

- Marbun, BN (1994), DPRD; Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan, Erlangga, Jakarta.
- Marsono (1986), Himpunan Peraturan Tentang Pemerintahan di Daerah, Djambatan, Jakarta.
- Muslimin, Amrah (1978), Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992), Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector, Reading, Mass. Addison Wesley.
- Pamoedji (1986), Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Jilid 1, JIP, Jakarta.
- Pamoedi (1987), Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Jilid 2, JIP, Jakarta.
- Pamoedji (1990), Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan RI, Jilid 10, JIP.
- Perhimpunan Sarjana Administrasi Indonesia Cabang Jawa Barat (1985), Pemantapan Pelaksanaan Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Sinar Baru, Bandung.
- Riwukaho, Josef (1991), Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, cetakan kedua, Rajawali Press, Jakarta.
- Rondinelli, Nellis & Cheema (1983), Decentralization in Development Countries, The World Bank.



- Rudini (September 1991), Sistem dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Disampaikan pada Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah yang diselenggarakan oleh LAN-RI kerjasama dengan Kantor MENPAN dan Sekretariat DPOD, Jakarta.
- Sugandha, Dann (1994), Beberapa Saran Guna Penyempurnaan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.
- Suryawikarta, Bay (1994), Tinjauan Atas Beberapa Pasal Dari UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah
- Syafruddin, Ateng (1994), 20 Tahun UU Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Masalah-masalahnya.

- Rosenbloom, Dafid H (1986), *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector* NY: Random House.
- Rossini, Frederick A. and Alan R. Porter (1982), *The Management of Interdisciplinary, Policy-Related Research*.
- Shafritz, Jay M, and Hyde, *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company, Inc. Oak Park, Illinois.
- Soejito, Irawan (1984), *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Sugandha, Dann (1981), *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Sinar Baru, Bandung.
- Sugandha, Dann (1986), *Organisasi dan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia serta Pemerintahan di Daerah*, Sinar Baru, Bandung.
- Wajong J (1975), *Asas-asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta.]

#### **MAKALAH-MAKALAH**

- Departemen Dalam Negeri (1991), *Sistem dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Makalah pada Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, Jakarta.
- Hoessein, Bhenyamin (1994), *UU No.5 Tahun 1974 dan Otonomi Daerah*
- Manan, Bagir (1994), *Dua Puluh Tahun Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 (Suatu Evaluasi)*.
- Riwukaho, Josef (1994), *Beberapa Masalah Hukum Dalam Pemerintahan di Daerah*

