

RESUME HASIL KAJIAN

1. KAJIAN SISTEM DAN PROSEDUR
PELAYANAN BIROKRASI
PEMERINTAH DAERAH



2. KAJIAN MANAJEMEN
PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
DI DAERAH



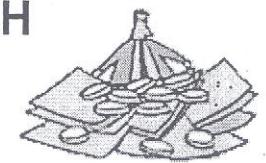
3. EVALUASI SISTEM
KELEMBAGAAN BIROKRASI
PEMERINTAHAN DAERAH



PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN
PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG-2004

RESUME HASIL KAJIAN

1. KAJIAN SISTEM DAN PROSEDUR PELAYANAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH



2. KAJIAN MANAJEMEN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DAERAH



3. EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH



PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN
PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG-2004

Kajian Manajemen Pemberdayaan Masyarakat di Daerah

Ukuran manajemen yang baik dalam sebuah organisasi berada pada ketepatan dan efektivitas dalam mencapai tujuan organisasi. Tujuan organisasi yang baik adalah mencapai kesejahteraan bagi seluruh anggota organisasi dan masyarakat di sekitarnya.

Untuk mencapai tujuan organisasi yang baik, maka diperlukan manajemen yang baik. Manajemen yang baik dalam sebuah organisasi berada pada ketepatan dan efektivitas dalam mencapai tujuan organisasi. Tujuan organisasi yang baik adalah mencapai kesejahteraan bagi seluruh anggota organisasi dan masyarakat di sekitarnya.

Untuk mencapai tujuan organisasi yang baik, maka diperlukan manajemen yang baik. Manajemen yang baik dalam sebuah organisasi berada pada ketepatan dan efektivitas dalam mencapai tujuan organisasi. Tujuan organisasi yang baik adalah mencapai kesejahteraan bagi seluruh anggota organisasi dan masyarakat di sekitarnya.

**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN
DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG - 2004**

MANAJEMEN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DAERAH

Oleh

Tim Peneliti PKP2A I
Lembaga Administrasi Negara

A. LATAR BELAKANG

Otonomi daerah bukan otonomi untuk pemerintah daerah melainkan otonomi untuk masyarakat di daerah. Dengan demikian, kemandirian dan kreativitas daerah yang dijadikan tujuan dari kebijakan ini, pada dasarnya adalah kemandirian dan kreativitas masyarakat di daerah. Dalam hal ini, pemerintah, sebagaimana dalam konsepsi *good governance*, merupakan domain yang berfungsi menggerakkan partisipasi dan memberdayakan masyarakat tersebut.

Untuk menjalankan fungsi *state* dalam menggerakkan partisipasi masyarakat tersebut, pemerintah daerah harus memiliki model manajemen pemberdayaan yang di satu sisi mampu mengoptimalkan penggalian sumber daya yang dimiliki dan di sisi lain mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Sebenarnya, model-model pemberdayaan masyarakat saat ini telah ada baik yang dilakukan oleh pemerintah sendiri maupun oleh kelembagaan supra struktural pemerintahan (lembaga mediator antara pemerintah dan masyarakat) seperti Rukun Tetangga dan Rukun Warga (RT/RW), namun masih bersifat sporadis dan variatif, sehingga belum dapat dijadikan sebagai instrumen bagi pemerintah dalam mengoptimalkan potensi masyarakat dalam pembangunan.

Model pemberdayaan yang diintroduksikan oleh Pemerintah (Pusat) pun telah banyak digulirkan melalui berbagai kebijakan, terutama melalui program Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*) yang dilakukan pemerintah pasca krisis ekonomi beberapa tahun yang lalu. Sebagaimana hasil evaluasi dan pengamatan berbagai kalangan termasuk lembaga-lembaga kajian baik nasional maupun internasional, disinyalir bahwa berbagai program pemberdayaan masyarakat tersebut belum efektif, selain kurang mengena pada sasaran, mekanisme pemberdayaan yang dilakukan pun ternyata dituduh kurang tepat. Atas dasar kondisi dan permasalahan tersebut, kajian ini dilakukan.

B. RUMUSAN MASALAH

Bagaimanakah model pemberdayaan yang dapat dikembangkan dalam upaya menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Daerah? Secara khusus rumusan masalah tersebut dapat diturunkan kepada masalah yang lebih spesifik sebagai berikut:

1. Bagaimanakah rumusan program pemberdayaan masyarakat yang selama ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah terhadap masyarakat di Daerah?
2. Apakah keunggulan dan kelemahan program pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tersebut?
3. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat sehingga program pemberdayaan tersebut tidak dapat berjalan secara efektif?
4. Faktor-faktor apa yang dapat dijadikan pendukung dalam pengembangan program pemberdayaan masyarakat di Daerah?
5. Bagaimanakah model kelembagaan, mekanisme, dan instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat di Daerah?

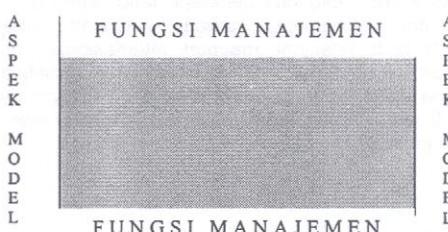
C. RUANG LINGKUP KAJIAN

Kajian ini dibatasi pada perumusan model manajemen pemberdayaan masyarakat di Daerah yang meliputi: kelembagaan fungsional yang bertugas melakukan pemberdayaan, mekanisme pemberdayaan, dan instrumen pemberdayaan.

Sementara itu, ada 7 dimensi manajemen yang akan dikaji dalam penelitian ini, sesuai dengan fungsi manajemen yang dikemukakan oleh Gullick, yaitu *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgetting*. Dalam bentuk diagram, ruang lingkup kajian, dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1

Ruang Lingkup Kajian Manajemen Pemberdayaan Masyarakat di Daerah



D. TUJUAN DAN SASARAN KAJIAN

Kegiatan ini bertujuan untuk menghasilkan konsep manajemen pemberdayaan masyarakat di daerah sebagai masukan bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan.

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, maka kegiatan penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran sebagai berikut :

1. Teridentifikasi program-program pemberdayaan yang telah dilakukan Pemerintah (Pusat dan Daerah) saat ini.
2. Teridentifikasi keunggulan dan kelemahan program pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut.
3. Teridentifikasi faktor-faktor yang menjadi penghambat sehingga program pemberdayaan tersebut tidak dapat berjalan secara efektif
4. Teridentifikasi faktor-faktor yang dapat dijadikan pendukung dalam pengembangan program pemberdayaan masyarakat di Daerah.
5. Terumusnya model kelembagaan, mekanisme, dan instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat di Daerah.

E. KERANGKA PIKIR

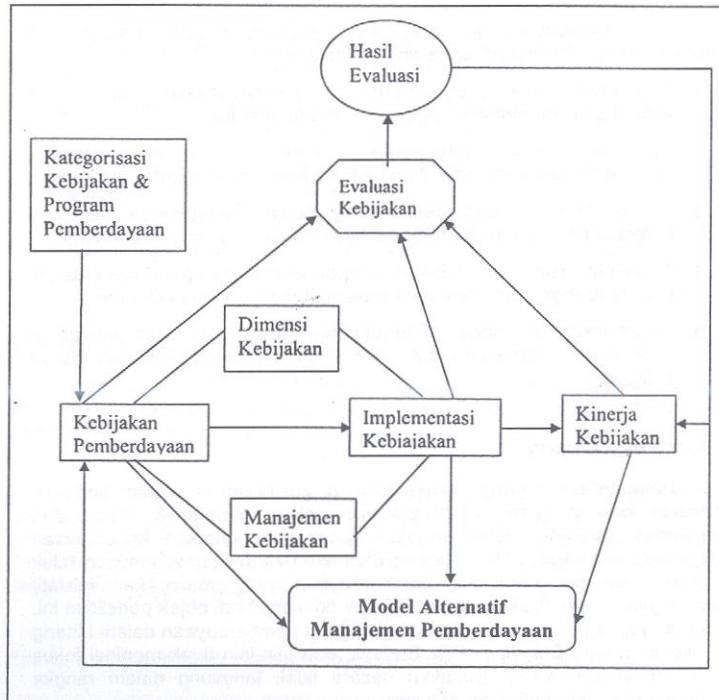
Pemberdayaan yang dimaksudkan dalam kajian ini adalah berbagai kebijakan dan program yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang ditujukan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat di daerah dalam Bidang Ekonomi baik langsung ataupun tidak langsung. Dengan demikian, pemberdayaan yang merupakan inisiatif kelembagaan *suprastruktur* seperti RT/RW tidak menjadi objek penelitian ini. Demikian juga berbagai kebijakan dan program pemberdayaan dalam bidang lain, selain dalam Bidang Politik, Budaya, dan lain-lain tidak menjadi fokus kajian ini, kecuali yang dilakukan secara tidak langsung dalam rangka meningkatkan pemberdayaan ekonomi.

Dengan demikian, maka kajian ini bersifat evaluatif terhadap berbagai kebijakan pemberdayaan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, untuk kemudian dipetakan dalam suatu model manajemen pemberdayaan yang berlaku saat ini, yaitu dengan cara mendeskripsikan berbagai interaksi antara dimensi-dimensi kebijakan pemberdayaan pada setiap tahapan fungsi manajemen yang ada. Dari hasil pemetaan tersebut, dapat digambarkan profile manajemen pemberdayaan yang berlaku saat ini, mengidentifikasi berbagai keunggulan dan kelebihannya, dan berdasarkan

hal tersebut diformulasikan model kebijakan pemberdayaan masyarakat untuk kebijakan dan program yang akan datang. Dalam diagram, kerangka pemikiran tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2

Kerangka Fikir Kajian Manajemen Pemberdayaan Masyarakat di Daerah



Model kerangka fikir kajian di atas, dapat dijelaskan bahwa semua kebijakan pemberdayaan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah pada saat ini dapat dikategorikan ke dalam 5 kategori, yaitu: (1) Penyediaan akses yang lebih terbuka, luas dan lebar terhadap sumber-sumber daya; (2) Peningkatan keseimbangan antara sebuah kondisi yang memiliki keunggulan dengan kondisi lain yang tidak memiliki keunggulan; (3) Pengembangan potensi masyarakat (SDM maupun kelembagaan); (4) Penyediaan stimulus

untuk membangkitkan swadaya dan swakelola masyarakat; (5) Penyertaan masyarakat atau kelompok masyarakat dalam proses perumusan perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan. Model kategorisasi pemberdayaan serta beberapa contoh startegi pencapaiannya pada setiap bidang dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1

Contoh Format Analisis Kebijakan Pemberdayaan Berdasarkan Kategori dan Strategi Pencapaiannya

| Kategori Pemberdayaan | Strategi Pencapaian Per Bidang | | | |
|--|---|---|--|---|
| | Ekonomis | Sosbud | Politik / Administratif | Prasarana |
| Penyediaan akses yang lebih terbuka, luas dan lebar terhadap sumber-sumber daya | <ul style="list-style-type: none"> Penyediaan modal / pinjaman lunak Subsidi bagi pengusaha lemah Informasi peluang pasar domestik dan internasional | <ul style="list-style-type: none"> Penerbitan dan penyebaran bulletin Penyediaan sarana promosi / pengadaan pekan promosi | | |
| Peningkatan keseimbangan antara sebuah kondisi yang memiliki keunggulan dengan kondisi lain yang tidak memiliki keunggulan | | <ul style="list-style-type: none"> Promosi program intensifikasi pertanian | <ul style="list-style-type: none"> Membangun kemitraan dengan sektor swasta | <ul style="list-style-type: none"> Pembukaan daerah terisolir melalui pembangunan jalan tembus |
| Pengembangan potensi masyarakat (SDM maupun | | <ul style="list-style-type: none"> Pelatihan, penyuluhan dan kursus-kursus | <ul style="list-style-type: none"> Upaya untuk memperkuat keberfungsiannya atau | |

| | | | | |
|--|---------------------------|-----------------------------|---|--|
| kelembagaan) | | • Penggalian Social Capital | meningkatkan efektivitas lembaga kermasyarakat | |
| Penyediaan stimulus untuk membangkitkan swadaya dan dan swakelola dalam bidang pelayanan umum | • Pemberian dana suplemen | | <ul style="list-style-type: none"> • Kemudahan dalam pemberian perijinan • Bantuan teknis | <ul style="list-style-type: none"> • Pemberian bantuan semen atau aspal |
| Penyertaan masyarakat atau kelompok masyarakat dalam proses perumusan perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan | | | <ul style="list-style-type: none"> • Pembentukan forum konsultasi pembangunan • Deregulasi perijinan pendirian LSM • Eliminasi perlakuan diskriminatif terhadap kelompok minoritas • Pembentukan Dewan Kota | |

Selanjutnya, kebijakan pemberdayaan masyarakat di daerah yang dilakukan oleh pemerintah saat ini dapat dilihat dari tiga dimensi utama, yaitu dimensi substansi kebijakan, dimensi implementasi kebijakan, dan dimensi kinerja kebijakan. Ketiga dimensi kebijakan tersebut saling terkait satu sama lain. Artinya bahwa kegagalan atau keberhasilan suatu kebijakan yang diwujudkan sebagai kinerja kebijakan sangat tergantung kepada implementasi kebijakan atau substansi kebijakannya. Dalam hal ini kinerja kebijakan yang baik merupakan produk dari substansi kebijakan yang baik (*good policy*) dan implementasi yang baik (*good implementation*). Sebaliknya kinerja kebijakan yang buruk merupakan hasil dari substansi kebijakan yang salah (*bad policy*) dan/atau implementasi yang buruk (*bad implementation*).

Untuk melihat substansi dan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam hal ini, dapat dilihat dari simplifikasi model kebijakan yang ada saat ini ke dalam dua dimensi, yaitu dimensi model dan dimensi fungsi manajemen. Dimensi model kebijakan pemberdayaan meliputi kelembagaan pemberdayaan, mekanisme pemberdayaan, dan instrumen pemberdayaan.

Sementara itu, dimensi fungsi manajemen pemberdayaan digunakan pendekatan Gullick & Gullick mengenai fungsi manajemen yang meliputi *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgetting*.

Berdasarkan pendekatan ini, dapat dianalisis bagaimana pelaksanaan setiap fungsi manajemen pada setiap unsur atau dimensi model pemberdayaan yang relevan. Sebagai contoh, bagaimana perencanaan kelembagaan pemberdayaan dilakukan, baik dilihat dari substansi kebijakan maupun dalam implementasinya? Bagaimana mekanisme pengorganisasian pemberdayaan baik dalam substansi kebijakannya maupun dalam implementasinya? Bagaimana mekanisme koordinasi yang dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat baik dalam kebijakan maupun dalam implementasinya? Bagaimana perencanaan dan penggunaan instrumen pemberdayaan baik dalam kebijakan maupun dalam implementasinya? Dan banyak lagi interaksi yang dapat dianalisis dengan pendekatan ini. Secara operasional, analisis dengan menggunakan pendekatan ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

Tabel 2

Operasionalisasi Pendekatan Analisis Manajemen Pemberdayaan (Per Kategori Pemberdayaan)

| Fungsi Manajemen Pemberdayaan | Dimensi Model Pemberdayaan | | |
|-------------------------------|----------------------------|-----------|-----------|
| | Kelembagaan | Mekanisme | Instrumen |
| <i>Substansi Kebijakan</i> | | | |
| • Planning, | | | |
| • Organizing, | | | |
| • Staffing, | | | |
| • Directing,.. | | | |
| • Coordinating, | | | |
| • Reporting, | | | |
| • Budgetting | | | |
| <i>Implementasi Kebijakan</i> | | | |
| • Planning, | | | |
| • Organizing, | | | |
| • Staffing, | | | |
| • Directing,.. | | | |
| • Coordinating, | | | |
| • Reporting, | | | |
| • Budgetting | | | |

Selanjutnya, sebagaimana disebutkan bahwa substansi kebijakan dan implementasi kebijakan merupakan penentu utama baik atau buruknya kinerja kebijakan pemberdayaan. Kinerja kebijakan adalah tingkat pencapaian hasil atau "*the degree of accomplishment*". Dalam hal ini kinerja

kebijakan pemberdayaan merupakan tingkat capaian hasil dari program atau kebijakan pemberdayaan masyarakat. Karena pemberdayaan ditujukan untuk memberdayakan atau meningkatkan keberdayaan masyarakat, maka kinerja kebijakan ini tidak lain dari berdaya atau tidaknya masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan tersebut, dengan berbagai indikatornya.

Hasil evaluasi kebijakan, merupakan bahan masukan bagi perbaikan kebijakan pada masa yang akan datang. Dalam hal ini, *model alternatif manajemen kebijakan pemberdayaan* dirumuskan dengan mempertimbangkan berbagai kondisi serta realita substansi dan implementasi kebijakan yang telah dilakukan.

F. METODE PENELITIAN

1. Metode dan Pendekatan Penelitian

Metodologi yang dipergunakan dalam studi ini adalah *metode kualitatif*. Sedangkan pendekatannya adalah pendekatan *deskriptif*, yaitu suatu pendekatan yang berusaha mendapatkan gambaran kondisi yang ada berupa data, fakta dan informasi sebagai landasan empiris yang kemudian akan dipadukan dengan landasan teoritis atau konsepsi untuk menghasilkan rumusan konsep model hipotesis Manajemen Pemberdayaan Masyarakat di Daerah.

2. Lokasi Penelitian

Kegiatan kajian ini akan dilakukan di beberapa daerah sebagai berikut:

- Kabupaten Badung (Propinsi Bali)
- Kabupaten Kutai Kartanegara (Propinsi Kalimantan Timur)
- Kabupaten Probolinggo (Propinsi Jawa Timur)
- Kota Cirebon (Propinsi Jawa Barat)
- Kota Makassar (Propinsi Sulawesi Selatan)

G. KONDISI UMUM DAN PERMASALAHAN PEMBERDAYAAN DI DAERAH

Dewasa ini, program pemberdayaan masyarakat banyak sekali diluncurkan oleh pemerintah sebagai wujud komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sayangnya, terdapat kesan bahwa program ini kurang berhasil mencapai sasaran yang diharapkan. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan dalam desain program pemberdayaan itu, antara lain bahwa pemberdayaan sering dipersepsi dan diterjemahkan secara sempit sebagai pemberian akses finansial (penyediaan dana bantuan atau kredit)

yang lebih besar kepada anggota masyarakat, khusus kelompok miskin. Dengan persepsi yang demikian, tidaklah mengherankan bahwa program pemberdayaan seringkali dikemas dalam kerangka program pengentasan kemiskinan.

Kondisi ini mengandung kelemahan mendasar dalam beberapa hal, misalnya:

1. Pemberdayaan masyarakat dimaknakan sebagai pemberdayaan masyarakat miskin semata. Padahal, masyarakat yang tidak berada dibawah garis kemiskinan-pun membutuhkan upaya pemberdayaan pula. Lagi pula, program pengentasan kemiskinan sendiri sering bias dan salah sasaran, sebagaimana kritik Michael Lipton (1977). Lipton mengatakan bahwa program dan proyek pengentasan kemiskinan di berbagai negara berkembang banyak dilaksanakan di perkotaan, sehingga kemiskinan di pedesaan (*rural poverty*) tidak dapat berkurang secara signifikan. Situasi seperti ini oleh Lipton disebut sebagai bias perkotaan (*urban bias*). Dengan kata lain, pemberdayaan masyarakat melalui program pengentasan kemiskinan dinilai mengalami kegagalan.
2. Persepsi bahwa kebijakan pemberdayaan harus dikaitkan dengan program pemberian bantuan lunak secara bergilir (*revolving grant*) juga mengandung bahaya, sebab hal ini justru menciptakan ketergantungan masyarakat. Dengan kata lain, program *micro credit* atau *micro finance* bagi penduduk miskin mencerminkan budaya aparatur pemerintah yang masih berorientasi *top down* dan *patronizing* yang terlalu kuat, baik dalam kebijaksanaan maupun perencanaan. Sikap ini sering menimbulkan kondisi ketergantungan (*dependency*) dan kurang menimbulkan kesadayaan masyarakat lokal.

Mengingat hal tersebut diatas, maka pemahaman tentang strategi pemberdayaan masyarakat harus diluruskan kembali. Kebijakan untuk memberi akses permodalan yang lebih baik melalui pinjaman boleh jadi merupakan metode yang cukup bagus untuk memberdayakan masyarakat. Namun harus disadari betul bahwa hal ini bukanlah satu-satunya strategi pemberdayaan yang paling baik. Untuk mencapai hasil yang optimal dalam upaya memberdayakan masyarakat, penggunaan pendekatan tunggal jelas tidak dapat dibenarkan. Dalam hal ini, perlu dikembangkan pendekatan lain untuk merumuskan kebijakan yang lebih komprehensif

Untuk memudahkan pemahaman mengenai pendekatan baru dalam perumusan kebijakan pemberdayaan tersebut, maka perlu ditentukan dua hal. *Pertama* tentang dimensi dan tingkatan pemberdayaan, sedang *kedua* adalah kategorisasi dari program pemberdayaan itu sendiri.

Tentang dimensi dan tingkatan pemberdayaan, paling tidak ada 3 level yang harus dicapai oleh program pemberdayaan, yakni: 1) pemberdayaan pada level individu, berupa pengembangan potensi dan keterampilan; 2) pemberdayaan pada level kelompok / organisasi, yakni yang berhubungan dengan peningkatan partisipasi kelompok dalam

pembangunan; serta 3) pemberdayaan pada level kesisteman, yakni berwujud meingkatnya kemandirian masyarakat baik secara ekonomis, sosiologis maupun politis. Adapun indikator dari masing-masing dimensi dan tingkatan pemberdayaan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3
Dimensi dan Indikator Pemberdayaan Masyarakat

| Dimensi | Indikator |
|---|--|
| Level Individu: Pengembangan potensi dan keterampilan | <ul style="list-style-type: none"> • Kepemilikan aset / modal • Kekuatan fisik • Tidak terisolasi • Penguasaan keterampilan • Keberfungsian lembaga usaha |
| Level Kelompok: Partisipasi dalam pembangunan | <ul style="list-style-type: none"> • Perencanaan dan pengambilan keputusan • Pelaksanaan dan pengawasan keputusan bersama • Pemanfaatan hasil-hasil pembangunan |
| Level Sistem: Kemandirian masyarakat | <ul style="list-style-type: none"> • Pengurangan ketergantungan kepada bantuan luar |

Sementara pada aspek kedua yakni kategorisasi program pemberdayaan, paling tidak ada 5 (lima) kelompok besar pemberdayaan, yakni:

1. Penyediaan akses yang lebih terbuka, luas dan lebar terhadap sumber-sumber daya seperti modal, informasi, kesempatan berusaha dan memperoleh kemudahan / fasilitas, dan sebagainya.
 2. Peningkatan keseimbangan antara sebuah kondisi yang memiliki keunggulan dengan kondisi lain yang tidak memiliki keunggulan.
 3. Pengembangan potensi masyarakat baik dalam pengertian SDM maupun kelembagaan masyarakat.
- Pemberian pinjaman lunak, penerbitan dan penyebaran bulletin, subsidi bagi pengusaha lemah, dan sebagainya dapat diklasifikasikan sebagai aktivitas dalam kategori ini.

Sebagai contoh, kawasan perkotaan yang memiliki kelengkapan infrastruktur transportasi dan komunikasi, lembaga keuangan bank dan non-bank, jaringan pemasaran, dan lain-lain adalah contoh kondisi yang memiliki faktor-faktor keunggulan. Disisi lain, kawasan pedesaan sering dicirikan oleh karakteristik yang sebaliknya. Oleh karena itu, kebijakan-kebijakan yang bisa mendekatkan kesenjangan (*gap*) antara kawasan perkotaan dan pedesaan dapat digolongkan sebagai pemberdayaan masyarakat. Lebih konkrit lagi dapat dicontohkan bahwa pembukaan daerah terisolir melalui pembangunan jalan tembus dapat dikatakan sebagai pemberdayaan masyarakat, sedangkan penambahan ruas jalan raya di perkotaan tidak termasuk sebagai pengertian pemberdayaan dalam konteks penelitian ini.

Contoh lain, ada lahan pertanian yang sudah dilengkapi dengan prasarana irigasi sementara lahan lain tidak memiliki prasarana yang sama. Kebijakan pertanian yang ditempuh selama ini lebih banyak difokuskan kepada lahan yang sudah memiliki faktor keunggulan (cq. jaringan irigasi) dengan alasan untuk mendongkrak produksi panen. Seandainya pemerintah mempromosikan program intensifikasi pertanian untuk lahan yang tidak memiliki jaringan irigasi, maka hal ini berarti telah terjadi pemberdayaan pertanian rakyat, sekaligus pemberdayaan petani.

3. Pengembangan potensi masyarakat baik dalam pengertian SDM maupun kelembagaan masyarakat.

Setiap upaya untuk merubah kondisi dari bodoh menjadi pintar, dari tidak mampu menjadi mampu, dari tidak tahu menjadi tahu, dari tuna keterampilan menjadi terampil, dan sebagainya, jelas sekali merupakan program pemberdayaan. Aktivitas semacam pelatihan, penyuluhan dan kursus-kursus yang diselenggarakan secara sistematis dengan tujuan memperkuat potensi masyarakat, adalah contoh nyata dari aksi pemberdayaan. Demikian pula, setiap upaya yang ditujukan untuk memperkuat keberfungsian atau meningkatkan efektivitas lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti KUD, P3A, dan sebagainya dapat dikelompokkan sebagai kebijakan pemberdayaan.

4. Penyediaan stimulus untuk membangkitkan swadaya dan swakelola dalam bidang pelayanan umum.

Dalam banyak kasus ditemukan adanya fenomena bahwa masyarakat (khususnya yang tinggal di wilayah perkotaan), telah memiliki kemampuan ekonomis dan manajerial yang memadai untuk mengelola suatu kegiatan tertentu seperti perbaikan jalan kampung dan gorong-gorong, penyediaan air bersih melalui pembangunan sumur artesis atau sistem bak penampungan, dan sebagainya. Hanya saja, hal ini sering terbentur pada kendala koordinasi dan inisiatif untuk memulainya. Dalam situasi seperti itulah, kebijakan pemerintah untuk mengucurkan stimulant atau perangsang, sangat berarti. Stimulant disini bisa berwujud

pemberian perijinan, bantuan teknis, atau pemberian dana suplemen bagi suatu kegiatan tertentu.

5. Penyertaan masyarakat atau kelompok masyarakat dalam proses perumusan perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan.

Seiring dengan paradigma pembangunan yang bertumpu dan berorientasi pada rakyat (*people-based and people-oriented development*), rakyat harus diakui dan ditempatkan sebagai elemen kunci dalam perumusan perencanaan dan implementasi kebijakan-kebijakan pembangunan. Beberapa contoh program pemberdayaan yang masuk dalam kategori ini misalnya pembentukan forum konsultasi pembangunan, deregulasi perijinan pendirian LSM atau NGO, eliminasi perlakuan diskriminatif terhadap kelompok minoritas (keturunan, wanita, penduduk asli/pendatang, dll), dan sebagainya. Gagasan pembentukan Dewan Kota juga dapat diklasifikasikan kedalam kategori ini.

Urgensi pelibatan unsur masyarakat / LSM dalam perencanaan pembangunan ini semakin menguat disebabkan adanya fakta bahwa konsep perencanaan pengembangan daerah senantiasa meloncat-loncat, tak konsisten, dan tak berkesinambungan (*sustainable*) sehingga kemudian muncul adagium ganti Kepala Daerah ganti kebijakan. Akhirnya, pembangunan daerah pun menjadi carut-marut sementara gulungan berbagai persoalan di daerah menjadi semakin rumit (Oekan S. Abdullah, *PR*, 12/9/03). Kondisi seperti ini diakui oleh Dirjen Perkotaan Depdagri yang mengatakan bahwa perencanaan daerah/kota selama ini bersifat tertutup sehingga aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, termasuk perancang kota, sebagai pelaku pembangunan, tidak tertampung dengan baik. Bahkan, masyarakat cenderung dipandang sebagai obyek pembangunan atau kelompok obyek fungsional perencanaan (*Kompas*, 12/9/03).

Setelah menetapkan kategorisasi, langkah selanjutnya dalam menganalisa kebijakan pemberdayaan adalah menetapkan bidang dan strategi pencapaiannya. Dalam hal ini, paling tidak ada 4 (empat) bidang pencapaian untuk mengaksesi kebijakan pemberdayaan, yakni ekonomis, sosbud, politis / administratif, serta prasarana. Sebagai contoh, untuk kategori pemberdayaan yang pertama yakni "penyediaan akses yang lebih terbuka, luas dan lebar terhadap sumber-sumber daya", secara ekonomis hal ini bisa dicapai dengan cara pemberian pinjaman lunak dan subsidi bagi pengusaha lemah. Sementara dari aspek sosial budaya dapat ditempuh melalui penerbitan dan penyebaran bulletin.

H. PENYELENGGARAAN MANAJEMEN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DAERAH

1. Kota Cirebon

Berdasarkan pemetaan terhadap pelaksanaan manajemen pemberdayaan di Kota Cirebon dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah telah memberikan kewenangan yang lebih banyak kepada daerah untuk berkonsentrasi dalam pembangunan daerah dengan segala kewenangan yang dimiliki. Kewenangan dimaksud tentunya tidak untuk menjadikan kontraproduktif masyarakat sebagai salah satu unsur pelaku pembangunan, diharapkan justru daerah yang diasumsikan lebih mengetahui permasalahan dapat memberikan solusi yang tepat untuk kemajuan ekonomi daerahnya, dengan berbagai pola pemberdayaan masyarakat.

Kota Cirebon mempunyai potensi yang sangat besar dalam peluang meningkatkan kapasitas pembangunannya, potensi perdagangan, industri, dan jasa mendominasi sektor potensial yang bisa pada akhirnya berdampak terhadap kemajuan sektor-sektor yang lain. Partisipasi masyarakat yang diupayakan dalam berbagai pola pemberdayaan masyarakat telah dilakukan tetapi hasilnya masih belum sesuai dengan yang diharapkan. Paket program, baik yang dibiayai oleh pemerintah daerah, pusat, ataupun swasta (LSM) terlihat masih harus disempurnakan.

Pola koordinasi antar instansi pemerintah masih terlihat belum padu, duplikasi program dan kurang jelasnya pasar dari sasaran pelatihan pemberdayaan masyarakat juga masih lemah, hal ini menyebabkan partisipasi masyarakat lemah.

Pola kerjasama dengan lembaga terkait, seperti penyandang dana maupun dengan perbankan, sangat didominasi oleh pemerintah. Akhirnya pola perencanaan dan pengalokasian pun sangat dibatasi hanya oleh aparat pemerintah saja. Hal ini tidak bisa dihindari karena dari masyarakat sendiri terlihat motivasi untuk memberdayakan dirinya sangat minim. Bantuan yang akan diarahkan kepada masyarakat hampir selalu dikonotasikan dengan pemberian berupa sejumlah uang yang sebagian besar digunakan untuk pembelanjaan yang kurang produktif (*konsumtif*) bukan untuk modal produktif yang sebenarnya merupakan inti dari pemberdayaan masyarakat.

Selebihnya adalah masalah "pemasaran", baik pemasaran hasil upaya produksi masyarakat setempat, maupun tenaga kerja hasil binaan pemerintah daerah. Ada kesan bahwa sisi produksi terus menerus diupayakan perbaikannya baik kuantitas maupun kualitas, tetapi sisi permintaan terhadap produk akhir pemberdayaan masyarakat itu sendiri belum disiapkan secara baik, sehingga kerap terjadi program pemberdayaan masyarakat yang sia-sia.

Teramatinya keberhasilan pemberdayaan masyarakat sangat tergantung pada keinginan masyarakat sendiri untuk berubah. Pemerintah Daerah sementara ini hanya berharap pada adanya partisipasi masyarakat dalam bentuk keaktifan masyarakat dalam mencoba memenuhi kebutuhan sendirinya terlebih dahulu. Partisipasi masyarakat yang mengharapkan mereka dalam sumbangsinya dalam pembangunan daerah tidak terlalu banyak diharapkan.

2. Kabupaten Probolinggo

Dilihat dari program-program pemberdayaan yang ada, maka lebih banyak yang berupa intervensi pemerintah kepada masyarakat, dan belum banyak indikator yang menunjukkan bahwa lembaga-lembaga yang *involved* didalamnya berupa pemanfaatan potensi yang tumbuh dari bawah, yaitu yang disebut dengan penggalian kapital sosial, seperti yang dikemukakan Evans (1996: 12) sebagai "grassroots participation", atau partisipasi yang tumbuh dari bawah, ia mengatakan bahwa sosial kapital ini dapat dibangun dari organisasi yang sangat sederhana yang muncul dalam kehidupan sehari-hari masyarakat. "Dimana tumbuh adanya kesamaan masalah yang dihadapi sekelompok orang dalam masyarakat, dan menumbuhkan kesamaan pandangan, nilai-nilai dan kepercayaan satu sama lain dalam menghadapinya, atau memiliki kesamaan minat, kegemaran, maka ini merupakan potensi untuk tumbuhnya kapital sosial. Penemuan nilai-nilai komunitas tertentu, atau kelompok informal sosial tertentu, yang memiliki keterikatan satu sama lain, maka kondisi ini merupakan modal sosial yang bisa ditumbuhkan."

Kondisi ini sebetulnya dapat digali di Masyarakat Kabupaten Probolinggo seperti misalnya keterikatan diantara para petani mangga, kelompok masyarakat Tengger sebagai sebuah komunitas yang jauh terpencil di Pegunungan Tengger, Argopuro dan Semeru, serta Gunung Lamongan.. Kelompok komunitas yang ada sangat bervariasi, bisa ditinjau dari sisi mata pencarian misalnya para petani, nelayan, pedagang kecil, pedagang menengah, petani mangga, kelompok industrialis, perdagangan umum, kelompok pemilik kuda, pemilik kendaraan jip untuk menjelajah Gunung Bromo sebagai obyek wisata, kelompok seniman tari-tarian, pengemar burung, pemilik hotel ,pemilik penginapan, kelompok penggemar karapan sapi, kuda, angkutan kota, dsb. Jenis modal sosial ini sangat beragam dengan kepentingan masing-masing, tentu saja menuntut berbagai jenis pelayanan yang tidak perlu selalu harus dilayani oleh pemerintah melainkan dapat dilakukan oleh kelompok mereka sendiri.

Berdasarkan hasil temuan dilapangan, ternyata bahwa Dana Alokasi Umum makin lama makin meningkat dari tahun ke tahun sejak tahun 2000 s/d 2003, akan tetapi Dana Alokasi Khusus (DAK) hanya sampai tahun 2001 yang ada yaitu sebesar Rp.3.010 juta rupiah untuk penunjang jalan Kabupaten dan untuk pembuatan plengsengan (kemiringan), inipun merupakan penurunan yang drastis dari tahun sebelumnya yang tadinya berjumlah Rp.1.600.341 juta. Ini berarti tidak ada lagi bantuan khusus s/d tahun 2003, sedangkan DAU hanya diperuntukkan belanja pegawai..DAK pada tahun 2000, diperuntukkan bagi penunjang jalan kabupaten, bantuan khusus penghijauan, Pembangunan dan revitalisasi SD/MI, bantuan penangkar benih, penyuluhan pertanian lapangan, PDP perkotaan perdesaan, PPK, operasional dan pemeliharaan Rumah Sakit.

Peran serta masyarakat dalam pembangunan Kab. Probolinggo sebagai hasil upaya pemberdayaan, jumlahnya tiap tahun dari tahun 2000 s/d 2003 turun naik jumlahnya sejalan dengan turun naiknya dana bantuan untuk bagian keuangan desa. Pada tahun 2000, dengan jumlah bantuan sebesar Rp. 2.970 juta menghasilkan swadaya murni sebesar Rp 256.715 juta (---%) dengan jumlah proyek sebanyak 5.628; Pada tahun 2001, jumlah dana bantuan sebesar Rp.3.960 juta, menghasilkan swadaya murni sebesar Rp.718.269 juta (---%), dengan jumlah proyek sebanyak 6.271, tahun 2002 dengan jumlah bantuan sebesar Rp.1.786 juta, menarik dana masyarakat sebesar Rp.2.248 juta (---%) dengan jumlah proyek sebanyak 5.430 buah.Pada tahun 2003 dengan jumlah dana bantuan sebesar Rp.7.638 juta menarik dana masyarakat sebesar Rp.555.895 juta (---%) dengan jumlah proyek sebanyak 1.760 buah., nampaknya kondisi ini cukup memadai.

Ada beberapa hal yang kritis di Kab Probolinggo yang perlu segera dilakukan pemberdayaan dalam bidang suaka alam yang luas arealnya makin menurun, dimana pada tahun 2001 terdapat 7.753,80 Ha dan pada tahun 2002 5.877,50 Ha, sedangkan pada tahun 2003 hanya tinggal 557,50 Ha. bahkan tidak memiliki taman nasional, wana wisata serta hutan rakyat yang pada tahun 2003 sudah menghilang. Yang menggembirakan adalah perkembangan luas areal pertanian fungsional yang menunjukkan kecenderungan makin meningkat dari tahun ke tahun kecuali tahun 2003 dsri 37.885 ha menjadi 37.880 Ha, sedangkan tahun-tahun sebelumnya berkurang 35.047 Ha. Pertumbuhan ini telah pula diimbangi dengan peningkatan HIPPA, mulai dari pembentukan HIPPA, pembentukan gabungan HIPPA, Jumlah gabungan HIPPA, pembinaan HIPPA berprestasi, pembinaan HIPPA desa; pembinaan HIPPA AD/ART yang makin meningkat dari tahun ke tahun. Pencari kerja yang terdaftar mengalami kemajuan dimana jumlah mereka makin menurun walaupun demikian masih perlu perhatian, demikian pula halnya dengan perkembangan pedagang golongan ekonomi lemah yang makin menjamur dari tahun ke tahun yang semula 398 pada th.2000 telah meningkat menjadi 670 pada tahun 2003 dan seluruhnya adalah pedagang buah, sedangkan pedagang besar hanya ada 8 buah pada tahun 2003.

Perkembangan lembaga keuangan Bank pada tahun 2003 tidak ada data, pada tahun sebelumnya diketahui hanya ada BRI sebanyak 18 dan BPR Gaya Baru sebanyak 9 buah. Yang menggembirakan ialah jumlah tabungan di bank terjadi peningkatan terus menerus.perkembangan kunjungan wisatawan baik dalam maupun luar negeri makin menurun dan yang paling drastis adalah th 2002 untuk wisnus sedangkan wisman tahun 2003. Tingkat perkembangan UMR dibandingkan dengan tingkat kebutuhan fisik minimum (KFM), atau kebutuhan hidup minimum (KHM), walaupun UMR per bulan makin meningkat, akan tetapi belum seimbang dengan tingkat KHM, dan % pencapaian KFM/KHM, dari tahun ke tahun secara umum makin menurun bila dibandingkan dengan tahun 1996/1997 tingkat pencapaian 86,48% sedangkan tahun 2000, 2001, dan tahun 2002 masing-masing adalah berurut-turut sbb.: 47,49%; 57,88% dan kemudian meningkat

kembali menjadi 76,02% dan tahun 2003 naik menjadi 92,22 % Disisi lain, dengan meningkatnya jumlah kredit, meningkat pula jumlah tabungan, di BRI, ini berarti bahwa ada keterkaitan dengan keberhasilan usahanya.

Secara khusus contoh keberhasilan pemberdayaan yang dicapai misalnya oleh Desa Ngadisari Kecamatan Sukapura, walaupun sebelah selatan dan barat dikelilingi oleh laut pasir gunung Bromo, akan tetapi tingkat pendidikan masyarakat rata-rata sudah lulus SLTP dan kegiatan pramuka yang umumnya diselenggarakan sebagai salah satu syarat untuk melaksanakan upacara ritual perkawinan.

Ketentuan ini berhasil menghidupkan kembali sekolah Dasar dan SLTP yang hampir tutup menjadi berfungsi kembali. Untuk meningkatkan pendidikan masyarakat tersebut didirikan SMP PGRI, sedangkan untuk meningkatkan mutu guru yang mengajar, dilakukan kerjasama dengan Universitas Panca Marga Probolinggo untuk membuka kelas jauh di Desa Ngadisari. Dalam membentuk kelompok belajar non formal seperti kejar paket A dan paket B, juga desa ini dianggap berhasil.

Ada 10 organisasi kemasyarakatan yang telah tumbuh dan berkembang dengan baik, dimana pembinaan dilakukan langsung oleh Kepala Desa secara rutin. Bentuk swadaya masyarakat dalam bentuk fisik berupa pemugaran Gedung SD, pembangunan jalan, jembatan. Penggajian perangkat desa sudah mampu dilakukan dari dana swadaya untuk menggaji perangkat desa, pegawai desa, RT dan ketua RW.

Kesadaran wajib pajak sangat tinggi, warga datang sendiri ke Balai Desa rata-rata 3 hari setelah diterimanya SPPT, sesuai engan kesepakatan yang telah dicapai bersama antara Pemerintah Desa dengan masyarakat dalam rapat tingkat RT.

Dengan siskam swakarsa dibawah pembinaan anggota Hansip, kesadaran akan keamanan juga telah tinggi, sehingga kejadian kriminal berjumlah :NIHIL. Untuk itu, Desa Ngadisari berhasil meraih penghargaan peringkat pertama pada tingkat Kabupaten sedangkan pada tingkat Propinsi meraih peringkat ke II(sumber: Berita Acara Hasil Penilaian Evaluasi Desa dan Kelurahan Berhasil Tingkat Kabupaten Probolinggo Tahun 2004, hasil wawancara dengan Kepala Kantor Pemberdayaan Desa Kabupaten Probolinggo, dan Kepala Desa Ngadisari, 2004).

Perangkat Desa minimal pendidikananya SLTP, SLTA, S 1, dan Kepala Desanya berpendidikan S 2. Pengamatan menunjukkan bahwa nampaknya unsur kepemimpinan dan tingkat pendidikan pemimpin serta dedikasi dan aspek putera daerah disatu sisi, dan unsur kepatuhan masyarakat sebagai salah satu nilai yang dianut masyarakat disisi lainnya dalam hal ini sangat berperan.

Yang masih menjadi harapan warga desa misalnya para petani kentang, bercita-cita bisa mengantisipasi perdagangan bebas, antara lain ingin memenuhi kualitas produknya sehingga bisa diterima di pabrik, yang

sampai saat ini belum kesampaian sehingga pasar yang bisa dijangkau hanyalah pasar tradisional. Mereka mencontohkan keberhasilan sosialisasi seorang peneliti berkebangsaan Jerman yang pernah datang untuk penelitian pemberantasan hama dengan tanpa efek samping kerusakan lingkungan, dan mereka menyatakan bahwa mereka sudah mampu melakukan sendiri walaupun peneliti tersebut sudah kembali ke negaranya.

Berdasarkan pengalaman tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa, keberhasilan pemberdayaan terletak pada ujung tombak dilapangan, dengan tingkat profesionalisme dan dedikasi yang amat tinggi yang mampu mengantarkan masyarakat sampai ketingkat profesionalisme yang memadai pula.

Intervensi pemerintah, terutama dalam meningkatkan TRIDAYA yang pertama misalnya Pemberdayaan Usaha , adalah dalam menciptakan iklim yang kondusif, baik dalam bidang pemasaran, produksi, pengolahan hasil pertanian, penggudangan , pemasaran dan permodalan, serta sistem informasi yang dibutuhkan dalam bidang-bidang tersebut. Selain itu sistem pemberitaan juga memerlukan kerjasama yang baik dengan media massa yang memiliki potensi besar dalam keberhasilan ataupun kegagalan pemberdayaan. Seperti diketahui bahwa potensi besar lainnya bagi Kabupaten Probolinggo, disamping pertanian, juga wisata Gunung Bromo yang terkenal. Sebagai akibat pemberitaan yang berlebihan, tentang tingkat kegawatan meletusnya Gunung Bromo, maka Desa Ngadisari megalami pukulan yang cukup berarti yang sebetulnya tidak perlu terjadi disebabkan kehilangan kunjungan wisatawan untuk beberapa lama.

Walaupun dewasa ini setahap demi setahap program pemberdayaan ini sudah dinilai berhasil, namun perubahan situasi dan kondisi, tetap membutuhkan perhatian pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung

Mengingat bahwa sektor yang masih dominan di Kabupaten Probolinggo adalah pertanian, walaupun sudah megalami sedikit degradasi, maka peranan para pendamping masyarakat dibidang pertanian sangat perlu mendapatkan perhatian. Dengan demikian pertumbuhan industri masih tetap didukung oleh pertumbuhan pertanian secara seimbang, agar pengalaman buruk daerah lain yang mengalami kerusakan ekosistem akibat pertumbuhan industri yang tidak terkendali, tidak terjadi di Kabupaten Probolinggo.

Berdasarkan deskripsi dan analisis terhadap berbagai program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Probolinggo dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, Kabupaten Probolinggo secara umum telah mengalami peningkatan hasil pembangunannya, dimana sudah nampak adanya pertumbuhan dalam PDRB, dalam pendapatan masyarakat, namun bila dibandingkan antara UMR dan kebutuhan Hidup minimal masih terdapat kesenjangan. *Kedua*, Agar upaya pemberdayaan lebih intensif, perlu dilakukan penggalian sosial kapital yang lebih intensif baik dari segi kepentingan ekonomi, sosial, budaya, adat, agama, umur, hobi dan

kelompok masyarakat lainnya dimana terdapat adanya perasaan kebersamaan tertentu untuk dipadukan dengan program pemberdayaan pemerintah, sehingga pada saatnya nanti kelompok yang tumbuh dimasyarakat akan merupakan bagian yang lebih dominan dalam program pemberdayaan tersebut diatas. **Ketiga**, agar supaya pembangunan dari program pemberdayaan masyarakat dapat dilestarikan, maka perlu ada ketegasan tentang tanggung jawab masyarakat dengan koordinasi mantan anggota organisasi proyek yang berasal dari masyarakat.

Keempat, bagi program yang bersifat Gerdu-Taskin, maka keharusan adanya sharing bagi Kabupaten atau Kota yang benar-benar tidak mampu, perlu diberikan perlakuan berbeda untuk menghindari adanya kesenjangan yang makin lebar antara daerah yang satu dengan yang lainnya. **Kelima**, perlunya perhatian lebih khusus terhadap peningkatan profesionalisme dan dedikasi para pendamping masyarakat yang langsung melakukan pemberdayaan kepada masyarakat dalam bidang masing-masing sebagai ujung tombak keberhasilan pelayanan publik yang bersifat pemberdayaan. **Keenam**, pemerintah sangat berperan bagi terciptanya iklim yang kondusif bagi dunia usaha lemah khususnya dan bagi dunia usaha pada umumnya, agar program pemberdayaan TRIDAYA dibidang usaha produktif, lingkungan dan manusia dapat lebih efektif, oleh karena itu pemberdayaan bagi masyarakat harus diimbangi dengan pemberdayaan dikalangan aparatur. **Ketujuh**, perlunya kerjasama yang lebih efektif dengan mass media agar supaya pemberitaannya tidak berdampak negatif terhadap upaya-upaya pemberdayaan masyarakat terutama dalam upaya pemberdayaan usaha dan kehidupan ekonominya.

Kedelapan, mengingat Kabupaten Probolinggo sebagian terbesar kehidupan ekonominya berada pada sektor pertanian, maka walaupun sekarang sudah mengalami sedikit pergeseran ke sektor industri, perlu upaya keseimbangan agar pengalaman pahit daerah lain yang mengakibatkan kerusakan lingkungan tidak terjadi di Kabupaten Probolinggo. **Kesembilan**, agar sektor pertanian mampu berkembang kearah agrobisnis, maka Dinas pertanian dan perdagangan perlu dikembangkan dan lebih difasilitasi agar lebih efektif dalam melakukan pemberdayaan dalam bidangnya. **Kesepuluh**, upaya Pemberdayaan masyarakat perlu diimbangi dengan pemberdayaan aparatur secara efektif.

3. Kota Makassar

Berdasarkan hasil penelitian di atas, upaya pemberdayaan masyarakat di Kota Makassar bertumpu pada masalah-masalah yang dihadapi yaitu kurangnya kualitas sdm; lemahnya kualitas kelembagaan; belum merata dan belum sesuainya sarana dan prasarana pembangunan; minimnya modal; peraturan dan prosedur yang belum kondusif.

Upaya pemberdayaan yang dilakukan disesuaikan pula dengan perkembangan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan dalam

rangka menciptakan good governance, yang salah satunya berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat. Apalagi dengan berlakunya Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang intinya adalah pemberdayaan masyarakat mengharuskan pemerintah daerah lebih proaktif terutama dalam mengakomodir permasalahan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat dengan memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada masyarakat dalam merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi seluruh program-program pembangunan.

Dilihat dari obyek yang diberdayakan dinilai cukup adil karena sesuai dengan fungsi pemberdayaan adalah bahwa yang diberdayakan adalah pihak-pihak yang perlu "dimajukan". Hal ini dapat dilihat dari strategi yang dilakukan dengan berfokus pada pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat; pengembangan inspirasi dan partisipasi masyarakat (*bottom up approach*); pemberdayaan masyarakat; berpihak pada ekonomi kerakyatan; pendayagunakan teknologi tepat guna serta dilakukan melalui pendekatan lintas sektor dan program. Dilihat dari strategi di atas, tidak hanya yang bersifat ekonomi saja, melainkan pembangunan manusia pada umumnya melalui perencanaan partisipatif.

Dalam kaitannya dengan pemberdayaan pula, Pemda Kota Makassar melakukan upaya memberikan pemahaman baik kepada aparaturnya maupun langsung kepada masyarakatnya terutama yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat (*People empowerment*) agar mampu mendayagunakan dirinya sendiri dalam rangka pembangunan Kota Makassar, dalam hal ini, pembangunan yang diharapkan adalah pembangunan yang partisipatif, yaitu pembangunan yang bermisi dari rakyat oleh rakyat dan untuk kesejahteraan rakyat, juga tidak ketinggalan dalam pembinaan anak dan remaja selaku generasi penerus bangsa.

Secara jelas upaya ini tercermin dalam misi BPM, yaitu untuk mengembangkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam pembangunan; mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat perkoalan; mengembangkan upaya penguatan usaha ekonomi keluarga dan masyarakat yang merupakan usaha sektor informal sebagai basis perekonomian; meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mengembangkan inovasi dan pemanfaatan serta pendayagunaan teknologi tepat guna; mengembangkan upaya-upaya peningkatan keterampilan masyarakat.

Dilihat dari segi manajemen, kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Pemda Kota Makassar sudah cukup jelas dan terkoordinasi dengan baik, mulai dari perencanaan sampai dengan pelaporan.

Perencanaan yang dilakukan lebih banyak bertumpu pada aspirasi masyarakat melalui perencanaan partisipatif yang dikoordinasikan oleh LPM di tingkat kelurahan yang selanjutnya dibahas secara berjenjang pada diskusi UDKP di tingkat kecamatan sampai ke Rakorbang di tingkat Kota.

Beigut pula pengorganisasian sudah cukup jelas, baik yang bersifat kelembagaan maupun peran masing-masing dalam tiap kelembagaan. Dalam penentuan sumberdaya, termasuk penggerak, pengarah dan fasilitator serta pelaksanaan koordinasi sudah cukup jelas. Dalam hal penganggaran disesuaikan dengan proposal yang dibuat. Untuk yang diajukan dari bawah (LPM) diajukan secara berjenjang ke atas, walau dalam penentuannya ditentukan setelah dilakukan Rakorbang.

Untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan dilakukan melalui pelaporan dengan jalur yang jelas, yang tidak hanya disampaikan ke atas (pemerintah daerah serta kelembagaan formal saja), melainkan juga kepada masyarakat.

Demikian beberapa hal yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat di Kota Makassar disampaikan untuk menjadi informasi bagi pihak-pihak yang memerlukan, baik bagi pelaksanaan pemberdayaan maupun masyarakat pada umumnya.

4. Kabupaten Kutai Kartanegara

Di Kabupaten Kutai Kartanegara, seluruh program pemberdayaan masyarakat dikemas dalam satu program yang namanya program *Gerbang-Dayaku*. Program ini sebagai konsep yang berbasis pada pemberdayaan seluruh komponen masyarakat dan potensi sumber daya yang tersedia pada dasarnya adalah upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Melalui program *Gerbang-Dayaku* ini diharapkan seluruh komponen untuk berperan dan berpartisipasi secara aktif dalam pelaksanaan pembangunan. Adapun maksud dan tujuan pokok dari program ini yaitu :

1. Menjadikan desa/kelurahan menjadi wilayah yang mandiri;
2. Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat;
3. Merubah sub – kultur masyarakat desa yang tergantung pada alam dan bersifat tradisional menjadi kultur masyarakat maju, berbudaya serta berorientasi ke masa depan

Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara melalui Keputusan Bupati Nomor : 180.188/HK-537/Tahun 2001 tanggal 24 Desember 2001 telah melimpahkan pelaksanaan sebagian Kewenangan Bupati kepada para Camat di Wilayah Kabupaten Kutai Kartanegara yang diikuti dengan merealisasikan Program *Gerbang – Dayaku* dengan tiga sasaran bidang pengembangan yaitu :

- Pengembangan Ekonomi Kerakyatan
- Pengembangan Sumber Daya Manusia;
- Pengembangan Infrastruktur Perdesaan.

Dari ketiga bidang pengembangan tersebut, program pengembangan infrastruktur perdesaan merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan Program *Gerbang-Dayaku* secara keseluruhan, hal ini dikarenakan pembangunan infrastruktur perdesaan melalui penyediaan sarana dan prasarana merupakan kebutuhan mendasar yang akan mendukung tumbuh dan berkembangnya perekonomian suatu komunitas wilayah yang pada gilirannya akan mewujudkan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Program Pembangunan Perdesaan dalam pelaksanaannya senantiasa berpijak pada pola pikir “bottom-up” dengan memperhatikan aspirasi yang berkembang serta berorientasi pada wilayah teritorial agar sesuai dengan situasi, karakteristik dan kebutuhan masing – masing satuan komunitas pembangunan dalam suatu wilayah baik di perdesaan maupun di perkotaan.

Agar supaya program tersebut berjalan dengan baik, lancar dan sukses maka dipandang perlu untuk diatur dalam suatu Mekanisme Pengelolaan sehingga tujuan dan sasaran yang diharapkan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Mekanisme Pengelolaan Program Pembangunan Perdesaan merupakan suatu acuan yang secara khusus mengatur tentang tata cara pelaksanaan proyek – proyek pembangunan di bidang ekonomi kerakyatan termasuk pertanian dalam arti luas, sumber daya manusia dan infrastruktur di perdesaan dalam rangka mensukseskan Program *Gerbang – Dayaku* secara keseluruhan.

Gerbang Dayaku sebagai satu-satunya model pemberdayaan masyarakat yang ada di Kabupaten Kutai Kartanegara dilaksanakan dengan dua prinsip dasar yaitu:

Pertama, Program Pembangunan Perdesaan diadministrasikan melalui mekanisme APBD Kabupaten Kutai Kartanegara yang secara tekstual terangkum didalam Buku Program Pembangunan Perdesaan dalam rangka Gerbang - Dayaku atau “Buku Putih” dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari APBD Kabupaten Kutai Kartanegara.

Kedua, Untuk menjamin terselenggaranya azas transparansi maka program proyek yang terangkum dalam Buku Putih harus disosialisasikan dan dipublikasikan melalui berbagai media penyebaran informasi dengan tujuan agar masyarakat luas dan kalangan dunia usaha dapat mengetahui dan berpartisipasi secara aktif terutama dalam pelaksanaan dan pengawasannya.

Perencanaan Program *Gerbang Dayaku* sepenuhnya dilakukan melalui penjaringan dan penyaringan dari bawah (bottom up planning) dengan memberdayakan seluruh komponen masyarakat secara aspiratif dan akomodatif. Pada tingkat Desa/Kelurahan dibahas pada forum Musyawarah Pembangunan Desa (MUSBANGDES) yang dipimpin oleh Lurah/kepala Desa bersama Badan Perwakilan Desa (BPD) dan atau LKMD dengan bimbingan Camat yang dibantu oleh Kasi Pembangunan Masyarakat Desa yang selanjutnya disampaikan kepada Camat untuk dibahas dalam Temu Karya Pembangunan Tingkat Kecamatan;

Pada Tingkat Kecamatan dibahas melalui Forum Temukarya Pembangunan Tingkat Kecamatan atau yang lebih dikenal dengan Forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP) yang dirancang oleh Pemerintah yang dipimpin oleh Camat dengan bimbingan BAPPEDA dan BAPEMAS Kabupaten Kutai Kartanegara;

Selanjutnya, Rencana Program / Proyek pembangunan perdesaan yang telah dibahas dalam forum MUSBANGDES dan UDKP selanjutnya disampaikan ke BAPEMAS untuk dibahas dalam forum Rapat Koordinasi Pembangunan Desa (RAKORBANGDES) yang selanjutnya diteruskan dan dibahas pada forum Rapat Koordinasi Pembangunan (RAKORBANG) Tingkat Kabupaten;

Hasil penyaringan dalam RAKORBANG disusun oleh BAPPEDA dalam format Rencana Definitif atau DRAF I Buku Putih yang selanjutnya disosialisasikan ke Desa / Kelurahan dan Kecamatan yang bersangkutan yang dikoordinir oleh BAPPEDA dan BAPEMAS (sosialisasi pertama);

Hasil sosialisasi pada point 4 (empat) disusun dalam DRAFT II Buku Putih dan disosialisasikan kembali ke Desa/Kelurahan dan Kecamatan (sosialisasi kedua). Hasil sosialisasi kedua pada point 5 (lima) akan disusun dalam DRAFT III Buku Putih untuk diajukan ke DPRD yang dirangkum dalam RAPBD untuk dibahas dan disahkan menjadi APBD Kabupaten Kutai Kartanegara. Selanjutnya Buku Putih yang telah disahkan dalam APBD selanjutnya dipublikasikan terutama tentang mekanisme rencana pelaksanaannya sebelum dituangkan ke dalam LK /DIPDA.

5. Kabupaten Badung

Memperhatikan program prioritas Kabupaten Badung, maka program-program lanjutan yang dirancang dalam rangka pemberdayaan masyarakat khususnya pemberdayaan desa dan masyarakat miskin antara lain meliputi:

Program Bantuan Untuk Desa Adat, Desa Dinas, dan Kelembagaan Adat Lainnya; Dalam rangka pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Daerah Kabupaten Badung telah mengeluarkan kebijakan bahwa 10% dari penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah dikembalikan lagi kepada

masyarakat sebagai stimulus dalam rangka pemberdayaan masyarakat dalam rangka membangun *Bandung Jagat Hita*. Diantara dana yang 10% dari penerimaan pajak dan retribusi tersebut, dialokasikan untuk subsidi kepada desa dan organisasi adat, dengan rincian sebagai berikut:

- a. Subsidi untuk Desa Adat sebesar 100 juta per tahun. Pengalokasian secara rinci dana tersebut diserahkan sepenuhnya kepada warga dari desa adat tersebut (*krama*), sedangkan Pemerintah Daerah hanya memberikan proporsi alokasi sebagai berikut: 40% (yang berarti 40 juta rupiah) untuk pembangunan fisik; 40% (yang berarti 40 juta rupiah) untuk dana abadi desa adat dan disimpan di LPD (Lembaga Pembangunan Desa), serta 20% (yang berarti 20 juta rupiah) untuk upacara adat.

Pembangunan fisik yang dilaksanakan oleh masyarakat dengan dana stimulus tersebut, pada akhirnya mampu melahirkan pembangunan dengan menghabiskan dana berdasarkan pengalaman sekitar 700 juta rupiah. Hal ini berarti total dana yang digunakan menjadi 800 juta, yang 87,5% nya berasal dari swadaya masyarakat, atau dengan kata lain dana stimulus 100 juta mampu mendongkrak partisipasi masyarakat sebesar 7 kali lipat. Sementara itu, penentuan jenis pembangunan fisik yang dilaksanakan sepenuhnya diserahkan kepada *krama* dari desa adat yang bersangkutan.

Seandainya dana yang dialokasikan untuk pembangunan fisik tersebut tidak terserap semuanya, maka sisanya tetap menjadi milik desa adat yang bersangkutan dan disimpan di LPD.

- b. Bantuan untuk Desa Dinas sebesar 60 juta pertahun. Penentuan pos alokasi dana oleh desa dinas juga diserahkan kepada masyarakat yang ada di desa yang bersangkutan. Sementara itu, Pemerintah Daerah hanya memberikan rambu-rambu berupa besarnya alokasi, yaitu sebagai berikut:

- 35% untuk anggaran rutin, termasuk untuk perbaikan kesejahteraan aparat desa;
- 35% untuk anggaran pembangunan, baik pembangunan fisik ataupun non fisik;
- 30% untuk bantuan kelembagaan desa dengan rincian sebagai berikut: BPD (35%), PKK (30%), LPM (18%), Hansip (12%), dan Karang Taruna (5%).

Seperi halnya di desa adat, jika terjadi anggaran yang tidak terserap, maka dana tersebut masuk Kas Desa untuk dipergunakan tahun berikutnya.

c. Bantuan untuk Subak 5 juta per tahun.

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap kinerja pelaksanaan Program *Bantuan Untuk Desa Adat, Desa Dinas, dan Kelembagaan Adat Lainnya*, nampak telah terjadi peningkatan sarana dan prasarana fisik yang dimiliki oleh Desa pada khususnya dan Daerah pada umumnya. Secara umum, kondisi jalan-jalan desa di Kabupaten Badung telah baik, demikian juga sarana dan prasarana lainnya seperti Kantor Kepala Desa dan lain-lain.

Program Penanggulangan Kemiskinan Melalui Bapak Angkat; Program ini bertujuan untuk mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. Adapun caranya adalah Pemerintah Daerah menghimbau kepada para pejabat di lingkungan Pemda Badung untuk bersedia menjadi Bapak Angkat bagi keluarga miskin (Pra KS). Setelah itu, dengan bersumber dari APBD, Pemerintah Daerah memberikan bantuan kepada setiap keluarga Pra KS sebesar 5 juta rupiah dengan petunjuk alokasi 3,5 juta rupiah untuk pembangunan fisik (misalnya untuk perbaikan rumah) dan 1,5 juta rupiah untuk digunakan pada ekonomi produktif.

Mengenai penentuan keluarga Pra-KS sendiri bukan didasarkan kepada kriteria-kriteria yang baku yang ditentukan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, melainkan ditetapkan oleh masyarakat sendiri melalui Desa Adatnya. Dengan demikian, kriteria desa Pra KA di satu desa adat berbeda dengan di desa adat lainnya.

Bapak angkat dalam hal ini berkewajiban untuk mengarahkan dan membimbing setiap keluarga Pra KS yang menjadi tanggung jawabnya, bahkan dalam hal-hal tertentu Bapak Angkat (berdasarkan pengalaman) dapat memberikan bantuan materi.

Kinerja program ini dapat dilihat dengan meningkatnya kesejahteraan keluarga Pra KS. Sementara itu jumlah Pra KA dari Tahun 2001 hingga 2003 mengalami penurunan yaitu 200 KK pada Tahun 2001, 196 KK pada Tahun 2002, dan 104 KK pada Tahun 2003. Sementara itu, pada Tahun 2004 jumlah Pra KS meningkat lagi menjadi 230 KK. Peningkatan jumlah Pra KS pada Tahun 2004 bukan berarti ketidak berhasilan program Bapak Angkat, melainkan disebabkan oleh terjadinya akseleksi pernikahan yang belum siap (kawin muda) dan terjadinya PHK.

Program Bantuan Aspal; Program ini ditujukan khusus dalam rangka perbaikan sarana jalan. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah melalui dana APBD memberikan bantuan aspal dan bantuan teknis kepada setiap desa. Selanjutnya, atas dasar kesepakatan warga desa dilakukanlah pengaspalan terhadap jalan sesuai dengan kebutuhan.

Kinerja program ini nampak dari baiknya kondisi jalan di desa-desa di seluruh wilayah Daerah Kabupaten Badung. Bahkan sejak Tahun 1985 (yaitu sejak program ini diluncurkan), telah berhasil membuat jalan atas dasar

swadaya masyarakat (dengan stimulus aspal dari Pemerintah Daerah) sepanjang lebih kurang 600 km.

Program Bantuan Sekolah; Pemberdayaan melalui sektor pendidikan dilakukan melalui pemberian bantuan dana kepada setiap sekolah sebesar 300 juta rupiah. Dana tersebut diperuntukan bagi perbaikan sarana gedung sekolah. Selain itu, dari APBD juga disisihkan bagi perbaikan kesejahteraan guru yang besarnya untuk masing-masing guru sebesar antara 150.000 s.d. 175.000 rupiah per bulan. SDebagai insentif bagi para guru juga diberikan pakaian dinas secara cuma-cuma.

Sementara itu, untuk meringankan beban para orang tua siswa, telah dilakukan sistem subsidi silang. Murid-murid yang kurang mampu dibebaskan dari uang iuran sedangkan yang dianggap mampu tetap membayar. Untuk mendukung program ini, juga dibentuk Komite Sekolah di masing-masing sekolah yang terdiri dari orang tua murid. Tugas dan tanggung jawab komite sekolah adalah menggali sumber bantuan terutama dari perusahaan yang mau membantu penyelenggaraan program pendidikan dan dari para alumni sekolah yang bersangkutan. Komite sekolah berusaha untuk tidak menambah berat beban dari orang tua murid.

Program Bantuan Bagi UKM; Dalam upaya meningkatkan usaha kecil dan menengah, Pemerintah Daerah Kabupaten Badung juga meluncurkan program pemberian bantuan dana bergulir bagi Usaha Kecil dan Menengah (UKM). Dana tersebut bersumber dari APBD yang besarnya 15 juta rupiah per UKM ataupun kelompok UKM. Selain bantuan dana bergulir tersebut, Pemerintah daerah juga memberikan bantuan pelatihan dan teknik pemasaran bagi para UKM. Semua itu dilakukan dalam upaya pemberdayaan masyarakat khususnya UKM.

Program Pemberdayaan Perempuan; Program ini merupakan program Pemerintah Pusat yang didanai langsung dari APBN. Sedangkan itu, Pemerintah Daerah memberikan bantuan teknis pelaksanaannya serta memberikan dana pendampingan untuk penyelenggaraan program tersebut. Untuk Tahun 2004, besarnya dana dari Pemerintah Pusat untuk program ini sebesar 50 juta rupiah, sedangkan dana pendamping dari APBD Kabupaten Badung sebesar 50 juta rupiah.

Penyerahan Pengelolaan Kewenangan Tertentu Secara Penuh Kepada Desa; Selain program pemberdayaan sebagaimana dipaparkan diatas, Pemerintah Daerah Kabupaten Badung juga memberikan secara penuh kepada Desa dalam mengelola kewenangan tertentu sekaligus dengan pemungutan hasilnya. Beberapa kewenangan yang diserahkan kepada Desa tersebut adalah:

- a. Pengelolaan Parkir di Tempat Wisata, sepenuhnya dikelola oleh Desa. Demikian juga retribusi parkir tidak masuk ke kas daerah melainkan secara langsung masuk Kas Desa dan dikelola oleh Desa. Mengenai pembagian antara desa adat dan desa dinas ditentukan berdasarkan kesepakatan.

- b. luran dari Art Shop, juga tidak masuk ke Kas Daerah, melainkan dipungut dan dikelola langsung oleh Desa.
- c. Pengelolaan kebersihan (kecuali di tempat-tempat seperti jalan raya dan pengelolaan sampah hingga ke TPA), juga dikelola oleh Desa. Dengan demikian retribusi kebersihan tidak menjadi sumber penerimaan dalam APBD.
- d. Pengelolaan keamanan, ketertiban, dan kebersihan di tempat-tempat wisata juga dikelola oleh desa atas dasar kesepakatan dengan para pengusaha di kawasan tersebut. Dalam hal ini peran *Pecalang* (Kemanan Lingkungan Desa Adat) sangat besar.

I. KESIMPULAN

Pemberdayaan merupakan program nasional yang diluncurkan oleh Pemerintah Pusat yang ditindaklanjuti oleh setiap Pemerintah Daerah. Dalam penyelenggaranya di daerah ternyata bervariasi, baik dalam penyelenggaraan program pemberdayaan yang diluncurkan secara nasional, terlebih lagi yang diselenggarakan atas inisiatif Pemerintah Daerah sendiri. Variasi terjadi terutama pada program-program pemberdayaan yang diselenggarakan atas inisiatif daerah sendiri. Variasi tersebut terjadi baik dalam jenis programnya, manajemen penyelenggarannya, jenis bantuanya, maupun dalam sasarannya.

Hasil identifikasi terhadap berbagai program pemberdayaan yang dilakukan di daerah nampak bahwa secara garis besar program pemberdayaan yang dilakukan, dilihat dari asal program tersebut dapat dikategorikan ke dalam tiga kategori yaitu program pemberdayaan yang berasal dari Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota. Dilihat dari substansinya ternyata di setiap daerah, program pemberdayaan ditafsirkan hanya dalam konteks ekonomi, meskipun strategi pelaksanaannya dalam beberapa hal terkait dengan bidang lain. Hal ini juga sejalan dengan penafsiran pemberdayaan yang diluncurkan oleh Pemerintah Pusat. Artinya, bahwa sebagian besar bahkan hampir semuanya, program pemberdayaan yang dilakukan saat ini, baik oleh pusat maupun daerah ditujukan untuk meningkatkan taraf kehidupan ekonomi masyarakat.

Ditinjau dari proses manajemennya, program pemberdayaan masyarakat di daerah dapat dikategorikan ke dalam dua kategori, yaitu manajemen program pemberdayaan dengan dominasi *top down policy*, dan manajemen program pemberdayaan dengan dominasi *bottom up planning*. Program pemberdayaan yang diintroduksikan oleh Pemerintah Pusat secara umum lebih bersifat dominasi *top down policy*, sedangkan program pemberdayaan yang dilakukan atas inisiatif daerah, ada yang lebih bersifat *top-down* dan ada pula yang lebih bersifat *bottom up planning*.

Dalam hal program pemberdayaan yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat secara nasional dan seragam, nampaknya kurang berhasil mengerakkan partisipasi masyarakat. Dalam pengertian, pemberdayaan hanya mampu memberdayakan masyarakat "sesaat". Setelah program itu selesai, maka masyarakat kembali kepada kondisi semula. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu, sebagaimana hasil wawancara yang didapatkan oleh tim, program pemberdayaan yang dicanangkan oleh Pemerintah Pusat secara nasional dan seragam, malah melahirkan "manipulasi" yang dilakukan "masyarakat". Sebagai contoh, tatkala diluncurkan program bantuan untuk koperasi dan pengusaha kecil, maka bermunculanlah koperasi-koperasi "instan" yang hanya ada nama dan kepengurusannya, sementara aktivitas dan anggotanya semua fiktif. Karena kontrol yang dilakukan juga lemah, maka dana stimulus untuk pemberdayaan, cenderung tidak "bermanfaat".

Sementara itu, program pemberdayaan yang dilakukan atas inisiatif daerah dan bersifat *top-down*, Pemerintah Daerah memberikan bantuan (dana) dengan pola alokasi yang telah ditentukan. Porsi masyarakat dalam menentukan kebutuhan dan memberikan partisipasinya relatif terbatas. Sementara itu, program pemberdayaan atas dasar inisiatif daerah yang lebih bersifat *bottom up* Pemerintah Daerah tetap mempunyai peranan bukan hanya dalam pendanaan stimulus tetapi juga dalam memberikan rambu-rambu, misalnya rambu-rambu alokasi dana stimulus tersebut. Sementara itu, porsi masyarakat dalam menentukan kebutuhan dan memberikan kontribusi partisipasinya lebih luas.

Dihubungkan dengan kinerja program, meskipun kesimpulan ini baru bersifat deskriptif dan berupa kecenderungan-kecenderungan, nampak bahwa program pemberdayaan yang dilakukan dengan lebih memberikan keleluasaan kepada masyarakat untuk menentukan kebutuhannya dan memberikan partisipasinya, lebih mampu mengerakkan partisipasi. Misalnya, dana stimulus yang diberikan dan masyarakat bebas untuk menentukan kebutuhannya, ternyata mampu mengerakkan partisipasi masyarakat yang jika dimaterikkan dapat mendongkrak beberapa kali lipat.

Sebaliknya, dalam kasus-kasus tertentu yang disitu lebih mengandalkan peran Pemerintah Daerah dalam menentukan kebutuhan masyarakat, nampaknya kurang dapat mengerakkan partisipasi. Bahkan di daerah tertentu, dana stimulus yang dicanangkan oleh Pemerintah Daerah tidak mampu terserap secara baik, sehingga dana tersebut dikembalikan lagi kepada Kas Daerah.

Berdasarkan temuan empirik sebagaimana dipaparkan di atas, dari keseluruhan program pemberdayaan yang diluncurkan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah, terdapat program yang berhasil meningkatkan keberdayaan masyarakat, namun di sisi lain terdapat pula program pemberdayaan yang tidak berhasil meningkatkan keberdayaan masyarakat. Secara hipotetik dapat dikatakan bahwa keberhasilan program pemberdayaan disamping ditentukan oleh dimensi struktural masyarakat dan kultural masyarakat, juga ditentukan oleh manajemen pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Dalam kaitan ini, pola manajemen pemberdayaan yang lebih menekankan aspirasi dan kebutuhan masyarakat nampak lebih berhasil membangkitkan partisipasi ketimbang yang diintroduksikan secara top down. Dengan kata lain, kegagalan program pemberdayaan di daerah lebih disebabkan oleh ketidak sesuaian kebutuhan dengan program yang dicanangkan. Faktor lainnya yang menyebabkan kegagalan ini adalah, kontrol yang relatif lemah dari pemerintah, tidak adanya pendampingan sehingga masyarakat tidak begitu "cerdas" dalam memanfaatkan dana stimulus yang diberikan.

Satu hal yang juga penting sebagai temuan dari kajian ini, ternyata peran adat dan budaya lokal sangat menentukan keberhasilan program pemberdayaan yang dicanangkan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah. Hal ini disebabkan masyarakat yang menjadi sasaran pemberdayaan di semua daerah adalah masyarakat yang berada di papan bawah, miskin, dan kebanyakan berada di pedesaan. Sementara itu, peran adat dan budaya di kalangan masyarakat tersebut masih relatif kuat, sehingga penyelenggaraan program pemberdayaan dengan menggunakan adat dan budaya sebagai "kendaraan" atau "instrumen" ternyata memberikan dampak yang positif.

J. REKOMENDASI

Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah untuk meningkatkan "keberdayaan" masyarakat. Agar program pemberdayaan tidak "bertepuk sebelah tangan" dalam arti hanya merupakan program sepah dari pemerintah saja, melainkan mendapat sambutan dan respon positif dari masyarakat yang akan diberdayakan, maka program pemberdayaan semestinya mampu menggerakkan partisipasi aktif masyarakat dengan "ikhlas". Oleh karena itu, agar mampu direspon positif dan mampu menggerakkan partisipasi masyarakat, maka program pemberdayaan sebaiknya lebih banyak melibatkan masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, maupun dalam evaluasinya.

Untuk menyelenggarakan hal tersebut, kelembagaan formal paling bawah yaitu desa dan kelurahan, bahkan kelembagaan ekstra struktural (RT/RW atau kelembagaan adat) perlu dilibatkan dalam proses

pemberdayaan masyarakat, bahkan kelembagaan-kelembagaan tersebut perlu diberikan porsi yang lebih besar. Demikian juga, mekanisme dan prosedur yang sudah "melembaga" atau yang sudah difahami dan biasa diikuti oleh masyarakat, perlu dijadikan sebagai media untuk melakukan pemberdayaan tersebut.

DAFTAR BACAAN

- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building at the Local Level for Effective Governance Empowerment Without Capacity is Meaningless*.International Conference on Governance Innovations . Manila. Philippines.
- Evans, Peter (1996), *Moving Beyond 20 th Century Myths to an Appreciation of State-Society Synergy* .International Conference on Governance Innovations . Manila. Philippines.
- Departemen dalam Negeri (2001) , *Kemendagri no 18/2001 Tentang Pedoman Pelatihan Pemberdayaan masyarakat(KPM)*.Menteri Dalam negeri , Jakarta.
- (2002), *Petunjuk Teknis Operasional, Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Tahun Anggaran 2002*. Tim Koordinasi Pengembangan Kecamatan. Jakarta.
- (2002) *Penjelasan I s/d IX Sosialisasi Program Pengembangan Kecamatan* Tim Koordinasi Pengembangan Kecamatan. Jakarta.
- Departemen Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah,(2003), *Petunjuk Teknis Perkuatan Permodalan UKMK Dan Lembaga Keuangannya Dengan Penyediaan Modal Awal Dan Padanan (MAP) Melalui KSP/USP Koperasi*. Kementerian koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia. Jakarta.
- Pemerintah Propinsi jawa Timur (2004) *Pedoman Umum Program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan (Gerdu-Taskin) Propinsi Jawa Timur 2004*. Sekretariat Tetap Gerdu-Taskin. Surabaya.
- Kerjasama bappeda Kabupaten Probolinggo dengan BPS Kabupaten Probolinggo (2002) *Kabupaten probolinggo Dalam angka 2002*.
- Bappeda Kabupaten Probolinggo (2004), *Data Profil Hasil-Hasil Pelaksanaan Pembangunan Kabupaten Probolinggo 2004*. Kab. Probolinggo.
- Pemerintah desa Ngadisari (2004) , *Desa Ngadisari Dalam Angka 2003*. Pemerintah desa Ngadisari.
- Kabupaten probolinggo (2004), *Laporan Evaluasi Desa Berhasil di Kabupaten Probolinggo Tahun 2004*. Tim Evaluasi Desa Berhasil Tingkat Kabupaten Probolinggo .

KAJIAN SISTEM
DAN PROSEDUR
PELAYANAN
BIROKRASI
PEMERINTAH
DAERAH

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN
DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG - 2004

SISTEM DAN PROSEDUR PELAYANAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semangat otonomi daerah yang tercermin dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Pemerintah Daerah untuk melakukan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dari daerahnya. Kewenangan ini tersirat dalam pasal 7, 9 dan 11 undang-undang tersebut yang mengamanatkan bahwa kewenangan Daerah mencakup *semua kewenangan pemerintahan* selain kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta kewenangan bidang lain sebagaimana diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000.

Harapan lain dari perubahan undang-undang tersebut adalah menguatnya *semangat demokratisasi, pelayanan, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat*. Artinya adanya kewenangan yang luas tersebut, harus diikuti dengan peningkatan kualitas layanan yang diberikan oleh Pemda. Sebab dengan semakin pendeknya jarak birokrasi yang ada di Daerah tentunya harus mengakibatkan proses layanan yang selain semakin cepat dan baik, juga semakin sesuai dengan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Melalui semangat otonomi ini pula, peningkatan kontrol publik atas penyelenggaraan layanan yang diberikan Pemda harus semakin kuat. Sehingga mampu mengembangkan suatu tatanan tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) di daerah.

Pada saat ini tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang bersifat prima dirasakan makin meningkat. Hal ini membawa konsekuensi bahwa peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah merupakan hal yang sangat urgent, karena menyangkut kepentingan umum. Bahkan di mata masyarakat, pelayanan umum telah meningkat kedudukannya menjadi suatu hak, yakni hak atas pelayanan. Paradigma baru dalam pemberian pelayanan umum dipengaruhi oleh kegiatan pelayanan dalam kehidupan bisnis atau ekonomi secara umum.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dipandang perlu untuk belajar dari pelayanan yang diberikan oleh suatu perusahaan bisnis terhadap pelanggannya. Melalui pelayanan yang sebaik-baiknya, maka perusahaan dapat memelihara hubungan baik dengan pelanggannya, sehingga diharapkan kepercayaan mereka



terhadap perusahaan tetap terpelihara. Dalam kehidupan global, pemikiran tersebut dipandang lebih penting lagi karena ciri utama globalisasi adalah adanya kompetisi. Setiap lembaga, baik lembaga-lembaga perusahaan maupun lembaga-lembaga pemerintahan, apabila ingin mempertahankan keberadaannya harus mempunyai kemampuan bersaing, sehingga tidak tertinggal.

Apabila hal tersebut kita kaitkan dengan komitmen negara kita, dapat kita lihat melalui pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang salah satu sasaran diberlakukannya Undang-undang tersebut adalah pemberian dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat, berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Selain hal tersebut diharapkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan. Dengan demikian dapat mendorong terwujudnya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam arti memenuhi harapan dan kebutuhan baik bagi pemberi maupun penerima pelayanan. Selain itu, juga dapat kita lihat melalui diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pelayanan umum itu sendiri bukanlah merupakan suatu sasaran kegiatan, melainkan merupakan suatu proses untuk mencapai sasaran tertentu. Sebagai sebuah ilustrasi, sasaran utama dari ditetapkan Pajak Kendaraan Bermotor bukanlah semata mata untuk peningkatan pendapatan asli daerah, melainkan agar terciptanya tertib administrasi dan hukum kepemilikan. Pelayanan umum (*public service*) adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan (Saefullah, 1999). Menurut Moenir, pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain (200:17).

Pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedang masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah. Oleh karena itu, Dunn (2000:26) menyatakan bahwa aparatur birokrasi adalah *the civil servant*.

Sementara itu, secara empiris dalam tiga tahun perjalannya otonomi daerah tersebut, menunjukkan kecenderungan kinerja birokrasi pemerintah daerah masih belum sesuai dengan harapan. Sampai dengan saat ini peluang berupa

kewenangan yang memungkinkan lebih sungguh-sungguh memperhatikan pembangunan di daerahnya baru muncul dalam bentuk orientasi politis dibandingkan orientasi pelayanan publik. Beberapa layanan publik yang seharusnya mengalami peningkatan kualitasnya, justru seringkali yang sebaliknya.

Untuk mendukung pelaksanaan pelayanan publik oleh Birokrasi Pemerintah Daerah, yang oleh Huges (1994) dianggap sebagai inti dari Administrasi Publik Pemerintah Daerah, maka dibutuhkan dukungan manajemen pelayanan yang memadai, yang salah satu aspek didalamnya adalah mengenai sistem dan prosedur pelayanan.

Pemerintah daerah sebaiknya memiliki sistem dan prosedur pelayanan yang aspek-aspek berikut ini: (1) Model kelembagaan, yang meliputi bentuk, jenis serta tipe kelembagaan pelayanan, termasuk model *sharing* sumber daya antara pemerintah dengan swasta atau masyarakat; (2) mekanisme dan prosedur pelayanan yang meliputi mekanisme dan prosedur perencanaan, koordinasi, kerja dan pertanggungjawaban; (3) Implikasi pembiayaan yang harus ditanggung oleh pemakai layanan, yang secara keseluruhan aspek-aspek tersebut dapat memberikan jaminan bahwa pelayanan birokrasi tersebut memiliki kualitas kinerja yang dapat diandalkan

Sejalan dengan kecenderungan masih lemahnya kualitas kinerja pelayanan birokrasi Pemda yang ada saat ini, maka kajian tentang sistem dan prosedur pelayanan birokrasi menjadi sangat penting dan memiliki prioritas untuk dilakukan dengan segera. Melalui kajian ini diharapkan dapat dirumuskan sejumlah rekomendasi kebijakan (*policy advice*) dalam pelayanan birokrasi pemda secara keseluruhan.

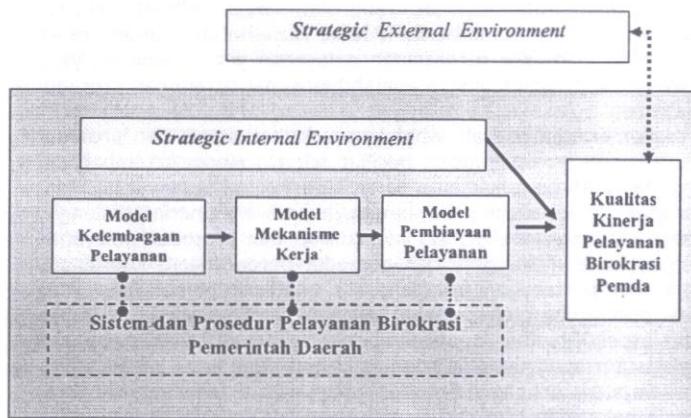
B. Tujuan dan Sasaran Kegiatan

Tujuan kegiatan kajian ini adalah mengevaluasi sistem dan prosedur pelayanan birokrasi pemerintah daerah, yang secara lebih spesifik diarahkan kepada pencapaian tujuan-tujuan berikut ini:

1. Teridentifikasinya model kelembagaan, yang meliputi bentuk, jenis serta tipe kelembagaan pelayanan, termasuk model *sharing* sumber daya antara pemerintah dengan swasta atau masyarakat;
2. Teridentifikasinya mekanisme dan prosedur pelayanan yang meliputi mekanisme dan prosedur perencanaan, koordinasi, kerja dan pertanggungjawaban;
3. Teridentifikasinya implikasi pembiayaan yang harus ditanggung oleh pemakai layanan birokrasi Pemerintah Daerah.

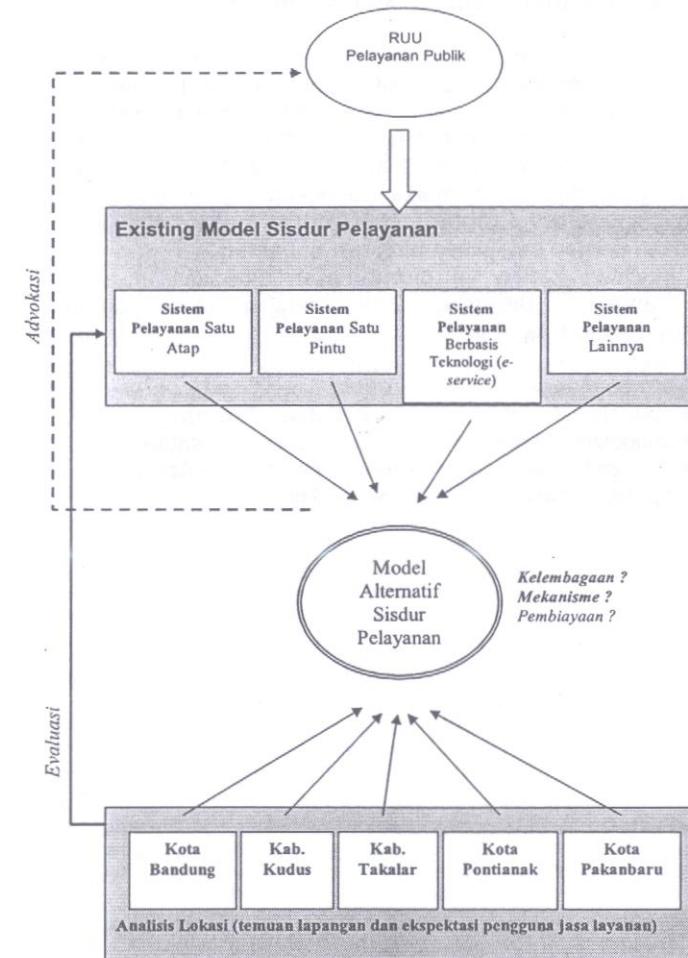
Adapun sasaran yang ingin dicapai dari kegiatan kajian ini adalah pelayanan birokrasi Pemerintah Daerah sebagai suatu refleksi dari manajemen pemerintahan yang baik.

C. Kerangka Model Kajian



Gambar 1
Kerangka Model Penelitian Sistem dan Prosedur
Pelayanan Birokrasi Pemerintah Daerah

Dalam bentuk model, gabungan antara pendekatan konseptual (pengembangan model berdasarkan kaidah-kaidah normatif/teoritis) dengan pendekatan empiris (temuan lapangan dan ekspektasi pengguna jasa layanan) dapat disederhanakan sebagai berikut:



Gambar 2
Gabungan Pendekatan Konseptual dan Empiris Dalam Analisis Model Alternatif Sistem dan Prosedur Pelayanan

D. Metode, Waktu dan Lokasi Daerah Penelitian

Kajian dilakukan bersifat evaluatif dengan menggunakan metode deskriptif eksploratif yaitu metode untuk mengetahui fenomena yang ada dengan mengali permasalahan-permasalahan yang ada dan mencari penjelasan akan fenomena-fenomena yang ada tersebut. Selaras dengan metode yang digunakan, maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan kualitatif. Pengkajian akan dilakukan berkenaan dengan pelayanan birokrasi di Daerah.

Kegiatan kajian ini direncanakan dilaksanakan pada bulan Januari - Desember 2004, dengan lokasi daerah penelitian sebagai berikut:

- ✓ Kota Bandung - Propinsi Jawa Barat
- ✓ Kabupaten Kudus - Propinsi Jawa Tengah
- ✓ Kabupaten Takalar - Propinsi Sulawesi Selatan
- ✓ Kota Pontianak - Propinsi Kalimantan Barat
- ✓ Kota Pakanbaru - Propinsi Riau

BAB II ANALISIS KONSEP DAN KEBIJAKAN PELAYANAN BIROKRASI

A. Pergeseran Paradigma Pelayanan Pemerintah Daerah

Perkembangan paradigma pemerintahan di negara-negara maju dewasa ini telah mencapai tingkatan yang jauh meninggalkan konsep pemerintahan/Birokrasi yang dikembangkan Max Weber, yang menekankan pada konsep Administrasi pemerintahan yang mekanistik dan kaku. Konsep tersebut dikenal dengan sebutan birokrasi feodal atau tradisional.

Birokrasi Feodal atau tradisional lebih cenderung menerapkan sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dalam banyak hal tidak dapat melayani perkembangan kebutuhan masyarakat. Dalam banyak hal sentralisasi menurut Dennis A. Rondinelli (Fadillah Putra, 1999 : 6) lebih membawa pada kondisi yang anti demokrasi dengan ditandai oleh:

1. Seringnya rencana-rencana yang tidak diketahui oleh masyarakat padahal sebenarnya tindakan pemerintah itu adalah berkenaan dengan kepentingan rakyat sehingga hal tersebut merupakan pengingkaran terhadap kehendak rakyat oleh Pemerintah (Alvin de Janvry, 1983);
2. Lemahnya dukungan elit lokal yakni pendapat-pendapat elit lokal sangat terabaikan
3. Lemahnya kontak pemerintah daerah dengan masyarakat
4. Tidak dapat memotong *Red Tape* prosedur politik administrasi yang panjang.

Kondisi tersebut menjadi tidak kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis bahkan menimbulkan disfungionalisasi birokrasi di lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif baik di level pemerintah pusat maupun di level pemerintah daerah yang menjadi pelaksana teknis operasional. Birokrasi Indonesia masih diwarnai Birokrasi tradisional atau feodal yang ditandai dengan :

1. Menunjukkan sentralisasi yang sangat kuat, keputusan-keputusan dan sumber daya, termasuk dalam arena pembangunan cenderung dikontrol oleh birokrasi pusat.
2. Struktur birokrasi di setiap tingkatan dan wilayah dibuat seragam demi untuk efisiensi.
3. Pendeklasian wewenang di dalam birokrasi bersifat kabur, meskipun struktur birokrasi pada umumnya sangat

- hirarkis, akan tetapi dalam prakteknya perincian wewenang menurut jenjang sulit dilakukan.
4. Birokrasi sulit menyusun uraian tugas dan analisis jabatan. Jarang ada lembaga birokrasi yang memiliki uraian tugas yang lengkap, kalaupun ada pelaksanaannya sering tidak konsisten
 5. Sistem imbalan pada lembaga birokrasi masih menunjukkan adanya kesenjangan yang besar antara penghasilan pejabat pada level tertinggi dengan penghasilan pejabat pada level terendah.

Disfungsionalisasi Birokrasi dalam pemerintahan yang menimbulkan semakin menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Permasalahan disfungsionalisasi birokrasi juga terjadi di negara-negara berkembang dan maju, penyebabnya bukan hanya bersumber dari penerapan sentralisasi Pemerintahan tetapi lebih disebabkan karena kegagalan pemerintah dalam menjalankan peran dan fungsi yang diemban dalam meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran pada rakyat di satu sisi dan di sisi yang lain beban pemerintah dalam hal anggaran semakin berat. Fenomena lain yang terjadi dalam pemerintahan diwarnai dengan manipulasi dan inefisiensi yang menimbulkan keresahan dikalangan masyarakat. Untuk itu tuntutan untuk mengadakan *public sector reform* atau mengadakan *reinventing Government* dalam mewujudkan *good governance* menjadi wacana utama dalam pemerintahan dewasa ini.

Dengan ada perubahan kebijakan dalam penerapan sistem pemerintahan daerah maupun adanya perubahan orientasi pemerintahan, menuntut terjadinya perubahan peran dan fungsi pemerintahan baik di level pemerintah pusat maupun di level Daerah. Peran dan fungsi pemerintah yang akan datang akan mengalami pergeseran yang tentu saja dengan terjadinya perubahan tatanan nilai yang tidak lagi menyandarkan pada figur individual tetapi akan menyandarkan diri pada sistem dan kesisteman yang berlaku. Peran dan fungsi Pemerintahan akan mengalami reposisi ulang yang lebih menekankan pada aspek-aspek strategis pemerintahan yang menyesuaikan diri dengan tingkat perkembangan dan peradaban dari suatu masyarakat, Peran dan fungsi yang diemban pemerintahan itu adalah sebagai berikut:

1. *Pengaturan (regulation)*, pemerintahan akan menempatkan diri sebagai pengatur dan pembuat aturan serta pengawas/pengendali sedangkan pelaksana digeserkan pada sektor swasta dan masyarakat, semakin berdayanya masyarakat semakin memungkinkan pelaksanaan dilakukan swasta dan masyarakat. Pemerintah dimasa yang akan datang

lebih banyak bergerak dalam aspek kebijakan dalam konsep *Reinventing Government* yang dikembangkan oleh Ted Gabler dan David Osborn peran pemerintah lebih banyak pada hal *steering rather than rowing*, dalam pengertian lain Pemerintah lebih berkonsentrasi pada membuat pengaturan-pengaturan dalam melindungi dan mengatur *public goods* dan *public affairs* untuk mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan kadar pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat akan semakin menyusut seiring dengan semakin berdayanya masyarakat

2. *Pemberdayaan (empowering) masyarakat*, pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang dilaksanakan diorientasikan untuk memberdayakan masyarakat agar mampu berdiri sendiri dan mengembangkan dirinya dalam meningkatkan kehidupan dan penghidupannya. Pemerintah di masa yang akan datang cukup memberikan rangsangan-rangsangan, dorongan-dorongan, masyarakatlah yang menjadi pelaku utama dalam melaksanakan pembangunan. Dalam suatu masyarakat atau bangsa yang belum berdaya peran pemerintah sangat dibutuhkan karena penyerahan pemberdayaan masyarakat pada mekanisme pasar justru akan menimbulkan ketimpangan-ketimpangan dan jurang kesenjangan keberdayaan semakin melebar.
3. *Pelayanan Masyarakat (Public Service)*, Pemerintahan sekarang dan kedepan bukan pemerintahan *amtenaar* yang menganggap masyarakat sebagai hamba yang perlu mengabdi pada pemerintah, tetapi pemerintahan yang *Public Servant* yakni pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang mengabdikan dirinya untuk memberikan layanan-layanan terbaik kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat.
4. *Pendorong Demokrasi di daerah*. Dewasa ini, dimana bangsa Indonesia sedang berupaya untuk mewujudkan demokrasi dalam berbangsa dan bernegara. Maka Pemerintah Daerah memiliki tugas untuk menumbuh kembangkan pelaksanaan demokrasi di daerah.
5. *Fasilitator, Dinamisator dan Motivator* Pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kapasitas rakyat menuju masyarakat madani (*Civil Society*)

Konsekuensi dari adanya pergeseran peran dan fungsi pemerintah dengan adanya perubahan paradigma pemerintahan daerah maka peranan pemerintah daerah dan fungsi pemerintah daerah perlu didesain dalam bentuk-bentuk sebagai berikut :

Pertama, membangun hubungan yang harmonis antara proses politis dengan proses manajemen. Hal ini berarti bahwa pimpinan daerah harus menjadi mediator yang adil dalam menerjemahkan kebijakan politis pemerintah Pusat dan DPRD kedalam kebijakan operasional bagi kepentingan masyarakat di daerahnya, tanpa menghilangkan aspirasi dan kebutuhan pemerintah daerah yang bersangkutan. Keharmonisan proses politis dan proses manajemen disini juga berarti perlunya diciptakan *keseimbangan peran, wewenang, tanggung jawab, dan pengawasan* antara Kepala Daerah (*executive pouvoir*) dengan DPRD (*legislative pouvoir*).

Kedua, memahami organisasi secara utuh. Ini berarti, jajaran aparatur pemerintah di Daerah tidak cukup hanya mampu mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan, namun harus mampu mengatasi kelemahan yang ada sekaligus memelihara faktor kekuatan yang dimiliki. Mereka perlu memastikan bahwa kinerja dan efektivitas organisasi tetap terjaga baik, sehingga akuntabilitas maupun responsibilitas organisasi berada pada tingkatan yang cukup tinggi.

Ketiga, menyelenggarakan kebijakan dalam konteks kewenangannya. Ini mengandung makna bahwa para penyelenggara pemerintahan daerah hendaknya memiliki wawasan yang tidak sebatas organisasi pemerintah daerah itu sendiri, tetapi harus bersifat lintas sektoral maupun multidisipliner. Akan tetapi, meskipun dituntut untuk memahami berbagai dimensi permasalahan, para penyelenggara pemerintahan daerah juga dituntut untuk tetap memiliki peran yang besar dalam spesialisasi bidang tugas tertentu.

Keempat, bertanggungjawab penuh terhadap setiap masalah yang tidak dapat dipecahkan secara sektoral. Masalah kegagalan organisasi, konflik antar lembaga, dan seluruh permasalahan yang ditemui di suatu daerah, pada hakikatnya menjadi tanggungjawab seluruh jajaran perangkat pemerintah daerah.

Kelima, memahami kedudukan dan fungsi dari kewenangan yang dimiliki. Ini berarti bahwa para pejabat pemerintah daerah memiliki peran pelayanan yang diidentifikasi berdasarkan area atau wilayah serta fungsi-fungsi administrasi pemerintahan selain berdasarkan substansi dari pelayanan tersebut. Dengan peran ini, aparatur pemerintah daerah dapat memanfaatkan sumber-sumber daya publik maupun privat, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat seluruhnya.

Keenam, mengembangkan sensitivitas kebijakan (sense of direction). Artinya, aparatur pemerintah di Daerah harus memiliki

kemampuan menetapkan kebijakan dan melaksanakan fungsi pemerintahan secara cermat, khususnya dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi suatu krisis akibat tekanan dan perubahan politik, maupun konflik-konflik yang terjadi di lingkungan strategis organisasinya.

Ketujuh, menentukan arah perubahan organisasi pada iklim perubahan. Aparatur pemerintah daerah perlu menjamin keberlangsungan organisasi beserta pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya dalam rangka menjamin keberlanjutan pelayanan kepada masyarakat, melalui penciptaan stabilitas lingkungan (internal dan eksternal) organisasi. Dengan kata lain, aparatur harus mampu memberikan jaminan bahwa dalam perubahan lingkungan seperti apapun, tujuan organisasi tetap dapat direalisasikan secara tepat waktu, tepat sasaran, dan tepat kualitas.

Kedelapan, memimpin penyelenggaraan pelayanan masyarakat. Aparatur pemerintah Daerah memikul tanggungjawab secara keseluruhan atas penyelenggaraan tugas-tugas yang dilaksanakannya maupun atas kewenangan yang diberikan kepada unit-unit kerjanya yang lebih kecil. Aparatur juga dituntut bertanggungjawab untuk membangun sebuah tim kerja yang mampu bekerjasama secara baik guna meningkatkan peranan tim tersebut, khususnya dalam rangka kemitraan dengan swasta dan masyarakat madani.

Daerah dalam melaksanakan kewenangan yang dimilikinya sebagai daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan memiliki tugas dan kewajiban. Tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah adalah :

1. Peningkatan Pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan
3. Memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

B. Konsep Manajemen Pelayanan

Dalam bahasan tentang administrasi publik, konsepsi manajemen pelayanan dianggap sebagai inti dari administrasi publik. Huges (1994:5-6) mengatakan bahwa administrasi publik mempunyai pengertian yang sangat mendasar, yaitu "melayani" (*to serve*), yang di dalamnya terkandung makna perencanaan dan

pelaksanaan pelayanan bagi masyarakat atau publik. Pelayanan di sini mengacu juga kepada penyediaan jasa dan barang publik. Sementara itu agar penyelenggaraan pelayanan terselenggara dengan baik, maka pemerintah harus mempertimbangkan penyelenggaraan pelayanan ini meliputi: (1) *mengalokasikan sumber daya dengan efisien*; (2) *mendistribusikan pendapatan dan kekayaan dengan efisien atau adil serta* (3) *stabilisasi* (Musgrave, 1959).

Tujuan utama dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah bagaimana menyediakan layanan yang terbaik bagi masyarakat atau publik. Sehingga dalam konsep manajemen pelayanan telah menempatkan publik atau masyarakat sebagai fihak yang paling berkepentingan dengan kualitas layanan tersebut (Steward, 1988).

Hal ini sejalan pula dengan konsepsi aliran manajemen publik terbaru (*the new public management*) dewasa ini, dimana aliran ini telah mendorong fungsi "client" atau *costumer* dalam sektor privat sebagai fungsi yang melekat pada publik. Dengan demikian maka pelayanan publik oleh pemerintah harus difahami sebagai pelayanan kepada *costumer* atau pelanggan. (Osborne, 1992) dan (Shand & Arnberg, 1996).

Pemerintah daerah sebagai satu lembaga publik yang memiliki fungsi untuk menyelenggarakan layanan publik, maka dalam manajemen pelayanan yang dilaksanakannya tidak bisa lepas dari konsepsi di atas. Pemahaman yang menempatkan masyarakat sebagai para pelanggan yang harus dilayani, saat ini telah menjadi satu kebutuhan yang sifatnya mengglobal. Tuntutan atas penyelenggaraan layanan publik yang efisien dengan tidak mengabaikan fungsi-fungsi keadilan, keterbukaan serta transparansi telah menjadi satu isu di tingkat global yang telah juga difahami secara baik di lingkungan lokal, termasuk di Indonesia. Situasi ini telah mendorong pemerintahan agar lebih baik lagi dalam proses-proses ketatapemerintahannya (*good governance*).

1. Konsep Pelayanan Umum

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa kemampuan untuk bersaing akan ditentukan oleh sejauh mana lembaga yang bersangkutan mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya. Untuk merealisasikan pemberian pelayanan sebaik-baiknya dengan kualitas yang diharapkan tidak mudah, tetapi perlu dilakukan langkah-langkah strategis.

DeVre dalam buku *Good Service is good Business* (1997) mengemukakan tujuh strategi menuju keberhasilan pemberian

pelayanan. Ketujuh strategi tersebut istilahnya berawal huruf dari masing-masing kata *service* yang terdiri atas:

1. *Self esteem*: dimaksudkan sebagai upaya memberikan nilai pada diri sendiri secara internal, termasuk di dalamnya memberikan perhatian terhadap pegawai dan bersikap keteladanan bagi mereka.
2. *Exceed expectation*: yaitu memenuhi harapan-harapan dan berusaha melebihi apa yang telah dijanjikan lebih rendah kenyataannya dari janji tersebut.
3. *Recover*: didalamnya termasuk tanggapan atas keluhan pelanggan dan mencari tahu apa yang dipikirkan konsumen tentang perusahaan.
4. *Vision*: di dalamnya termasuk pemikiran tentang rencana yang matang mengenai pelayanan jangka panjang, termasuk memperhitungkan penilaian pelanggan sehingga terus menjadi perhatian perusahaan
5. *Improve*: yakni berusaha untuk melakukan peningkatan secara berencana dan terus menerus sehingga mempunyai kemampuan untuk bersaing dan memenangkan persaingan.
6. *Care*: menaruh perhatian yang cukup terhadap pelanggan sehingga mereka merasa dihargai dan betul-betul diperhatikan, sekalipun mungkin sebagian diantaranya hanya basa-basi.
7. *Empower*: yakni memberdayakan pegawai dengan memberikan latihan, menanamkan rasa tanggung jawab, percaya kepada kemampuan diri serta menggugah untuk memberikan respon.

Dari pengalaman yang terjadi di lapangan, metode pemberian pelayanan yang baik sebenarnya ditentukan oleh sejauh mana ketepatan pelayanan yang diberikan dengan keadaan nyata pada lingkungan masyarakat yang diberi pelayanan. Lingkungan yang dimaksud menyangkut baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial yang mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan yang bersifat kontekstual, karena pelayanan yang baik pada suatu masyarakat belum tentu diterima bila mana diberikan pada lingkungan masyarakat lainnya.

Beranjak dari pendekatan kontekstual, menurut Saefullah (1999:13) metode yang kiranya dapat menghasilkan pelayanan yang baik, dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

1. Melakukan pengamatan secara mendalam tentang lingkungan masyarakat yang akan diberikan pelayanan.

2. Menganalisa data dan informasi dari lapangan dengan seksama untuk memahami bagaimana keadaan masyarakat yang menjadi sasaran
3. Merencanakan langkah-langkah secara sistematis, termasuk menentukan tenaga dan sarana yang dianggap tepat.
4. Melaksanakan pemberian pelayanan dengan memperhatikan :
 - a. Menghilangkan jarak antara aparat pemberi pelayanan dengan individu yang diberi pelayanan.
 - b. Menghindarkan perilaku yang membuat segan apalagi takut bagi pihak yang diberi pelayanan.
 - c. Mengintegrasikan diri dengan suasana kehidupan masyarakat yang dilayani
 - d. Menghormati perbedaan-perbedaan yang ada dilapangan, baik secara kelompok maupun individual
 - e. Mengahargai individu yang diberi pelayanan dengan prinsip *Human relations*
 - f. Memberikan kesempatan bertanya atau menyampaikan keluhan dari pihak yang diberi pelayanan, bahkan diupayakan agar mereka berani memberikan penilaian terhadap pihak yang memberi pelayanan
5. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan untuk perencanaan dan pemberian pelayanan pada masa yang akan datang.

2. Konsep Pelayanan Prima

Perhatian pemerintah terhadap peningkatan kualitas kinerja pelayanan dilakukan dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 81 tahun 1993 bahwa pemberian pelayanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggarannya perlu ditingkatkan secara terus menerus sesuai dengan sasaran pembangunan.

Dalam keputusan MENPAN Nomor: 81 Tahun 1993 tersebut, ditetapkan 8 sendi pelayanan prima kepada masyarakat, yang mencakup:

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa *prosedur/tata cara pelayanan* diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan Kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
 - a. *Prosedur/Tata Cara* pelayanan umum
 - b. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif

- c. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum
- d. Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tatacara pembayarannya
- e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
- f. Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/kelengkapan-nya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum
- g. Pejabat yang menerima keluhan masyarakat
3. Keamanan, dalam arti bahwa *proses serta hasil* pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, dalam arti *prosedur/tatacara*, persyaratan, satuan kerja, pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. Efisien, dalam arti : (a) Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan, dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan; (b) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (a) Nilai barang atau jasa pelayanan dan tidak menuntut biaya yang tinggi di luar kewajaran; (b) Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar secara umum; (c) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Keadilan Yang Merata, dalam arti cakupan/jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
8. Ketepatan Waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Sejalan dengan hal tersebut Parasuraman dkk menyederhanakan penggunaan model Servqual dengan menggabung-gabungkan 10 dimensi yang telah dijelaskan sebelumnya dalam latar belakang menjadi 5 dimensi, kelima dimensi tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Tangible* yaitu sesuatu yang terlihat dan terbukti langsung yakni umumnya ditujukan pada tampilan kantor, kenyamanan ruangan tempat memberikan pelayanan, kelengkapan fasilitas yang disediakan, adanya petugas yang melayani untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.
2. *Reliability* yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dianjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
3. *Responsiveness* yaitu kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. Responsiveness juga melihat keinginan para petugas pemberi layanan untuk membantu para konsumennya.
4. *Assurance* yaitu jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan.
5. *Empathy* yaitu merasakan apa yang orang lain rasakan dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan.

3. Ukuran Usaha Pelayanan

Pelayanan birokrasi dalam prakteknya memerlukan ukuran upaya sebagai ukuran atas alokasi sumber daya finansial dan non-finansial (uang maupun material) pada program atau proses pelayanan birokrasi. Ukuran usaha pelayanan mencakup juga rasio yang membandingkan sumber daya finansial dan non-finansial dengan ukuran lain yang menunjukkan permintaan potensial atas suatu pelayanan seperti populasi pelayanan, jarak jalan.

Dalam kaitan ini ada dua informasi. *Pertama*, adalah informasi keuangan yang mencakup ukuran keuangan dari pengeluaran. Ukuran-ukuran ini di antaranya mencakup gaji, tunjangan, bahan baku dan peralatan. Misalnya, ukuran usaha dalam jumlah yang dikeluarkan untuk pendidikan; jumlah uang yang dikeluarkan untuk pemeliharaan jalan; jumlah uang yang dikeluarkan untuk penyelidikan kejahatan.

Kedua, adalah informasi non-finansial terutama adalah jumlah personal aparat. Karena personal merupakan sumber daya utama bagi kebanyakan instansi pemerintah, program, ataupun pelayanan, maka indikator-indikator yang mengukur jumlah

personal penuh waktu sering menjadi ukuran yang relevan untuk sumber daya yang digunakan. Indikator ini misalnya adalah jumlah guru untuk seluruh atau per pelajar; jumlah pekerja pemelihara jalan untuk seluruhnya atau per kilometer jalan. Ketiga adalah ukuran lain, yang mencakup jumlah peralatan atau aset lain yang digunakan untuk memberikan pelayanan.

4. Kepuasan Konsumen Sebagai Ukuran Pelayanan

Ada perhatian yang semakin meningkat terhadap ‘kualitas’ pelayanan publik sebagaimana diukur dari ‘kepuasan konsumen’. Sebenarnya konsep kepuasan konsumen tidak asing di sektor swasta. Penerapannya di sektor publik menempatkan pemerintah sebagai produsen dan masyarakat sebagai konsumen, bukan lagi warga negara (*citizens*). Sekalipun dalam penerapannya tidak semudah di sektor swasta karena berbagai faktor yang melekat dalam sektor publik seperti adanya masalah dalam hubungan antara pemerintah yang memberikan pekerjaan (*principal*) dan unit birokrasi ataupun pihak swasta yang menjalankan pemberian pelayanan (*agent*), sebagai sebuah ukuran sebetulnya kepuasan konsumen sangat strategis untuk diterapkan di sektor publik. Hal ini terutama mengingat potensinya yang luar biasa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di samping juga bisa memperkuat akuntabilitas lembaga - lembaga pemerintah.

Kepuasan konsumen sebetulnya bisa dijelaskan bertitik tolak dari konsep kualitas. Ada dua perspektif disini. Pertama pandangan pihak produsen atau pemberi pelayanan, dimana kualitas terkait dengan keluaran (*output*) dan adanya kesesuaian dengan persyaratan yang ditetapkan sebelumnya sangat penting. Bagi produsen kualitas adalah fitur - fitur intrinsik dari barang atau jasa itu sendiri. Kedua adalah pandangan konsumen atas kualitas. Disini kualitas adalah kualitas barang atau jasa sebagaimana yang dipersepsi oleh pengguna.

Dari sini mudah diduga bahwa pengguna pelayanan mungkin atau mungkin tidak menganggap bernilai satu atau lebih fitur atau atribut yang dianggap ‘berkualitas’ oleh produsen. Dengan demikian sebetulnya kualitas dari sudut pengguna berkaitan dengan hasil (*outcome*) dari barang atau jasa yang dikonsumsi. Sejauh hasil ini positif - atau dipercaya positif - maka pengguna akan puas. Tekanannya yang vital adalah pada kepercayaan ataupun persepsi ketimbang pada fakta - fakta obyektif. Karena itu kepuasan ataupun ketidakpuasan sebetulnya adalah hasil dari konfrontasi antara harapan konsumen, baik individual maupun kolektif, dengan kualitas yang dipersepsikan. Tentu saja ini bisa menjadi peluang untuk dimanipulasi baik oleh para politisi

maupun oleh para produsen pemberi layanan publik sendiri, yakni dengan meningkatkan kepuasan (ataupun mengurangi ketidakpuasan) lewat mendongkrak persepsi atas kualitas pelayanan atau menurunkan harapan publik.

Sekalipun potensinya yang luar biasa untuk meningkatkan pelayanan sektor publik, masih ada beberapa isu yang belum bisa dipecahkan dalam kaitannya dengan kepuasan konsumen ini. Di antaranya adalah apa yang dikenal dengan '*executive capture of customer service initiative*'. Yakni dijadikannya isu kepuasan konsumen sebagai tujuan politik jangka pendek oleh para pejabat politis di birokrasi. Mereka ini bisa saja lebih tertarik dengan tuntutan para konstituennya dari pada isu-isu manajemen publik yang lebih luas seperti kualitas dan biaya. Begitu pula keluhan konsumen (masyarakat) bisa digunakan untuk tujuan - tujuan politik oleh pihak kelompok oposisi.

Kendatipun begitu, ada ilustrasi menarik yang bisa dijadikan rujukan untuk mengembangkan ukuran kepuasan konsumen di organisasi publik - khususnya di lingkungan pemerintah daerah-, standar kinerja pelayanan dirumuskan secara cukup rinci dan eksplisit. Standar pelayanan tersebut dipublikasikan secara luas kepada masyarakat sehingga setiap orang mengetahui secara pasti tingkat pelayanan yang akan diperoleh dari aparat pelayanan publik. Selain itu masyarakat sebagai pengguna layanan mengetahui dengan pasti apa yang harus dilakukan jika ingin mengajukan keluhan ataupun usulan. Tidak cukup itu saja. Kinerja pelayanan diukur secara tahunan, dan dibandingkan dengan standar. Sementara standar sendiri terus dikaji ulang setiap tahunnya. Proses semacam ini menjadikan survey konsumen dan pelayanan bagian integral dari sistem pengukuran kinerja sektor publik.

Sudah tentu banyak aspek menarik lainnya dari *Citizen's Charter* yang bisa dibahas untuk dijadikan rujukan dalam mengembangkan standar kinerja bagi pelayanan sektor publik di daerah. Namun itu bukan tujuan utama dari ilustrasi disini, karena yang hendak dikemukakan adalah bahwa standar pelayanan semacam itu akan membuat pelayanan publik bisa menjawab lebih baik keinginan - keinginan para pengguna dengan meningkatkan kualitas secara menyeluruh.

C. Analisis Pelayanan dan Pemecahannya

Didasarkan pada prinsip dan dimensi kualitas pelayanan tersebut di atas, maka sistem dan prosedur pelayanan birokrasi Pemda selayaknya dicoba dilakukan penilaian untuk dapat ditentukan permasalahan-permasalahan pelayanan yang perlu

mendapat perhatian yang selanjutnya ditentukan langkah-langkah untuk meningkatkan kualitas pelayanan tersebut.

Untuk bisa memahami langkah-langkah kebijaksanaan yang akan ditempuh dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan tersebut di atas, sebaiknya dipahami pula model analisis bagaimana mengidentifikasi permasalahan dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat. Salah satu model yang dapat digunakan adalah Model Kesenjangan Pelayanan (*The Service Gap Model*). Model ini dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990) sebagai kerangka analisis untuk mengevaluasi permasalahan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan, berdasarkan kesenjangan-kesenjangan yang terjadi antara apa yang diharapkan oleh masyarakat konsumen dan apa yang dirumuskan dan ditetapkan oleh lembaga dan petugas pemberi pelayanan.

Untuk mengatasi kesenjangan-kesenjangan tersebut Kotler (1997) mengemukakan beberapa pendekatan yaitu :

1. Memperkecil kesenjangan-kesenjangan antara pihak Manajemen dan Konsumen dengan melakukan penelitian dengan metode *costumer focus* untuk mengetahui persepsi pelayanan menurut persepsi pelanggan.
2. Organisasi harus mampu membangun komitmen bersama untuk menciptakan visi di dalam perbaikan pelayanan yang didalamnya termasuk memperbaiki cara berfikir, perilaku, kemampuan dan pengetahuan dari semua sumber daya manusia yang ada.
3. Memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk menyampaikan keluhan
4. Mengembangkan dan menerapkan *accountability, proactive, partnership marketing* (kemitraan).

BAB III

ANALISIS SISTEM PENYELENGGARAAN PELAYANAN

A. Kota Pontianak

Sebagaimana Pemerintah Daerah lainnya, Kota Pontianak menyelenggarakan berbagai pelayanan terhadap masyarakat, baik berupa pelayanan perijinan maupun pelayanan non perijinan. Pelayanan perijinan dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban dan merupakan wujud konkret penyelenggaraan fungsi pengaturan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan pelayanan non perijinan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah antara lain pelayanan kebersihan, keamanan, dan pelayanan lain yang merupakan kebutuhan masyarakat.

Pelayanan-pelayanan tersebut diselenggarakan oleh berbagai instansi yang berbeda-beda di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Pontianak, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Untuk beberapa jenis pelayanan, khususnya pelayanan perijinan yang ada di Kota Pontianak diselenggarakan oleh Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KP2T). Pengintegrasian beberapa jenis pelayanan dalam satu kelembagaan yang terpisah tersebut dimaksudkan untuk memberikan kemudahan pemberian layanan kepada masyarakat.

Di KP2T sendiri terdapat beberapa jenis layanan yang dikordinasikan, yang secara fungsional kewenangan pemberian layanan tersebut berada pada dinas atau instansi teknis. Dengan demikian, meskipun pemberian layanan diberikan oleh KP2T, namun masih tetap terkait dengan instansi teknis yang mebidangi kewenangan tersebut. Sebagai contoh pemberian ijin usaha industri merupakan kewenangan Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

Pemerintah Kota Pontianak yang dalam visi ke depannya sebagai kota perdagangan dan jasa yang bertaraf internasional lebih memposisikan dirinya sebagai fasilitator dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu upaya adalah peningkatan dalam bidang pelayanan perizinan. Oleh karena itu perlu mengumpulkan beberapa pelayanan perizinan menjadi hanya satu pintu dan terpadu, guna memudahkan masyarakat sebagai pengguna.

Untuk mewujudkan keinginan tersebut, Pemerintah Kota Pontianak terlebih dahulu membentuk Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) yang dituangkan dalam Surat Keputusan Walikota Pontianak Nomor 16 Tahun 1999 tentang Organisasi dan Tata Kerja

Unit Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Pontianak dan Surat Keputusan Walikota Pontianak Nomor 17 Tahun 1999 tentang Prosedur Pelayanan Perizinan Unit Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Pontianak

Pada prakteknya, pola penyelesaian ijin di bawah naungan UP2T masih melibatkan instansi induk, dimana ijin tersebut berasal. Dalam hal ini kewenagan UP2T hanya sebatas menerima berkas permohonan, meneliti kecukupannya secara administratif dan instansi teknis melakukan peninjauan lapangan dan membuat keputusan akhir. Pola ini masih dirasakan terlalu panjang, padahal kualitas pelayanan perijinan merupakan salah satu tuntutan yang harus segera menjadi perhatian utama dari pemerintah untuk menuju birokrasi yang efisien, efektif dan bias memuaskan masyarakat yang dilayani.

Penyelenggaraan pelayanan perijinan terpadu adalah pelayanan prima dalam satu atap yang dapat mencerminkan bentuk pelayanan prima yang memenuhi prinsip-prinsip pelayanan yang sederhana, jelas dan pasti, aman, terbuka, efisien dan ekonomis, adil serta tepat waktu. Prinsip-prinsip tersebut diharapkan dapat mendorong terciptanya suasana yang kondusif di kalangan masyarakat, sehingga dapat menumbuhkan simpati dan attensi bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pembangunan Kota Pontianak.

Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KP2T) merupakan kelembagaan hasil perubahan status dari Unit Pelayanan Perijinan Terpadu (UP2T). Karena keterbatasan keterbatasan yang terjadi pada kinerja UP2T, serta dengan mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan publik secara prima seperti diuraikan diatas, maka terjadilah proses metamorfosis kelembagaan, yaitu dari Unit Pelayanan Perijinan Terpadu menjadi Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu, sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2002.

Kebijakan perubahan tersebut ditempuh Pemerintah kota Pontianak dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Kantor Pelayanan Terpadu (bentuk Kantor/KP2T) merupakan lembaga teknis daerah yang mempunyai fungsi koordinasi dan perumusan kebijaksanaan serta fungsi pelayanan masyarakat yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada walikota melalui Sekretaris Daerah.

Secara lebih spesifik fungsi KP2T berdasarkan Perda No 7 tahun 2002 meliputi:

1. Memberikan informasi dan penjelasan kepada pemohon ijin mengenai pelayanan perijinan yang diberikan dan persyaratan administrasi yang harus dilengkapi.

2. Menerima, meneliti dan memproses ijin yang dimohon, serta mengkoordinasikannya dengan unit kerja terkait.
3. Menyerahkan ijin yang sudah selesai diproses dan menerima setoran yang diwajibkan kepada pemohon ijin.

Dengan fungsi KP2T sebagai "kantor" dan bukan "unit" lagi, KP2T bukan hanya sekedar tempat mengajukan permohonan dan meyerahkan ijin, akan tetapi mempunyai kewenangan dalam Perumusan kebijaksanaan pelayanan (umum) perijinan terpadu kepada masyarakat dan bukan Perumusan kebijaksanaan teknis (yang merupakan kewenangan Dinas teknis terkait). Kewenangan KP2T juga dalam hal koordinasi teknis terkait untuk menyelesaikan perijinan dengan Dinas terkait dan bukan mengkordinasikan Kepala Dinasnya.

Kelembagaan KP2T merupakan lembaga teknis daerah yang berbentuk kantor dan dipimpin oleh seorang kepala kantor. Namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, terkait dengan instansi teknis. Artinya, dalam hal kewenangan, KP2T masih relatif terbatas. KP2T tidak lebih dari kantor yang hanya berfungsi sebagai *front office* gabungan dari instansi-instansi yang memberikan ijin.

Dengan terbatasnya kewenangan KP2T dalam pengambilan keputusan, maka waktu pelayanan tidak akan terlalu banyak perubahan dibandingkan tanpa adanya pengintegrasian pelayanan dalam KP2T. Namun demikian, rantai pelayanan yang harus di tempuh serta peluang terjadinya KKN dapat dikurangi, karena masyarakat yang membutuhkan beberapa jenis perijinan tidak harus terlalu banyak menempuh meja-meja birokrasi.

Selain itu, permasalahan yang juga berpeluang muncul terkait dengan bentuk kelembagaan yang dimiliki oleh KP2T adalah sikap *inferioritas* KP2T dihadapan instansi teknis yang sebagian layanannya dikelola oleh KP2T. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya kewenangan KP2T untuk mengambil keputusan, dan eselonisasi jabatan yang dimiliki oleh KP2T yang lebih rendah dari instansi pemilik kewenangan perijinan tersebut. Atas dasar itu, maka untuk meningkatkan efektivitas kerja KP2T ada dua opsi yang dapat dikembangkan yaitu, meningkatkan eselonisasi KP2T yang tentu saja dengan penambahan beban kerja, atau menyerahkan kewenangan secara utuh kepada KP2T dari kewenangan-kewenangan yang dilaksanakan, sehingga KP2T mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan secara penuh.

Terlepas dari beberapa kelemahan yang dimiliki oleh KP2T terkait dengan bentuk dan kedudukan kelembagaan, namun pada tahap awal pembentukan KP2T di Kota Pontianak merupakan langkah maju bagi peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

B. Kabupaten Kudus

Kabupaten Kudus adalah salah satu dari 35 Kabupaten/Kota yang ada di Propinsi Java Tengah. Terletak pada jalur Pantai Utara (Pantura) yang menghubungkan antara kota Surabaya dan Jakarta. Jarak dari Ibu kota Propinsi Java Tengah kurang lebih 50 km ke arah timur dengan luas wilayah ± 1250 ha.

Kabupaten Kudus mempunyai batas wilayah sebelah Utara berbatasan dengan kabupaten Pati adapun sebelah Selatan dari kabupaten Kudus berbatasan wilayah dengan Kabupaten Purwodadi sedangkan sebelah Timur Kabupaten Kudus berbatasan dengan kabupaten Demak dan sebelah Barat Kabupaten Kudus dengan Jepara.

Kabupaten Kudus memiliki luas Wilayah terkecil di Jawa Tengah berpenduduk ± 719.004 jiwa, terletak pada titik silang jalur transportasi regional (Jakarta - Kudus - Surabaya dan Jepara - Kudus - Solo), sehingga berpotensi untuk meningkatkan sektor industri, perdagangan dan jasa.

Seiring dengan tuntutan zaman, maka untuk memberdayakan Kabupaten Kudus secara keseluruhan, dibukalah kran informasi dan komunikasi sekaligus sebagai media Promosi Potensi Daerah pada sektor industri, perdagangan, pertanian, pariwisata, jasa serta pelayanan Perijinan maka dibukalah Pusat Informasi dan Konsultasi Bisnis (PIKB) dengan situs www.pikbkudus.go.id.

Dengan berdirinya PIKB diharapkan akan terjadi sinergi antara Pemerintah Daerah, kalangan dunia usaha dan masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan pelayanan di bidang Perijinan kepada masyarakat, Pemerintah Kabupaten Kudus menyelenggarakan Pelayanan Perijinan Terpadu dengan sistem satu pintu yang diresmikan pada tanggal 23 September 2003, yang berlokasi di lantai Gedung Sekertariat Daerah Kabupaten Kudus.

Pelayanan Perijinan terpadu tersebut dilaksanakan oleh Kantor Penanaman Modal Perijinan Terpadu (KPMPT) yang jenis-jenis Perijinannya meliputi:

1. Ijin Lokasi
2. Ijin Perubahan Tanah Pertanian menjadi Non Pertanian
3. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
4. Ijin Gangguan (HO)
5. Ijin Usaha Industri (IUI)
6. Tanda Daftar Industri (TDI)
7. Ijin Perluasan Industri (IPI)
8. Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP)
9. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)

Bentuk kelembagaan sistem pelayanan satu pintu adalah Kantor yang secara kelembagaan bersifat independen, karena diberi wewenang untuk memproses dan menerbitkan Ijin, namun untuk akurasinya melibatkan Dinas/Instansi teknis terkait dengan model *Sharing* sumber daya (SDM, dana, sarana dan prasarana, dll) antar-unit organisasi (instansi) yang berada dalam sistem pelayanan satu pintu. Sumber daya pada Kantor tersebut berasal dari Dinas teknis yang ditempatkan/dipindahkan pada kantor PM - PPT, Dana sarana dan prasarana dari APBD.

Mekanisme kerja dilakukan berdasarkan Perda dan Keputusan Bupati tanggal 18 September 2003 no. 21 tahun 2003. Mekanisme koordinasi dilakukan melalui rapat - rapat koordinasi. Sementara yang berfungsi melakukan kontrol dan mekanisme kontrol yaitu Bawasda. Mekanisme kontrol tersebut dilakukan oleh Bawasda dan dilaporkan kepada Bupati. Sedangkan Mekanisme pertanggungjawaban dilakukan Kepala Kantor kepada Bupati. Implikasi pembiayaan terhadap masyarakat (penerima layanan) dari penerapan sistem pelayanan satu pintu, ditetapkan sesuai Perda Kabupaten Kudus.

Sebagai suatu sistem pelayanan, Sistem Pelayanan Satu Pintu dirasakan oleh masyarakat sangat menguntungkan. Sebagaimana diperoleh informasi dari masyarakat bahwa Keunggulan Sistem pelayanan satu pintu, dibandingkan dengan sistem pelayanan lain adalah: lebih mudah, murah, cepat, cermat, tidak berbelit-belit, sedangkan yang dianggap Kelemahan sistem pelayanan satu pintu dibanding dengan sistem pelayanan lainnya relatif tidak ada.

Bentuk kelembagaan sistem pelayanan satu atap yaitu UPSA (*Unit Pelayanan Perijinan Satu Atap*) sedangkan kelembagaan independen atau kelembagaan yang terkait langsung dengan instansi teknis, fungsi-fungsinya melekat pada unit Non Struktural.

Sharing Sumber Daya (SDM, dana, sarana, dan prasarana dll) antar unit organisasi (instansi) yang berada dalam sistem pelayanan satu atap yaitu: Bentuk tenaga pengelola yang ditempatkan pada unit Pelayanan Perijinan Satu Atap dari Dinas teknis, dana, sarana, dan prasarana merupakan bagian kegiatan Bagian Hukum dan Ortala. Kudus.

Mekanisme Kerja yang dilakukan Pemohon, masuk lewat unit (UPP), namun proses Perijinan dilakukan oleh Instansi terkait. Mekanisme Koordinasi dilakukan antar-Instansi Pengolah yang dipimpin oleh koordinator UPPSA. Sedangkan yang berfungsi melakukan kontrol adalah Bawasda, bagian Hukum dan Ortala. Mekanisme kontrol tersebut dilakukan di Bagian Hukum dan Ortala, Bawasda bertanggung jawab kepada Bupati Kudus. Mekanisme

pertanggungjawaban dilakukan Bagian Hukum dan Organisasi pada Bupati Kudus.

Implikasi pembiayaan terhadap masyarakat (penerima layanan) dari penerapan pelayanan sistem satu atap adalah Retribusi berdasarkan perda - perda yang berlaku.

Keunggulan sistem pelayanan satu atap, dibandingkan dengan sistem pelayanan lainnya yaitu sebagai koordinator proses Perijinan. Sedangkan kelemahan sistem pelayanan satu atap, dibandingkan dengan system pelayanan lainnya adalah bahwa proses pengolahan masih berada di lokasi Tehnis.

Pemerintah Daerah sudah menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan jasa elektronik jenis Media Internet. Jenis layanan yang diberikan yaitu berupa konsultasi tentang pelayanan Perijinan dan konsultasi bisnis yang dapat diakses pada alamat www.Pikbkudus.go.id. Layanan tersebut dilakukan sendiri (mempunyai perangkat elektronik sendiri) atau kerjasama dengan organisasi lain (di luar Pemda) misalnya dibentuk Tim Pengarah dan Tim Pelaksana PIKB yang sesuai dengan SK Bupati nomor 510.1/286 tanggal 03 Maret 2004.

Sharing sumber daya sudah dilakukan baik dari SDM, dana, sarana, dan prasarana sudah terpenuhi antara lain komputer, line telepon, dan perlengkapan komputer lainnya. Mekanisme kerjanya dibentuk Tim Pengarah dan Tim Pelaksana PIKB yang sesuai dengan SK Bupati nomor 510.1/286 tanggal 03 Maret 2004.

C. Kabupaten Takalar

Takalar adalah sebuah Kabupaten di Propinsi Sulawesi Selatan, berjarak sekitar 40 km arah selatan dari Kota Makassar. Wilayah ini cukup strategis karena termasuk dalam Wilayah Pengembangan Kawasan Kota Makassar yang berfungsi sebagai penyangga (*hinterland*) ibukota Sulawesi Selatan, sekaligus merupakan pintu gerbang perdagangan hasil bumi di bagian selatan Makassar. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 566,51 ha, yang terbagi kedalam 7 (tujuh) wilayah kecamatan dan 73 desa/kelurahan.

Takalar dapat dikatakan sebagai kabupaten perintis dalam hal penerapan *e-government* dan pemakaian teknologi informasi (TI) dalam proses pemberian layanan kepada masyarakat. Hal ini nampak dengan dibentuknya kelembagaan pelayanan satu atap yang bernama SIMTAP, lengkap dengan perangkat teknologi pendukungnya, semenjak April tahun 2000.

Di lingkungan Pemda Takalar, *e-government* sendiri dimaknakan sebagai suatu sistem manajemen informasi dan layanan masyarakat berbasis internet, untuk merekam dan melacak informasi publik, dan memberi akses layanan publik oleh instansi pemerintah. Dengan pola layanan publik berbasis internet ini, masyarakat dapat secara mandiri mengisi perijinan, membayar rekening telepon, air minum, listrik, dan lain-lain. Dengan demikian, ide dasar dari model pelayanan baru ini adalah untuk menyediakan pilihan alternatif bagi sebagian masyarakat untuk tetap dapat mengakses informasi dan layanan publik, khususnya bagi para pekerja sibuk atau kelompok masyarakat lainnya. Disamping itu, kehadiran SIMTAP juga didorong oleh tekad menghilangkan segala bentuk percaloan yang menjadi momok masyarakat dalam hal layanan publik (<http://www.takalar.go.id>).

Beberapa keuntungan atau keunggulan yang ditawarkan dari penerapan *e-government* atau sistem pelayanan berbasis teknologi informasi ini antara lain adalah:

1. Peningkatan Kualitas Pelayanan, dimana pelayanan publik dapat diberikan non-stop selama 24 jam sehari.
2. Mengurangi *paperwork*, lebih efisien dan hemat.
3. Database dan proses terintegrasi, sehingga dapat dicapai akurasi data yang lebih tinggi, mengurangi kesalahan identitas, dan lain-lain.
4. Semua proses transparan, karena semua berjalan secara *online*.

Dengan penerapan *e-government* ini, maka informasi permohonan surat-surat dan layanan publik lainnya, sebagian telah dapat diperoleh melalui telepon otomatis yang dijawab oleh mesin, bukan manusia. Bahkan, beberapa jenis layanan dapat diproses lewat internet. Hal itu sekaligus telah mampu menjadi media komunikasi antara publik dengan birokrat.

Sistem Informasi Satu Atap (SIMTAP) Kabupaten Takalar adalah sistem informasi berbasis *web* yang dipergunakan oleh Kantor Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kab. Takalar untuk layanan umum, yang secara fisik disatukan dalam satu atap. Prinsip pemberian layanan disini adalah *one-stop public services*. Artinya, seluruh jenis layanan umum di kantor UPT dapat dilayani melalui operator simultan selama 8 jam sehari, 6 hari seminggu dengan proses yang jauh lebih transparan dan termonitor (dilihat dari sisi operator/pemerintah). Selain itu, prosedur pembayaran juga lebih terkontrol (mengurangi praktik percaloan dan penyuapan), karena dilakukan secara *on-line cash monitoring*. Pada saat yang bersamaan, model pelayanan ini juga menjanjikan sebuah pola kerja yang bersifat *paperless office*, dimana proses persetujuan

perijinan (*approval*), komunikasi melalui surat elektronik (*email*), disposisi, surat dinas, dan lain-lain lebih banyak dilakukan dengan pemanfaatan komputer dan/atau internet.

Secara spesifik, keberadaan dan pengembangan SIMTAP ditujukan untuk memberikan kemanfaatan baik kepada masyarakat pengguna jasa maupun kepada pemerintah daerah sendiri. Dari sisi masyarakat, SIMTAP bertujuan membantu proses layanan oleh UPT kepada masyarakat secara lebih cepat dan akurat. Sementara dari sisi pemerintahan, SIMTAP bertujuan untuk membantu pejabat Pemda (Bupati, Wakil Bupati, Sekwilda, Kepala Dinas) dalam memantau proses penyelesaian layanan-layanan tersebut dari Kantor Bupati dan setiap Kantor Dinas.

Dari survei lapangan dan wawancara kepada seorang pengguna jasa juga terbukti bahwa pelayanan perpanjangan KTP hanya membutuhkan waktu tidak lebih dari 3 (tiga) menit. Tentu saja, pelayanan yang cepat ini hanya dapat dilakukan jika seluruh persyaratan yang dibutuhkan telah dipenuhi. Sementara menurut penjelasan Kepala Dispenda, penerapan SIMTAP ini dapat menekan keluhan (*complain*) masyarakat menjadi sangat minimal (*zero percent*), dan mampu mengatasi terjadinya kebocoran keuangan yang berhubungan dengan pemberian layanan tertentu.

Jenis-jenis layanan umum yang dikelola SIMTAP, diatur dalam Keputusan Bupati Takalar No. Kpts.18/IV/1999 tentang Tatalaksana Pelayanan Umum Melalui Satu Atap Pada Kantor SIMTAP Kabupaten Takalar. Dalam Keputusan ini sebenarnya diatur ada 14 jenis layanan, namun dalam implementasinya hanya 12 jenis yang dapat dioperasionalkan. Kedua jenis layanan lain, yakni Ijin Trayek dan Tanda Daftar Gudang (TDG) masih dijalankan oleh dinas/lembaga teknis terkait. Adapun ke-12 jenis layanan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
- 2) Sertifikat Tanah
- 3) Kartu Tanda Penduduk (KTP)
- 4) Ijin Lokasi
- 5) Ijin Gangguan (HO)
- 6) Ijin Reklame
- 7) Akta Catatan Sipil: Akte Kelahiran dan Akte Kematian
- 8) Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
- 9) Tanda Daftar Usaha Perdagangan (TDUP)
- 10) Tanda Daftar Industri Kecil (TDIK)
- 11) Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
- 12) Mutasi PBB

Pada saat awal berdirinya, SIMTAP dikelola oleh Dinas Tata Ruang. Namun semenjak Juli 2004, UPT ini ditempatkan dibawah Dispensa, dengan pertimbangan agar pemasukan biaya-biaya administrasi perijinan dapat langsung masuk ke kas daerah. Ke-12 layanan itu sendiri mencakup hal-hal yang menjadi kewenangan penuh daerah maupun kewenangan pemerintah yang belum diserahkan. Dalam hal ini, pelayanan sertifikat tanah sesungguhnya bukan kewenangan daerah, namun tetap diintegrasikan kedalam SIMTAP demi pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pendapatan Daerah, ke-12 jenis layanan tadi adalah jenis-jenis layanan yang diprioritaskan dan sudah dapat dilaksanakan oleh SIMTAP. Namun untuk waktu yang akan datang, akan diupayakan untuk menambah jumlah dan/atau jenis layanan lainnya, sehingga pada suatu ketika seluruh layanan di Kabupaten Takalar dapat dipusatkan di UPT yang berada dibawah Dispensa.

Dilihat dari prosedur dan tahapan dalam pemberian pelayanan sebagaimana diuraikan diatas, dapat dikatakan bahwa pelayanan umum di Takalar sudah cukup cepat, mudah, dan tidak berbelit. Hanya pelayanan Mutasi PBB saja yang agak lama, yakni 1 bulan, karena melibatkan instansi diluar Pemda Takalar, yakni Kantor Pelayanan PBB Ujung Pandang. Namun untuk jenis pelayanan lain yang diberikan langsung oleh UPT SIMTAP, hanya Sertifikasi Tanah yang memakan waktu selama 3 bulan (90 hari), sedangkan yang lainnya tidak lebih dari 1 minggu (bahkan banyak yang bisa selesai dalam waktu 1 hari). Lamanya waktu pelayanan Sertifikasi Tanah sebenarnya juga agak logis, karena membutuhkan pengecekan lapangan yang teliti, serta melibatkan BPN, lembaga yang bukan aparat daerah Takalar. Artinya, kewenangan pertanahan dan kelembagaan BPN merupakan perangkat pusat di daerah (dekonsentrasi).

Prosedur dan tatalaksana pelayanan diatas, dapat ditarik benang merah bahwa pelayanan umum di Kab. Takalar masih menggunakan pola campuran antara pola Satu Atap (Terdesentralisasi), Satu Pintu (Tersentralisasi), dan pola layanan berbasis teknologi (*e-service*).

Maksud dari pelayanan dengan pola satu atap disini adalah bahwa permohonan dan penyelesaian suatu jenis pelayanan tertentu dilakukan di tempat yang sama, yakni UPT SIMTAP, namun pemrosesan layanan tersebut dilakukan di instansi teknis tertentu yang secara fungsional memang bertanggungjawab untuk hal tersebut. Sebagai contoh, pelayanan IMB dilakukan oleh Dinas Tata Ruang, Sertifikat Tanah dan Ijin Lokasi oleh BPN, Ijin Reklame dan Akte Catatan Sipil oleh Dinas Pendapatan Daerah, serta

SIUP/TDI/TDUP/ TDP oleh Dinas/Kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Sedangkan pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP) lebih menerapkan pola satu pintu, dimana dari tahap permohonan, pemrosesan dan pengambilan hasil akhir dilakukan secara terintegrasi di tempat yang sama, yakni UPT SIMTAP.

Di luar kedua pola tersebut, Pemda Takalar telah menyediakan media pelayanan baru melalui teknologi informasi. Untuk pelayanan KTP misalnya, data penduduk akan selalu tersimpan dalam server SIMTAP, dan setiap aktivitas baru (perpanjangan, updating dll) dapat dilakukan secara otomatis. Selain itu, ada lagi fasilitas baru yang disebut *Voice-SIMTAP*. Ini adalah fasilitas pelayanan melalui telepon. Cara penggunaannya adalah dengan menekan nomor telepon tertentu (0418 - 324444 untuk 12 layanan SIMTAP, dan 0418 - 323002 untuk layanan informasi pedesaan).

Dengan menekan 0418 - 324444, maka masyarakat (pemohon layanan tertentu) dapat mengetahui berbagai hal yang berhubungan dengan permohonan yang sedang diajukan, misalnya mengenai kelengkapan persyaratan, proses/tahapan pelayanan yang telah diselesaikan, waktu pengambilan, atau informasi-informasi terkait lainnya. Sementara itu, dengan menekan 0418 - 323002 akan ditemukan informasi-informasi tentang pendesaan seperti harga-harga bahan kebutuhan pokok, pengumuman tentang kegiatan kebersihan, cara penanganan hama penyakit, dan sebagainya. Cakupan pelayanan meliputi bidang-bidang pertanian, perikanan, koperasi, dan lain-lain. Untuk layanan pedesaan ini tersedia dua jenis bahasa pengantar, yakni bahasa Indonesia dan bahasa Makassar.

Di Desa Lassang, Kecamatan Polongbangkeng Utara, telah terpasang *station relay / terminal* dan speaker raksasa yang dapat didengar dari radius yang cukup jauh. Alat ini bertujuan untuk mensosialisasikan berbagai hal, baik kebijakan dan himbauan pemerintah, informasi dari para penyuluh lapangan (pertanian, KB dan lain-lain), atau informasi lainnya. Sayangnya, peralatan yang relatif mahal ini saat ini sudah tidak bisa dioperasikan karena sudah rusak, disamping kendala lain kurangnya dukungan dari segi SDM yang memahami bidang teknologi informasi.

Pelayanan umum di Kabupaten Takalar masih berpola campuran. Pola pelayanan itulah yang menentukan model kelembagaan pemberi layanan. Dengan demikian, untuk kasus Takalar, model kelembagaan pelayanan publik dapat diklasifikasikan menjadi tiga macam, yaitu:

1) SIMTAP, yang berkedudukan sebagai Unit Pelaksana Teknis

Daerah (UPTD) dibawah Dinas Pendapatan Daerah. Dapat dikatakan bahwa SIMTAP ini merupakan lembaga pokok / utama pelayanan di Kabupaten Takalar, dan berfungsi sebagai *front office* (penerima permohonan) penuh maupun *back liner* (pemroses permohonan) dalam beberapa hal. Untuk pelayanan KTP, SIMTAP telah berfungsi penuh sebagai *front office* dan *back liner*. Namun untuk pelayanan lainnya, SIMTAP hanya membantu instansi teknis untuk mempermudah masyarakat / pemohon untuk mendapatkan layanan-layanan tertentu.

- 2) Lembaga / Dinas yang masih berfungsi sebagai *back liner* (pemroses permohonan), namun telah menyerahkan urusan administratifnya (penerimaan dan pengecekan berkas, pencatatan/dokumentasi hasil dan penyerahan kepada pemohon, dan lain-lain) kepada SIMTAP. Contoh dari lembaga seperti ini adalah:
 - a) BPN untuk pelayanan sertifikat tanah dan ijin lokasi.
 - b) Dinas Tata Ruang untuk pelayanan IMB.
 - c) Dinas Pendapatan Daerah untuk pelayanan Ijin Reklame dan Akte Catatan Sipil.
 - d) Dinas / Kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan untuk pelayanan SIUP / TDI / TDUP / TDP.
- 3) Lembaga / Dinas yang masih menjalankan fungsi pelayanan secara utuh, baik sebagai *front office* maupun *back liner*. Dengan demikian, pelayanan yang diberikan oleh lembaga ini belum terintegrasi kedalam SIMTAP. Contoh dari pola kelembagaan ini adalah DLLAJ untuk pelayanan Ijin Trayek.

Koordinasi dan hubungan kerja antara SIMTAP di satu pihak dengan dinas / instansi teknis di pihak lain, sifatnya bukan structural, namun fungsional. SIMTAP sendiri adalah unit kerja yang berkedudukan dan bertanggungjawab langsung kepada Kepala Dinas Pendapatan Daerah. Sedangkan kepada dinas/ instansi lainnya, SIMTAP hanya bertanggungjawab sebatas hal-hal yang menjadi tanggungjawabnya, yakni penerimaan/ pengecekan permohonan, serta menjaga standar kualitas pelayanan seperti waktu, biaya, dan sikap.

Pada lain hal, upaya pengembangan kelembagaan pelayanan publik di Takalar juga terus dilakukan. Salah satu kebijakan yang akan ditempuh adalah dengan "desentralisasi" pelayanan, di mana Kecamatan akan dijadikan sebagai *front office* dari berbagai layanan yang selama ini diberikan SIMTAP. Kebijakan ini sejalan dengan semangat untuk memberdayakan unit kerja di tingkat *grassroot* sekaligus mendekatkan pelayanan kepada masyarakat lokal.

Mengenai aspek SDM, UPT SIMTAP Takalar didukung oleh 28 staf pelaksana. Dari ke-28 pegawai tadi, 23 diantaranya masih berstatus kontrak, dan hanya 5 orang yang sudah berstatus PNS. Ke-5 PNS di unit SIMTAP ini sendiri hanya "titipan" dari dinas / instansi teknis seperti Dinas Tata Ruang, BPN, Kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan, dan Sekretariat Daerah.

Beberapa kendala atau masalah yang dijumpai di lapangan dan berpotensi menghambat pemberian layanan antara lain adalah:

1. Keterbatasan jangkauan atau daya jangkau (*coverage*) teknologi terhadap seluruh lapisan masyarakat yang harus dilayani. Salah satu issue krusial dalam pelayanan berbasis teknologi ini adalah masalah jangkauan pelanggan khususnya yang berada jauh dari Ibukota Kabupaten. Fasilitas teknologi baru bisa disediakan di Ibukota Kabupaten, sehingga mengharuskan penduduk yang tinggal di wilayah pinggiran untuk datang ke ibukota jika ingin mendapatkan layanan tertentu. Dalam kondisi ini, maka biaya dan waktu yang diperlukan untuk datang ke ibukota jauh melebihi biaya dan waktu untuk mendapatkan pelayanan itu sendiri.

Kebijakan yang selama ini diterapkan untuk mengatasi kendala ini adalah bahwa Kepala Desa difungsikan sebagai koordinator dan kolektor dokumen-dokumen permohonan pelayanan, kemudian dibawa ke Takalar secara periodik untuk diproses di UPT SIMTAP. Pada saat UPT sudah menyelesaikan seluruh permohonan, maka akan diserahkan kembali kepada Kepala Desa untuk dibagikan kepada penduduk di wilayahnya.

Cara seperti ini selama ini terbukti efektif. Namun tidak mungkin cara ini dipertahankan terus. Sebab, cara ini memiliki kelemahan utama yakni membutuhkan waktu yang relatif panjang. Dengan kata lain, masalah waktu penyelesaian suatu layanan tertentu belum dapat diatasi dengan pola pelayanan SIMTAP, khususnya bagi penduduk pedesaan atau mereka yang tinggal di wilayah kepulauan.

Oleh karena itu, desentralisasi penyelenggaraan pelayanan menjadi pilihan yang terbaik untuk meningkatkan kualitas pelayanan di pedesaan dan wilayah kepulauan. Tentu saja, penggunaan komputer dan teknologi informasi (sepanjang memungkinkan) akan semakin mempercepat pelayanan yang terdesentralisasikan tadi. Disisi lain, harus ada upaya mempersiapkan infrastruktur pendukung yang memadai di tingkat kecamatan (baik fisik / hardware-software maupun SDM pengelola / *humanware*). Sebab, kendala utama kurang

- berjalannya fasilitas teknologi pendukung tadi adalah kekurangsiapan dan kekurangmampuan SDM (lihat butir no. 2 dibawah).
- SDM dan pengembangan SDM. Seperti telah disinggung diatas, kondisi SDM pada unit SIMTAP Takalar kurang optimal, sebab hanya didukung oleh 28 staf pelaksana, yang 23 diantaranya masih berstatus tenaga kontrak. Selain itu, hanya terdapat 1 orang yang memiliki keahlian untuk mengoperasikan peralatan teknologi canggih yang dimiliki unit pelayanan itu. Kondisi ini diperparah oleh sangat kurangnya peluang mengikuti pendidikan dan pelatihan yang relevan.
 - Pada saat awal pengembangan, beberapa orang sempat dilatih di Divisi Riset dan Teknologi PT Telkom, Bandung, termasuk Kepala Dinas Tata Ruang dan 1 orang tenaga operator / administrator. Namun hingga saat ini belum ada lagi pengkaderan dan pelatihan yang sejenis. Jika kendala SDM ini tidak segera ditangani secara serius, pelayanan publik di Takalar di waktu mendatang terancam mengalami kemunduran.
 - Adanya kebijakan tentang pelimpahan kewenangan bupati kepada camat. Ini mengandung implikasi perlunya desentralisasi pelayanan sampai ke tingkat terbawah. Di satu sisi, kebijakan ini dapat mendukung otonomi daerah, dan menjadi trend kebijakan bukan hanya di Takalar, namun juga di seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Namun disisi lain, upaya meningkatkan mutu pelayanan melalui pola layanan SIMTAP nampaknya sedikit kontradiktif dengan kebijakan diatas, karena jenis-jenis pelayanan justru disentralisasi dalam satu kelembagaan khusus, dan hanya terdapat di ibukota kabupaten. Memang hingga saat ini pelimpahan kewenangan bupati kepada camat belum berjalan secara penuh, namun pada masa mendatang, fungsi kecamatan sebagai ujung tombak pelayanan tidak dapat terhindarkan. Oleh karena itu, kebijakan ini dapat dilanjutkan namun harus dengan disertai / diimbangi dengan pembangunan sarana teknologi. Jika hal ini terjadi, maka pola pelayanan umum di Takalar dapat dikatakan sebagai perpaduan antara *desentralisasi fungsi administratif dan sentralisasi teknologi*.
 - Tidak / kurang adanya keberlanjutan kebijakan pimpinan daerah. Sebagaimana diketahui, penerapan SIMTAP dan pengadaan perangkat teknologi tinggi di Takalar adalah kebijakan Bupati periode sebelumnya, yang memang memiliki visi dan komitmen besar untuk membangun SIMTAP. Namun pimpinan yang sekarang lebih memfokuskan pada upaya

pengentasan kemiskinan melalui program-program social ekonomi. Itulah sebabnya, ketika terjadi kerusakan pada *station relay / terminal* dan speaker raksasa di Desa Lassang, Kecamatan Polongbangkeng Utara, tidak diadakan perbaikan hingga sekarang.

Kendala teknis berupa perangkat keras (*hardware*) yang sudah mulai usang, karena merupakan pengadaan tahun 1999 dan belum ada penambahan atau peningkatan kapasitas (*upgrading*). Hal lain yang juga sering mengganggu proses pemberian pelayanan berbasis teknologi ini adalah seringnya pemadaman listrik dari PLN, sementara UPS di SIMTAP tidak cukup besar untuk menyimpan listrik dalam jangka waktu yang lama.

D. Kota Pekanbaru

Pelaku utama dalam melaksanakan kegiatan pembangunan adalah masyarakat, sedangkan Pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan, bimbingan serta menciptakan suasana yang saling menunjang, saling mengisi dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju terwujudnya pembangunan tersebut.

Melibatkan masyarakat dalam pembangunan berarti menumbuhkan segala potensi masyarakat, sehingga program pembangunan menjadi lebih bermanfaat bagi masyarakat. Sehubungan dengan itu aparatur pemerintah dituntut benar-benar profesional dan memiliki disiplin yang tinggi agar benar-benar mampu mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang kondusif bagi seluruh kegiatan masyarakat. Hal itu, dapat dilaksanakan antara lain dengan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana yang diamanatkan dalam Instruksi Presiden RI Nomor 1 Tahun 1995 tentang Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat.

Dalam rangka peningkatan mutu pelayanan, Pemerintah Kota Pekanbaru senantiasa berupaya meningkatkan kemampuan dan pembinaan moral penyelenggara pemerintahan, agar mampu memberikan pelayanan yang mudah, cepat, dan tepat dengan biaya terjangkau serta berpegang pada prinsip profesionalisme, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas serta responsif terhadap aspirasi masyarakat.

Untuk merespon tuntutan perbaikan pelayanan kepada masyarakat, seiring dengan bergulirnya reformasi disegala bidang kehidupan, Pemerintah Kota Pekanbaru pada tanggal 18 Nopember 1998 membentuk tim yang mengemban tugas membentuk lembaga

pelayanan yang mudah, cepat, dan tepat dengan biaya yang terjangkau, efisien dan efektif, sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Pekanbaru Nomor SK.060/171-ORG/1998 tentang Tim Pelaksanaan Pembentukan Unit Pelayanan Umum Terpadu Dalam Satu Atap Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru.

Selain dari hal tersebut di atas, dibentuknya Unit Pelayanan Umum Terpadu Kota Pekanbaru dibentuk berdasarkan kepada beberapa alasan, sebagai berikut :

1. Keluhan masyarakat yang antara lain :

- a. Prosedur pengurusan perizinan yang kurang jelas (terlalu berbelit-betit);
- b. Tarif atau biaya yang ditetapkan kurang transparan dan kadang kala terlalu mahal;
- c. Persyaratan yang cukup memberatkan dan sering berubah-ubah;
- d. Waktu penyelesaian, perizinan sering tidak tepat;
- e. Proses pengurusan yang terlalu banyak birokrasi.

Dari keluhan tersebut, pada akhirnya berdampak pada citra masyarakat terhadap Pemerintah Kota Pekanbaru bahwa kurang tanggapnya pemerintah terhadap upaya peningkatan daya saing dan tidak berjalannya konsep *good government* sehingga tidak efisien dan efektif serta dinilai mempersulit birokrasi pelayanannya.

2. Keluhan Pemerintah Kota Pekanbaru antara lain :

- a. Persyaratan yang diperlukan sering tidak lengkap;
- b. Masih adanya masyarakat yang mengurus perizinan / non perizinan melalui perantara (calo);
- c. Setelah perizinan dan non perizinan tersebut selesai diproses, masyarakat tidak mengambilnya.

3. Adapun tantangan sekarang dan masa datang antara lain :

- a. Era globalisasi, dimasa-masa mendatang perdagangan dilaksanakan dengan bebas dan tingkat persaingan yang semakin ketat;
- b. Deregulasi dan debirokratisasi pemerintah daerah;
- c. Pembentukan pola kemitraan;
- d. Swastanisasi birokrasi;
- e. Pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta terlepas dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme;
- f. Produktivitas, efisiensi dan efektivitas.

Adapun maksud dan tujuan didirikannya Unit Pelayanan Terpadu antara lain :

1. Untuk mendorong prakarsa masyarakat untuk ikut berperan serta secara aktif dalam berbagai kegiatan pembangunan;

2. Secara bertahap dapat memperbaiki citra aparatur negara, baik sebagai abdi negara maupun sebagai abdi masyarakat;
3. Dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kinerja aparatur pemerintah Kota Pekanbaru, khususnya yang terlibat langsung dengan pelayanan masyarakat;
4. Peningkatan pelayanan perizinan dan non perizinan secara langsung dan cepat (simultan, terukur waktunya);
5. Peningkatan kemudahan bagi calon investor dalam melakukan kelayakan usaha;
6. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Mekanisme pelayanan pada Unit Pelayanan Umum Terpadu Kota Pekanbaru, adalah sebagai berikut :

1. Permohonan dilayani oleh petugas pada loket informasi.
2. Permohonan mendaftarkan permohonannya pada loket pendaftaran sesuai dengan ijin yang akan diurus.
3. Petugas loket meneliti berkas persyaratan dan selanjutnya permohonan yang dinyatakan lengkap persyaratannya akan diserahkan pada Unit kerja yang mengelola proses perijinan tersebut.
4. Petugas perijinan bersama petugas Dinas Pendapatan Daerah menghitung ketetapan pengenaan biaya, bagi urusan yang langsung di proses, pembayaran dapat dilakukan pada loket bersangkutan.
5. Berdasarkan penetapan biaya tersebut, pemohon membayar biaya yang dikenakan pada loket / petugas pembayaran.
6. Dengan dilengkapi bukti tanda pembayaran tersebut, perijinan diproses oleh unit kerja pengelolah ijin tersebut.
7. Penandatangan naskah ijin oleh Walikota atau yang diberikan wewenang oleh Walikota.
8. Setelah diberikan nomor, naskah ijin diserahkan kepada loket tempat ijin tersebut diserahkan permohonannya dan selanjutnya diserahkan pada pemohon.

Meskipun upaya oleh pemerintah Kota Pekanbaru telah cukup optimal dalam mewujudkan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat, namun tidak berarti bahwa dalam pelaksanaannya tidak ada hambatan atau kendala. Hambatan yang diidentifikasi selama ini antara lain adalah:

1. Sulitnya memberikan waktu penyelesaian suatu perizinan tepat waktu pada masyarakat disebabkan :
 - a. Pada umumnya instansi terkait kurang membantu dalam penanganan terhadap proses perizinan dan non perizinan yang diterima melalui UPUT secara optimal;

- b. Petugas unit masih ikut serta membantu dalam proses penyelesaian surat perizinan / non perizinan di instansi induk, sebab penyelesaian sering terkendala.
- 2. Komunikasi antara petugas unit baik dengan instansi induk maupun dengan masyarakat yang membutuhkan masih kurang memadai, tidak adanya alat komunikasi langsung (telepon);
- 3. Sulitnya memberikan pelayanan yang cepat terhadap penerimaan kas pada masyarakat yang membutuhkan, disebabkan prasarananya alat penunjang tidak dimiliki (mesin hitung) mengingat pelayanan pada UPUT yang di evaluasi setiap harinya terlihat adanya peningkatan mencapai 75 juta bahkan sampai mencapai 100 juta, yang selama ini jika masyarakat sangat mendesak, terpaksa minta bantuan ke Kasda untuk mempercepat pelayanan dan menjaga keakuratan perhitungan uang;
- 4. Ruang / tempat penerimaan kas UPUT kurang memadai untuk pengamanan uang;
- 5. Mengingat masing-masing loket ada blangko standar dalam pemberian 'izin', yang mana mendapat kendala dalam mempercepat proses pelayanan, maka sangat diperlukan mesin tik manual untuk membuat penyelesaian lebih cepat. Adapun loket yang sangat dibutuhkan :
 - a. Loket Akta Catatan Sipil dan Kas.
 - b. Dispensasi Jalan.
 - c. SITU / HO.
 - d. Racun Api.

E. Kota Bandung

Dalam merespon adanya tuntutan pelayanan publik sejalan dengan perubahan paradigma pemerintahan pemerintah Daerah kota Bandung mencanangkan Visi Kota Bandung sebagai berikut : "MENINGKATKAN PERAN KOTA BANDUNG SEBAGAI KOTA JASA, MENUJU TERWUJUDNYA KOTA YANG GENAH MERENAH TUMANINAH".

Bandung sebagai Kota Jasa, adalah Kota yang menitikberatkan pada jasa pelayanan di bidang produksi dan mekanisme pasar. Apabila pelayanan meningkat, kehidupan sosial ekonomi budaya akan berkembang sesuai kemampuan dan kondisinya, sehingga akan mampu meningkatkan kehidupan masyarakat menuju kondisi kehidupan Genah Merenah Tumaninah.

Genah, mengandung arti: enak, senang, nyaman, aman, tenang, tenteram, kerasan, bahaagia.

Merenah, mengandung arti: rapih, indah, tertib, teratur, nyaman, serasi, tepat, benar, menempatkan sesuatu pada tempatnya.

Tumaninah, mengandung arti: senang, nyaman, puas, bahagia, tenang, menumbuhkan kepuasan batiniah, erat kaitannya dengan keimanan dan ketaqwaan.

Genah Merenah Tumaninah adalah rasa, berhubungan dengan perasaan, yang tercipta karena hubungan manusia dengan manusia, manusia dengan lingkungan, dan manusia dengan Pencipta-Nya. Semua itu akan dapat diwujudkan apabila bekerja, berkarya nyata, taat azas, peka terhadap berbagai masalah, bisa memilih yang benar dan salah, meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Allah SWT, dan bertakaarub kepada-Nya. Disamping itu, juga dituntut tetap menghormati, memakai dan melaksanakan berbagai amanat leluhur yang tercermin dalam adat istiadat, tradisi, dan budaya setempat, yang relevan dengan ajaran agama.

Selanjutnya salah satu program yang mendapat perhatian pemerintah kota Bandung dalam mencapai kesemuanya itu adalah dengan ditetapkannya Pelayanan Satu Atap (Yantap). Pelayanan Satu Atap di Kota Bandung sedang berjalan, didirikan/ diresmikan tanggal 16 Oktober 1998.

Yang menjadi maksud pembentukan kelembagaan ini adalah:

1. Agar tercipta keseragaman pola dan langkah penyelenggaraan pelayanan oleh Aparatur Pemerintah kepada masyarakat.
2. Untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam memproses suatu jenis pelayanan yang terkait dengan kewenangan beberapa unit kerja hingga cepat, mudah dengan biaya yang transparan.
3. Agar adanya keterpaduan yang terkoordinasi dalam proses pemberian perijinan, karena masyarakat dapat menerima proses pelayanan.

Yang menjadi Tujuan pembentukan kelembagaan ini adalah:

1. Meningkatkan kinerja aparatut (efisien, efektif, produktif) melalui percepatan pelayanan kepada masyarakat dengan adanya pemberian kemudahan, kesederhanaan, kepastian dan kewajaran dalam pelayanan.
2. Agar masyarakat terhindar dari ekonomi biaya tinggi dengan mendapatkan pelayanan beberapa jenis perijinan dalam satu lokasi.

3. Untuk mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa, karena dengan semakin baiknya pelayanan yang diberikan akan semakin baik pula citra aparatur di mata masyarakat.
4. Peningkatan investasi pembangunan oleh masyarakat dan dunia usaha.
5. Peningkatan pendapatan asli daerah.

Sementara yang menjadi sasaran pembentukan kelembagaan ini adalah:

1. Terciptanya pelayanan perijinan yang berkualitas dan dilaksanakan secara terpadu dan terorganisasi.
2. Terciptanya sumber daya aparatur yang professional dalam memberikan pelayanan baik teknis maupun administrasi.
3. Terciptanya aparatur yang transparan, bersih dari KKN dan memiliki komitmen yang tinggi terhadap pelayanan prima.
4. Terciptanya kesadaran masyarakat akan perlunya perijinan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Hasil penelitian menemukan Keunggulan Pelayanan satu atap adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat tidak lagi harus mendatangi beberapa tempat dalam mengajukan ijin karena sudah tersentralisir
2. Mudah dihubungi sehingga dapat menghemat biaya karena berkurangnya berbagai pungutan yang tidak semestinya
3. Adanya integrasi dalam pelayanan
4. Memudahkan koordinasi antar instansi yang terkait dan memudahkan monitoring terhadap proses pelayanan ijin
5. Dapat saling membandingkan kinerja masing-masing pelayanan

Selain ada keunggulan, dalam prakteknya pelayanan satu atap ini terdapat kelemahan. Adapun yang menjadi kelemahan dari adanya pelayanan satu atap ini antara lain adalah :

1. Sulit menyamakan persepsi antar unit kerja pemberi ijin masih adanya ego sektoral
2. Komitmen pelaksana pelayanan belum sepenuhnya disadari
3. Perubahan sikap mental dan pola pikir sebagai aparatur belum mendukung
4. Masyarakat pemohon ijin masih mempercayakan kepada perantara karena untuk efisiensi waktu dsb

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Dari berbagai paparan tentang kondisi umum daerah dan profil pelayanan umum diatas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Hampir di setiap pemerintah daerah, khususnya sejak dikembangkannya era otonomi daerah, masalah pelayanan telah menjadi salah satu perhatian yang diprioritaskan. Hal ini merupakan satu bukti bahwa ketika menjelang pemberlakuan otonomi daerah yang lebih luas di Indonesia, pemerintah daerah telah mengantisipasinya dengan berupaya meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanannya.
2. Berbagai langkah dan upaya yang telah dilakukan antara lain adalah dengan membangun sistem-sistem pelayanan yang lebih efektif dan efisien, baik dalam bentuk pelayanan satu atap (*one roof service*), sistem pelayanan satu pintu (*one stop service*) sampai dengan sistem pelayanan terpadu. Dari semua jenis sistem pelayanan yang dikembangkan tersebut pada dasarnya memiliki kesamaan dalam praktek dan implementasinya, meskipun dalam beberapa hal tetap berbeda.
3. Komitmen pemerintah daerah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, dengan membangun sistem pelayanan publik yang transparan, efektif, dan akuntabel, juga diwujudkan dengan melengkapi implementasi pelayanan tersebut dengan membangun sistem teknologi informasi, yang secara biaya termasuk mahal. Namun demikian, hal itu dipandang perlu sehingga pelayanan benar-benar dapat terlaksana dengan baik.
4. Penggunaan teknologi informasi tadi dapat dipadukan dengan pola-pola pemberian pelayanan, baik menurut pola Satu Atap (Terdesimalisasi) maupun Satu Pintu (Tersentralisasi).
5. Penggunaan teknologi informasi dalam proses pelayanan terbukti mampu menciptakan efisiensi sumber daya (input) dan efektivitas kerja yang berujung pada peningkatan kepuasan masyarakat (*costumer satisfaction*). Namun disisi lain, model pelayanan berbasis teknologi ini juga memiliki

kelemahan, khususnya daya jangkaunya yang kurang optimal bagi penduduk pedesaan dan kepulauan.

B. Saran-saran

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan untuk memberikan pelayanan yang mampu memberikan kepuasan yang optimal kepada masyarakat, pada dasarnya senantiasa dilaksanakan. Namun demikian beberapa hal yang perlu terus dikembangkan dalam melaksanakan tugas pelayanan antara lain adalah:

1. Dalam setiap praktik pelayanan, hendaknya didukung oleh kualitas dan jumlah SDM yang memadai sehingga pelayanan benar-benar dapat dilaksanakan dengan baik. Keterampilan teknis pegawai perlu terus ditingkatkan, oleh karena itu pengembangan pegawai juga perlu ditata dengan baik;
2. Penyediaan SDM khususnya yang terkait dengan masalah teknis pelayanan, hendaknya selalu dipantau dan dievaluasi secara berkala sehingga dapat diketahui tingkat kebutuhan akan tenaga pelayanan yang sesuai dengan kompetensinya. Dalam hal ini perlu diperhatikan juga mengenai ketersediaan SDM yang harus memadai sehingga tidak tergantung pada satu orang atau beberapa orang tertentu saja.
3. Terkait dengan point di atas, upaya kaderisasi SDM harus terus menerus diupayakan, sehingga proses dinamisasi organisasi dapat dilaksanakan tanpa harus mengganggu kualitas pelayanannya.
4. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, sebaiknya setiap pemerintah daerah lebih bersifat proaktif mengani masalah-masalah yang terkait dengan pengaduan, sehingga upaya pemeliharaan kualitas pelayanan dapat terjaga.

EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN
PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG - 2004

EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan wujud nyata dari seluruh kehendak rakyat Indonesia untuk melaksanakan cita-cita desentralisasi dan otonomi daerahnya. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tersebut dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kebijakan pemerintah melalui lahirnya UU tersebut merupakan suatu kebijakan yang cukup responsive dan akomodatif. Hal ini diharapkan menghasilkan suatu perubahan kearah yang lebih baik.

Otonomi daerah yang terkandung dalam UU 22 Tahun 1999 memberikan suasana baru dalam melaksanakan otonomi karena tidak diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, melainkan bermakna

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Untuk menjalankan otonomi daerah diperlukan manajemen baru yang sesuai dengan dinamika persoalan yang dihadapi, karena dengan makin luasnya kewenangan yang dimiliki akan membawa dampak pula terhadap manajemen pemerintahan daerah secara keseluruhan, diantaranya yang berkaitan dengan pengorganisasian atau kelembagaan untuk mewadahi dan melaksanakan kegiatan-kegiatan, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip yang berlaku.

Usaha untuk merancang organisasi perangkat daerah harus pula berorientasi pada tujuan dan proses kerja dalam organisasi. Struktur organisasi bukanlah tujuan, tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah hendaknya pula lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proposional dan profesional.

Dalam kenyataan, penyusunan organisasi pemerintah daerah terkadang lebih banyak dilakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum merefleksikan kepentingan masyarakat. Organisasi dibentuk bukan sebagai wadah dan sistem kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara lebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung

orang atau pejabat. Gejala semacam itu sudah berjalan dari dulu dan masih berlanjut di era desentralisasi saat ini. PP 84 Tahun 2000 yang tidak memberikan pembatasan oleh beberapa daerah dimanfaatkan untuk menyusun organisasi pemerintah daerah yang besar. Bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah *over size* dan tidak relevan dengan kebutuhan dasar dan kebutuhan pengembangan masyarakat daerah, akan menimbulkan inefisiensi, baik tenaga, pemikiran dan terutama dana publik milik masyarakat.

Dengan pertimbangan dan kenyataan tersebut, muncul pemikiran untuk membuat suatu pedoman yang dianggap relatif memberikan rambu-rambu yang lebih jelas bagi daerah dalam mengembangkan perangkat kelembagaannya. Maka lahirlah PP 8 Tahun 2003 ini sebagai bentuk penyempurnaan PP 84 tahun 2000. PP yang baru ini diharapkan memberikan indikator yang lebih jelas bagi daerah dalam menentukan prioritas kebutuhan unit organisasi di lingkungannya. PP 8 Tahun 2003 memberikan pembatasan jumlah dan tingkatan tiap unit organisasi daerah secara tegas.

Didasarkan fenomen-fenomena tersebut dan untuk mendapatkan gambaran secara jelas dan tepat maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga administrasi Negara mengadakan evaluasi terhadap Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah

2. Tujuan dan Sasaran

Tujuan penelitian ini diharapkan menghasilkan konsep Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah yang lebih efektif dan efisien. Didasarkan pada tujuan penelitian tersebut maka sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Terumusannya konsep Dimensi-dimensi atau variabel-variabel yang harus diperhatikan dalam menyusun besaran Organisasi Pemerintah daerah.
- Terumuskannya Alternatif Model Kelembagaan yang dapat diterapkan dalam Kelembagaan Pemerintah daerah.

3. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif (exploratif) yaitu metode penelitian yang berusaha menggambarkan kondisi sekarang yang rinci, apa adanya dengan memperhatikan informasi yang bersumber dari para birokrat di Kabupaten dan Kota serta para akademisi. Pendekatan yang dilakukan adalah secara kualitatif yaitu mengutamakan wawancara walaupun didukung juga dengan data sekunder.

4. Lokasi Penelitian

Penentuan sampel lokasi penelitian yang dilakukan dengan menggunakan teknik Purposive sampling yaitu penentuan sampling berdasarkan tujuan dan alasan tertentu. Karena bertujuan untuk mendapatkan data baik sekunder maupun primer

dari para praktisi (birokrat) dan akademisi maka dipilih daerah yang memiliki Lembaga Pendidikan yang cukup ternama disamping Lembaga Pemerintahannya. Adapun daerah-daerah sebagai berikut :

Tabel 1
Daerah Sampel

| NO. | DAERAH | PERGURUAN TINGGI | PEMERINTAH DAERAH |
|-----|-------------|---------------------|---------------------------|
| 1. | Yogyakarta | UGM | Kota Jogjakarta |
| 2. | Surabaya | UNAIR | Kota Surabaya |
| 3. | Bandung | UNPAD | Kabupaten Bandung |
| 4. | Medan | USU | Kabupaten Deli Serdang |
| 5. | Palembang | UNSRI | Kabupaten OKI |
| 6. | DKI Jakarta | IIP | Kota Depok |

B. TEMUAN LAPANGAN

1. Pelaksanaan Kewenangan Daerah Kabupaten / Kota

Kewenangan Daerah merupakan anjakan awal Pemerintah Daerah dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya. Setiap pemerintah daerah seyogyanya memiliki kesamaan pandangan baik antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan Propinsi maupun antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan

Pemerintah Pusat. Penetapan Kewenangan Daerah Kabupaten / Kota mengacu kepada pasal 7 dan pasal 11 UU 22 Tahun 1999. Setiap Daerah Kabupaten / Kota membuat rincian kewenangan yang dituangkan dalam bentuk yang berbeda-beda yaitu sebagian daerah menuangkan dalam Peraturan Daerah dan sebagian daerah menuangkan dalam Surat Keputusan Bupati atau Walikota. Didasarkan rincian kewenangan dari Daerah, Menteri Dalam Negeri melakukan verifikasi terhadap kewenangan tersebut dengan meminta masukan dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Kemudian Menteri Dalam Negeri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Pebruari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Keputusan ini diharapkan menjadi acuan bagi Daerah untuk memikirkan kembali kewenangan yang telah dirinci sebelumnya kemudian dituangkan dalam produk hukum yang tetap dan memiliki kekuatan yang mengikat. Rincian kewenangan Kabupaten dan Kota menurut Kepmendagri tersebut meliputi 19 bidang kewenangan yang kemudian dirinci dalam rincian kewenangan.

Kewenangan Daerah dalam pelaksanaannya dituangkan kedalam suatu Peraturan Daerah atau suatu Keputusan / surat Keputusan Bupati / Walikota yang pada Tahun 2001 Perda dan SK Bupati/Walikota yang memuat rincian kewenangan untuk diverifikasi. Dari daerah sampel yang diteliti terdapat fenomena sebagai berikut :

Tabel 2
Dasar Hukum Rincian Kewenangan yang Digunakan

| No | Nama Kota | Dasar Hukum Rincian Kewenangan |
|----|-----------------------------|---|
| 1. | Kota Surabaya | Mengacu kepada Batasan Kewenangan dalam Pasal 7 dan Pasal 11 UU 22 tahun 1999 |
| 2. | Kota Depok | Menggunakan Rincian Kepmendagri Nomor 130-67 Tahun 2002 yang dituangkan dalam Perda No. 15 Tahun 2003 tentang Kewenangan Kota Depok sebagai Daerah Otonom |
| 3. | Kota Yogyakarta | Menggunakan Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2002 tentang Kewenangan Daerah |
| 4. | Kabupaten Bandung | Perda 7 Th 2002 tentang kewenangan Kabupaten Bandung |
| 5. | Kabupaten Ogan Komring Ilir | Tidak merinci mengacu kepada Batasan Kewenangan dalam Pasal 7 dan Pasal 11 UU 22 tahun 1999 |
| 6. | Kabupaten Deli Serdang | Menggunakan Rincian Kepmendagri Nomor 130-67 Tahun 2002 yang dituangkan dalam Keputusan Bupati Deli Serdang Nomor 942 Tahun 2002 |

Dengan adanya kejelasan kewenangan tersebut, langkah selanjutnya Kewenangan Daerah tersebut didistribusikan pada Perangkat Daerah, sehingga terdapat kejelasan yang menangani kewenangan tersebut. Pendistribusian kewenangan kepada perangkat daerah seyogyanya dituangkan dalam suatu produk hukum daerah apakah berupa Peraturan daerah atau Keputusan Kepala Daerah. Dari data dilapangan (daerah sampel) terdapat gambaran sebagai berikut :

Tabel 3
Pendistribusi Kewenangan

| No | Nama Kota | Dasar Hukum Pendistribusian Kewenangan |
|----|-----------------------------|--|
| 1. | Kota Surabaya | Ada, tapi belum jelas dasar hukumnya |
| 2. | Kota Depok | Belum jelas dasar hukumnya |
| 3. | Kota Yogyakarta | Ada, tapi belum jelas dasar hukumnya |
| 4. | Kabupaten Bandung | Belum jelas dasar hukumnya |
| 5. | Kabupaten Ogan Komring Ilir | Belum jelas dasar hukumnya |
| 6. | Kabupaten Deli Serdang | Ada, tapi belum jelas dasar hukumnya |

Dari tabel tersebut tergambaran bahwa sudah ada usaha untuk mendistribusikan kewenangan dalam rangka memperjelas perangkat daerah mana yang memiliki tanggungjawab melaksanakan kewenangan daerah tertentu, namun belum dituangkan dalam produk hukum yang memiliki kekuatan mengikat.

Kewenangan daerah selain didistribusikan ke Dinas, Sekretariat daerah dan Lembaga Teknis Daerah juga dapat dilimpahkan ke Camat (Kecamatan) sesuai dengan pasal 66 Ayat 4 UU 22 Tahun 1999. Adapun pelaksanaan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

Tabel 4

Pelimpahan ke Camat (Kecamatan)

| No | Nama Kota | Pelimpahan Kewenangan ke Camat |
|----|-----------------------------|---|
| 1. | Kota Surabaya | Telah melimpahkan |
| 2. | Kota Depok | Mau melimpahkan melalui Keputusan Walikota Depok tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Depok Kepada Camat (masih dalam bentuk rancangan). |
| 3. | Kota Yogyakarta | Telah Melimpahkan dengan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 28 Tahun 2002 |
| 4. | Kabupaten Bandung | Telah Melimpahkan melalui keputusan Bupati Bandung no.8 Th 2004. |
| 5. | Kabupaten Ogan Komring Ilir | Belum melimpahkan |
| 6. | Kabupaten Deli Serdang | Belum melimpahkan |

Dari Tabel tersebut tergambar bahwa sebagian daerah sudah menindak lanjuti pelimpahan kewenangan ke Camat (kecamatan) yang dituangkan dalam Keputusan Bupati atau Walikota, namun terdapat pula daerah yang masih melakukan pengkajian untuk melimpahkan sebagian kewenangan Bupati / Walikota ke Camat dengan mempertimbangkan faktor politis, efektifitas dan efisiensi jalannya pemerintahan daerah.

2. Pelaksanaan sistem Kelembagaan Pemerintah Daerah

Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah walaupun secara Nasional memiliki payung hukum yang sama yaitu UU 22

Tahun 1999 kemudian ditindaklanjuti dengan PP 84 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP 8 Tahun 2003. Namun demikian dalam penyelenggarannya di Daerah memiliki variasi yang berbeda satu dengan yang lain. Keragaman Penyelenggaran antara lain dalam Jumlah seperti tergambar dalam tabel berikut :

Tabel 5
Perbandingan Jumlah Kelembagaan Pemerintah Daerah

| No | Nama Kota | Jumlah Kelembagaan | | | | Kecamatan | Kelurahan |
|----|-----------------------------|---------------------------|------------------------|--------------|---------------|-----------|-----------|
| | | Set. DPRD (Jumlah Bagian) | Setia (Jumlah Asisten) | Dinas Daerah | Kantor Daerah | | |
| 1 | Kota Surabaya | 2 | 2 | 23 | 4 | 4 | 31 16 3 |
| 2 | Kota Depok | 2 | n.a | 13 | 2 | 7 | 6 63 |
| 3 | Kota Yogyakarta | 2 | n.a | 14 | 5 | 7 | 14 n.a |
| 4 | Kabupaten Bandung | 3 | 4 | 16 | 5 | 5 | 45 7 |
| 5 | Kabupaten Ogan Komring Ilir | 2 | 3 | 15 | 5 | 6 | 12 10 |
| 6 | Kabupaten Deli Serdang | 3 | 3 | 18 | 7 | 4 | 22 14 |

Dari tabel tersebut terlihat ada beberapa permasalahan yang muncul antara lain Kabupaten Deli Serdang tidak sekomplek permasalahan di Kabupaten Bandung, namun dalam

kelembagaan Kabupaten Deli Serdang memiliki jumlah kelembagaan yang lebih besar. Kecenderungan tersebut kemudian diantisipasi oleh PP 8 Tahun 2003 dengan membatasi jumlah kelembagaan yang diperbolehkan. Namun demikian PP 8 Tahun 2003 belum bisa diacu oleh setiap daerah di Indonesia, hal tersebut tergambar pada tabel berikut:

Tabel 3.26
Penerapan PP 8 Tahun 2003

| | Nama Daerah | PP 84 Tahun 2000 | PP 8 Tahun 2003 | Usaha Penerapan PP 8 Tahun 2003 |
|------------------------------------|-------------|------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Kota Surabaya | | v | | Dalam Pengkajian |
| Kota Depok | | | v | |
| Kota Yogyakarta | | v | | Dalam proses |
| Kabupaten Bandung | | v | | Telah ada rancangan |
| Kabupaten Ogan Komering Ilir | | v | | Dalam Proses |
| Kabupaten Deli Serdang | | v | | Telah ada rancangan |

C. PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH (Aspek yang perlu diperhatikan)

Dalam melaksanakan Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Daerah terdapat beberapa aspek yang perlu untuk diperhatikan. Aspek-aspek yang harus diperhatikan ada yang bersifat kualitatif

yakni sulit untuk dilakukan pengukuran dan atau perhitungan karena terkait dengan nilai (value) yang sulit untuk diukur. Unsur subyektifitas relatif sangat kentara namun demikian dapat dikurangi dengan penilaian yang menyandarkan pada pengalaman dan kebutuhan di masa yang akan datang bukan menyandarkan pada kebutuhan individual. Aspek kualitatif tersebut yakni nilai strategis daerah yang terkait dengan Visi dan Misi suatu daerah. Disamping Aspek Kualitatif juga terdapat Aspek Kuantitatif yakni aspek yang dapat dihitung dan diukur, aspek tersebut yakni Potensi dan kebutuhan Daerah / masyarakat, Jumlah SDM Aparatur, Aspek Keuangan, Aspek kewenangan. Walaupun demikian terdapat pula aspek yang bersifat semi kualitatif dan kuantitatif antara lain kualitas kewenangan, kualitas SDM, teknologi. Aspek-aspek baik yang bersifat kuantitatif, kualitatif maupun semi kualitatif dan semi kuantitatif akan menentukan beban tugas atau beban pekerjaan suatu kelembagaan Daerah.

1. Aspek Kewenangan

Kewenangan daerah dalam negara kesatuan (unitaris) merupakan hasil desentralisasi yakni pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan kepada daerah otonom. Daerah otonom diartikan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang dan mengurus urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan RI. Dengan demikian kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah otonom dapat dilakukan oleh Sektor Publik (Pemerintahan), Sektor Swasta dan Masyarakat Daerah. Dalam menata Kelembagaan daerah, diawali terlebih dahulu dengan melakukan analisis terhadap kewenangan daerah. Penyelenggaraan kewenangan daerah dapat dipilah menjadi beberapa jenis yaitu :

- kewenangan yang perlu diselenggarakan sepenuhnya atau secara mandiri oleh Pemerintah Daerah atau kewenangan yang sepenuhnya dimonopoli oleh Pemerintah. Kewenangan-kewenangan yang semacam ini adalah kewenangan yang lebih banyak dalam hal pembuatan kebijakan-kebijakan untuk pengaturan (steering);
- Kewenangan yang perlu diselenggarakan secara kerjasama antara Pemerintah Daerah dan Sektor Swasta atau Masyarakat. Kewenangan semacam ini adalah kewenangan yang lebih banyak dalam hal pelaksanaan kegiatan (pembangunan dan Pelayanan).
- Kewenangan yang seyogyanya diserahkan kepada sektor swasta atau masyarakat, pemerintah hanya membuat pengaturan atau standar-standar untuk menjaga kualitas.

- Kewenangan juga perlu dipilah, mana yang seyogyanya dibiayai oleh Pemerintah walaupun pelaksanaannya dilakukan sektor swasta atau masyarakat dan mana yang menjadi beban atau tanggungjawab masyarakat.

Dengan pemilahan tersebut penyelenggaraan kewenangan tidak seharusnya dimonopoli (diatur dan diselenggarakan) oleh pemerintahan. Dalam pelaksanaan di daerah kewenangan yang dilaksanakan pemerintah dan kejelasan penyelenggaraan kewenangan oleh perangkat daerah biasanya dituangkan dalam tugas pokok dan fungsi serta rincian tugas untuk masing-masing perangkat daerah dan hal ini diperkuat dengan beberapa peraturan daerah serta Keputusan-keputusan Kepala Daerah.

Kewenangan yang menjadi milik Pemerintah Daerah adalah kewenangan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu Bupati beserta perangkat daerah otonom sebagai badan eksekutif daerah. Bupati dalam melaksanakan kewenangan tersebut dapat melimpah kewenangan secara fungsional kepada Dinas, Sekretariat Daerah atau Lembaga Teknis Daerah, dan dapat pula melimpahkan kewenangan kepada perangkat daerah teritorial yaitu Kecamatan dan Kelurahan yang harus dilimpahkan dengan peraturan tesendiri. Pelimpahan ini dimaksudkan untuk mendekatkan pusat kekuasaan kepada masyarakat yang dilayani. Sehingga efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dapat ditingkatkan.

Penataan Kewenangan terlebih dahulu seyogyanya diawali dengan adanya *kejelasan dan ketegasan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan* yang digunakan, apakah menggunakan :

- *Pendekatan Sentralisasi* yakni penitikberatan (sebagian besar) kewenangan, tugas dan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan ditempatkan di Pemerintahan Level Kabupaten (Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah). Bila pendekatan ini digunakan maka kelembagaan di level Kabupaten akan kuat dan besar guna melaksanakan tugas strategis yakni perumusan dan pembuatan kebijakan yang sekaligus juga melaksanakan kebijakan tersebut (melaksanakan tugas teknis operasional). Kelembagaan di level bawah atau wilayah yakni Kecamatan, kelurahan serta Unit Pelaksana Teknis (UPT) hanya pelengkap sehingga kelembagaannya sederhana saja.
- *Pendekatan Desentralisasi* yakni adanya distribusi dan pendelegasian kewenangan, tugas dan fungsi ke kelembagaan di level bawah atau wilayah. Kelembagaan Level Kabupaten lebih menekankan penyelenggaraan kewenangan, tugas dan fungsi yang bersifat strategis sedangkan yang bersifat teknis operasional didelegasikan kepada kelembagaan di level bawah dan wilayah. Konsekuensi pendekatan ini kelembagaan Level Kabupaten (Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah)

relatif tidak perlu besar tetapi lebih ramping. Sedangkan Kelembagaan Kecamatan, Kelurahan dan Unit Pelaksana Teknis perlu diperkuat.

Dengan demikian bentuk desentralisasi yang paling nyata dalam pemerintahan daerah adalah desentralisasi di tingkat daerah kabupaten / kota kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. Dengan Penempatan kewenangan tersebut berarti menuntut restrukturisasi dan refungsionalisasi perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan rasionalisasi kelembagaan yang berada di level Kabupaten / Kota.

2. Aspek Teknologi

Perkembangan teknologi Sarana dan prasarana kerja begitu cepat, sehingga proses penyelesaian pekerjaan dan kualitas hasil pekerjaannya pun mengalami peningkatan. Salah satu sarana pendukung yang saat ini diperbincangkan untuk disediakan pemerintah adalah penerapan Electronic Government (*E-Government*). Dengan dikembangkannya teknologi modern maka kelembagaan yang adapun perlu mengalami perubahan atau pembaharuan. Semakin optimalnya penggunaan teknologi akan semakin memperingan tugas dan fungsi suatu organisasi.

3. Aspek Kebutuhan Pelayanan

Daerah memiliki potensi yang berbeda satu sama lain, menyadari akan perbedaan tersebut UU 22 Tahun 1999 memberikan keleluasaan pada daerah untuk menyusun kelembagaannya disesuaikan dengan kebutuhan dari daerah yang bersangkutan. Dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah, kebutuhan atau potensi yang dimiliki harus diperhatikan pula. Untuk itu faktor-faktor kebutuhan atau potensi daerah yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut :

- Luas Wilayah kerja atau besarnya objek kewenangan yang ditangani
- Jumlah Penduduk yang mendapatkan Layanan
- Potensi Pemerintah daerah
- Kebutuhan Masyarakat
- Kompleksitas pekerjaan yang dilakukan
- Potensi Masyarakat dan swasta

4. Aspek Nilai Strategis Daerah

Nilai strategis daerah juga harus menjadi pertimbangan pula dalam menyusun kelembagaan daerah. Nilai strategis daerah mestinya dituangkan dalam Visi dan Misi Pemerintah Daerah. Dengan menentukan sektor-sektor tertentu yang menjadi unggulan (core competency) maka kelembagaan yang menanganinya pun perlu diperhatikan.

5. Aspek Sumber Daya Manusia Aparatur

Keberadaan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam suatu organisasi dan dalam proses manajemen merupakan suatu aspek yang sangat penting dan sangat determinan. Dengan SDM yang memiliki kualifikasi baik akan dapat mendorong perwujudan tujuan organisasi secara lebih efektivitas dan efisiensi. Dengan perkembangan kehidupan manusia dan semakin meningkatnya tuntutan dan kebutuhan organisasi maka kebutuhan akan SDM dalam suatu organisasi pun akan mengalami perubahan dan pergeseran. Sejalan dengan adanya perubahan tersebut, peran dan fungsi SDM pun dalam organisasi mengalami perluasan peranan dan fungsinya karena SDM menjadi semakin penting dan strategis bagi suatu organisasi. SDM pada masa yang akan datang akan menjadi solusi dalam meningkatkan pembangunan di daerah.

6. Aspek Keuangan

Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah perlu juga memperhatikan aspek keuangan yakni mempertimbangkan kemampuan dari daerah akan membiayai organisasi yang dihasilkannya. Semakin besar organisasi yang dibuat semakin besar dana yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan / organisasi tersebut. Penataan Kelembagaan yang dilakukan diharapkan dapat melakukan perubahan-perubahan sebagai berikut :

- Organisasi yang dibentuk dapat mengurangi pemborosan dan ineffisiensi yang terjadi, dengan demikian kelembagaan yang dibentuk mempertimbangkan dari aspek keuangan baik pengeluaran maupun pendapatan atau manfaat yang dihasilkan. Kelembagaan besar belum tentu menjadikan pemborosan tetapi dapat pula menghasilkan manfaat yang besar, tentu saja manfaat disini adalah manfaat untuk masyarakat. Kelembagaan kecil belum tentu menghasilkan efisiensi tapi dapat pula menimbulkan tidak teroptimalkannya potensi yang dimilikinya atau terdapat pekerjaan yang tidak dapat terlaksana padahal pekerjaan tersebut manfaatnya sangat dibutuhkan masyarakat.
- Pembentukan organisasi baik secara horizontal maupun secara vertikal perlu juga mempertimbangkan pengalokasian sumber dana secara efisien. Dana yang tersedia apalagi terbatas perlu didistribusikan secara adil baik keadilan secara distributif maupun keadilan secara alokatif sehingga tidak menimbulkan kecemburuhan dan ketidak harmonisan antar unit organisasi. Unit organisasi yang memiliki beban tugas yang besar seyogyanya mendapat alokasi dana yang cukup untuk menjalankan tugas tersebut.
- Penataan Kelembagaan Daerah diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan kreativitas, kewiraswastaan dan inisiatif di sektor publik. Semangat entrepreneur dalam birokrasi ditanamkan sehingga tidak hanya mengetahui dan

- memahami bagaimana membelanjakan tetapi juga mencari peluang untuk meningkatkan pendapatan
- Penataan Kelembagaan daerah juga diharapkan dapat meningkatkan transparansi keuangan publik sehingga masyarakat dapat memahami apakah yang telah dibelanjakan pemerintah memberikan manfaat atau nilai tambah bagi masyarakat atau tidak. Dengan adanya transparansi, Pemerintah Daerah juga akan lebih meningkatkan kualitas program-program yang dilaksanakan dan akan meningkatkan akuntabilitasnya karena masyarakat akan menyoroti apa yang telah, sedang dan akan dilakukannya.

C. ALTERNATIF PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Pengembangan kelembagaan Pemerintah Daerah dimaksudkan adalah bagaimana Kelembagaan tersebut memiliki kapabilitas yang memadai dalam mendukung penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah merupakan peluang untuk mengembangkan model kelembagaan yang ideal untuk sebuah pemerintahan. Dengan kewenangan yang dimiliki oleh Propinsi dan Kabupaten/Kota sebenarnya memiliki peluang untuk menetapkan format kelembagaannya, termasuk lembaga yang non-konvensional. Selama ini, perangkat daerah (konvensional) terdiri dari

Sekretariat Daerah, Dinas, dan Lembaga Teknis dengan pola lini dan staf. Namun diluar itu, tetap dimungkinkan adanya pemunculan bentuk dan model baru kelembagaan daerah. Dengan kewenangan yang ada, pemerintah Kabupaten / Kota dapat mengembangkan asas dekonsentrasi dan/atau ko-administrasi di wilayahnya, antara lain melalui pembentukan lembaga-lembaga alternatif atau non-konvensional ini.

Adapun model alternatif kelembagaan yang dimungkinkan untuk dikembangkan di luar model baku yang ada selama ini adalah sebagai berikut :

1. Kelembagaan Pengelola Kawasan Khusus

Pengelolaan suatu kewenangan pemerintahan berbasis otoritas khusus (*authority-based management*) sesungguhnya merupakan sebuah model yang diyakini memiliki efektivitas tinggi. Hanya saja dalam konteks Indonesia, penetapan kawasan otorita (kawasan khusus) masih menjadi wewenang pemerintah Pusat, sebagaimana terlihat dalam pembentukan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Otorita Jatiluhur, dan sebagainya.

Meskipun demikian, pembentukan badan atau lembaga otorita ini dapat dilakukan di daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus seperti perkotaan, pelabuhan, bandar udara, industri (*industrial estate*), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata dan sebagainya. Dan kenyataannya, kawasan-

kawasan khusus seperti itu sangat banyak yang berlokasi di wilayah Kabupaten / Kota. Pengelolaan kawasan khusus selama ini terkesan tidak fokus sehingga menyebabkan fungsi pengembangan kawasan dan pelayanan umum pada kawasan tersebut menjadi merosot mutunya.

Potensi wisata pantai Pangandaran di Ciamis sesungguhnya tidak kalah dengan Bali, namun sayang berbeda dalam profesionalisme pengelolaannya. Pemkab Ciamis nampaknya cukup puas dengan kondisi Pangandaran saat ini, sehingga tidak terlihat ada upaya konkret untuk mempromosikannya. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya fasilitas wisata bertaraf internasional seperti rumah sakit dan super market modern, tidak lengkap dan tidak efektifnya sistem transportasi (darat, laut dan udara), kurangnya dukungan aspek keamanan (polisi, SAR), serta kurang tersedianya media promosi skala nasional dan global. Jika saja Pangandaran dikelola oleh sebuah badan otorita, sangat mungkin kawasan ini akan berkembang maksimal, sehingga menguntungkan masyarakat pengguna jasa wisata dan pemerintah daerah setempat secara timbal balik.

2. Lembaga Semi-Publik/Semi-Privat atau *Government-Initiated Private Management*.

Pengertian lembaga semi publik atau semi-privat disini dimaksudkan sebagai sebuah model kerjasama dimana sektor

publik (pemerintah daerah) dan sektor privat (swasta) memiliki kedudukan dan peran yang berbeda, namun sinergis, dalam pengelolaan suatu urusan atau asset tertentu. Biasanya, pemerintah memegang fungsi regulasi dan pengawasan, sementara investor menyelenggarakan fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya.

3. Pengelolaan Bersama (*Joint Management*)

Pola Pengelolaan bersama (*joint Management*) merupakan pola penguatan kerjasama regional dalam menangani suatu urusan yang menjadi kebutuhan masyarakat di beberapa daerah yang membutuhkan pengelolaan secara terintegrasi. Meskipun demikian bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Bisa jadi, *joint management* hanya terjadi antara 2 daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu.

Disamping model atau pola-pola kelembagaan yang relatif bersifat permanen terdapat pula Jenis atau bentuk kelembagaan yang bersifat temporer dapat berupa model-model sebagai berikut :

1. **Gugus Tugas (*Task Force*)**, dibentuk guna pengelolaan suatu kegiatan yang sifatnya lintas sektoral. Kelembagaan ini terdiri dari tim pengarah dan tim pengendali yang langsung dibawah kendali Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota).

Adapun yang menjadi tugas tim pengarah adalah merumuskan kebijakan dan prioritas program, sementara tim pengendali bertugas untuk melaksanakan pengawasan, pemantauan dan koordinasi teknis pelaksanaan program, serta tugas lain yang ditetapkan. Dalam melaksanakan tugasnya tim pengendali dapat melakukan kerjasama dengan fihak-fihak lain yang dinilai memiliki kepentingan yang sama dengan program yang dilaksanakan. Kerjasama ini bisa dilakukan baik dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun kelembagaan lainnya di tingkat lokal, nasional dan internasional.

2. **Panitia Adhoc (Panitia Kerja)**, dibentuk guna pengelolaan suatu kegiatan yang sifatnya lintas sektoral dan sifatnya sangat khusus. Kelebihan kelembagaan ini adalah (1) akan bekerja secara efektif karena dibentuk dalam satuan kerja yang spesifik; (2) dapat dibentuk secara cepat kapan saja sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi. Walaupun tentu memiliki kelemahan yaitu tidak ada keberlanjutan program, karena setelah program selesai panitia tidak terlibat lagi dalam program selanjutnya.
3. **Sekretariat Bersama (Sekber)**, kelembagaan atau tim ini dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan tertentu yang sifatnya lintas wilayah, baik itu kabupaten / kota / propinsi. Dasar hukum kelembagaan ini adalah Surat Keputusan Bersama.

D. KESIMPULAN

- Kelembagaan Pemerintah Daerah yang diterapkan saat ini masih menggunakan Kelembagaan yang bersifat homogen. Inovatif dan Kreatifitas dalam melaksanakan kewenangan daerah yang dituangkan dalam Kelembagaan Pemerintah Daerah relatif masih terbatas. Untuk itu Implementasi kebijakan otonomi daerah secara benar-benar memerlukan upaya penyelarasan sambil berjalan (*incremental adjustment*) terutama dalam penataan birokrasi pemerintahan daerah dengan memperhatikan maksud, tujuan dan arah pemberian otonomi daerah.
- Penataan Kelembagaan di daerah dalam mewujudkan Kelembagaan Pemerintah daerah yang rasional seyogyanya mempertimbangkan baik aspek yang bersifat kualitatif maupun aspek yang bersifat kuantitatif. Penataan Kelembagaan yang hanya mempertimbangkan aspek kualitatif semata akan menjadikan Kelembagaan Pemerintah daerah kurang efektif dan efisien, begitu pula sebaliknya apabila hanya mempertimbangkan aspek kuantitatif akan menghasilkan kelembagaan yang kurang membumi atau realistik.
- Model-model lain kelembagaan Pemerintah Daerah dibutuhkan dalam meningkatkan rasionalisasi kelembagaan Pemda dan meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan

pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. Namun demikian penerapan model alternatif kelembagaan tetap harus didasarkan pada kebutuhan riil dan kemampuan operasionalnya. Disamping itu, penerapan lembaga alternatif ini hendaknya juga tidak menjadikan struktur organisasi pemerintah daerah membesar secara tidak terkontrol dan tidak rasional.

- Alternatif kelembagaan di daerah pada hakikatnya ditujukan untuk memberi pilihan yang lebih leluasa kepada daerah untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara lebih optimal. Dapat dikatakan pula bahwa pengembangan model-model alternatif ini bukan dimaksudkan untuk merombak kelembagaan yang ada saat ini. Dengan demikian, model-model baru ini sifatnya *komplementer* (pelengkap) terhadap kelembagaan yang telah ada, bukan bersifat *subsitutif* (pengganti). Sebagai fungsi pelengkap pun, model-model tadi hanya merupakan sebuah tawaran dan tidak ada prinsip kemutlakan / keharusan untuk diterapkan di daerah.

