

**REFORMASI BIROKRASI
PEMERINTAH KOTA SURAKARTA**



TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat guna
Memperoleh gelar Magister Ilmu Politik
Pada Program Pascasarjana
Universitas Diponegoro**

oleh :

**MYRNA NURBARANI
NIM. D 4B007033**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU POLITIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2009**

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS



Sertifikat

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Myrna Nurbarani menyatakan bahwa tesis yang saya ajukan ini adalah hasil karya saya sendiri yang belum pernah disampaikan untuk mendapatkan gelar pada program Magister Ilmu Politik ini ataupun pada program lainnya. Karya ini adalah milik saya, karena itu pertanggungjawabannya sepenuhnya berada di pundak saya.

Myrna Nurbarani
15 Desember 2009

PENGESAHAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini menyatakan bahwa tesis berjudul :

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH KOTA SURAKARTA

yang disusun oleh Myrna Nurbarani, NIM D 4B007033
telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 15 Desember 2009
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima.

Ketua Penguji

Anggota Penguji Lain

1. Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin.

Dra. Fitriyah, MA
Sekretaris Penguji :

2. Dra. Dewi Erowati, S.Sos, M.Si

Drs. Priyatno Harsasto, MA

Semarang, 15 Desember 2009
Praogram Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi Magister Ilmu Politik
Ketua Program

Drs. Purwoko, MS

MOTTO

Charitum Shakyum Samyagrajayadhi Loukikam

**(Hanya Orang yang Berkarakter Teguh dan Bijaksana sajalah yang dapat
Memimpin Pemerintahan secara Baik dan Bersih)**

ABSTRACT

THE BUREAUCRACY REFORMATION OF SURAKARTA'S GOVERNMENT

Surakarta has a biggest potential in constructing a participatory and a fair public services model. As a city that is supported by the aspects of service and commerce, it is very potential to be expanded as an area with an image where the creative and dynamic participation will support the quality improvement of the real public service. To get the picture of how the process of bureaucracy reformation happens in Surakarta's government and what is the key of its implementation, the writer looks it from few innovative programs of public services. The examples of the service are: Pelayanan Perijinan (*One Stop Service*), Pelayanan Kesehatan melalui Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta (PKMS), Pelayanan Pendidikan melalui Program Sekolah Plus, also Program Pemberdayaan Masyarakat melalui Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH).

The method that is used in this research is **qualitative description**. The writer used the **purposive sampling method** with **snowballing technique** to get the research data. As in qualitative research so the writer used in depth interview with the informant who has knowledge that deals with this research.

The results of this research shows that the main points of the bureaucracy reformation agenda happens in Surakarta's government are: First, it is being done by the district initiator, the Mayor, through some programs to improve the bureaucracy implementation. Second, the reformation is purposed to the changing of the bureaucracy attitude (the culture change of bureaucracy). Without simplifying the structure of the institution, the reformation still can go along by maximizing the function of the existing structure. Meanwhile the keys of the bureaucracy reformation implementation in Surakarta are: First, the government of Surakarta used the participatory approach in taking the decisions or the public policies. This democratic approach will make the society feels that they have the policies that have been made. Second, the ability of the district head to construct some major programmes and the effect can be taken directly by the society. This ability is dealing with how the Mayor (District head) manages the resources that he has.

This research also has some limitations that can not be neglected for examples the major programmes that have been designed by Surakarta's government tend to disregard the district minor programmes. Whereas the minor programmes are still needed by the society and they suppose getting some attention from the government. This research also isn't purposed to get a theory that explain about the attitude of Surakarta's bureaucracy so the advanced research is needed as the next research agenda.

Keywords: bureaucracy reformation, innovative programme, the changing of the bureaucracy attitude

ABSTRAKSI

REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH KOTA SURAKARTA

Kota Surakarta dinilai memiliki potensi terbesar dalam menciptakan model pelayanan publik yang partisipatif dan sekaligus berkeadilan. Surakarta sebagai kota yang bertumpu pada aspek jasa dan perdagangan sangat potensial untuk dikembangkan menjadi daerah dengan *image* dimana partisipasi yang kreatif dan dinamis akan mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik yang sejati. Untuk mendapatkan gambaran bagaimana proses reformasi birokrasi yang berjalan di Pemkot Surakarta dan apa yang sebenarnya menjadi kunci pelaksanaan reformasi birokrasi di Surakarta, penulis melihatnya dari beberapa program inovatif pelayanan publik. Pelayanan tersebut antara lain: Pelayanan Perijinan (*One Stop Service*), Pelayanan Kesehatan melalui Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta (PKMS), Pelayanan Pendidikan melalui Program Sekolah Plus, serta Program Pemberdayaan Masyarakat melalui Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH).

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah **deskriptif kualitatif**. Untuk mendapatkan informasi data penelitian, penulis menggunakan metode **purposive sampling** dengan teknik **snowballing**. Sebagaimana dalam penelitian kualitatif maka penulis menggunakan metode wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan informan yang memiliki pengetahuan yang berkaitan dengan penelitian ini.

Hasil penelitian menunjukkan, yang menjadi poin-poin penting agenda reformasi birokrasi yang terjadi di Kota Surakarta adalah : *Pertama*, dilakukan dengan inisiator kepala daerah, dalam hal ini adalah Walikota, melalui berbagai program untuk meningkatkan kinerja birokrasi. *Kedua*, Reformasi ditujukan kepada perubahan perilaku birokrat (perubahan budaya birokrasi). Tanpa melakukan perampingan struktur lembaga, reformasi tetap dapat berjalan dengan cara memaksimalkan fungsi struktur yang sudah ada. Sementara yang menjadi kunci pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Surakarta adalah: *Pertama*, Pemerintah Kota Surakarta menggunakan pendekatan partisipatory di dalam pengambilan keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan publik. Pendekatan yang demokratis ini akan membuat masyarakat ikut merasa memiliki semua kebijakan yang dibuat. *Kedua*, adanya kemampuan kepala daerah untuk menciptakan program-program yang besar dan dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Kemampuan ini berkaitan dengan bagaimana Walikota (kepala daerah) *me-manage* sumber daya yang dimilikinya.

Penelitian ini tentunya memiliki keterbatasan yang tidak dapat diabaikan. Misalnya, program-program besar yang digagas Pemerintah Surakarta cenderung mengabaikan program-program kecil di daerah. Padahal program-program kecil barangkali masih diperlukan di dalam masyarakat dan seharusnya mendapat perhatian yang lebih pula dari pemerintah. Penelitian ini juga tidak berupaya untuk menghasilkan teori yang dapat menerangkan perilaku birokrasi di Kota Surakarta. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lanjutan sebagai agenda penelitian mendatang.

Kata Kunci: Reformasi Birokrasi, Program Inovatif, Perubahan Perilaku Birokrat.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke Hadirat Allah SWT atas kemurahan rahmat dan hidayah-Nya, shalawat serta salam penulis haturkan kepada sang panutan hidup Rasulullah Muhammad SAW, hingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul "Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta". Tesis ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Pendidikan Magister Ilmu Politik pada Program Pascasarjana (S2) Universitas Diponegoro Semarang. Dalam proses penyusunannya segala hambatan yang ada dapat teratasi berkat bantuan, bimbingan, dorongan dan pengarahan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Drs. Purwoko, MS., selaku Ketua Program Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang.
2. Ibu Dra. Fitriyah, MA., selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan pengarahan serta dukungan moril kepada penulis selama proses penulisan tesis.
3. Bapak Drs. Priyatno Harsasto, MA., selaku dosen pembimbing II yang banyak membantu penulis menyelesaikan tesis ini. Terima kasih untuk segala waktu, dukungan, pengarahan, serta kesempatan belajar yang diberikan.
4. Bapak dan Ibu dosen pengajar di Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro Semarang yang banyak memberikan ilmu dan pengetahuan yang sangat bermanfaat kepada penulis.

5. Bapak Ir. Joko Widodo, selaku Walikota Surakarta, Bapak Drs. Totok Amanto, MM., selaku Kepala KPPT Kota Surakarta, Bapak Drs. Widdi Srihanto, MM., selaku Kepala Bapermas PP, PA dan KB dan Bapak Drs. Sukendar Tri Cahya Kemat, Msi., selaku Kasubbidang Sarana dan Prasarana Bapermas PP, PA, dan KB Kota Surakarta untuk bantuan kepada penulis serta kesediaan menjadi narasumber selama penelitian berlangsung.
6. Seluruh jajaran staf Pemerintah Kota Surakarta yang telah memberikan ijin kepada penulis untuk melakukan penelitian di Lingkungan Pemerintahan Kota Surakarta serta membantu penulis dalam melengkapi data tesis ini.
7. Seluruh narasumber dan informan di Kota Surakarta yang telah memberikan bantuan kepada penulis.
8. Kedua Orang Tuaku, Bapak Bambang Maruto dan Ibu Surtiningsih untuk doa dan dukungan yang tiada hentinya. Terima kasih papa dan mama... ku persembahkan karya tulis ini sebagai tanda baktiku kepada kalian. Semoga Allah SWT selalu mengabulkan doa papa dan mama. I love you in every second i breath....
9. Adik-adikku, Rahma Erytrina Nurindah dan Triyogo Nur Permadi yang menjadi supporter abadi ku. Kalian adalah sumber semangat yang mengingatkanku untuk selalu menjadi kakak yang baik. Aku sayang kalian.
10. Ibu Sri Redjeki, ibu “kedua” yang selalu penuh pengertian. Terima kasih untuk perhatian dan semangat yang *unlimited* padaku...

11. Teman jiwaku, Lettu. INF. Wisyudha Utama, untuk inspirasi yang tak terhingga. Terima kasih untuk selalu menemani pada proses metamorfosa kedewasaanku. *I wish the future will be ours.*
12. Sahabat-sahabatku, Asri Dwi Abriani, Amd., S.Sos., Nia Noviana Putri, Amd., S.Sos., Agnetha Dwi Ayu Prasanthi, S.Sos., untuk menemaniku melangkahkan kaki mencapai cita-cita. *I always know what I want guys... and I'm proud of it. Thanks for being my best friend... I love you all.*
13. Saudaraku, Ita Juliana Kusuma, untuk nasehat dan dukungan tanpa pamrih. Terima kasih telah menjadi teman dan kakak yang selalu siaga.
14. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Terima kasih telah memberikan spirit yang luar biasa di setiap pergantian waktu.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, karena itu saran dan kritik masih diperlukan demi kesempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini bermanfaat, dan semoga Allah senantiasa memberikan rahmat-Nya bagi kita semua.

Semarang, 27 Desember 2009

Penulis,

Myrna Nurbarani

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|---------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN TESIS | ii |
| HALAMAN PENGESAHAN | iii |
| HALAMAN MOTTO | iv |
| ABTRACT | v |
| ABTRAKSI | vi |
| KATA PENGANTAR | vii |
| DAFTAR ISI | x |
| DAFTAR TABEL | xiv |
| DAFTAR GAMBAR | xv |
| DAFTAR LAMPIRAN..... | xvi |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| 1.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2. Perumusan Masalah | 8 |
| 1.3. Ruang Lingkup Masalah | 9 |
| 1.4. Tujuan Penelitian | 9 |
| 1.5. Kegunaan Penelitian | 9 |
| BAB II TELAAH PUSTAKA | |
| 2.1. Desentralisasi | 12 |
| 2.2.. Desentralisasi dan Birokrasi | 16 |
| 2.2.1. Pengertian Birokrasi | 18 |
| 2.2.2. Birokrasi Weberian | 25 |
| 2.2.3. Kelemahan Birokrasi Weberian | 35 |
| 2.2.4. Patologi Birokrasi Weberian | 38 |
| 2.3. Reformasi Birokrasi | 39 |
| 2.3.1. NPM Dalam Birokrasi : Solusi Red-Tape Birokrasi . | 46 |
| 2.3.2. Pendekatan <i>Principal-Agent</i> | 51 |

| | | |
|----------------|--|----|
| 2.3.3. | Reformasi Birokrasi: Mengubah Metafora Mesin Birokrasi | 54 |
| 2.3.4. | Konsep NPM Untuk Tata Pemerintahan Ideal | 57 |
| 2.3.5. | Kerangka Kerja Program Reformasi | 63 |
| 2.4. | Definisi Konseptual | 70 |
| BAB III | METODE PENELITIAN | |
| 3.1. | Tipe dan Desain Penelitian..... | 72 |
| 3.2. | Lokasi Penelitian | 72 |
| 3.3. | Teknik Penentuan Informan Penelitian (<i>Sampling</i>) | 73 |
| 3.4. | Teknik Pengumpulan Data..... | 74 |
| 3.5. | Teknik Analisis Data | 75 |
| BAB IV | GAMBARAN UMUM DAERAH | |
| 4.1. | Geografis | 76 |
| 4.2. | Sumber Daya Alam | 77 |
| 4.3. | Sumber Daya Manusia | 78 |
| 4.3.1. | Kependudukan | 78 |
| 4.3.2. | Pendidikan | 79 |
| 4.3.3. | Kesehatan | 80 |
| 4.3.4. | Indeks Pembangunan Manusia (IPM)..... | 82 |
| 4.3.5. | Budaya | 83 |
| 4.4. | Perekonomian | 83 |
| 4.4.1. | Kerjasama Ekonomi Antar Daerah | 83 |
| 4.4.2. | Pertumbuhan Ekonomi | 84 |
| 4.4.3. | Pertumbuhan Investasi | 86 |
| 4.4.4. | Pendapatan Perkapita | 87 |
| 4.5. | Infrastruktur | 87 |
| 4.6. | Pemerintahan Umum | 88 |
| 4.6.1. | Pelayanan Masyarakat | 88 |
| 4.6.2. | Keamanan dan Ketertiban | |

| | | |
|---------------|--|-----|
| 4.7. | Visi, Misi, Strategi dan Arah Kebijakan Umum Pemerintah Kota Surakarta | 89 |
| 4.7.1. | Visi dan Misi | 89 |
| 4.7.2. | Strategi Pembangunan Kota | 92 |
| 4.7.3. | Arah Kebijakan Umum Pembangunan..... | 92 |
| BAB V | PROGRAM-PROGRAM INOVASI PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH KOTA SURAKARTA | 94 |
| 5.1. | Inovasi Pelayanan Perijinan (OSS) Kota Surakarta | 97 |
| 5.2. | PKMS (Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta) dan Sekolah Plus Sebagai Wujud Pelayanan yang Berkeadilan ... | 112 |
| 5.2.1. | Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta. | 114 |
| 5.2.2. | Program Sekolah Plus | 124 |
| 5.3. | Program Khusus Pemberdayaan Masyarakat Miskin | 132 |
| 5.3.1. | Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) | 133 |
| 5.3.2. | Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) | 141 |
| BAB VI | PROSES REFORMASI PEMERINTAH KOTA SURAKARTA (PROSES MANAJEMEN KOTA MENUJU GOOD GOVERNANCE) | 147 |
| 6.1. | Mengembalikan Posisi Birokrasi Sebagai Pelayan Rakyat..... | 153 |
| 6.1.1. | Proses Persiapan Manajemen Pelayanan Perijinan | 153 |
| 6.1.2. | Penggunaan IT (<i>Information Technology</i>) untuk Kemudahan Pelayanan | 159 |
| 6.1.3. | Pelaksanaan <i>Reward and Punishment</i> untuk Peningkatan Kinerja Pegawai | 167 |
| 6.1.4. | Terbukanya Sarana Komunikasi Pemerintah dengan Masyarakat | 173 |
| 6.2. | Perubahan Manajemen Pemerintah yang Berorientasi Kepada Hasil dan Kinerja | 177 |
| 6.2.1. | Memperkuat Garis Pertanggungjawaban Manajemen | 177 |
| 6.2.2. | Penguatan Pada Visi dan Misi Pemerintahan | 180 |

| | |
|---|-----|
| 6.2.3. Kontrol Anggaran Melalui Program-program Berskala Besar | 185 |
| 6.3. Perubahan Nilai Birokrasi | 194 |
| 6.3.1. Peningkatan Sumber Daya Manusia | 200 |
| 6.3.1.1. Mutasi Pejabat | 201 |
| 6.3.1.2. Meningkatkan Disiplin Pegawai Dengan Finger Print | 204 |
| 6.3.1.3. Melibatkan Pegawai Dalam Event Internasional..... | 208 |
| 6.3.2. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dan Partnership dengan <i>Non Government Organizations (NGOs)</i> | 211 |

BAB VII SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

| | |
|------------------------------------|-----|
| 7.1. Simpulan | 222 |
| 7.2. Implikasi Kebijakan | 227 |
| 7.2.1. Implikasi Teoritik | 227 |
| 7.2.2. Implikasi Empirik | 230 |
| 7.3. Keterbatasan Penelitian | 231 |

DAFTAR TABEL

| | Halaman |
|---|---------|
| Tabel 2.1 Kelebihan dan Kekurangan Brokrasi Max Weber | 36 |
| Tabel 2.2 Perbandingan OPA, NPM, dan NPS..... | 62 |
| Tabel 4.1 Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Tingkat Kepadatan Tiap Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2007..... | 79 |
| Tabel 4.2 Tingkat Kelulusan Pendidikan Kota Surakarta | 79 |
| Tabel 4.3 Banyaknya Tenaga Kesehatan Kota Surakarta Tahun 2007 | 81 |
| Tabel 4.4. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut Kota di Jawa Tengah Tahun 2008 | 82 |
| Tabel 4.5 Pertumbuhan PAD Kota Surakarta | 86 |
| Tabel 5.1 Durasi Waktu Proses Perijinan di KPPT..... | 105 |
| Tabel 5.2 Jumlah Pemohon Ijin | 112 |
| Tabel 5.3 Pelayanan yang Diperoleh Pemegang Kartu Silver dan Kartu Gold .. | 120 |
| Tabel 5.4 Jumlah Kartu PKMS Terbit | 123 |
| Tabel 5.5 Jumlah Penduduk Surakarta Pada Jenjang Pendidikan Sekolah Dasar | 127 |
| Tabel 5.6 Data Sekolah Plus Tahun Ajaran 2007/2008. | 129 |
| Tabel 5.7 Daftar Penerima Bantuan RTLH 2006-2008 | 136 |
| Tabel 6.1 Pembiayaan Kegiatan Perijinan | 158 |
| Tabel 6.2 Perbandingan Pemasukan PAD 4 Pasar Tradisional di Surakarta Sebelum dan Sesudah Renovasi | 192 |
| Tabel 6.3 Perbandingan Target PAD Dinas Pengelola Pasar (DPP) Pemkot Surakarta | 193 |

DAFTAR GAMBAR

| | Halaman |
|---|---------|
| Gambar 6.1 Alur Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta | 148 |
| Gambar 6.2 Proses Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta | 149 |

DAFTAR LAMPIRAN

Kuesioner

Daftar Riwayat Hidup

Surat Ijin Penelitian

Dokumentasi

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Di negara sedang berkembang seperti Indonesia, kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kemampuan mereka mendapat akses dan kemampuan untuk dapat menggunakan pelayanan publik. Akan tetapi permintaan akan pelayanan tersebut biasanya jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk dapat memenuhinya. Hal ini dikarenakan pemusatan segala urusan publik hanya kepada negara dan urusan pelayanan publik yang demikian kompleks mustahil dapat diurus secara menyeluruh oleh institusi negara (sentralisasi). Oleh karena itulah kemudian dicetuskan ide desentralisasi, yang mencoba menggugat kelemahan yang ada pada diskursus sentralisasi tersebut.

Kerangka desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri selain dipandang positif dari sisi efektifitas manajemen pemerintahan, pelaksanaan desentralisasi juga dipandang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang memungkinkan setiap warga negara untuk menentukan sendiri nasib dan mengapresiasi keinginannya secara bebas (Setiyono, 2004: 205). Mengingat tujuan kebijakan desentralisasi sendiri yaitu untuk menciptakan suatu sistem pembagian kekuasaan antar daerah yang mapan dimana pemerintah pusat dapat meningkatkan kapasitas, memperoleh dukungan masyarakat,

dan mengawasi pembagian sumber daya dengan adil. Desentralisasi yang juga merupakan bentuk pelaksanaan dari demokrasi lokal dengan memanfaatkan keefektifitasan pemerintah daerah pada akhirnya juga diharapkan dapat mendorong pemerintah daerah agar lebih bertanggung jawab dalam mengelola dan memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ada di daerah.

Namun konsep desentralisasi yang sampai saat ini masih berjalan justru membuka kesempatan untuk melahirkan “raja-raja kecil” daerah. Sebagai akibatnya, ide desentralisasi itu tidak lantas memperbaiki kinerja daerah dalam mengelola urusan publiknya, justru malah cenderung mengabaikannya. Penyelenggaraan urusan publik yang berpindah dari pusat ke daerah juga memberikan kesempatan terjadinya praktek korupsi di daerah. Ini terlihat dari banyaknya pejabat daerah baik di birokrasi maupun di non birokrasi (lembaga legislatif) yang terlibat kasus hukum, politisasi birokrasi merajalela, serta pelayanan di daerah menjadi lahan rebutan antar daerah sehingga pungutan menjadi berlapis-lapis untuk satu produk barang. Kinerja birokrasi yang masih kurang baik inilah yang kemudian dinilai sebagai kegagalan dalam semangat desentralisasi.

Sebagai contoh lain, para birokrat negara kita sendiri ternyata juga masih belum bisa dijadikan panutan. Beberapa kasus yang terjadi menunjukkan banyak tindakan indisipliner yang dilakukan birokrat sehingga hal ini mengurangi kredibilitas dan performanya sebagai pelayan publik. Misalnya pada sebuah kesempatan sidak (inspeksi mendadak) yang dilakukan oleh seorang pejabat daerah setempat, didapati sebanyak 50% lebih karyawan pada sebuah kantor dinas daerah mangkir dari

pekerjaannya. Bahkan dinyatakan sebagian besarnya tersebut membolos tanpa keterangan. Lebih memerhatikan lagi, ternyata kondisi seperti itu hampir terjadi setiap harinya (Suara Merdeka, 6 Oktober 2003). Hal ini tentu saja menambah daftar panjang buruknya birokrasi (selain prosedur birokrasi yang berbelit-belit, lama, kurang peka terhadap tuntutan masyarakat, dll.) di negeri ini yang membuat masyarakat juga semakin tidak percaya kepada kinerja aparat untuk dapat memenuhi tuntutan-tuntutan publik tersebut.

Dari gambaran di atas dapat kita ketahui bahwa kinerja birokrasi Indonesia memang masih mengecewakan. Dalam survey yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk bahkan dijelaskan nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktifitas kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas birokrasi kita juga masih sangat rendah. Bahkan sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto dkk, menurut *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, tingkat indeks *competitiveness* birokrasi kita berada pada urutan terendah dari segi kualitas pelayanan publik dibandingkan dengan 100 negara lain di dunia. Hal ini terbukti dari hasil penelitian tersebut diketahui bahwa dari segi orientasi pelayanan birokrasi, kita masih cenderung tidak sepenuhnya mencurahkan waktu dan tenaga untuk menjalankan tugas melayani rakyat. Hampir 40% birokrat yang menjadi responden dalam penelitian itu menyatakan bahwa mereka memiliki pekerjaan lain di luar pekerjaannya sebagai aparatur negara. Kondisi ini otomatis mengurangi konsentrasi mereka dalam bekerja sehingga tidak fokus mengerjakan tugas-tugasnya (Setiyono, 2004: 131).

Penelitian Dwiyanto tersebut seolah didukung pula oleh hasil survei PERC (*Political and Economical Risk Consultancy*) yang berkedudukan di Hongkong, bahwa peringkat Indonesia selalu di bawah dalam hal pelayanan birokrasi. Bahkan tahun 2009 ini Indonesia berada di urutan kedua dari bawah setelah India yang merupakan Negara paling buruk pelayanan birokrasinya¹ (Suara Merdeka, 5 Juni 2009).

Sebenarnya dengan adanya desentralisasi, birokrasi daerah dapat secara leluasa penuh dan secara mandiri dapat mengelola dan mengorganisir daerahnya masing-masing. Aparatur pemerintah daerah juga dapat menjalankan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) secara mandiri dan bebas dari campur tangan pemerintah pusat. Dengan desentralisasi juga daerah dapat menentukan bentuk organisasi, mengembangkan budaya birokrasi, dan menentukan standar kriteria pencapaian tujuan yang dipandang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi lokal.

Terjadinya kesan negatif dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah (birokrasi) diakibatkan karena birokrasi selama ini tidak bisa merespon keinginan warga masyarakat. Konsep lama birokrasi kemudian dinilai tidak lagi mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat sehingga

¹ Survei PERC diadakan di 12 negara Asia yang melibatkan 1274 ekspatriat yang bekerja di 12 negara di negara-negara Asia Utara dan Selatan. Mereka ditanya seberapa efisien birokrasi di negara-negara tersebut. Peringkat pertama dari survei tersebut ditempati oleh Singapura, kemudian disusul Hongkong, Thailand, Korea Selatan, Jepang, Malaysia, Taiwan, Vietnam, China, Filipina, Indonesia, dan India.

birokrasi tidak lagi mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut. Birokrasi lama yang didesain untuk bekerja lambat, berhati-hati, dan metodologis sudah tidak dapat diterima oleh konsumen yang memerlukan pelayanan cepat, efisien, tepat waktu, dan simpel (sederhana). Apalagi sekarang telah memasuki era globalisasi yang menuntut segala sesuatunya berjalan serba cepat dan tepat. Oleh karena itulah usaha untuk mereformasi birokrasi Indonesia harus dilakukan. Gerakan reformasi ini menghendaki birokrasi memiliki netralitas politik, transparan, responsibel, akuntabel, bersih dan berwibawa. Untuk mencapai tujuan mencapai atau menciptakan birokrasi yang lebih baik, kinerja birokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan (daerah) yang lama harus segera dapat ditinggalkan dan diganti dengan paradigma birokrasi yang baru. Hal tersebut perlu agar pelaksanaan desentralisasi (otonomi daerah) tidak menjadi sia-sia akibat terjadinya inefisiensi di dalam tubuh birokrasi pemerintah kita.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, salah satu alasan diterapkannya otonomi daerah adalah agar pelayanan publik yang diberikan oleh negara dapat berlangsung secara lebih efisien dan tepat sasaran. Mandat otonomi daerah seperti tersebut di atas juga menuntut pra-kondisi tertentu antara lain adanya partisipasi aktif dari masyarakat. Apabila masyarakat aktif dan cerdas, artikulasi warga untuk menyatakan kebutuhannya akan bertambah kuat dan dengan demikian peluang untuk membangun pelayanan publik yang lebih bertanggung jawab akan lebih besar. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat menghasilkan perubahan yang berkesinambungan dalam proses tata pemerintahan dan pengambilan keputusan di daerah.

Setelah delapan tahun otonomi daerah berlangsung, sudah cukup banyak reformasi dan perubahan yang terjadi. Contoh-contoh konkrit tentang program-program inovatif untuk meningkatkan partisipasi maupun untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik belakangan ini menjadi lebih mudah diperoleh. Berbagai inisiatif baru dalam penyaluran pelayanan dasar, peningkatan kapasitas warga, pelaksanaan proyek-proyek untuk mengentaskan kemiskinan, pengembangan ekonomi lokal, penyederhanaan perijinan, dan kegiatan lainnya yang terkait dengan pelayanan publik dapat ditemukan di berbagai daerah. Ada beberapa inovasi yang menjadi sangat dikenal karena memberikan pelajaran-pelajaran yang menarik yang bisa menjadi bahan bagi berbagai daerah yang berniat untuk mereformasi diri. Menurut Fadel Muhammad (2008), reformasi birokrasi melalui *reinventing local government* akan dapat berhasil jika ada inovasi dan terobosan yang berkesinambungan untuk meningkatkan kinerja dan *network* agar perubahan menjadi lebih cepat menyebar dan mendapat dukungan. Misalnya pengalaman Kota Sragen dalam menyederhanakan proses perijinan yang sering dijadikan contoh oleh kota-kota lain. Perbaikan pelayanan satu atap di kota ini sama sekali tidak terkait dengan tingkat partisipasi warga, namun tetap dapat dirasakan manfaatnya oleh warga.

Bicara tentang partisipasi, sebetulnya sudah cukup banyak *best practice* (keberhasilan) yang ditemui dalam membangun ruang dan mekanisme partisipasi warga, seperti juga yang telah berlangsung di Kota Surakarta selama beberapa tahun belakangan ini. Kota Surakarta, sejauh ini dinilai memiliki potensi terbesar dalam menciptakan model pelayanan publik yang partisipatif dan sekaligus berkeadilan.

Surakarta sebagai kota yang bertumpu pada aspek jasa dan perdagangan sangat potensial untuk dikembangkan menjadi daerah dengan *image* dimana partisipasi yang kreatif dan dinamis akan mendorong perbaikan kualitas pelayanan publik yang sejati. Kasus bagaimana Kota Surakarta merespons masalah PKL bisa dijadikan ilustrasi yang menarik tentang pengaruh masyarakat terhadap formulasi suatu kebijakan yang spesifik. Pengalaman relokasi PKL Banjarsari merupakan satu contoh yang bisa menjadi ilustrasi bagaimana interaksi pemerintah daerah dan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berlangsung. Pengalaman ini dapat diapresiasi sebagai keberhasilan Kota Surakarta dalam menerapkan konsep partisipasi *civil society* dalam proses *governance* (pemerintahan). Perbaikan lain juga dilakukan Kota Surakarta pada sektor pelayanan publik, seperti proses pembuatan ijin berinvestasi. Kalau dulu mengurus perijinan memakan waktu berbulan-bulan bahkan tahunan, saat ini pelayanan hanya dipatok empat hingga enam hari saja. Selain itu, program-program lain yang dilakukan Pemkot Surakarta dalam kaitannya dengan reformasi birokrasi pemerintahannya adalah ketika melakukan mutasi para pejabat. Kota Surakarta sebagai kota yang bertumpu pada aspek jasa dan perdagangan sudah seharusnya memiliki pegawai yang handal dan profesional. Maka dari itulah, Pemkot Surakarta berani mengambil sikap memilih dan menempatkan pejabat berdasarkan pada kompetensi dan prestasi kerja. Berani menempatkan tenaga-tenaga muda yang berpotensi, sepanjang mereka memenuhi kriteria, untuk tampil ke muka. Bisa jadi apa yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta seperti yang digambarkan di atas adalah

merupakan usaha untuk mereformasi birokrasi pemerintahannya. Inilah yang kemudian akan kita bahas lebih lanjut dalam penelitian ini.

1.1. Perumusan Masalah

Kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah dimaksudkan untuk menciptakan pelayanan serta penyaluran jasa-jasa dan barang-barang publik (*public service delivery*) secara efisien dan efektif serta sesuai dengan tuntutan masyarakat. Masalahnya, sejumlah studi di negara-negara yang melaksanakan kebijakan desentralisasi menemukan fakta bahwa desentralisasi tidak serta merta memperbaiki pelayanan publik dan menggerakkan demokrasi di daerah. Tidak sedikit, efek samping dari desentralisasi justru bertolak belakang dengan tujuannya, seperti berkurangnya kualitas pelayanan publik dan merebaknya korupsi di daerah. Untuk memperbaiki pelayanan publik di daerah, kemudian perlu dilakukan reformasi birokrasi. Seiring dengan kebijakan desentralisasi, poin penting reformasi birokrasi adalah memangkas birokrasi yang sentralistik ke yang terdesentralisasi. Hal ini dimaksudkan agar potensi yang dimiliki oleh daerah dapat digunakan secara maksimal dalam rangka untuk mengelola manajemen pemerintahannya (birokrasi daerah).

Dari uraian dan kenyataan di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah reformasi birokrasi dijalankan di Pemkot Surakarta?
2. Apakah yang menjadi kunci keberhasilan reformasi birokrasi di Surakarta?

1.2. Ruang Lingkup Masalah

Dalam penelitian ini, penulis membahas mengenai langkah-langkah strategis yang dilakukan Pemerintah Surakarta dalam menjalankan reformasi birokrasi. Langkah-langkah strategis ini dilihat dari program-program inovatif pelayanan kepada publik. Mengingat luasnya bahasan mengenai reformasi birokrasi, maka penelitian ini dibatasi pada lingkup manajemen daerah. Bagaimana daerah mengelola sumber-sumber daerahnya sehingga secara maksimal dapat menghasilkan kebijakan-kebijakan kepada publik. Reformasi yang dibahas dalam penelitian ini tidak untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat pada pelayanan yang diberikan pemerintah. Oleh karena itu, pada penelitian ini hanya memfokuskan pada proses perubahan nilai yang dilakukan di tubuh Pemerintah Kota Surakarta.

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendapatkan gambaran bagaimana proses reformasi birokrasi yang berjalan di Pemerintah Kota Surakarta.
2. Untuk memahami apa yang sebenarnya menjadi kunci keberhasilan reformasi birokrasi di Pemerintah Kota Surakarta.

1.5. Kegunaan Penelitian

1. Berdasarkan kegunaan akademik. Diharapkan memberi kontribusi positif terhadap pengembangan studi politik lokal khususnya mengenai reformasi birokrasi di kalangan elit Pemerintahan Kota Surakarta.

2. Berdasarkan kegunaan praktis. Diharapkan hasil penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dan perbandingan dalam memahami reformasi birokrasi di tubuh pemerintahan Kota Surakarta.

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1. Desentralisasi

Dalam teori pemerintahan dijelaskan secara garis besar dikenal adanya dua model dalam formasi negara, yaitu model negara federal dan model negara kesatuan. Model negara federal berangkat dari satu asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah independen yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Kemudian negara-negara atau wilayah-wilayah tersebut sepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal. Sementara itu, dalam negara kesatuan asumsi dasarnya adalah formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Diasumsikan di sini bahwa negara adalah sumber kekuasaan. Menurut Andi Mallarangeng dan M. Ryaas Rasyid (1999), kekuasaan

daerah pada dasarnya adalah kekuasaan pusat yang didesentralisasikan, dan selanjutnya terbentuklah daerah-daerah otonom.

Hal ini sejalan dengan pemikiran pemerintahan yang demokratis, yakni suatu pemerintahan yang dilakukan atas dasar dari kepentingan rakyat, dilakukan oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Dengan demikian, sumber otoritas dan kewenangan mengatur pemerintahan berasal dari rakyat pula. Pemerintahan yang demokratis erat kaitannya dengan pelaksanaan sistem desentralisasi. Penelitian Bank Dunia (*World Bank*) tahun 1994 menyatakan bahwa dari 100 negara demokratis, 95% di antaranya telah melaksanakan sistem desentralisasi.

Dalam *the 6th Global Forum* (2005) dinyatakan bahwa desentralisasi merupakan solusi yang baik dalam menjalankan pemerintahan yang demokratis. Bahkan di dalam *Deklarasi Seoul* yang berkenaan dengan pemerintahan daerah juga menyatakan bahwa : “Suatu tata pemerintahan yang baik itu bisa dicapai jika dipenuhi suatu tingkat desentralisasi, inovasi dan pembangunan pemerintah daerah yang memadai. Administrasi dan otonomi pemerintahan daerah bisa diwujudkan lebih efektif melalui peningkatan desentralisasi baik secara administratif maupun finansial, digitalisasi pemerintahan, dan tata manajemen yang berdasakan hasil”. Dengan demikian ciri pemerintahan yang demokratis salah satunya adalah melakukan desentralisasi, yaitu memberikan kewenangan kepada rakyat daerah untuk mengatasi masalah-masalah daerahnya.

Desentralisasi pemerintahan melalui pemberian otonomi kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri adalah sebuah konsep yang dipakai banyak

negara sebagai salah satu strategi pembangunan. Selain dipandang positif dari sisi efektifitas manajemen pemerintahan, pelaksanaan desentralisasi juga dipandang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang memungkinkan setiap warga negara untuk menentukan sendiri nasib dan mengapresiasi keinginannya secara bebas (Setiyono, 2004: 205).

Menurut Alm, Aten dan Bahl, secara sederhana desentralisasi dijelaskan sebagai proses perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam pendapatan dan pengeluaran pemerintah dari tingkat nasional kepada tingkat daerah. Bahkan Cheema dan Rondinelli menyatakan bahwa secara empiris transfer itu juga meliputi proses perencanaan pemerintahan, manajemen, dan pengambilan keputusan (Setiyono, 2004: 205).

Hampir semua urusan/kewenangan pemerintah diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, kecuali urusan-urusan pokok seperti agama, pertahanan, moneter, peradilan dan hubungan luar negeri. Perubahan terhadap tata penyelenggaraan tersebut juga membawa berbagai konsekuensi yang cukup signifikan bagi para birokrat sebagai pelaksana penyelenggara negara. Dalam hal status kepegawaian misalnya, dengan diserahkannya urusan kepada daerah, otomatis terjadi pelimpahan personel aparat dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Beberapa alasan dianutnya desentralisasi menurut Gie (1967) antara lain untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien, agar perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya. Sedangkan

Gaffar (2002) menyebutkan alasan dalam rangka efisiensi-efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta akuntabilitas politik, bahwa kebijakan yang dibentuk dipertanggungjawabkan dan bersifat *legitimate* karena masyarakat terlibat sejak awal penentuan kebijakan.

Konsep desentralisasi dalam ilmu administrasi publik dijelaskan sebagai sebuah pendekatan dan teknik manajemen yang berkenaan dengan fenomena tentang pendelegasian wewenang dan tanggung jawab (*delegation of authority and responsibility*) dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat yang lebih rendah. Kebijakan desentralisasi menyangkut perubahan hubungan kekuasaan di berbagai tingkat pemerintahan.

Melalui desentralisasi, tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan dapat memperoleh manfaat, antara lain efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan, memungkinkan melakukan inovasi, meningkatkan motivasi moral, komitmen dan produktivitas. Desentralisasi juga dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan. McGregor (1967) bahkan menegaskan, jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik. Oleh karena itu, desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka

dimotivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan.

Menurut Cheema dan Rondinelli, secara garis besar terdapat 4 (empat) makna konsep desentralisasi:

1. Desentralisasi diartikan sebagai dekonsentrasi. Pada makna ini, desentralisasi diterjemahkan sebagai pelimpahan beban kerja dari pemerintah pusat kepada *staff* atau wakil pusat di daerah tanpa diikuti dengan transfer kewenangan untuk mengambil keputusan.
2. Desentralisasi sebagai pendelegasian kewenangan dan pengambilan keputusan dari pemerintah pusat ke suatu organisasi di daerah yang tidak secara langsung berada dalam kontrol pemerintah pusat. Pendelegasian ini merupakan pendelegasian untuk fungsi khusus, atau urusan khusus.
3. Desentralisasi diartikan sebagai devolusi yaitu penyerahan fungsi dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Desentralisasi dalam pengertian ini merupakan desentralisasi dalam arti yang sesungguhnya. Pemerintah daerah diberi kewenangan dan kekuasaan untuk mengelola urusannya secara mandiri. Tidak ada kontrol dari pemerintah pusat terhadap pengelolaan urusan oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah benar-benar otonom dan bebas dari intervensi pemerintah pusat.
4. Penyerahan fungsi pemerintah pusat kepada lembaga non pemerintah (privatisasi), pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat atau dapat pula merupakan peleburan badan

pemerintah menjadi badan swasta, misalnya BUMN dan BUMD menjadi PT (Purwanto dan Kumorotomo, 2005: 66).

Dari keempat pengertian desentralisasi di atas, penelitian ini difokuskan pada pengertian desentralisasi politik atau devolusi. Dimana unit pemerintah setempat bersifat otonom, mandiri dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah kota Surakarta disini merupakan pemerintahan daerah yang terbentuk karena adanya penyerahan wewenang pemerintah pusat yang kemudian akan berpengaruh dalam pengambilan keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan politik terhadap masyarakatnya.

2.2. Desentralisasi dan Birokrasi

Salah satu alasan dilaksanakannya desentralisasi adalah untuk memperbaiki kinerja penyelenggaraan pemerintah sesuai dengan aspirasi masyarakat, bukan untuk mentransfer masalah-masalah kebobrokan pemerintah dari pusat ke daerah. Melalui desentralisasi ini diharapkan akan terwujud apa yang disebut dengan *society welfare* atau kesejahteraan masyarakat, efektifitas peran pemerintah serta terciptanya demokrasi di tingkat lokal/daerah. Setiap kabupaten/kota memiliki kewenangan yang penuh untuk memformulasikan kebijakan, visi, misi, dan program pembangunan yang mendekati kebutuhan dan keinginan daerah masing-masing. Hal ini kemudian juga memberikan berbagai peluang dan tantangan bagi aparatur birokrasi (Pemda) untuk lebih mengaktualisasikan peran dan fungsi mereka secara optimal. Yang harus diingat dalam kaitan ini adalah bahwa desentralisasi tidak hanya bermakna politis (*political*

decentralization) berupa pemberian kewenangan, melainkan juga bermakna manajerial (*decentralization of management*) dimana pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik diserahkan kepada para manager lapangan yang berkaitan langsung dengan masyarakat (Setiyono, 2004: 207).

Banyak manfaat yang dapat kita pahami dari makna desentralisasi ini. Dengan desentralisasi, beban tugas pemerintah pusat akan berkurang melalui penyerahan kekuasaan dan tanggung jawab kepada unit-unit pengelola pemerintahan di daerah. Sementara itu, pemerintah daerah akan lebih jelas mengetahui kebutuhan masyarakat lokal karena pemerintah daerah dinilai sebagai pihak yang paling dekat dengan rakyat. Dari kebijakan desentralisasi ini pula tata pemerintahan yang efektif akan tercapai sehingga apabila terjadi masalah dalam pelaksanaan proses pemerintahan, maka akan dapat dengan segera diperbaiki. Desentralisasi juga dapat meyakinkan beberapa daerah yang menuntut agar mereka menerima pembagian yang lebih adil dari pusat, dan karena itu dapat memperkuat kesatuan bangsa. Sebaliknya, apabila pengelolaannya kurang hati-hati, desentralisasi justru dapat memperburuk pelayanan dasar, seperti misalnya kesehatan dan pendidikan.

Pelayanan pemerintahan daerah merupakan tugas dan fungsi utama pemerintah daerah. Hal ini berkaitan dengan fungsi dan tugas utama pemerintah secara umum, yaitu memberi pelayanan kepada masyarakat. Dengan pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat maka pemerintah akan dapat mewujudkan tujuan negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tersebut terintegrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan

pembangunan. Oleh karena itu, berkaitan dengan praktik penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, birokrasi sebagai mesin penggerak desentralisasi, harus mengoptimalisasikan perannya untuk dapat bekerja secara profesional dalam tugas serta kewenangannya. Hal ini dikarenakan fungsi pokok birokrasi yang menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat untuk mencapai tujuan ideal suatu negara. Menurut Rasyid, untuk melaksanakan fungsi itu, birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok, yakni:

1. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk;
2. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan;
3. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) di tengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya (Setiyono, 2004: 87).

2. 2. 1. Pengertian Birokrasi

Istilah birokrasi sendiri seringkali dikaitkan dengan organisasi pemerintah. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh

pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Birokrasi pemerintah diartikan sebagai “*officialdom*” atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Di dalamnya terdapat tanda-tanda bahwa seseorang mempunyai yuridiksi yang jelas dan pasti, mereka berada dalam area *official* yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang memperjelas batas-batas kewenangan pekerjaannya. Mereka bekerja dalam tatanan pola hirarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Mereka memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya. Selain itu, dalam kerajaan pejabat tersebut proses komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*).

Dalam bidang publik, konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan. Sedangkan dalam dunia bisnis, konsep birokrasi diarahkan untuk efisiensi pemakaian sumberdaya dengan pencapaian *output* dan keuntungan yang optimum.

Untuk dapat memahami birokrasi lebih jauh lagi, kita bisa mulai dari memahami birokrasi secara bahasa. Istilah birokrasi berasal dari bahasa Perancis, yaitu *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani, *kratein* yang berarti mengatur.

Dalam pengertiannya lebih luas, birokrasi diartikan sebagai suatu tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis pekerjaan dari banyak anggota organisasi. Orang-

orang yang bekerja dalam birokrasi pemerintahan bekerja secara profesional. Mereka diangkat dan diupah untuk menduduki jabatan di lembaga pemerintahan yang telah ditetapkan tugasnya dari atasan. Dasar pemilihan personel birokrasi ini biasanya dilandaskan pada keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan tugas tertentu.

Sebagaimana dapat dilihat di banyak buku mengenai birokrasi, ciri pokok dari struktur birokrasi seperti yang diuraikan oleh Max Weber adalah bahwa birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya.

Dengan pengertian yang hampir sama, Rourke menyebutkan bahwa birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (*written procedures*), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya (Said, 2007: 2).

Yang menjadi ciri dari birokrasi ialah adanya sebuah pembagian kerja secara hirarkis dan rinci yang didasarkan pada aturan-aturan tertulis yang diterapkan secara impersonal, yang dijalankan oleh *staff* yang bekerja *full time*, seumur hidup dan profesional, yang sama sekali tidak turut memegang kepemilikan atas “alat-alat pemerintahan” atau pekerjaan, maupun keuangan jabatannya. Mereka hidup dari gaji

dan pendapatan yang diterimanya dan tidak didasarkan secara langsung atas dasar kinerja mereka.

Sementara itu, Mas'ud Said (2007) dalam bukunya memberikan batasan tentang pengertian birokrasi sebagai tata kerja pemerintahan agar tujuan negara bisa tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap kita terhadap birokrasi haruslah objektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri. Birokrasi ada untuk mencapai tujuan bersama.

Birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu ialah dengan mengkoordinasi secara sistematis. Rod Hague menyatakan bahwa birokrasi adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. Birokrasi ada karena adanya kebutuhan akan sebuah organisasi yang bisa mengelola negara modern. Dikatakan, bahwa tugasnya adalah *organising and administering modern states is a massive process that requires skill, experience and experties* (Said, 2007: 3). Tentu saja, dalam dunia pemerintahan modern pengelolaan negara modern merupakan sebuah proses yang membutuhkan keterampilan, pengalaman dan keahlian. Kebutuhan tersebut tentu hanya bisa dijalankan oleh birokrasi yang modern pula.

Sementara Pfiffner dan Presthus mendefinisikan birokrasi sebagai suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya (Said, 2007: 4).

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokratis dilihat dari sudut teknis akan mampu mencapai tingkat efisiensi yang tertinggi. Birokrasi mengatasi masalah dalam organisasi, yakni bagaimana memaksimalkan efisiensi dalam organisasi, bukan hanya mengatasi masalah-masalah individu saja. Dapat dikatakan bahwa Max Weberlah yang memberikan uraian penggambaran yang jelas tentang posisi dan fungsi birokrasi dalam kehidupan modern yang lebih akademis. Pada umumnya, para ilmuwan politik setuju bahwa Weber yang terutama menjadi pelopor paling penting dalam pemberian arti 'Birokrasi' secara modern sebagaimana yang wujudnya bisa kita lihat dalam berbagai institusi birokrasi saat ini.

Dalam pemikiran Max Weber, birokrasi ditempatkan dalam kerangka proses rasionalisasi dunia modern. Bahkan, Weber memandang birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam proses rasionalisasi dunia modern, yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial. Proses rasionalisasi ini mencakup ketepatan dan kejelasan yang dikembangkan dalam prinsip-prinsip kepemimpinan organisasi sosial.

Berdasarkan konsep legitimasi ini, Weber kemudian merumuskan delapan (8) proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal, yakni :

1. Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.
2. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang yang berbeda sesuai dengan fungsinya, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat tertentu.
3. Jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan (*complaint*).

4. Aturan disesuaikan dengan pekerjaan, diarahkan baik secara teknis maupun secara legal. Dalam hal tersebut, manusia yang terlatih menjadi diperlukan.
5. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda dengan anggota sebagai individu pribadi.
6. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya.
7. Administrasi didasarkan pada dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.
8. Sistem otoritas legal memiliki berbagai bentuk, tetapi dilihat pada aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu *staff* administrasi birokratik (Said, 2007: 5).

Dalam pengertian lebih luas, birokrasi pemerintah diartikan sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokok birokrasi disini adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah. Kabinet yang terdiri dari para menteri bukanlah birokrasi. Dalam penjelasan UUD 1945 menyebutkan para menteri sebagai pemimpin negara.²

Birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan, dan juga sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis, dimana disitu ada pejabat yang menjalankan struktur yang biasa disebut sebagai birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan

² Terdapat dua istilah yang digunakan menyebut birokrasi pemerintah secara resmi, yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Istilah aparatur negara misalnya digunakan pada jabatan menteri negara pendayagunaan aparatur negara. Penyelenggara negara tataran suprastruktur yaitu lembaga-lembaga negara yang secara enumeratif disebut dalam UUD 1945 sebagai kewenangan dan fungsinya, ditugasi melaksanakan tugas pokok negara.

dan menjadi aktor penting dalam sebuah negara baik dalam urusan politik, administrasi dan pembuatan kebijakan negara.

Dalam pemahaman kita, birokrasi juga dapat dimaknai sebagai proses penyelenggaraan pemerintahan dengan mengadopsi sistem tertentu dimana di dalamnya terdapat pembagian kerja dan tugas yang jelas antar divisi, terdapat nilai impersonal dimana 'orang mengikuti aturan, bukan aturan mengikuti orang', penyusunan jabatan dan karir berdasarkan kompetensi dan bukan preferensi, terdapatnya otoritas pengawasan dan juga terdapatnya hirarki (Mas'ud Said, 2007: 10).

Negara modern tentu membutuhkan birokrasi yang modern. Birokratlah yang mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Seorang menteri (sebagai pejabat politik) memiliki waktu yang terbatas dan tak mungkin bisa ada di semua tempat pada saat yang bersamaan. Hal tersebut dikarenakan rentang kendali mereka yang terbatas. Dalam kaitan ini, birokrat memiliki posisi unik. Keterjaminan posisi pegawai negeri sipil misalnya, lebih besar ketimbang yang dimiliki oleh para politisi. Terutama sekali pada pemerintahan parlementer, menteri akan dipindah jabatankan, dipromosikan, diturunkan dan digantikan begitu kepemimpinan berubah. Hal ini memberikan daya insentif kepada birokrat untuk menolak perubahan. Mereka hanya perlu tidak berbuat sesuatu sampai sang menteri tak lagi menduduki jabatannya. Jadi ada dua sumber kekuatan dari birokrasi di sini, yaitu pengawasan atas implementasi kebijakan dan perbandingan antara struktur karir pegawai negeri sipil dan para politisi yang terpilih (Mas'ud Said, 2007: 11).

Sumber kekuatan birokrasi tersebut bisa menjadi sesuatu yang positif dan juga bisa menjadi sesuatu yang negatif. Menjadi sesuatu yang positif jika dijalankan dalam kerangka pencapaian tujuan negara. Namun, akan menjadi sesuatu yang negatif apabila dijalankan demi mendapatkan kepentingan birokrat itu sendiri.

2. 2. 2. Birokrasi Weberian

Birokrasi selalu dikaitkan dengan tokoh Max Weber. Begitu besar pengaruh pemikirannya, sehingga birokrasi senantiasa diasosiasikan dengan Weber. Seperti yang telah banyak orang ketahui, Max Weber adalah seorang sosiolog dan intelektual Jerman yang dipandang sebagai bapak dari model birokratik yang banyak ditelaah dalam teori organisasi. Birokrasi Weber mendasarkan diri pada hubungan antara kewenangan menempatkan dan mengangkat pegawai bawahan dengan menentukan tugas dan kewajiban dimana perintah dilakukan secara tertulis; ada pengaturan mengenai hubungan kewenangan; dan promosi kepegawaian didasarkan pada aturan-aturan tertentu.

Weber memusatkan perhatiannya pada pertanyaan mengapa orang merasa wajib untuk mematuhi perintah tanpa melakukan penilaian kaitan dirinya dengan nilai dari perintah tersebut. Fokus ini merupakan salah satu bagian dari penekanan Weber terhadap organisasi kemasyarakatan sebagai keseluruhan dan peranan negara pada khususnya. Ia sebenarnya ingin menekankan pada kekuasaan yang sah (*legitimate power*). Ia mengatakan kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber pemerintah dalam sistem organisasi.

Kewenangan tidak dapat bergantung pada ajakan kepada kepentingan bawahan dan perhitungan untung rugi pribadi, atau pada motif suka atau benci. Itulah sebabnya dikatakan bahwa tidak ada satu pun kewenangan yang bergantung pada motif-motif ideal.

Dalam hal ini Weber menemukan tiga tipe ideal dari kewenangan atau otoritas, yaitu :

1. Otorita tradisional

otorita ini mendasarkan legitimasi pada pola pengawasan sebagaimana diberlakukan pada masa lampau dan yang kini masih berlaku. Legitimasi amat dikaitkan dengan kewajiban penduduk untuk menuangkan loyalitas pribadinya kepada siapa yang menjadi kepalanya.

2. Otorita kharismatik

otorita ini dimungkinkan timbul karena penghambaan seseorang kepada individu yang memiliki hal-hal tidak biasa. Individu yang dipatuhi itu, misalnya mempunyai sikap heroik, ciri, dan sifat-sifat pribadi lainnya yang amat menonjol. Kedudukan seorang pemimpin kharismatik tidaklah diancam oleh kriteria-kriteria tradisional. Seorang pemimpin kharismatik tidaklah dibelenggu oleh aturan-aturan tradisional atau oleh kemampuannya untuk meletupkan api revolusi. Otorita kharismatik, tidak bisa menerima satu pun sistem pengaturan bagi organisasi masyarakat. Dalam keadaan demikian, maka tidak ada hukum, hirarki, dan formulasi, kecuali tuntutan penghambaan untuk penguasa-penguasa kharismatik itu. Penguasa ini dan segala komandonya selalu dipatuhi oleh para

pengikutnya yang dipandang dapat memimpinya ke arah pencapaian tujuan-tujuan. Otorita kharismatik merupakan lawan dari keteraturan rutin. Baik otorita kharismatik maupun tradisional, secara sah dijalankan berdasarkan inspirasi dan wahyu. Keduanya juga merupakan tipe otorita yang tidak tradisional.

3. Otorita legal-rasional

otorita ini didasarkan pada aturan yang bersifat tidak pribadi impersonal yang ditetapkan secara legal. Kesetiaan dan kepatuhan adalah manakala seseorang melaksanakan otorita kantornya hanya dengan legalitas formal dari pimpinannya dan hanya dalam jangkauan otorita kantornya. Otorita legal-rasional didasarkan pada aturan-aturan yang pasti. Aturan yang secara rasional telah dikembangkan oleh masyarakat. Beberapa aturan boleh jadi diubah untuk dapat meliputi perubahan yang terjadi di dalam lingkungannya secara sistemik dan lebih mengandung perkiraan masa mendatang dibandingkan dengan otorita tradisional atau otorita kharismatik. Intisari dari otorita legal-rasional adalah birokrasi. Jantung dari birokrasi adalah sistem hubungan otorita yang dirumuskan secara rasional oleh aturan-aturan (Said, 2007: 14).

Kemudian, Gerth dan Mills menyatakan bahwa dari gagasan kewenangan rasional/legal Weber menetapkan enam prinsip bagi sistem birokrasi modern (Santosa, 2008: 8), yaitu :

1. Prinsip mengenai bidang-bidang yurisdiksi yang resmi dan tetap, pada umumnya ditata dengan aturan-aturan, yaitu dengan hukum atau peraturan-peraturan administratif.

2. Prinsip-prinsip mengenai hirarki jabatan dan mengenai tingkat-tingkat kewenangan yang bertingkat berarti suatu sistem super-ordinasi dan subordinasi yang ditata secara sungguh-sungguh, yaitu ada suatu pengawasan jabatan-jabatan yang lebih rendah oleh jabatan-jabatan yang lebih tinggi.
3. Manajemen kantor modern didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis yang disimpan. Badan pejabat-pejabat yang secara aktif terikat di dalam jabatan “pemerintahan”, bersama dengan aparat peralatan-peralatan dan *file-file* material masing-masing, menyusun suatu kantor.
4. Manajemen kantor, setidaknya semua manajemen kantor yang dispesialisasikan, dan manajemen yang demikian secara jelas modern, biasanya mensyaratkan pelatihan ahli dan menyeluruh.
5. Ketika jabatan sepenuhnya maju, aktivitas jabatan meminta kapasitas bekerja yang penuh dari pejabat. Pada awalnya dalam semua hal, keadaan normal di balik; bisnis pejabat diturunkan sebagai aktivitas sekunder.
6. Manajemen kantor mengikuti aturan-aturan umum, yang lebih atau kurang stabil, lebih atau kurang melelahkan, dan yang bisa dipelajari. Pengetahuan mengenai aturan-aturan ini menyiratkan suatu pembelajaran teknis spesial yang para pejabat punyai. Pembelajaran tersebut, melibatkan yurisprudensi, atau manajemen bisnis atau administratif.

Chandler dan Plano mengungkapkan bahwa tipe ideal mengenai otorita legal-rasional Weber ini amat sejajar dengan prinsip yang dikembangkan dalam teori organisasi klasik. Keduanya memberikan tekanan pada arti efisiensi. Keduanya juga

sama-sama menekankan keteraturan administrasi, dan menetapkan yurisdiksi wilayah tanggung jawab secara pasti dan resmi sebagai bagian dari pembagian sistematis terhadap bidang-bidang pekerjaan. Bahkan kemiripan keduanya, masih menurut Chandler dan Plano, juga dapat ditentukan dalam hal-hal berikut :

1. Otorita untuk memerintah
2. Prinsip-prinsip dari hirarki perkantoran dan jenjang tingkatan otorita yang terbangun dalam sistem superior dan subordinasi.
3. Sebuah birokrasi rasional seharusnya terdiri atas orang-orang yang bekerja sepenuh waktu, digaji, diangkat secara karier melalui latihan keahlian, dipilih berdasarkan kualifikasi teknis.
4. Mengurusi perbedaan manusiawi (Santoso, 2008: 9).

Tipe ideal menurut Weber merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan organisasi lainnya. Dengan demikian, tipe ideal memberikan penjelasan kepada kita bahwa kita mengabstraksikan aspek-aspek yang amat penting dan krusial yang membedakan antara kondisi organisasi tertentu dengan lainnya. Dengan cara semacam ini kita menciptakan tipe ideal tersebut.

Masih menurut Weber, tipe ideal itu bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Perbedaan antara kejadian senyatanya dengan tipe ideal itulah justru yang amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi tidak bisa berfungsi dalam tipe ideal organisasi tertentu, maka kita bisa menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa faktor-faktor yang membedakannya. Menurut Weber, tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep ideal birokrasi Weberian.

Menurut Weber, tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut (Thoha, 2008: 18-19) :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hirarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hirarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.

4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat, merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hirarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merita sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Oleh karena itu, birokrasi merupakan suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik.

Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian, setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemacu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.

Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintah dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif dari para pemikir di zamannya. Weber hanya ingin meletakkan birokrasi sebagai sebuah mesin, daripada dilihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara.

Menurut Sulistiyani (2004), model birokrasi yang diajukan Weber memiliki karakteristik ideal sebagai berikut :

- **Pembagian kerja**

Dalam menjalankan tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintahan menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi.

Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggung jawab atas keberesan pekerjaannya masing-masing.

- Hirarki wewenang

Ciri khas birokrasi adalah adanya wewenang yang disusun secara hirarkis atau berjenjang. Hirarki itu berbentuk piramid yang memiliki konsekuensi semakin tinggi suatu jenjang berarti semakin besar pula wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hirarki wewenang ini sekaligus mengindikasikan adanya hirarki tanggung jawab. Dalam hirarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh anak buahnya.

- Pengaturan perilaku pemegang jabatan birokrasi

Kegiatan pemerintahan diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

- Impersonalitas hubungan

Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.

- Kemampuan teknis

Jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas dalam jabatan itu. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian atau berdasar sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.

- Karier

Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karier. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung pada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya. Dalam kondisi tertentu, birokrat itu juga memperoleh jaminan pekerjaan seumur hidup.

Birokrasi yang digambarkan oleh Weber di atas sebenarnya memiliki banyak kelebihan. Misalnya pembagian kerja akan menghasilkan efisiensi. Hirarki wewenang memungkinkan pengendalian atas berbagai ragam jabatan dan memudahkan koordinasi yang efektif. Aturan main itu menjamin kesinambungan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah, walaupun para pejabatnya berganti-ganti, dan dengan demikian bisa menumbuhkan keajegan perilaku. Impersonalitas hubungan menjamin perlakuan yang adil bagi semua anggota masyarakat dan mendorong timbulnya pemerintah yang demokratik. Kemampuan teknis menjamin

bahwa hanya orang-orang yang ahli yang akan menduduki jabatan pemerintahan. Dan jaminan keberlangsungan jabatan membuat para pejabat itu tidak mudah dijatuhkan oleh tekanan-tekanan dari luar. Pendeknya, dengan karakteristik seperti itu birokrasi akan bisa berfungsi sebagai sarana yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif dan efisien.

Model birokrasi Weber memuat asumsi bahwa birokrasi menjalankan fungsi “administratif”, yaitu menerapkan kebijakan publik yang dibuat melalui mekanisme proses “politik” yang dilakukan oleh pejabat politik, bukan birokrat karier. Dengan pemisahan administrasi dari proses politik itu, maka birokrat diharap bisa bersikap netral dalam hal politik. Pejabat yang bersikap netral dalam politik diharapkan akan dengan patuh mengabdikan pada rakyat, bukan demi kepentingan sekelompok orang atau kelompok politik tertentu.

2. 2. 3. Kelemahan Birokrasi Weberian

Menurut Peter M. Blau, birokrasi adalah tipe organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dalam skala besar dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis (Said, 2007: 29). Dari sini dapat disimpulkan birokrasi merupakan alat untuk mempermudah jalannya penerapan kebijakan pemerintah dalam upaya melayani masyarakat. Namun demikian, persepsi umum masyarakat mendengar kata birokrasi selalu identik dengan urusan yang rumit, bukan yang sederhana. Birokrasi identik dengan peralihan dari meja ke meja, proses yang ribet, berbelit-belit dan tidak efisien. Urusan-urusan birokrasi selalu

menjengkelkan karena selalu berurusan dengan pengisian formulir yang memakan waktu, proses perolehan ijin yang melalui banyak meja secara berantai, aturan-aturan yang ketat yang mengharuskan seseorang melewati banyak sekat-sekat formalitas dan sebagainya.

Sepanjang penilaian kita terhadap birokrasi bersifat objektif, maka tentu akan ada kelemahan dan kelebihan yang dimilikinya. Setidaknya dapat kita pelajari dari tabel berikut :

Tabel 2.1
Kelebihan dan Kekurangan Brokrasi Max Weber

| Strengths of Bureaucracy as seen by Max Weber | Weaknesses of Bureaucracy |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • A division of labor into spheres of influence. • A definite hierarchy of official offices. • Clear norms and rules. • Selection to office is by technical qualification. • Promotion by seniority. • Disciplinary control over the incumbent of each office. • Better than feudal/traditional forms where people got appointed by favoritism or bribes. | <ul style="list-style-type: none"> • Becomes an iron cage of control. • Red tape from all the rules and sign offs. • Hard to change this form. • Divisions of labor compartmentalize attention and response. • Hierarchy can mean silos (e.g. must go up and down chains of command to get things done). • Certain irrationalities results. |

Sumber : David Boje, Robert Gephart, dan Grace Ann Rosile (Said, 2007: 30).

Dari data di atas, jelas bahwa teori birokrasi Weber tidak lepas dari kelemahan. Kelemahan teori Weber adalah tidak mengakui adanya konflik antara otorita yang telah dibangun secara hirarkhis. Kelemahan lainnya adalah tidak mudahnya menghubungkan proses birokrasi dan modernisasi di kalangan negara-negara sedang berkembang. Apapun yang dikatakan orang mengenai teori

birokrasinya, Weber dengan segala kehebatan pemikirannya tetap merupakan sumber gagasan yang tidak pernah habis. Setiap tipe yang dikembangkan Weber dikaitkan dengan tipe staf administrasi.

Para pengkritik banyak mengemukakan pendapat bahwa struktur dan manajemen model pemerintahan tradisional ala Weber sudah usang dan membutuhkan perubahan yang drastis. Birokrasi yang mengutamakan formalitas misalnya hanya akan menjadikan aparatnya bersikap pasif dan “*robotic*” daripada menjadi seorang inovator yang kreatif, menjadi *risk-avers* daripada *risk-taking*. Struktur yang berjenjang hanya membuat pemborosan (*high cost economy*), *inefficiency*, dan bahkan pelencengan tujuan (*displacement of goals*). Struktur yang kaku juga tidak memenuhi aspek keadilan bagi pegawai, karena selalu menggaji lebih banyak terhadap mereka yang ada di struktur yang lebih tinggi, walaupun mungkin kualitas dan kuantitas pekerjaannya lebih sedikit dibanding dengan pegawai yang lebih rendah (Setiyono, 2004: 145).

Kelemahan ini menyebabkan kinerja birokrasi cenderung berada pada posisi yang statis, berkatat pada rutinitas, dan tidak *responsive* terhadap perkembangan jaman. Bahkan para birokrat cenderung mencari keuntungan bagi diri dan organisasinya sendiri daripada kepentingan masyarakat secara umum. Kesuksesan seorang birokrat seringkali diukur dari sudut apakah dia mampu mempertahankan atau menaikkan anggaran bagi instansinya. Hal tersebut jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip pasar, yang pada umumnya mengutamakan proses yang *competitive*,

menyukai pemberian insentif, menghargai inovasi, mengutamakan pelanggan, memberikan gaji sesuai proporsi kerja dan sebagainya.

2. 2. 4. Patologi Birokrasi Weberian

Melihat begitu kompleksnya perkembangan peradaban manusia, banyak yang berpendapat bahwa filosofi dan model pemerintahan lama yang dikembangkan pada waktu lampau dinilai sudah tidak mampu lagi mengantisipasi kebutuhan masyarakat. Struktur yang hirarkis telah kehilangan relevansi bila dilihat dari sudut efisiensi. Sistem formalitas birokrasi tidak cocok bagi keluwesan gerak dan inovasi. Kemudian, banyaknya jumlah pegawai juga tidak lagi diperlukan karena adanya mekanisasi pekerjaan melalui aplikasi teknologi informasi.

Secara konseptual, menurut Hughes model pemerintahan yang sering disebut *the old religion of public administration* atau juga *the old model of bureaucracy* milik Weber dianggap memiliki setidaknya tiga persoalan yang tidak bisa disesuaikan dengan keadaan jaman (Setiyono, 2004: 142)). Pertama, model pengontrolan politik terhadap birokrasi dianggap tidak cukup dan tidak logis. Kedua, teori birokrasi dianggap memiliki persoalan dalam hal yang berkaitan dengan isu demokrasi. Ketiga, birokrasi tidak sejalan dengan spirit globalisasi dan nilai-nilai pasar.

Konsepsi birokrasi tradisional dipandang tidak bisa berjalan seiring dengan nilai-nilai demokratis pada masyarakat. Hal ini disebabkan model tersebut terlalu mengutamakan nilai-nilai rasional formal (*formal rationality*), kerahasiaan (*secrecy*),

kekakuan (*rigidity*), dan hirarki (*hierarchy*). Nilai rasionalitas formal misalnya, cenderung untuk menjadikan birokrasi lebih mengutamakan legalitas formal dalam menjalankan tugas daripada mendalami esensi permasalahan. Sistem hirarki yang kaku juga menyebabkan orientasi birokrat tidaklah berpihak kepada rakyat, melainkan justru kepada atasan, karena bagaimanapun penilai kinerja birokrat dalam model tradisional adalah atasan langsung, bukan masyarakat pengguna jasa. Akibatnya muncul ABS (Asal Bapak Senang) dan keengganan para personel birokrasi untuk bertanggung jawab terhadap kinerja mereka masing-masing, dengan alasan “hanya menjalankan perintah atasan”. Sementara itu sikap rigiditas dan kerahasiaan, menjadikan birokrasi cenderung mirip dengan organisasi militer. Pola organisasi semacam ini lebih mengutamakan loyalitas terhadap organisasi dan senior daripada mengembangkan ruang konsultasi dan partisipasi bagi publik. Birokrat cenderung melaksanakan apapun perintah atasan walaupun barangkali tidak sesuai dengan kehendak masyarakat sebagai *customers*.

2. 3. Reformasi Birokrasi

Sejarah birokrasi di Indonesia memiliki rapor buruk, khususnya semasa orde baru, yang menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Imbas dari itu semua, masyarakat harus membayar biaya yang mahal. Ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu penyebab utama terhadap maraknya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

(KKN). Pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintahan sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan.

Ramlan Surbakti (Santoso, 2008: 116) mengatakan, kewenangan besar dimiliki birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu, bahkan akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai daripada melayani masyarakat. Akhirnya, wajar saja jika kemudian birokrasi dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Fenomena itu terjadi karena tradisi birokrasi yang dibentuk lebih sebagai alat penguasa untuk menguasai masyarakat dan segala sumber dayanya. Dengan kata lain, birokrasi lebih bertindak sebagai *pangreh praja* daripada *pamong praja*.

Reformasi birokrasi pemerintahan saat ini memang belum sepenuhnya terlihat. Birokrasi pemerintahan masih kental dengan nuansa klasik, yaitu kekuasaan tunggal ada di tangan pemerintah. Selain itu, rancangan besar yang lengkap dan tuntas mengenai penyelenggaraan birokrasi pemerintah belum terlihat. Struktur organisasi pemerintahan bahkan tergolong gemuk, sehingga kegiatan yang dilakukan cenderung boros.

Menurut Miftah Thoha (2008), reformasi adalah suatu proses yang tidak bisa diabaikan. Reformasi secara naluri harus dilakukan karena tatanan pemerintahan yang baik pada suatu masa, dapat menjadi tidak sesuai lagi karena perkembangan

jaman. Reformasi birokrasi yang mendasar semestinya memberikan perspektif rancangan besar yang akan dilakukan. Perbaikan di satu bidang harus menunjukkan kaitannya dengan bidang yang lain. Apalagi dengan menganut sistem pemerintahan yang demokratis, maka setiap kebijakan publik harus mengakomodasi setiap kebutuhan rakyat. Miftah menegaskan, pemimpin daerah seharusnya mengenal warganya secara baik, sehingga pelayanan publik tidak lagi berorientasi pada kepentingan penguasa, tetapi lebih kepada kepentingan publik. Antrian panjang dalam memperoleh bantuan, padahal sudah ditimpa bencana, masih dipersulit dengan birokrasi yang panjang, adalah contoh bahwa pelayanan publik belum berorientasi pada kepentingan publik. Kelemahan lain birokrasi di Indonesia antara lain karena banyak kegiatan yang tidak perlu dilakukan, tetapi tetap dipaksakan untuk dijalankan oleh pemerintah.

Pemerintah bisa saja sebenarnya mengawali reformasi birokrasi dengan mengubah budaya aparatur negara yang menganut tradisi lisan, suka omong-omong di seminar atau di berbagai forum tanpa ada keputusan yang konkret. Akibatnya tidak ada satupun yang bisa diminta pertanggungjawabannya. Namun untuk mengubah budaya birokrasi memang tidak mudah dan membutuhkan waktu yang lama, sehingga pemerintah pun dituntut untuk segera memulainya.

Bila kita kembali menyimak perkataan Max Weber, birokrasi merupakan organisasi formal bersifat hirarki, yang ditetapkan oleh aturan-aturan legal rasional untuk mengoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas administrasi agar mencapai tujuan dengan lebih efektif dan efisien. Birokrasi ditandai

dengan hirarki, tugas-tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward* dan sistem kontrol. Birokrasi diperlukan kehadirannya dalam suatu negara modern sebagai penghubung antara pemerintah dengan rakyat, untuk memberikan layanan terbaik kepada publik. Dalam kenyataannya, tidak ada organisasi yang menyerupai tipe birokrasi ideal. Sedikit sekali organisasi yang mendekati tipe birokrasi ideal, sedangkan sebagian besar organisasi jauh dari tipe ideal birokrasi Weber.

Weber pernah membuat delapan proposisi tentang birokrasi, salah satunya adalah “administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern”. Berdasarkan proposisi ini dapat diketahui bahwa budaya tulis menjadi ciri utama birokrasi. Sesuai prinsip impersonal dari birokrasi, budaya tulis merupakan perwujudan tanggung jawab dalam rangka pelaksanaan tugas sehari-hari. Dengan dokumentasi secara tertulis, juga akan memperjelas tanggung jawab setiap eselon organisasi dalam menjalankan fungsinya.

Berangkat dari asumsi tersebut, maka kentalnya budaya lisan di kalangan birokrasi merupakan salah satu bentuk patologi birokrasi. Patologi birokrasi semacam ini sangat berbahaya jika dibiarkan terlalu lama. Karena budaya ini akan menjadi senjata utama untuk menghindar dari tanggung jawab.

Setelah sekian lama reformasi bergulir, diperoleh data dari penelitian Agus Dwiyanto, bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah pada masa reformasi tidak banyak mengalami perubahan signifikan. Para aparatur negara atau birokrat masih tetap menunjukkan derajat rendah pada akuntabilitas, responsivitas, dan efisiensi

dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan secara empirik di era reformasi tampak sekali KKN di kalangan birokrat lebih berani dan transparan. Kualitas layanan publik juga diperparah oleh suatu kenyataan bahwa birokrasi sering mengedepankan fungsi lain daripada fungsi layanan publik (Santoso, 2008: 120).

Tahun 1998 adalah pintu gerbang reformasi Indonesia. Reformasi ini dimaknai sebagai reformasi yang menyentuh berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, seperti politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya. Dalam aspek politik dan hukum pemerintahan, reformasi birokrasi menjadi isu yang sangat kuat untuk direalisasikan. Terlebih lagi karena birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan sumbangsih yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis multidimensi yang berkepanjangan. Birokrasi yang telah dibangun oleh pemerintah sebelum era reformasi telah membangun budaya birokrasi yang kental dengan KKN. Tetapi, pemerintahan pasca reformasi pun tidak menjamin keberlangsungan reformasi birokrasi terealisasi secara baik. Kurangnya komitmen pemerintah pasca reformasi terhadap reformasi birokrasi ini cenderung berbanding lurus dengan kurangnya komitmen pemerintah terhadap pemberantasan KKN yang sudah menjadi penyakit akut dalam birokrasi pemerintah kita.

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, tuntutan mendasar dari reformasi salah satunya adalah memperbaiki pelayanan publik yang selama ini dinilai sangat bobrok dan terdapat banyak diskriminasi di dalamnya yang terjadi pada masa orde baru. Namun setelah era reformasi, tantangan birokrasi sebagai pemberi pelayanan kepada rakyat mengalami suatu perkembangan yang dinamis seiring

dengan perubahan di dalam masyarakat itu sendiri. Dengan adanya tuntutan reformasi inilah kemudian birokrasi diharuskan untuk mengubah posisi dan perannya (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dulu birokrasi dikenal suka mengatur dan memerintah, kini harus diubah menjadi suka melayani, dulu yang menggunakan pendekatan kekuasaan harus diubah menjadi suka menolong menuju kearah yang lebih fleksibel kolaboratis dan dialogis serta yang dulu dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang lebih realistis pragmatis.

Melalui revitalisasi ini, birokrasi publik diharapkan lebih baik dalam memberikan pelayanan publik serta menjadi lebih profesional dalam menjalankan tugasnya serta kewenangannya. Guna mencapai suatu pelayanan publik yang baik memang banyak hal-hal yang perlu diperbaiki dan salah satunya melakukan pembaharuan birokrasi. Birokrasi harus bisa mengurangi bebannya dalam pengambilan keputusan dengan membaginya kepada lebih banyak orang yang mana memungkinkannya lebih banyak keputusan dibuat ke bawah atau kepada pinggiran ketimbang mengkonsentrasikannya pada pusat yang akhirnya menjadi tidak berfungsi baik dalam memberikan pelayanan publik. Konsep desentralisasi kemudian yang akan menciptakan birokrasi yang lebih fleksibel, efektif, inovatif, serta menumbuhkan motivasi kerja daripada yang tersentralisasi. Dan untuk menjalankan fungsi pelayanan publik yang baik maka dibutuhkan mesin birokrasi yang rasional, yaitu yang terwujud dalam bentuk reformasi birokrasi.

Tujuan dilaksanakannya desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada daerah sejatinya adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat

melalui pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah. Di sisi lain, melalui pelaksanaan otonomi pemerintah daerah diharapkan lebih kreatif dalam mengembangkan potensi di daerahnya masing-masing sehingga mereka akan mampu melakukan pembangunan daerah. Kesejahteraan rakyat sebagaimana hendak diwujudkan melalui pelaksanaan otonomi ini hanya mungkin dapat dicapai jika daerah mampu mengembangkan potensi yang mereka miliki sebagai model utama untuk melakukan pembangunan. Oleh karena itu, aparat pemerintah daerah dituntut harus kreatif dalam mengembangkan setiap potensi yang mereka miliki sebagai usaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Peningkatan PAD ini dapat mereka peroleh melalui pengelolaan perusahaan daerah secara efisien sehingga mampu menghasilkan keuntungan yang besar, pemanfaatan sumber-sumber kekayaan alam, atau melalui pajak, dan penarikan investasi ke daerah sehingga akan memacu pertumbuhan ekonomi.

Untuk menarik investasi ini, pemerintah daerah harus mampu mengembangkan birokrasi yang efisien, tidak korup, demokratis (dalam arti terdesentralisasi), dan ramah terhadap investasi. Pemerintah daerah masa lampau lebih bersifat pasif, tidak akuntabel, kurang responsif, dan tersentralisasikan oleh pusat, sehingga tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan yang muncul. Singkatnya, otonomi daerah yang hendak dilaksanakan diharapkan akan memberikan manfaat yang besar terhadap daerah. Di antara manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut :

- Peningkatan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintahan dan pembangunan di daerah
- Terciptanya hubungan yang harmonis dan saling membutuhkan antara pemerintah dengan masyarakat
- Mempertinggi daya serap aspirasi masyarakat dalam program pembangunan
- Terjadinya penanganan masalah secara terpusat dan tepat dari berbagai permasalahan aktual yang berkembang dalam masyarakat
- Mendorong munculnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan di daerah (Budi Winarno, 2004: 178-189).

Oleh karena itu, agar otonomi daerah yang tertuang dalam semangat desentralisasi ini mendapatkan manfaat seperti yang telah dijelaskan di awal, kita membutuhkan wajah birokrasi yang baru yang mampu bertindak sebagai kreator dan inovator dalam pembangunan daerah. Hal ini karena wajah birokrasi yang lama tidak lagi memadai untuk menopang otonomi daerah yang penuh dengan tantangan, kompetisi, dan tentu saja kompleksitas permasalahan.

2. 3. 1. NPM Dalam Birokrasi : Solusi Red-Tape Birokrasi

David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik* (1996) atau George Federickson dalam bukunya *The Spirit of Administration* (1997) menyatakan bahwa dalam masyarakat yang berubah (*changing society*), aparatur

negara harus merubah perilakunya ke arah yang lebih kondusif seiring dengan perkembangan masyarakat. Artinya, pemerintah baik secara institusional maupun aparatur secara personal diharapkan beradaptasi melalui perampingan struktur, fleksibilitas, ketanggapan serta kemampuan untuk bekerjasama dengan semua pihak.

Sementara itu menurut Miftah Thoha (2008: 106-107), faktor-faktor yang bisa mendorong timbulnya reformasi birokrasi pemerintah adalah :

- Adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaharuan;
- Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional;
- Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis global;
- Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan.

Pemikiran untuk mereformasi birokrasi dari bentuk lama (*Old Public Management*) ke suatu bentuk yang lebih baik lantas memunculkan beberapa konsep atau kerangka kerja baru. Di dalam buku Purwanto, dkk (2005 : 76), ada beberapa formula yang dapat digunakan untuk membenahi manajemen pelayanan publik. Hardjosoekarto mengusulkan tiga strategi pembenahan yaitu privatisasi, pelayanan prima, dan membangun visi maupun orientasi baru. Atmosudirdjo mengusulkan perlunya semangat kewirausahaan dan peningkatan kinerja pelayanan aparatur daerah. Sementara itu Kristiadi mengusulkan perlunya penerapan manajemen modern di daerah.

Usulan lain yang lebih lengkap menuntut manajemen pelayanan publik untuk lebih profesional, memiliki jiwa *entrepreneur*, dan mampu bertindak sebagai

fasilitator. Manajemen pelayanan publik diharapkan dapat menjadi lebih bersifat administratif. Konsep atau formula tersebut dikenal sebagai New Public Management (NPM), yaitu manajemen pelayanan yang berwatak *entrepreneurship* (wirausaha).

Doktrin *New Public Management (NPM)* dan *Reinventing Government* ini didasarkan pengalaman reformasi pemerintahan di Amerika, Eropa dan New Zealand, yang dipasarkan melalui kebijakan Bank Dunia ke negara-negara berkembang. NPM dari satu sisi dianggap sebagai upaya pembebasan manajemen pemerintahan dari konservatisme administrasi klasik dengan jalan memasukkan cara bekerja sektor swasta ke dalam sektor pemerintahan. Dengan demikian sejalan dengan pandangan Osborne dan Gaebler (1993), NPM mengubah perspektif kerja pemerintah menjadi sejajar dengan sektor swasta (Denhardt dan Denhardt, 2003).

Konsep *reinventing government* yang diperkenalkan oleh Osborne dan Gaebler ini sebenarnya adalah sebuah kritikan yang dialamatkan kepada konsep hirarki birokrasi milik Weber. Menurut mereka, pandangan Weber mengenai birokrasi dinilai sudah tidak lagi efisien dan efektif dalam rangka memberikan pelayanan publik apalagi jika dikaitkan dengan perkembangan jaman. Osborne dan Gaebler (1996 : 29-341) merumuskan sepuluh prinsip birokrasi yang memiliki jiwa *entrepreneur*, yaitu:

1. Pemerintahan katalis, mengarahkan ketimbang mengayuh;
2. Pemerintahan milik masyarakat, memberi wewenang ketimbang melayani;
3. Pemerintahan yang kompetitif, menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan;

4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan;
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil, membiayai hasil dibandingkan dengan masukan;
6. Pemerintahan berorientasi pelanggan, memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi;
7. Pemerintahan wirausaha, menghasilkan dibandingkan dengan membelanjakan;
8. Pemerintahan antisipatif, mencegah daripada mengobati;
9. Pemerintahan desentralisasi;
10. Pemerintahan berorientasi pasar, mendorong perubahan melalui pasar.

Menurut Vigoda (Fadel Muhammad, 2008: 5), ada 5 prinsip yang penting dalam penerapan NPM ini, yaitu: (1) sistem desentralisasi, yang dimaksudkan untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat sebagai penerima layanan; (2) privatisasi, yang dimaksudkan untuk mengalokasikan barang dan jasa publik ke sektor privat; (3) *downsizing*, dengan melakukan pengurangan dan penyederhanaan jumlah serta ruang lingkup organisasi dan struktur pemerintahan; (4) debirokratisasi, yaitu dengan melakukan restrukturisasi birokrasi pemerintahan yang akan lebih menekankan kepada hasil daripada proses, dan (5) manajerialisme, yang merupakan pengadopsian cara kerja swasta pada organisasi pemerintahan.

New Public Management (NPM) ini adalah model manajemen pelayanan publik yang memiliki ciri yang lebih mengarah pada “*inside the organisation*”, yaitu :

1. Memfokuskan aktivitasnya hanya pada kegiatan manajemen, tidak pada aktivitas kebijakan;
2. NPM mencoba melihat manajemen pelayanan publik pada segi kinerja (*performance*) dan efisiensi, dan tidak dari segi politis;
3. Pemecahan manajemen pelayanan publik menjadi badan-badan kecil dan sederhana yang berkaitan langsung dengan kepentingan dasar pengguna jasa (*user-pay bases*);
4. Menggunakan landasan pasar sebagai daya dorong bagi terciptanya kompetensi;
5. Pemangkasan ekonomi biaya tinggi sehingga ongkos untuk memperoleh pelayanan menjadi lebih murah (Purwanto, dkk, 2005: 77).

NPM menurut Rhodes juga ditandai dengan gaya manajemen yang berorientasi pada *output*, cara tersingkat, penggunaan insentif moneter dan kebebasan pengelolaan (Purwanto, dkk, 2005: 77). Cara pengelolaan ini dinilai sesuai dengan semangat desentralisasi. NPM juga diasumsikan bahwa semangat yang ada di dalam tubuh birokrasi publik ketika berhadapan dengan pengguna jasanya bukanlah “*how to steer*” tetapi “*how to serve*”, dan birokrasi publik haruslah berpikir secara strategis (*think strategically*) dan bertindak secara demokratis (*act democratically*) dalam mewujudkan pelayanan yang baik terhadap warga negara (Purwanto, dkk, 2005: 80)).

Untuk dapat menjawab berbagai tantangan yang muncul sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi (otonomi daerah) kita membutuhkan birokrasi yang memiliki jiwa *entrepreneur* tersebut. Hal ini karena desentralisasi baik dalam

konteks administratif maupun dalam konteks politik tidak akan pernah bisa dilaksanakan secara efektif jika aparaturnya daerah gagal mengembangkan kapasitasnya secara memadai untuk mengelola proses pembangunan. Dalam konteks ini *reinventing government* dinilai signifikan dan tepat.

Reinventing government itu sendiri oleh Osborne dan Plastrik dalam *Memangkas Birokrasi (2001)* dimaknai sebagai penciptaan kembali birokrasi dengan mendasarkan pada sistem wirausaha, yaitu menciptakan organisasi-organisasi dan sistem publik yang terbiasa memperbaiki dan berkelanjutan, memperbaiki kualitasnya tanpa harus memperoleh dorongan dari luar. Dengan demikian, *reinventing* berarti menciptakan sektor publik yang memiliki dorongan dari dalam untuk memperbaiki apa yang disebut dengan “sistem yang memperbaiki kembali secara sendiri”. Dengan kata lain, *reinventing* menjadikan pemerintah siap menghadapi tantangan yang mungkin tidak dapat diantisipasi. Di samping itu, *reinventing* tidak hanya memperbaiki keefektifan pemerintah sekarang ini, tetapi juga dapat membangun organisasi-organisasi yang mampu memperbaiki keefektifannya di masa mendatang pada waktu lingkungan organisasi mengalami perubahan.

2. 3. 2. Pendekatan *Principal-Agent*

Pada proses reformasi birokrasi, ada pendekatan yang dapat digunakan ketika suatu pelayanan disampaikan kepada publik (masyarakat). Model pendekatan tersebut disebut pendekatan *principal-agent* (Batley, 2004: 31). Dimana “*principal*” yang dimaksudkan disini adalah masyarakat sipil sebagai penerima layanan dan

“agent” yang dimaksud adalah para “officials” atau para birokrat/pegawai. Para *official* ini adalah *agent* dari para pembuat kebijakan (*policy maker*). Namun pada kenyataannya, yang terjadi adalah pemerintah yang seharusnya menjadi *agent* justru menjadi “*principal*” dari pelaksanaan reformasi ini. Hal inilah yang menyebabkan sulitnya reformasi birokrasi dilakukan di banyak negara yang sedang berkembang. Oleh karena itu, untuk dapat melakukan apa yang disebut reformasi di dalam pelayanan kepada publik ini harus dapat memperhatikan kepentingan-kepentingan yang terdapat di dalamnya, baik itu kepentingan masyarakat sebagai penerima layanan juga birokrasi sebagai pemberi layanan. Harus ada keseimbangan dari institusi dan faktor-faktor sektoral lainnya.

Di negara-negara berkembang, reformasi sarat dengan kepentingan politik. Kerangka kerja *principal-agent* ini digunakan untuk menggambarkan siapa aktornya, bagaimana kepentingannya dan hubungan di dalam reformasi yang dilakukan dalam bidang-bidang pelayanan publik tertentu di masing-masing negara. Ketika model pendekatan ini dilakukan di beberapa negara sedang berkembang (Ghana, Zimbabwe, India, Sri Lanka, Bolivia, Argentina, Venezuela, Kenya dan Thailand), ada empat bidang pelayanan publik yang dapat dijadikan studi kasus untuk dilakukan reformasi. Yaitu, bidang kesehatan, pelayanan air minum, bidang pertanian, dan bisnis. Hal ini dipilih dengan alasan bahwa bidang-bidang tersebut langsung bersentuhan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat dan dampaknya juga dapat kita lihat, dari ke empat bidang tersebut juga dapat dilihat bagaimana hubungan antara para pembuat

kebijakan (*policy maker*) dan masyarakat dengan melihat apakah program-program tersebut bisa dilihat keberhasilannya

Dari studi penelitian yang dilakukan, untuk melakukan reformasi pada keempat bidang pelayanan publik tersebut yang disebut dengan “New Management”, dapat ditandai dengan adanya:

1. Pengurangan peran langsung pemerintah dalam pengelolaan ekonomi dan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Ada penyerahan kepercayaan (*trust*) kepada pasar, masyarakat dan peran individu untuk dapat mengelola pelayanan itu secara mandiri;
3. Penguatan fungsi *steering* dari pemerintah ketimbang menyediakannya secara langsung. *Steering* yang dimaksud adalah lebih kepada merancang kerangka kebijakan, membuat regulasi/ aturan, serta mendukung program-program yang dijalankan pada level di bawahnya;
4. Menciptakan insentif untuk mencapai efisiensi dan efektifitas (Batley, 2004: 32).

Menurut Lane, Stiglitz, dan Walsh, pada teori *principal-agent*, *agent* berusaha memenuhi keinginan dari *principal*, karena *principal* pada dasarnya adalah merupakan representasi kepentingan publik. Dengan kata lain, *principal* disini dapat juga berperan sebagai “*controller*” *agent*. Hal ini dikarenakan dalam kondisi politik yang demokratis, pemegang kekuasaan tertinggi adalah warga masyarakat (*citizen*) atau konsumen dari pelayanan publik (Batley, 2004: 38). Pendekatan *principal-agent* ini menjadi dasar untuk menempatkan birokrat sebagai pelayan masyarakat yang sebenarnya. Penerapan pendekatan ini diharapkan mampu menyadarkan birokrat

sebagai *agent* yang bertanggung jawab kepada masyarakat (*principal*) dan bukan sebaliknya.

2. 3. 3. Reformasi Birokrasi: Mengubah Metafora Mesin Birokrasi

Bagi Weber, birokrasi merupakan bagian dari kecenderungan universal untuk merespon perubahan-perubahan besar yang terindustrialisasi. Konsep birokrasi rasional milik Weber sangat penting artinya bagi masyarakat modern yang terjadi pada masa abad ke 19, dimana kewenangan di dalam organisasi dilaksanakan berdasar pada peraturan-peraturan yang disusun secara terarah dan teratur. Ada pembagian-pembagian yang memungkinkan terciptanya sistem penunjukan dan *reward* (Sue Goss, 2001: 63).

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang dari pejabat politik yang menjadi masternya. Oleh karena itu, birokrasi merupakan suatu mesin politik yang melaksanakan kebijakan politik yang telah diambil atau dibuat oleh pejabat-pejabat politik.

Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut. Dengan demikian, setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi.

Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggung jawab publik, kecuali pada bidang tugas dan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggung jawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan.

Gareth Morgan menyatakan bahwa penekanan pengertian birokrasi sebagai sebuah mesin tersebut dinilai sangat berbahaya karena akan mempengaruhi pemikiran kita terhadap sebuah organisasi dimana kita beranggapan bahwa untuk menggerakkan organisasi tersebut sama seperti mesin, dijalankan dalam kegiatan yang rutin, dengan cara-cara yang bisa ditebak dan efisien (Goss, 2001: 65). Metafora tersebut sangat besar pengaruhnya sehingga dapat mengubah cara pandang kita dalam melihat proses birokrasi.

Menurut Argyris and Schon, dalam pengertian sebuah mesin ini, organisasi diartikan sebagai sekumpulan individu dengan kapasitas tertentu di dalam sebuah wadah. Namun mereka tidak memiliki kewenangan untuk membuat suatu keputusan ataupun menjalankan sebuah keputusan atas nama pribadinya sehingga hal ini menimbulkan batasan yang tidak jelas (Goss, 2001: 66).

Oleh karena itu, untuk mendobrak cap birokrasi mesin ini, maka seharusnya birokrasi ditempatkan sebagai sebuah organisasi yang berjalan melalui suatu aktifitas kerja yang saling terkait (*network/jaringan*). Dengan begitu, maka organisasi dapat menciptakan hubungan antar anggota, serta menciptakan suatu tim kerja yang kuat. Untuk mewujudkan hal ini, maka dibutuhkan kesepakatan di antara anggota di dalam

organisasi terhadap peraturan yang dibuat untuk melaksanakan apa yang hendak dicapai.

Permasalahan yang terjadi adalah pada beberapa hubungan kemitraan lokal, organisasi sektor publik tradisional terbagi ke dalam departemen-departemen yang berbeda dimana diatur oleh para profesional, dan tersusun secara vertikal menyebabkan tidak dapat dijalankan dengan cara hubungan yang baru dengan pemerintah. Hal tersebut akan membuat organisasi tidak mampu untuk bekerja secara cepat atau dapat bertukar pengetahuan secara bebas untuk merespon kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang kian kompleks.

Ide *New Public Management* (NPM) dan model reformasi administratif lainnya sejalan dengan perkembangannya telah menyebar ke seluruh penjuru dunia. NPM muncul sebagai bentuk yang mendorong pemerintah melakukan apa yang dinamakan reformasi di tubuh birokrasi. Hal ini didasarkan pada pengalaman pemerintah Amerika Serikat yang kala itu dikritik karena tidak dapat memenuhi kebutuhan dan memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Kemudian dalam perkembangannya, model NPM ini melekat dalam agenda negara-negara yang sedang berkembang untuk mendorong pemerintahannya membentuk suatu tata pemerintahan yang baik atau disebut sebagai *good governance*.

Namun NPM dinilai tidak selalu tepat untuk diterapkan pada semua negara-negara sedang berkembang. Hal ini dikarenakan bahwa dalam suatu rejim negara yang sedang berkembang atau negara-negara yang sedang mengalami masa transisi seharusnya mendahulukan pembangunan kapasitas administrasi negaranya sebelum

akhirnya melakukan apa yang disebut dengan reformasi dan membongkar sistem yang formal tersebut (Guy Peters, 2001: 164).

2. 3. 4. Konsep NPS Untuk Tata Pemerintahan Ideal

Mengelola transisi dari bentuk yang terpusat ke dalam sistem yang dijalankan oleh pasar sudah tentu membutuhkan sistem administrasi publik yang efektif. NPM menawarkan ide untuk mereformasi bentuk birokrasi yang lama ke dalam bentuk birokrasi yang baru dan lebih modern sehingga dapat menyesuaikan dengan perkembangan jaman. Untuk melakukan reformasi manajemen dalam model NPM yang ditawarkan oleh Peters (2001: 167) ini dilakukan dengan mengadopsi gaya pasar dalam tubuh administrasi dan sistem deregulasi ke dalam sektor publik. Dua strategi tersebut bisa dikatakan pendekatan yang lebih menjanjikan untuk merubah sistem administrasi atau mungkin bisa dikatakan hal yang sangat dibutuhkan. Namun deregulasi dalam pelayanan publik tidak akan berjalan dengan baik apabila seperangkat nilai tidak dijalankan untuk membuat pemerintah bekerja dalam sikap tidak korupsi dan akuntabel serta tanpa ada kontrol yang kuat pula.

1. Reformasi dengan penerapan gaya pasar di dalamnya dilakukan dengan privatisasi dan liberalisasi ekonomi. Hal ini kemudian akan menuntun langkah untuk mewujudkan kondisi ekonomi yang lebih efisien dan produktif. Privatisasi dimaksudkan untuk mengurangi peran pemerintah di dalamnya dan kemudian menerapkan nilai-nilai pasar yang berorientasi pada hasil. Gaya pasar ini memungkinkan agar fungsi pemerintah sebagai pemberi layanan kepada publik

dapat dijalankan secara efektif sesuai dengan prinsip-prinsip pasar. Hal ini tentu baik mengingat sebelumnya, dalam pemerintahan transisi, birokrat cenderung bekerja dengan berdasarkan kedekatan dengan penguasa yang akan memungkinkan pemerintah tidak berjalan efektif. Meskipun pasar ini merupakan konsep yang kemudian populer, namun berhasil atau tidaknya akan bergantung pada penerimaannya di masing-masing negara. Nunberg menyatakan bahwa dalam melakukan reformasi struktural yang menggunakan gaya pasar ini, berkaitan dengan teknologi dan keahlian sumber daya manusia. Jadi keberhasilan reformasi ini, seperti penggunaan teknik manajemen dan penciptaan organisasi publik untuk menyediakan pelayanan publik, akan tergantung pada adanya tuntutan bakat manajerial yang baik dan kemampuan untuk menghadapi tantangan reformasi (Peters, 2001: 169).

2. Dimensi kedua dari proses reformasi adalah adanya partisipasi sebagai penekanan pada proses demokrasi di dalam sistem politik dan administrasi. Sebelumnya pada masa transisi, masyarakat mungkin tidak dapat memberikan perannya di dalam proses politik. Hal inilah yang kemudian memungkinkan negara atau pemerintah menjadi otoriter. Partisipasi inilah yang kemudian memungkinkan untuk menguatkan proses demokrasi di dalam pengambilan dan pembuatan keputusan oleh penguasa. Di sini masyarakat memiliki kesempatan di dalam birokrasi. Kesempatan yang terbuka lebar untuk masyarakat ini akan mempengaruhi penyampaian pelayanan kepada publik yang lebih sesuai. Hal ini juga akan menguatkan hubungan masyarakat dengan penguasa. Mungkin saja masyarakat

tidak selalu berhasil untuk mempengaruhi pemerintah dalam mengambil kebijakan. Tetapi dengan adanya partisipasi ini, maka dapat dijadikan kontrol bagi pemerintah dalam mengambil suatu keputusan publik. Sehingga pemerintah tidak bersifat otoriter karena ada hak warga negara yang harus diperhatikan. Partisipasi yang akan memungkinkan pemerintah mengambil suatu kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan warganya ini, kemudian akan menciptakan *flexibility* peran pemerintah. Pemerintahan yang fleksibel adalah pemerintah yang dapat menerapkan setiap regulasi atau peraturan secara lebih longgar, artinya bahwa aturan dapat diterapkan sesuai dengan keadaan tertentu dan sesuai dengan kebutuhannya. Hal ini akan mengubah pola *rigidity* (kekakuan) yang terlanjur melekat di tubuh birokrasi maupun manajemen pemerintah. Dengan penerapan fleksibilitas pada struktur pemerintah maka masyarakat sebagai “*consumer*” kemudian mampu memprediksi setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Jadi, dapat disimpulkan bahwa fleksibilitas pemerintah mensyaratkan adanya *predictability* di setiap kebijakan.

3. Terakhir sebagai syarat reformasi adalah dengan melakukan deregulasi fungsi pemerintah. Deregulasi ditawarkan sebagai jalan untuk mengurangi dominasi rejim penguasa. Dimana ketika suatu rejim berkuasa penuh, maka akan muncul kekakuan di tubuh administrasi negara khususnya di tubuh birokrasi. Hal ini kemudian yang memicu munculnya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme yang berdasarkan pada prinsip *favorable* (rasa suka). Oleh karena itulah deregulasi peran pemerintah menjadi penting dilakukan dalam rangka proses reformasi ini.

Deregulasi dilakukan untuk mengurangi peraturan yang dianggap tidak perlu. Dimana peraturan tersebut yang termasuk di dalam aturan formal akan cenderung memberikan kesempatan para penguasa untuk mengambil keuntungan-keuntungan politis tertentu. Oleh karena itulah deregulasi dianggap perlu sebagai bagian dari program reformasi ini. Namun apabila aturan-aturan formal tersebut kemudian dikurangi (deregulasi), maka perlu pula disadari apa yang akan menjadi pegangan atau tuntunan bagi para birokrat untuk mengambil suatu keputusan atau kebijakan. Maka dari itu, dari pengalaman di negara yang berbeda tentu deregulasi ini tidak akan sama dapat diterapkan. Karena pada beberapa negara justru malah membutuhkan lebih banyak aturan tambahan yang dirasa perlu untuk dilaksanakan.

Dari konsep yang ditawarkan tersebut di atas, NPM disinyalir mencoba mengubah pola formalitas dan hirarki yang ada di dalam konsep Weberian. Namun kemudian, beberapa pendapat mengatakan bahwa NPM sebenarnya tidak perlu dilakukan apabila konsep yang ditawarkan Weber dapat dibenahi. Karena bagaimanapun juga birokrasi Weberian dinilai cukup baik untuk dijalankan pemerintah. Yang perlu diubah adalah bentuk kekakuan yang melekat pada konsep tersebut. Weberian akan dapat berjalan maksimal secara efektif dan efisien apabila ada penekanan di dalam aturan-aturan yang telah ditetapkan (kepatuhan terhadap aturan). Karena bagaimanapun juga NPM juga belum tentu dapat diterapkan di semua bentuk pemerintahan. Dan akan menjadi sia-sia apabila NPM diterapkan namun tidak ada kesadaran terhadap aturan tersebut. Maka yang menjadi titik perhatian dalam

konsep NPM di sini adalah bagaimana sebaiknya membangun bentuk administrasi Weberian yang layak sebelum melakukan apa yang disebut dengan reformasi dalam tubuh birokrasi.

Model NPS (*New Public Service*) pada perkembangan selanjutnya mencoba menggugat secara fundamental teori NPM. Teori ini muncul atas landasan teori sebelumnya seperti: (1) teori demokrasi *citizen*, (2) teori pemberdayaan masyarakat sipil, (3) teori organisasi yang humanis, dan (4) teori posmo administrasi publik (Purwanto, dkk, 2005: 79). Teori-teori tersebut yang kemudian melandasi munculnya doktrin NPS. Doktrin tersebut antara lain bahwa pelayanan publik harus:

1. Dilakukan secara demokratis,
2. Dilakukan secara strategis dan rasional atas dasar pertimbangan politik, ekonomi, serta organisasi,
3. Dilakukan dengan mengutamakan dialog untuk mencapai kesepakatan pelayanan,
4. Menganggap pengguna jasa sebagai warga negara (*citizen*) dengan hak dan kewajibannya yang melekat,
5. Responsif terhadap kebutuhan warga negara,
6. Memperhatikan aturan yang telah disepakati bersama, nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, norma-norma politik, standar pelayanan profesional, serta interest warga negara,
7. Memberlakukan diskresi dan akuntabel meski banyak kendala,
8. Memiliki struktur yang terbuka dan kepemimpinan yang kolaboratif,

9. Memiliki motivasi yang kuat untuk melayani dan berkontribusi pada masyarakat banyak (Purwanto, dkk, 2005: 80).

Kritik NPS terhadap NPM ini didasarkan pada pemikiran bahwa pelayanan publik yang dilakukan birokrasi bukanlah melayani pelanggan (*customer*) tetapi melayani warga negara (*citizen*). Semangat yang ada dalam birokrasi publik ketika berhadapan dengan pengguna jasanya bukanlah “*how to steer*” tetapi “*how to serve*” dan birokrasi publik haruslah berpikir secara strategis (*think strategically*) dan bertindak secara demokratis (*act democratically*) dalam mewujudkan pelayanan yang baik terhadap warga negara. Untuk lebih jelas, perbedaan sistem birokrasi model Weber yang disebut juga Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), dan New Public Service (NPS) dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. 2
Perbandingan OPA, NPM, dan NPS

| Unsur- unurnya | OPA | NPM | NPS |
|-----------------------|--|---|---|
| Tujuan | Efisiensi dan profesional | Pelayanan prima | Kualitas pelayanan |
| Insentif | Fungsional struktural | Sistem konsekuen | Fungsional struktural swasta |
| Pertanggungjawaban | Pada klien dan konstituen secara hirarkis | Pada <i>customer</i> ala pasar | Pada warga negara (<i>citizens</i>) secara multidimensional |
| Kekuasaan | Pada <i>Top Manegement</i> | Pada pekerja dan pengguna jasa | Pada warga negara |
| Budaya | Arogan Rutin | Menyentuh hati, <i>Winning minds</i> | Ramah Inovatif |
| | Penekanan pada ketaatan menjalankan aturan dan efisiensi | Penekanan pada perombakan visi dan misi | Penekanan pada perombakan kultur pelayanan |

| Unsur- unsurnya | OPA | NPM | NPS |
|---------------------------|---|---|--|
| Peran pemerintah | <i>rowing</i> | <i>steering</i> | <i>serving</i> |
| Konsep kepentingan publik | Kepentingan publik tercermin dalam UU yang secara politis sudah didesain pemerintah | Kepentingan publik merupakan agregat kepentingan individu | Kepentingan publik merupakan hasil dialog mengenai nilai |

Sumber: diadopsi dari pemikiran Osborne, Ferlie, dan Denhardt (Purwanto dkk, 2005: 81)

2. 3. 5. Kerangka Kerja Program Reformasi

Sangat menarik jika kita mengamati proses perubahan yang terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan pada beberapa daerah di Indonesia. Proses perubahan dari pemerintahan yang sangat sentralistis menjadi sangat desentralistis yang begitu cepat dalam situasi di mana tingkat kepercayaan pada pemerintah pusat sangat rendah, perangkat perundangan dan peraturan pelaksanaan (*policy guidelines*) yang tidak jelas, dan kapasitas masyarakat sipil di daerah masih sangat terbatas membuat pelaksanaan otonomi di beberapa daerah berjalan tidak seperti yang diharapkan. Kepercayaan publik terhadap pemerintah pusat yang rendah dikarenakan praktik pemerintahan di masa lalu yang kurang memperhatikan kepentingan daerah membuat pemerintah pusat memiliki kemampuan yang sangat terbatas untuk mengendalikan proses transformasi pemerintahan ini dengan baik. Peraturan perundangan dan pelaksanaannya yang kurang jelas dan sering tidak konsisten ikut menciptakan kebingungan tersendiri bagi aktor dan *stakeholders*, baik yang ada di daerah maupun yang ada di pusat dalam melaksanakan otonomi daerah. Akibatnya,

pemerintah daerah dituntut untuk dapat berimprovisasi dalam menyelenggarakan pemerintahannya.

Salah satu rasionalitas yang penting dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kinerja pemerintah daerah. Dengan adanya desentralisasi ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Di sini pemerintah daerah diharapkan dapat menjadi lebih responsif dalam menanggapi berbagai masalah yang berkembang di daerahnya sehingga program-program pembangunan menjadi lebih efektif dalam menyelesaikan berbagai masalah yang muncul. Apalagi otonomi daerah juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerah. Dengan kondisi seperti ini, program dan kebijakan pemerintah kabupaten dan kota akan lebih mampu menjawab kebutuhan masyarakat. Dukungan masyarakat terhadap program dan kebijakan pemerintah menjadi semakin tinggi, yang pada gilirannya keberhasilan dan kinerja pemerintah daerah akan menjadi semakin baik pula.

Dalam era sentralisasi, pemerintah daerah sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk merumuskan kebijakan dan program pembangunannya. Kebijakan, program, bahkan prosedur untuk melaksanakan program dan kebijakan sering ditentukan oleh pemerintah pusat. Aparat pemerintah daerah memiliki kewenangan yang terbatas, karena semuanya ditentukan oleh pemerintah pusat. Dalam penganggaran misalnya, pemerintah daerah juga memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Akibatnya, banyak program dan kebijakan

pembangunan yang tidak sesuai dengan kebutuhan lokal dan menemui kegagalan. Pelaksanaan otonomi daerah inilah yang diharapkan dapat mengurangi tingkat kegagalan program dan proyek pemerintah.

Melihat pengaruh pelaksanaan otonomi daerah terhadap perbaikan kinerja pemerintah daerah tidaklah mudah karena ada banyak masalah metodologis yang harus diselesaikan sebelum kita mengambil kesimpulan yang jelas. Dengan menggunakan indikator kinerja, seperti profesionalisme, efisiensi, keadilan, responsivitas dan akuntabilitas, maka gambaran bahwa otonomi daerah akan dapat memperbaiki kinerja pemerintah daerah akan dapat diamati. Otonomi daerah adalah sebuah tombak bermata dua, dapat membawa daerah pada kinerja yang lebih baik, tetapi sebaliknya dapat membuat daerah memiliki kinerja yang semakin buruk tergantung pada kualitas implementasinya. Jika kewenangan pada anggaran benar-benar digunakan untuk memperjuangkan kepentingan publik bukan hanya kepentingan elite birokrasi dan politik, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat membawa kabar baik bagi masyarakat dan *stakeholders* yang ada di daerah. Namun sebaliknya jika otonomi hanya memberdayakan elite politik dan birokrasi saja dan gagal membuat masyarakatnya melakukan kontrol secara efektif terhadap jalannya pemerintahan, maka otonomi daerah dapat menjadi kabar buruk.

Birokrasi sebagai alat untuk melayani kebutuhan masyarakat di daerah menjadi sangat penting untuk dibenahi. Hal ini selaras pula dengan perkembangan jaman yang menuntut aparat pemerintah semakin tanggap dalam memenuhi kebutuhan warganya. Inilah yang kemudian akan dibahas dalam penelitian ini. Untuk

mengukur sejauh mana proses reformasi birokrasi berjalan di sistem pemerintahan kota Surakarta, ada beberapa konsep penting yang perlu dicermati, yaitu: (Dwiyanto dkk., 2003 : 30-59)

1. Keadilan

Keadilan menjadi indikator penting dari kinerja pemerintah. Keadilan diukur dari sejauh mana pemerintah memiliki komitmen untuk mengalokasikan sumber daya yang dimiliki secara merata kepada masyarakat sebagai penerima layanan. Pemerintah dinilai mampu bertindak adil manakala pemerintah dapat pemeratakan akses terhadap pelayanan dan kualitas pelayanan publik yang sama.

2. Efisiensi

Efisiensi terjadi manakala pemerintah mampu menekan biaya yang tidak perlu dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Efisiensi menjadi penting untuk diperhatikan karena apabila tingkat efisiensi rendah, maka akan membuat biaya pemerintahan dan birokrasi menjadi mahal. Implikasinya dapat sangat besar karena pemerintah daerah yang tidak efisien tentu tidak menarik bagi kegiatan investasi dan membebani kegiatan ekonomi yang ada di daerah itu. Lebih dari itu efisiensi yang rendah dari kegiatan pemerintahan membuat masyarakat membayar biaya pemerintahan yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Efisiensi ini dapat dilakukan dengan simplifikasi atau penyederhanaan lembaga sehingga kesan birokrasi yang dinilai “gemuk” akan berkurang, tetapi tentu saja tetap berorientasi pada fungsi sesuai kebutuhan dan persoalan yang dihadapi daerah. Inefisiensi yang terjadi biasanya dikarenakan kesalahan dalam membuat kebijakan, baik karena ketidakmampuan

aparatus maupun karena ketidakjelasan visi dan misi pemerintahan. Oleh karena itu, afirmasi terhadap misi dan visi ini menjadi sangat penting untuk diperhatikan agar prosedur pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah daerah menjadi jelas sebagai arah dan tujuan yang hendak dicapai. Afirmasi ini penting untuk memberikan tekanan yang lebih besar pada manajemen pemerintahan sehingga ada kontrol yang besar pula pada setiap tindakan yang akan diambil. Sehingga apabila hal ini terlaksana dengan baik, maka tentu saja akan menciptakan kestabilan dan ketertiban dalam organisasi.

3. Responsivitas

Responsivitas dimaknai sebagai sebuah kemampuan pemerintah daerah untuk secara cepat dan tepat membuat kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan persoalan yang dihadapi dan kebutuhan yang diinginkan masyarakatnya. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan responsivitas pemerintah daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah membuat mereka mampu mengambil tindakan yang cepat dan sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakatnya. Responsivitas ini merupakan bagian dari komitmen pemerintah kepada masyarakat. Sesuai dengan perkembangan waktu, sudah sewajarnya jika tuntutan masyarakat pun akan semakin kompleks. Maka apabila pemerintah tidak dapat dengan segera merespon tuntutan-tuntutan tersebut, hal ini tentu akan berpengaruh pada nilai kinerja lembaga. Banyak hal yang dapat mendukung terciptanya responsivitas ini. Kuncinya ada pada strategi pengembangan SDM pemerintahan. Bagaimana pemerintah mampu mengembangkan

kualitas kehidupan kerja aparatur birokrasi dengan pemberian insentif yang berfungsi sebagai stimulus sehingga aparatur terdorong untuk bekerja secara optimal.

4. Kualitas pelayanan

Kualitas pelayanan menjadi salah satu indikator kinerja birokrasi dan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Karena salah satu alasan pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik. Otonomi daerah diharapkan dapat membuat daerah memiliki kesempatan untuk mengembangkan berbagai kreativitas dan inovasi dalam pelayanan publik. Perkembangan jaman yang menuntut segala sesuatunya berjalan secara cepat memungkinkan terciptanya persaingan di antara para penyedia layanan untuk saling berlomba memberikan pelayanan terbaik sesuai dengan tuntutan masyarakat. Perbaikan kualitas pelayanan ini dapat mengadopsi sistem kerja pasar (*market-based value*) dimana prinsip kompetisi berlaku untuk menciptakan pelayanan yang memuaskan *customer* (pelanggan). Sistem pasar juga membuka kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi di dalam memberikan masukan kepada pemberi layanan (pemerintah) apabila layanan yang diberikan dirasa kurang maksimal. Dengan kata lain masyarakat turut berperan pro aktif dalam proses ini. Namun, aspek *non-excludability* dari *public good* harus diperhatikan. Pemerintah kota harus memberikan pelayanan kepada setiap warga masyarakat, tidak hanya kepada mereka yang mampu secara ekonomi saja.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas dimaknai sebagai kesesuaian antara kebijakan yang dibuat para penyelenggara negara dan perilaku yang ditunjukkan mereka dengan nilai-nilai yang

dikehendaki dan berlaku dalam masyarakat. Indikator yang sering dipergunakan untuk menilai sejauh mana tingkat akuntabilitas para penyelenggara pemerintahan adalah sejauh mana penyalahgunaan kekuasaan itu terjadi, misalnya KKN, *money politics*, dan berbagai praktik penyuapan lainnya. Gejala penyimpangan kekuasaan seperti ini terjadi manakala negara membiarkan tumbuh suburnya praktik-praktik rente birokrasi. Masyarakat yang mencari pelayanan menggunakan “senjata” berupa uang atau barang untuk memperoleh pelayanan yang diinginkan.

Usaha untuk memperbaiki birokrasi ke arah yang lebih baik bisa secara optimal dilakukan apabila memperhatikan hal-hal tersebut di atas. Namun tentu saja syarat tersebut tidak akan terlaksana dengan baik apabila tidak ada profesionalitas dari aparatur pemerintah itu sendiri. Kewenangan yang besar yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan bermanfaat bagi masyarakat apabila diikuti oleh perbaikan kemampuan profesional dari aparatnya. Hal ini tentu sangat baik untuk menciptakan lingkungan kerja yang kondusif di dalam suatu organisasi yang dinamakan pemerintahan daerah. Apabila profesionalitas aparatur meningkat, maka akan sangat mungkin pemerintah selalu mampu untuk menjawab setiap masalah yang ada. Sehingga aparat akan dengan mudah mengembangkan potensi yang dimilikinya untuk menciptakan inovasi-inovasi di dalam pelayanan publik, yaitu bagaimana dapat menyampaikan pelayanan kepada masyarakat secara tepat serta cepat.

2. 4. Definisi Konseptual

Penelitian ini memanfaatkan suatu konsep kunci yaitu reformasi birokrasi. Dimana reformasi birokrasi disini diartikan sebagai suatu proses untuk merubah bentuk birokrasi yang lama dengan bentuk birokrasi yang baru sehingga aparatur mampu bekerja secara lebih profesional, efektif, dan akuntabel dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat salah satu tujuan utama daerah dalam kerangka desentralisasi adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, sudah selayaknya kemudian pemerintah daerah yang telah diberi kewenangan untuk mengatur serta mengurus manajemen daerahnya dituntut untuk dapat menerjemahkan keinginan warga masyarakatnya dalam bentuk pelayanan-pelayanan publik. Cita-cita reformasi birokrasi yang telah disebut di atas, bisa dilihat mulai dari bagaimana pemerintah daerah tersebut menerapkan sistem regulasi hingga menata serta merestrukturisasi aparturnya sesuai dengan kapasitas yang dimiliki sehingga nantinya sebagai pelayan masyarakat, aparatur daerah bisa bekerja secara profesional, efektif dan akuntabel. Kemudian, di bidang pelayanan publik, proses reformasi yang akan kita lihat bisa dibatasi pada proses pelayanan itu sendiri apakah pelayanan tersebut telah disampaikan secara cepat, tepat, murah dan memuaskan masyarakat sebagai konsumen atau tidak. Ketersediaan sarana dan prasarana publik juga bisa menjadi patokan dalam lingkup penelitian ini.

Dari uraian di atas, maka definisi konsep dalam penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut :

- Reformasi Birokrasi, yaitu suatu proses untuk merubah bentuk birokrasi yang lama dengan yang bentuk birokrasi yang baru sehingga aparatur mampu bekerja secara lebih profesional, efektif, dan akuntabel dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Reformasi Birokrasi di sini menyangkut prinsip-prinsip sebagai berikut :

- Keadilan : menilai sejauh mana pemerintah mampu pemeratakan akses pelayanan dan kualitas pelayanan publik yang sama kepada semua warga masyarakat.
- Efisiensi : dilihat dari bagaimana pemerintah dapat menekan biaya yang tidak perlu dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan serta dapat melakukan penyederhanaan lembaga pemerintahan.
- Responsivitas : yaitu bagaimana pemerintah mampu membuat kebijakan secara tepat dan cepat sesuai dengan kebutuhan yang diinginkan masyarakat.
- Kualitas pelayanan : dilihat dari sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada setiap warga masyarakat.
- Akuntabilitas : dimaknai sebagai kesesuaian antara kebijakan yang dibuat para penyelenggara negara (dalam hal ini adalah pemerintah kota) dan perilaku yang ditunjukkan mereka dengan nilai-nilai yang dikehendaki dan berlaku dalam masyarakat.

BAB III

METODE PENELITIAN

3. 1. Tipe dan Desain Penelitian

Tipe penelitian ini adalah **deskriptif kualitatif**. Dalam penelitian kualitatif yang terpenting adalah bagaimana menentukan informan kunci (*key informan*) yang sarat informasi sesuai dengan fokus penelitian (Tanjung, 2007:63). Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang sedikitpun belum diketahui. Metode ini dapat juga digunakan untuk mendapatkan wawasan tentang sesuatu yang baru sedikit diketahui, serta dapat membantu peneliti memberi rincian yang kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif (Strauss & Corbin, 2003 : 5). Format deskriptif kualitatif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, situasi atau berbagai fenomena realitas sosial yang ada di masyarakat yang menjadi objek penelitian dan berupaya menarik realitas itu ke permukaan sebagai suatu ciri, karakter, sifat, model, tanda atau gambaran tentang kondisi, situasi, ataupun fenomena tertentu. (Bungin, 2007:68).

3. 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Surakarta.

3. 3. Teknik Penentuan Informan Penelitian (Sampling)

Dalam penelitian ini penulis menggunakan **purposive sampling** dengan teknik **snowballing** dikarenakan penulis tidak sepenuhnya memahami tentang objek penelitian. Cara memperoleh informan dengan teknik ini yang pertama adalah menentukan *gatekeeper* yang paham tentang objek penelitian dan dapat membantu penulis selama penelitian ini sekaligus orang pertama yang diwawancarai, kemudian dapat menunjukkan informan lain yang lebih paham dan dapat diwawancarai untuk melengkapi informasi yang sudah didapat penulis.

Sebagaimana dalam penelitian kualitatif maka penulis menggunakan metode wawancara mendalam (*in depth interview*) dengan informan yang memiliki pengetahuan yang berkaitan dengan penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan cara terbuka dimana informan mengetahui kehadiran penulis sebagai peneliti yang melakukan wawancara di lokasi penelitian, dan dalam melakukan wawancara dengan para informan penulis menggunakan alat rekam sebagai alat bantu. Sementara itu yang menjadi informan atau objek penelitian dalam penelitian ini ada dua, yaitu :

- Para elite pemerintah daerah, yang terdiri dari kepala daerah (walikota) yaitu Ir. Joko Widodo, kepala dinas yang diwakili oleh Kepala KPPT Surakarta yaitu Drs. Totok Amanto, MM., Kepala Bapermas PP. PA, dan KB Kota Surakarta yaitu Drs. Widdi Srihanto, MM., dan Kasubbidang Sarana dan Prasarana Bapermas PP, PA, dan KB Kota Surakarta yaitu Drs. Sukendar Tri Cahya Kemat, MSi.

- Masyarakat, dimana masyarakat di sini adalah langsung sebagai penerima layanan dan yang akan menilai bagaimana kinerja pemerintah khususnya dalam bidang pelayanan publik. Informan ini diwakili oleh Arif (Wartawan Bisnis Indonesia) dan Budi Rahardjo (Pengusaha SPBU dan Bricket Batubara).

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan para informan sebagai data primer dan tulisan atau dokumen-dokumen yang mendukung pernyataan informan. Hal ini sebagaimana dinyatakan Lofland dan Lofland (Moleong 2000: 112) bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah *kata-kata dan tindakan*. Selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Adapun teknik-teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

- Wawancara terstruktur, yaitu wawancara dengan informan secara individual dengan tetap mengacu pada panduan wawancara yang disusun secara terbuka.
- Observasi (pemantauan) yaitu mengamati aktifitas, kejadian, dan interaksi kehidupan masyarakat.
- Kajian Dokumentasi, hal ini merupakan upaya untuk mendapatkan data sekunder yang berasal dari buku panduan organisasi atau program, laporan kegiatan, evaluasi program, maupun jenis dokumentasi lainnya.

3. 5. Teknik Analisis Data

Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui tahapan sebagai berikut: (1) Melakukan telaah data, yaitu berupa penyajian hasil data secara menyeluruh, baik dari hasil wawancara maupun dokumentasi, (2) Reduksi data, (3) Penyusunan ke dalam satuan-satuan, (4) Kategorisasi, (5) Pemeriksaan keabsahan data, yaitu upaya menentukan data yang masuk memenuhi syarat penelitian atau belum, sehingga kalau belum maka dapat disempurnakan, dan (6) analisa dan penafsiran data berdasar teori dan konsep yang digunakan.

BAB IV

GAMBARAN UMUM DAERAH

4.1. Geografis

Kota Surakarta yang sering disebut Kota Solo, secara astronomis terletak antara $110^{\circ}45'15''$ - $110^{\circ}45'35''$ Bujur Timur dan antara $7^{\circ}36'00''$ - $7^{\circ}56'00''$ Lintang Selatan, dengan luas daerah kurang lebih 4.404,0593 Ha. Secara geografis wilayah Kota Surakarta terletak pada cekungan di antara dua gunung berapi yaitu Lawu di sebelah timur dan gunung Merapi di sebelah barat sehingga topografinya relatif rendah dengan ketinggian 92 m di atas permukaan laut dan berada pada pertemuan sungai Pepe, Jenes dan Bengawan Solo. Wilayah Kota Surakarta mempunyai suhu udara rata-rata $21,9^{\circ}\text{C}$ - $32,5^{\circ}\text{C}$, dengan kelembaban udara 71% dan 135 hari hujan dengan curah hujan 2,231mm.

Batas wilayah administratif Kota Surakarta adalah : sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Boyolali, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan Karanganyar, sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan di sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Sukoharjo dan Karanganyar. Wilayah administrasi Kota Surakarta terdiri dari 5 wilayah kecamatan, yaitu Kecamatan Laweyan, Serengan, Pasar Kliwon, Jebres dan Banjarsari serta terdiri dari 51 kelurahan yang mencakup 595 RW, 2.669 RT dan 130.440 KK.

Kota Surakarta yang luas wilayah administratifnya hanya 4.404,06 ha, sebagian besar telah menjadi lahan permukiman/perumahan yaitu seluas 2.731,02 ha dan sisanya berturut-turut untuk jasa 427,13 ha, ekonomi industri dan perdagangan 388,90 ha, ruang terbuka 222,98 ha, pertanian (sawah/ladang) 234,59 ha dan lain-lain (prasarana lingkungan dan fasilitas umum) 399,44 ha.

Posisi Kota Surakarta juga berada pada jalur strategis lalu lintas ekonomi perdagangan maupun kepariwisataan di antara Yogyakarta – Solo – Semarang (Joglo Semar) – Surabaya – Bali.

4.2. Sumber Daya Alam

Wilayah Kota Surakarta merupakan urban area, sehingga potensi sumberdaya alam yang terkandung di dalamnya relatif terbatas. Lahan pertanian semakin lama semakin menyempit karena beralih fungsi menjadi permukiman, perdagangan maupun industri, sehingga berdampak pada semakin menurunnya peran dan kontribusi sektor pertanian dalam mendukung produksi daerah, bahkan untuk kepentingan penyediaan hasil bumi berupa tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan peternakan. Kota Surakarta mengandalkan dari daerah sekitarnya. Demikian pula bahan tambang, hampir tidak ada kecuali air bawah tanah dan bahan galian C ini meskipun relatif kecil. Namun demikian potensi air bawah tanah dan bahan galian C yang meskipun kecil dalam era otonomi daerah menjadi penting karena menjadi salah satu sumber pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi, setelah urusan tersebut diserahkan Pemerintah Propinsi ke Kabupaten/Kota.

4.3. Sumber Daya Manusia

4.3.1. Kependudukan

Kualitas pembangunan dan keberlangsungan otonomi daerah sangat ditentukan oleh faktor sumber daya manusia (SDM) potensial dan dinamis yang mampu mengolah sumber daya alam dan sumber daya buatan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan hasil Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2007, jumlah penduduk Kota Surakarta mencapai 515.372 jiwa dengan rasio jenis kelamin sebesar 91,42, yang artinya bahwa pada setiap 100 penduduk perempuan terdapat sebanyak 92 penduduk laki-laki. Tingkat kepadatan penduduk Kota Surakarta pada tahun 2007 mencapai 12.827 jiwa/km². Tahun 2007 tingkat kepadatan penduduk tertinggi terdapat di Kecamatan Serengan yang mencapai angka 19.884, kemudian disusul Kecamatan Pasar Kliwon dengan angka 18.155, Kecamatan Laweyan 12.667, Kecamatan Jebres 11.390, dan yang terakhir Kecamatan Banjarsari 10.888. Dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi ini akan berdampak pada masalah-masalah sosial seperti perumahan, kesehatan dan juga tingkat kriminalitas.

Jumlah penduduk yang bekerja di Kota Surakarta pada tahun 2007 mencapai 261.143, atau sebesar 50,67% dari seluruh penduduk Kota Surakarta. Penduduk wanita yang bekerja mencapai angka sebesar 42,81% dari penduduk yang bekerja. Ini menunjukkan bahwa peran perempuan di Kota Surakarta cukup tinggi dalam peningkatan kesejahteraan keluarga.

Tabel 4.1**Luas Wilayah, Jumlah Penduduk, Rasio Jenis Kelamin dan Tingkat Kepadatan
Tiap Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2007**

| Kecamatan | Luas wilayah (km ²) | Jumlah penduduk | | | Rasio jenis kelamin | Tingkat kepadatan |
|--------------|---------------------------------|-----------------|-----------|---------|---------------------|-------------------|
| | | Laki-laki | perempuan | jumlah | | |
| Laweyan | 8,64 | 53.902 | 55.545 | 109.447 | 97,04 | 12.667 |
| Serengan | 3,19 | 31.169 | 32.260 | 63.429 | 96,62 | 19.884 |
| Pasar Kliwon | 4,82 | 42.896 | 44.612 | 87.508 | 96,15 | 18.155 |
| Jebres | 12,58 | 70.659 | 72.630 | 143.289 | 97,29 | 11.390 |
| Banjarsari | 14,81 | 79.809 | 81.438 | 161.247 | 98,00 | 10.888 |

Sumber: Monografi Kelurahan Kota Surakarta

4.3.2. Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu sarana dalam meningkatkan sumber daya manusia. Ketersediaan fasilitas pendidikan baik sarana dan prasarana akan sangat menunjang dalam meningkatkan pendidikan. Menurut hasil SUSENAS 2007 ada sebanyak 3,7% penduduk usia 7-15 tahun yang putus sekolah. Sementara itu, yang belum pernah sekolah mencapai 0,53% dari jumlah penduduk usia 7-15 tahun.

Tabel 4.2**Tingkat Kelulusan Pendidikan Kota Surakarta**

| Tahun | SD | SLTP | SMU | SMK |
|-----------|--------|--------|-------|-------|
| 2007 | 6.567 | 11.023 | 7.774 | 7.444 |
| 2005/2006 | 10.140 | 9.347 | 6.583 | 6.590 |
| 2004/2005 | 10.394 | 9.694 | 2.538 | 6.574 |

Sumber: Bappeda Kota Surakarta 2007

Kalau dilihat dari tingkat pendidikan penduduknya, pada tahun 2007 sebanyak 6.567 orang lulus SD. Jumlah ini lebih sedikit dibandingkan kelulusan pada tahun 2004/2005 sebanyak 10.394 orang dan tahun 2005/2006 sebanyak 10.140 orang. Untuk tingkat SLTP, tahun 2007 sebanyak 11.023 orang lulus. Jumlah ini meningkat dari tahun 2004/2005 sebanyak 9.694 orang dan tahun 2005/2006 sebanyak 9.347 orang. Sementara itu untuk tingkat SMA, tahun 2007 sebanyak 7.774 orang lulus. Jumlah yang juga meningkat dibandingkan tahun 2004/2005 sebanyak 2.538 orang dan tahun 2005/2006 sebanyak 6.583 orang. Untuk tingkat SMK, tahun 2007 sebanyak 7.444 orang lulus. Jumlah yang juga meningkat apabila dibandingkan tahun sebelumnya yaitu tahun 2004/2005 sebanyak 6.574 orang dan tahun 2005/2006 sebanyak 6.590 orang.

4.3.3. Kesehatan

Jumlah sarana kesehatan di Kota Surakarta pada tahun 2007 tidak mengalami banyak perubahan, hanya ada sedikit peningkatan terhadap jumlah tenaga kesehatan dari tahun sebelumnya seperti: dokter, dokter gigi, dan tenaga kesehatan lainnya. Pada tahun 2006, jumlah dokter spesialis sebanyak 190 orang; dokter umum sebanyak 138 orang; dokter gigi sebanyak 43 orang; perawat sebanyak 1.593 orang; bidan sebanyak 216 orang; tenaga farmasi sebanyak 191 orang; sanitarian sebanyak 30 orang; kesehatan masyarakat sebanyak 34 orang; tenaga gizi sebanyak 23 orang; dan tenaga keteknisan lainnya sebanyak 108 orang. Sementara itu komposisi jumlah tenaga kesehatan Kota Surakarta tahun 2007 bisa dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.3**Banyaknya Tenaga Kesehatan Kota Surakarta Tahun 2007**

| No. | Jenis Tenaga Kesehatan | Unit Kerja Negeri | Unit Kerja Swasta |
|-----|-------------------------|-------------------|-------------------|
| 1. | Dokter Umum | 63 | 187 |
| 2. | Dokter Spesialis | 150 | 145 |
| 3. | Dokter Gigi | 34 | 23 |
| 4. | Perawat | 723 | 1248 |
| 5. | Bidan | 160 | 116 |
| 6. | Tenaga Farmasi | 121 | 224 |
| 7. | Tenaga Sanitarian | 39 | 2 |
| 8. | Kesehatan Masyarakat | 16 | 29 |
| 9. | Tenaga Gizi | 41 | 24 |
| 10. | Tenaga Keteknisan Medik | 101 | 201 |

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Surakarta, 2007

Untuk mendukung kegiatan di bidang kesehatan Kota Surakarta, terutama untuk program-program khusus kesehatan yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin dan kurang mampu lainnya pemerintah daerah pada tahun 2007 mengalokasikan dana sebanyak 32.005.953.950 Rupiah dari dana APBD Kota. Jumlah ini meningkat dari tahun sebelumnya yaitu sebanyak 29.957.109.000 Rupiah. Dana penunjang kegiatan kesehatan ini tidak saja berasal dari APBD Kota, tetapi juga berasal dari APBD Propinsi dan APBN sebanyak masing-masing 48.539.000 rupiah dan 4.922.359.225 Rupiah. Jumlah dana ini juga terbilang meningkat dari tahun sebelumnya sebanyak 2.067.111.360 Rupiah dari APBN dan relatif menurun dibanding dari APBD Propinsi sebanyak 428.029.500 Rupiah.

4.3.4. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) Surakarta mengalami peningkatan setiap tahunnya. Untuk tahun 2008 jika dibandingkan dengan beberapa kota dan kabupaten di seluruh Jawa Tengah, Surakarta tercatat memiliki IPM cukup tinggi. Misalnya saja, jika dibandingkan dengan 5 Kota lain di Provinsi Jawa Tengah seperti Kota Magelang, Kota Salatiga, Kota Semarang, Kota Pekalongan, dan Kota Tegal, IPM Surakarta adalah yang tertinggi. IPM ini didasarkan pada Angka Harapan Hidup, Angka Melek Huruf, Rata-rata Lama Sekolah dan Pengeluaran Riil Perkapita yang disesuaikan.

Tabel 4.4
Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Menurut Kota di Jawa Tengah
Tahun 2008

| No | Kota | Angka Harapan Hidup | Angka Melek Huruf | Rata-rata Lama Sekolah | Pengeluaran Riil Perkapita Disesuaikan | IPM |
|----|---------------|---------------------|-------------------|------------------------|--|-------------|
| 1. | Kota Magelang | 70,1 | 97,2 | 10,0 | 645,9 | 76,1 |
| 2. | Surakarta | 72,0 | 96,7 | 10,1 | 646,4 | 77,2 |
| 3. | Salatiga | 70,8 | 96,5 | 9,5 | 644,0 | 75,8 |
| 4. | Semarang | 72,0 | 95,9 | 9,8 | 643,6 | 76,5 |
| 5. | Pekalongan | 70,0 | 95,4 | 8,5 | 632,4 | 73,5 |
| 6. | Tegal | 68,4 | 94,9 | 8,1 | 646,3 | 73,2 |
| | Jateng | 71,1 | 89,2 | 6,9 | 633,6 | 71,6 |

Sumber: Jawa Tengah Dalam Angka 2009, BPS Provinsi Jawa Tengah

4.3.5. Budaya

Sebagai kota tua bekas ibukota kerajaan Surakarta Hadiningrat, Kota Solo kaya akan peninggalan budaya yang adiluhung baik yang berwujud artefak seperti bangunan cagar budaya, sosiofak seperti tradisi Sekaten dan Kirab Pusaka Kraton setiap 1 Syura maupun metafak seperti laku spiritual berjaga malam ("lek-lekan") dan tradisi upacara daur hidup. Bahkan untuk beberapa unsur budaya tertentu seperti Bahasa Jawa telah memperkaya khasanah Bahasa Indonesia, dan seni tari serta seni *ngadisalira* juga telah diapresiasi oleh masyarakat Indonesia secara luas sehingga telah memberi andil besar dalam pembentukan jati diri bangsa.

4.4. Perekonomian

4.4.1. Kerjasama Ekonomi Antar Daerah

Kota Surakarta yang miskin sumber daya alam, kondisi sosial ekonominya banyak ditentukan oleh kegiatan sektor sekunder dan sektor tersier. Kinerja dari kedua sektor ini juga sangat tergantung pada masukan produk sektor primer, dari luar wilayah sekitar, khususnya dari 6 kabupaten se-SUBOSUKAWONOSRATEN (Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Klaten). Akan tetapi karena Surakarta memiliki ciri ekonomi kekotaan dengan dominasi fungsi pelayanan jasa, perdagangan, pendidikan, kesehatan dan hiburan, maka wilayah-wilayah di sekitarnya itupun dalam menjalankan roda-roda ekonominya juga lebih banyak tergantung pada jasa pelayanan ekonomi Kota Surakarta. Dengan demikian

untuk pengembangan perekonomian Kota Surakarta memerlukan kerjasama secara sinergis dengan wilayah sekitarnya.

4.4.2. Pertumbuhan Ekonomi

Sejak terjadinya krisis ekonomi tahun 1997-1998 kondisi ekonomi Kota Surakarta berangsur-angsur meningkat meskipun belum sebaik pada saat sebelum krisis. Hal ini ditandai dengan dengan laju pertumbuhan PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) tahun 1999 sebesar 1,44% dari tahun sebelumnya sebesar -13,93% kemudian pada tahun 2000 melonjak menjadi 4,15% dan sedikit melambat pada tahun 2001 sebesar 3,93%. Peningkatan pertumbuhan secara signifikan kembali terjadi pada tahun 2002 dan 2003, masing masing mencapai 5,32% dan 6,46%.

Apabila dilihat dari kontribusi sektoral terhadap PDRB total, ternyata pertumbuhan ekonomi kota Surakarta selama lima tahun (1999-2003) didominasi oleh sektor industri, perdagangan dan jasa. Sektor industri memberi kontribusi sebesar 29,14 % menurut harga berlaku dan 24,94% menurut harga konstan. Sektor Perdagangan, Hotel dan Rumah makan memberi kontribusi sebesar 23,07% menurut harga berlaku atau 22,14% menurut harga konstan, disusul kemudian sektor jasa-jasa dengan kontribusi sebesar 11,83% menurut harga berlaku atau 14,97% menurut harga konstan.

Sementara itu, PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) Kota Surakarta pada 4 tahun berikutnya yaitu tahun 2007, atas dasar harga berlaku sebesar 6.909.094,57 juta rupiah dan atas dasar harga konstan 2000 sebesar 4.304.287,37 juta rupiah.

Sehingga pada tahun 2007 besaran PDRB Kota Surakarta atas dasar harga berlaku menjadi 2,07 kali dari tahun 2000 dan PDRB atas dasar harga konstan menjadi 1,36 kali. Pada tahun 2007 sektor Perdagangan, Hotel dan restoran merupakan sektor yang menjadi andalan terbesar di Kota Surakarta. Hal ini ditandai dengan sumbangannya terhadap total PDRB Kota Surakarta yaitu berkisar di atas kontribusi terbesar dibanding dengan sektor lain. Sumbangan berikutnya adalah sektor Industri Pengolahan dan sektor Bangunan masing-masing sebesar 24,34% dan 12,28%. Sementara itu Pertanian dan Penggalian merupakan sektor yang memberikan sumbangan terkecil yaitu 0,06% dan 0,04%.

Dengan kata lain, perekonomian Kota Surakarta menunjukkan kinerja yang membaik dari tahun ke tahun dengan rata-rata pertumbuhan dari tahun 2000-2005 sebesar 5,05 (atas dasar harga konstan tahun 2000). Pertumbuhan ekonomi ini menjadi 5,54% pada tahun 2006 dan naik sebesar 0,41% pada tahun 2007, menjadi 5,93%. Kemajuan perekonomian ini juga didukung dengan terkendalinya perkembangan harga (inflasi), dimana mulai tahun 2000 sampai dengan tahun 2004 rata-rata perkembangan inflasi adalah 7,80% per tahun dengan tingkat investasi tumbuh rata-rata 18%, pebisnis dan investor lokal / asing banyak melakukan kunjungan rata-rata 10 / 20 kali / orang / tahun. Pendapatan asli daerah (PAD) selama lima tahun terakhir meningkat tajam sampai dua kali lipat.

Tabel 4.5
Pertumbuhan PAD Kota Surakarta

| No | Tahun | Pendapatan Asli Daerah |
|-----------|--------------|-------------------------------|
| 1. | 2004 | 59,78 Milliar |
| 2. | 2005 | 66,08 Milliar |
| 3. | 2006 | 78,63 Milliar |
| 4. | 2007 | 88,00 Milliar |
| 5. | 2008 | 100,08 Milliar |

Sumber: Monografi Kota Surakarta

4.4.3. Pertumbuhan Investasi

Nilai investasi untuk sektor Industri pada tahun 2002 sebesar Rp 170.955.360.000 atau meningkat sebesar 0,65 % dari nilai investasi tahun 2001 sebesar Rp 168.431.660.000,-. Sementara investasi sektor Perdagangan tahun 2002 senilai Rp 340.248.590.000,- atau meningkat 83,4 dari tahun 2001 sebesar Rp 185.476.350.000. Nilai investasi sektor Industri pada tahun 2004 sebesar Rp 287.728.810.000,- atau meningkat sebesar 66,80% dari nilai investasi tahun 2003 sebesar Rp 172.501.160.000,-. Dari data investasi selama empat tahun terakhir, menggambarkan trend pertumbuhan investasi utama yaitu sektor industri dan perdagangan di Kota Surakarta sangat baik yakni rata-rata meningkat 50,28% pertahun.

4.4.4. Pendapatan Perkapita

Pendapatan perkapita Kota Surakarta selama lima tahun (1999-2003) terus mengalami trend peningkatan yang cukup signifikan yaitu rata-rata 16,06% pertahun. Peningkatan tertinggi terjadi pada tahun 2000 sebesar 29,14% dengan nilai Rp 5.275.368,89 dari sebelumnya sebesar Rp 4.084.713,65 pada tahun 1999. Pada tahun 2001 meningkat 12,30% menjadi Rp 5.924.319,52 dan pada tahun 2002 meningkat lagi sebesar 11,79% menjadi sebesar Rp 6.623.377,25; sedangkan pada tahun 2003 meskipun peningkatannya sedikit menurun, namun masih mencapai 11,04% atau sebesar Rp 7.354.989,22. Pendapatan perkapita Kota Surakarta terlihat mulai meningkat pada tahun 2005, yaitu mencapai angka 10,5 Juta Rupiah, kemudian tahun 2006 kenaikan juga semakin signifikan mencapai angka 12,1 Juta Rupiah. Dan terakhir, tahun 2007 meningkat hingga 13,4 Juta Rupiah.

4.5. Infrastruktur

Sebagian besar lahan (\pm 91%) sudah merupakan kawasan terbangun (*built area*). Pertumbuhan perkotaan di Kota Surakarta lebih menonjol di bagian wilayah selatan Kali Anyar dibanding bagian wilayah utara Kali Anyar. Pesatnya pertumbuhan di kedua bagian wilayah kota tersebut belum sepenuhnya diikuti dengan penyediaan infrastruktur kota secara memadai, terutama di bagian wilayah utara Kali Anyar, karena keterbatasan anggaran pembangunan.

Ketidakseimbangan pertumbuhan antara kedua bagian wilayah utara dan selatan Kali Anyar tersebut tentu harus segera disikapi agar terjamin azas pemerataan

pembangunan dan pemerataan pertumbuhan simpul-simpul ekonomi perkotaan di bagian wilayah utara. Untuk itu perlu prioritas peninjauan kebijakan tata ruang dan pengadaan dan pengembangan infrastruktur wilayah utara sebagai daya tarik bagi investor agar mutu berinvestasi ke bagian wilayah utara Kali Anyar.

4.6. Pemerintahan Umum

4.6.1. Pelayanan Masyarakat

Tugas utama Pemerintah Kota adalah memberikan pelayanan masyarakat sebaik-baiknya untuk memenuhi hak-hak dasarnya sebagai warga kota. Kondisi pelayanan masyarakat pada beberapa tahun terakhir diakui memuaskan masyarakat, khususnya pelayanan perijinan, baru selesai 3-6 bulan, sedangkan untuk pelayanan permintaan KTP masih sekitar 1 bulan. Untuk menarik investor ke Kota Surakarta maka sejak September 2005 telah mulai dilakukan debirokratisasi dan deregulasi pelayanan perijinan *one day services*, bahkan untuk pelayanan KTP sudah bisa dilayani satu jam jadi.

4.6.2. Keamanan dan Ketertiban

Aspek keamanan dan ketertiban suatu daerah merupakan prasyarat dan prakondisi bagi kegiatan pembangunan aspek lain, apalagi bagi calon investor. Selama 4 tahun terakhir, keamanan dan ketertiban umum di Kota Surakarta sangat kondusif dan terkendali. Selama itu pula tidak terjadi peristiwa kriminal yang berdampak terjadinya gangguan terhadap kenyamanan hidup di Kota Surakarta. Hal

itu dibuktikan antara lain kondusifnya situasi setiap menjelang dan pasca lebaran, natal dan tahun baru, berlangsung khitmad, aman dan tertib. Demikian pula mengenai kehidupan demokrasi, masyarakat sudah dewasa dalam menyampaikan aspirasinya, tidak lagi secara anarkhis seperti ketika dimulainya era reformasi pada tahun 1998.

4.7. Visi, Misi, Strategi dan Arah Kebijakan Umum Pemerintah Kota Surakarta

4.7.1. Visi dan Misi

Visi, berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dalam Pasal 1, angka 12, adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir perencanaan. Secara jangka panjang, visi Kota Surakarta telah dinyatakan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Visi Misi Kota Surakarta. Rumusan visi Kota Surakarta dalam dokumen Visi Misi Kota Surakarta tersebut adalah: "Terwujudnya Kota Solo sebagai Kota Budaya yang bertumpu pada potensi Perdagangan, Jasa, Pendidikan, Pariwisata dan Olah Raga". Maksud Kota Solo sebagai Kota Budaya dalam dokumen visi misi Kota Surakarta itu adalah kota yang pengembangannya berwawasan budaya dalam arti luas, yang seluruh komponen masyarakatnya dalam setiap kegiatannya menjunjung tinggi nilai-nilai luhur, berkepribadian demokratis-rasional, berkeadilan sosial, menjamin Hak Asasi Manusia (HAM) dan menegakkan supremasi hukum dalam tatanan masyarakat yang berketuhanan Yang Maha Esa.

Visi jangka panjang Kota Surakarta dimaksud kemudian dioperasionalkan ke dalam visi jangka menengah Walikota Surakarta terpilih dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surakarta ini. Hal itu sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 di atas, khususnya dalam Pasal 5, ayat (2), yang menyatakan bahwa : "RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi Pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencanarencana kerja dengan kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif".

Dengan demikian visi jangka menengah dalam dokumen RPJM Daerah Kota Surakarta merupakan penjabaran secara operasional visi Kota Surakarta dalam jangka panjang sebagaimana termaktub dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Visi Misi Kota Surakarta tersebut. Adapun visi jangka menengah Kota Surakarta atau visi Walikota Surakarta dalam dokumen ini adalah : "Berseri Tanpa Korupsi".

Misi, menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam Pasal 1, angka 13, adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan Visi. Dengan kata lain, Misi adalah rumusan mengenai apa-apa yang diyakini dapat dilakukan. Rumusan misi sebagai penjabaran Visi yang tercantum

dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2001, tanggal 13 Desember 2001 tentang Visi dan Misi Kota Surakarta adalah sebagai berikut:

1. Revitalisasi kemitraan dan partisipasi seluruh komponen masyarakat dalam semua bidang pembangunan, serta perekatan kehidupan bermasyarakat dengan komitmen cinta kota yang berlandaskan pada nilai-nilai "Solo Kota Budaya".
2. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dalam pengusahaan dan pendayagunaan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni, guna mewujudkan inovasi dan integrasi masyarakat madani yang berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Mengembangkan seluruh kekuatan ekonomi Daerah, sebagai pemacu tumbuh dan berkembangnya ekonomi rakyat yang berdaya saing tinggi, serta mendayagunakan potensi pariwisata dan teknologi terapan yang akrab lingkungan.
4. Membudayakan peran dan fungsi hukum, pelaksanaan Hak Asasi Manusia dan demokratisasi bagi seluruh elemen masyarakat, utamanya para penyelenggara pemerintahan.

Sedangkan rumusan misi dalam rancangan dokumen RPJMD Kota Surakarta Tahun 2005 - 2010 ini sebagai penjabaran atas visi "Berseri Tanpa Korupsi" adalah :

1. Mewujudkan iklim kehidupan kota yang kondusif, aman dan damai,
2. Mewujudkan pembangunan kota yang adil dan demokratis
3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat kota,

4. Meningkatkan eksistensi kota dan dalam tata pergaulan regional, nasional maupun internasional.

4.7.2. Strategi Pembangunan Kota

Berdasarkan permasalahan, tantangan serta keterbatasan yang dihadapi oleh Pemerintah kota Surakarta serta upaya untuk menyerahkan pembangunan kota pada suatu tujuan yang lebih realistis, dalam mewujudkan visi dan misi pembangunan selama periode lima tahun ke depan, dalam konteks Pembangunan Surakarta sebagai Kota Budaya, maka dirumuskan dua strategi pokok sebagai berikut :

1. Strategi Reaktualisasi Tata Kehidupan masyarakat kota yang berbudaya.
2. Strategi Optimalisasi potensi dalam mewujudkan pembangunan Surakarta Kota Budaya.

4.7.3. Arah Kebijakan Umum Pembangunan

Sesuai Visi, Misi dan strategi pembangunan kota, maka kebijakan umum pembangunan dirumuskan ke dalam Agenda-Agenda Pembangunan Kota Tahun 2005 – 2010 sebagai berikut :

1. Agenda Mewujudkan iklim kehidupan kota yang kondusif, Aman dan Damai
2. Agenda Mewujudkan Pembangunan Kota yang adil dan demokratis
3. Agenda Meningkatkan Kesejahteraan masyarakat kota Surakarta
4. Agenda Meningkatkan Eksistensi Kota dalam tata pergaulan regional, Nasional maupun Internasional

Gambaran umum daerah yang dijelaskan pada bab ini dimaksudkan penulis untuk memberikan informasi tambahan kepada penulis dalam melakukan penelitian. Seperti misalnya jumlah penduduk bisa membantu penulis menghitung dan memperkirakan berapa anggaran yang dibutuhkan Pemkot dalam merealisasikan program-program daerah seperti misalnya Sekolah Plus dan PKMS (Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta) yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Sementara itu gambaran tentang visi dan misi Pemkot juga membantu penulis untuk memahami arah kebijakan Pemerintah Surakarta dalam program kerjanya. Visi dan misi ini juga bisa dijadikan acuan dan penilaian apakah program-program daerah yang digagas sesuai dengan yang direncanakan atau tidak.

BAB V

PROGRAM-PROGRAM INOVASI PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH KOTA SURAKARTA

Salah satu filosofi dari otonomi daerah sebenarnya adalah semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karenanya untuk dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat selanjutnya perlu diketahui terlebih dahulu persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Ketika persoalan-persoalan dalam masyarakat sudah dapat diinventarisir dan dilakukan analisis maka strategi-strategi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut akan semakin jelas dan konkret dampaknya bagi masyarakat. Pelayanan merupakan usaha apa saja yang mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*). Selain itu, membangun kesan yang dapat memberikan citra positif di mata pelanggan karena jasa pelayanan yang diberikan dengan biaya yang terkendali / terjangkau bagi pelanggan akan membuat pelanggan terdorong / termotivasi untuk bekerja sama dan berperan aktif dalam pelaksanaan pelayanan yang prima.

Dalam rangka mewujudkan sasaran atau tujuan yang diinginkan diperlukan upaya pembinaan aparatur pemerintah daerah, sehingga dapat bekerja secara profesional dan manajemen pelayanan umum (*public service*) dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel. Pemerintah Kota Surakarta di sini mengedepankan peningkatan kemampuan untuk membangun, meningkatkan dan mendayagunakan kelembagaan daerah yang kondusif, sehingga dapat mendesain

standar pelayanan publik yang mudah, murah dan cepat. Adopsi nilai-nilai *reinventing government* dalam Pemerintahan Surakarta adalah sebuah cara yang dilakukan untuk menggambarkan bagaimana proses reformasi itu terjadi yang terlihat dari program-program pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Ukuran paling nyata keberhasilan otonomi daerah dalam kerangka kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan adalah inovasi. Meski diselenggarakan secara serentak, otonomi daerah tidak beroperasi dalam kondisi awal, beban penyelenggaraan dan kemampuan memproduksi hasil yang sama bagi pemerintahan daerahnya. Beberapa daerah, misalnya, dianugerahi kombinasi alamiah menguntungkan. Namun, beberapa daerah selain berada dalam tingkat kesiapan yang rendah, mereka harus dihadapkan pada tingkat ketersediaan modalitas yang juga minim sementara tantangan dan permasalahan yang dihadapi demikian rumit.

Inovasi adalah syarat yang diperlukan pemerintah yang berorientasi kepada hasil dan kinerja (*goal oriented*). Menilai kemajuan otonomi dalam ukuran inovasi berarti menilai seberapa jauh kebebasan yang dimiliki daerah mampu mendorong munculnya program, kebijakan serta gagasan lokal yang cerdas, khas dan *genuine* dalam mensiasati setiap bentuk keterbatasan atau mengoptimalkan setiap bentuk keunggulan daerah yang dimiliki. Dalam konteks ini, inovasi menemukan arti penting. Inovasi bukan saja nama lain dari kearifan dan kejeniusan lokal yang terlembaga. Dalam setiap inovasi, terpendam senantiasa kreativitas. Jika terobosan mencerminkan kemajuan, kreativitas mencerminkan kebebasan. Inovasi tidak sekedar inisiatif, inovasi adalah sebuah terobosan. Jika inisiatif menggambarkan suatu

prakarsa awal yang jeli, terobosan menggambarkan paduan kreativitas dan kecerdasan untuk keluar dari kebuntuan. Entah itu kebuntuan karena keterbatasan sarana atau kebuntuan karena kecenderungan mengupayakan segala sesuatu secara biasa-biasa saja. Pada gilirannya, betapa pun bagus sebuah inovasi, ia tidak akan berguna jika tidak bermakna strategis, berpotensi produktif serta memberi efek sinambung.

Dari hasil kajian di lapangan, terdapat sejumlah temuan terkait dengan adanya program-program daerah yang dianggap sebagai bentuk dari inovasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surakarta³. Program-program tersebut adalah program-program yang didesain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Kota Surakarta, khususnya di bidang pelayanan umum. Seperti yang diketahui, pelayanan umum adalah pelayanan yang diberikan baik jasa maupun non jasa dan atau pelayanan administrasi. Oleh karena itu, pelayanan yang dimaksudkan di sini adalah pelayanan jasa yaitu pelayanan di bidang administrasi (perijinan) melalui sistem *one stop service* (OSS), pelayanan kesehatan yaitu program PKMS (Program Kesehatan Masyarakat Surakarta), serta pelayanan yang dikategorikan sebagai pelayanan non

³ Inovasi administrasi mencakup struktur, praktek dan kapasitas organisasi untuk memobilisasi dan memanfaatkan sumberdaya semaksimal mungkin demi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (Zegans, 1997). Rogers (1998) berpendapat bahwa inovasi berbeda dengan penemuan (invention). Inovasi merupakan sesuatu yang baru dari perspektif individu. Sehingga walaupun suatu produk sebetulnya tidak baru namun baru diketahui keberadaannya oleh seorang individu/organisasi, maka produk tersebut bisa dikatakan sebagai inovasi. Dengan demikian pemerintah daerah tidak harus menjadi penemu (inventor) untuk menjadi inovatif. Suatu inovasi dapat melibatkan elemen baru, atau suatu kombinasi dari elemen yang sudah ada atau suatu perubahan yang signifikan dari cara penanganan yang biasa dilakukan. Inovasi dalam pemerintahan juga dapat didefinisikan sebagai pengembangan suatu desain kebijakan baru dan prosedur standard operasi yang baru untuk memecahkan masalah publik

jasa yaitu pelayanan yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat, yaitu melalui program rumah tidak layak huni (RTLH).

Ketiga bidang tersebut dianggap program yang menonjol di Kota Surakarta dan dapat dilihat secara langsung nilai-nilai perubahannya dimana pelayanan seharusnya diberikan secara adil, transparan, merata, akuntabel, dan partisipatif sesuai dengan prinsip *good local governance*.

5.1. Inovasi Pelayanan Perijinan (OSS) Kota Surakarta

Kondisi masyarakat yang mengalami perkembangan dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, mengakibatkan masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya. Kenyataan yang ada mengisyaratkan hal yang kurang melegakan, hal tersebut terkait dengan kepuasan masyarakat yang belum terpenuhi dengan kata lain pelayanan yang diberikan selama ini masih belum memenuhi harapan pelanggan atau masyarakat, bahkan seringkali terjadi *mal-pelayanan*, dimana masih banyak dirasakan kelemahan-kelemahan yang dampaknya sering merugikan masyarakat.

Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna pelayanan. Sebagai salah satu wujud dari implementasi kebijakan otonomi daerah maka *indeks kepuasan pelayanan publik* merupakan salah satu strategi untuk

mengatasi adanya mal-administrasi dalam usaha meningkatkan kinerja aparatur publik, untuk itu maka diperlukan perhatian khusus dan mendalam terhadap pelayanan yang diberikan, apakah pemerintah daerah telah memberikan kepuasan pelanggan atau penerima layanan atau sebaliknya. Kepuasan pelanggan akan dapat mendukung tercapainya indikator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah begitu pula sebaliknya. Peranan pelayanan sangat penting artinya di dalam penyelenggaraan pemerintahan terlebih pada pelaksanaan otonomi daerah karena dengan kebijakan otonomi daerah, maka daerah harus mampu mengelola daerahnya secara mandiri.

Selain itu dalam era globalisasi yang ditandai dengan ketatnya persaingan di segala bidang, maka organisasi publik akan dapat bertahan dan berkembang bila mengetahui apa yang terbaik bagi pelanggannya. Seperti pendapat (Thoha, 1998) yang mengatakan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis serta dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis dan efisien sehingga tercapai apa yang dinamakan "*good local governance*" dan terhindar dari *mal-administrasi*.

Di Kota Surakarta, ada program pelayanan satu pintu yang dinilai melakukan terobosan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Karena Kota Surakarta adalah kota yang mengandalkan potensi jasa, maka sudah selayaknya Surakarta

mengutamakan keramahan dalam berinvestasi. Salah satunya adalah dengan cara pemberian kemudahan dalam pengurusan perijinan. Hal ini tentu diharapkan sebagai kunci berkembangnya iklim investasi yang sehat di Kota Surakarta.

Dalam rangka peningkatan mutu pelayanan kepada masyarakat maka pelayanan perijinan yang semula bernama Unit Pelayanan Terpadu (UPT) satu atap, sejak tahun 2005 berubah menjadi Unit Pelayanan Terpadu satu pintu (*one stop service*) melakukan reformasi dalam tubuh manajemennya. Hal ini dimaksudkan untuk merubah budaya di dalam tubuh birokrasi pemerintah dengan mengembalikan birokrasi ke posisi yang sebenarnya, yaitu sebagai pelayan rakyat. Hal ini sesuai dengan visi KPPT⁴ yang dipercaya sebagai lembaga yang menjunjung kesederhanaan, transparansi, ketepatan waktu dan kualitas dalam pelayanan publik, dan misi KPPT untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan, meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik, serta meningkatkan citra aparatur negara menjadi semakin positif.

Visi dan misi tersebut akan terwujud apabila fungsi pelayanan diberikan dengan mengedepankan nilai-nilai kesederhanaan, transparansi, ketepatan waktu dan kualitas pelayanan yang diberikan kepada pengguna layanan, dalam hal ini adalah masyarakat. Kesederhanaan dapat dilihat dari prosedur pelayanan perijinan yang tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan, persyaratan

⁴ Pada Januari 2009 UPT berubah nama menjadi Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT), yang tanggung jawabnya dipegang oleh seorang kepala kantor. Sebelumnya tanggung jawab UPT dipegang oleh seorang koordinator.

permohonan pelayanan/ijin yang juga mudah dipenuhi. Transparansi dilihat dari bagaimana para pegawai mampu memberikan penjelasan sejujur-jujurnya, apa adanya sesuai peraturan, dan mengumumkan/sosialisasi standar pelayanan seluas-luasnya kepada publik. Kemudian ketepatan waktu sebagai hal paling penting bagi pengguna layanan juga harus dapat dipenuhi sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Semua itu tentu akan menggambarkan kualitas pelayanan yang baik sehingga akan mencapai kepuasan masyarakat, dimana produk pelayanan dapat diterima sesuai dengan harapan penerima pelayanan, dan munculnya kompetisi perilaku yang positif dari aparat pemberi layanan.

Pelayanan masyarakat bisa dikatakan baik (*profesional*) bila masyarakat dapat dengan mudah mendapatkan pelayanan dan dengan prosedur yang tidak panjang, biaya murah, waktu cepat dan hampir tidak ada keluhan yang diberikan kepadanya. Kondisi tersebut dapat terwujud bilamana organisasi publik didukung oleh sumber daya manusia yang mumpuni baik dari kualitas maupun kuantitas, disamping juga adanya sumber daya peralatan dan sumber daya keuangan yang memadai.

Untuk mendapatkan gambaran proses reformasi birokrasi di bidang pelayanan perijinan ini, penulis menjelaskan secara rinci perubahan paradigma pelayanan publik yang dilihat dengan menggunakan indikator sebagai berikut:

1. Sistem pelayanan
2. Durasi Waktu
3. Kewenangan
4. Tata Laksana

5. Jumlah Pemohon Ijin

Indikator-indikator tersebut dimaksudkan penulis untuk memudahkan dalam melihat perubahan atau perbedaan sistem pelayanan perijinan yang lama dengan yang baru.

Sistem Pelayanan Perijinan

Di Indonesia berbagai konsep pelayanan publik pernah diperkenalkan. Misalnya dalam SK Menpan No 81/1993 dijelaskan mengenai beberapa sistem atau pola pelayanan, sebagai berikut:

1. Pola pelayanan fungsional, yaitu pola pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenangnya. Misalnya, apabila ada pemohon ingin mencari Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), maka ia akan berhubungan dengan Dinas Tata Ruang Kota (DTRK), untuk pengurusan Surat Ijin Usaha dan Perdagangan (SIUP), maka ke Dinas Industri dan Perdagangan, untuk pengurusan ijin gangguan (HO) maka ke Dinas Lingkungan Hidup, dan seterusnya.
2. Pola pelayanan satu atap, yaitu pola pelayanan yang dilakukan secara terpadu pada suatu tempat/ lokasi oleh beberapa instansi pemerintah sesuai dengan kewenangan masing-masing. Pada sistem ini Unit Pelayanan Terpadu (UPT) merupakan unit teknis yang menunjuk tempat untuk melayani proses keseluruhan perijinan. Maksudnya, apabila ada pemohon ingin mencari IMB, SIUP, maupun

HO cukup datang ke UPT. Tetapi pengurusannya ada di tiap-tiap bagian bidang perijinan yang terdapat di dalam satu unit kerja yang disebut UPT.

3. Pola pelayanan satu pintu, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh suatu instansi pemerintah terkait lainnya, atau disebut dengan sistem *one stop service* (OSS). Maksudnya, yaitu apabila ada pemohon ingin mencari IMB, SIUP maupun HO cukup datang ke satu tempat. Mulai dari proses pendaftaran hingga penerbitan ijin dapat diperoleh di tempat tersebut.
4. Pola pelayanan secara terpusat, yaitu pola pelayanan publik yang dilaksanakan oleh suatu instansi pemerintah lainnya yang terkait bidang pelayanan publik. Atau juga disebut sebagai "Pelayanan Prima".

Di Kota Surakarta, pelayanan perijinan lebih dikenal dengan sistem pelayanan satu pintu (OSS) yang wewenangnya dipegang oleh Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT). Perubahan sistem pelayanan dari yang fungsional menjadi sistem satu atap kemudian yang terakhir menjadi satu pintu merupakan usaha pemerintah kota untuk meningkatkan kualitas pelayanan publiknya. Hal ini dilatari kenyataan di lapangan pelayanan publik di Indonesia menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh birokrat kita sangat rumit, prosedural, berbelit-belit, lama, boros atau tidak efisien dan tidak efektif. Seperti yang dijelaskan oleh Drs. Totok Amanto, MM., Kepala KPPT Kota Surakarta, ketika penulis menanyakan tentang perubahan sistem perijinan di Surakarta. Beliau menggambarkan perubahan tersebut disambut positif oleh masyarakat, khususnya para pelaku usaha.

” Dulu seorang pelaku usaha protes bahwa mengurus perijinan itu kok sulit, lama, mahal, dan dipimpong segala. Itu sebelum beliau (Joko Widodo) menjadi walikota. Nah kemudian tahun 2005, yang seperti ini dirubah semua. Sekarang pelaku usaha cukup datang ke KPPT. Tidak susah, sederhana, tidak mahal. Dalam arti apabila mereka dipungut uang 1000 Rupiah, kita pun transparan. Untuk apa..ya kita jelaskan dipungut uang 1000 rupiah karena ini dan lain sebagainya. Jadi transparan. Paradigma yang dulu lama, mahal, dan sulit...sekarang menjadi cepat. Kadang-kadang pelaku usaha ini juga kan (mengatakan) wah..sekarang sudah beda ya... dia mengatakan sudah berbeda itu kan artinya berarti sekarang lebih berkinerja kan....” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009)

Adanya struktur dan fungsi birokrasi yang *overlapping* menyebabkan tidak efisien serta tanggung jawab yang tidak jelas. Oleh karena itulah kemudian sejak tahun 2005 Kota Surakarta mulai menjalankan sistem pelayanan satu pintu, dimana kemudahan serta ketepatan pemberian pelayanan merupakan prioritas kepada masyarakat. Perubahan nilai-nilai seperti yang dijelaskan Totok Amanto merupakan langkah awal terwujudnya birokrasi yang baik dalam manajemen pemerintahan. Ada keinginan untuk merubah paradigma lama yang sulit dan cenderung tertutup untuk lebih transparan dan mudah. Pelayanan satu pintu (OSS) ini akan membuat aktifitas birokrasi semakin efisien. Karena untuk mengurus beberapa perijinan sekaligus, masyarakat tidak perlu direpotkan dengan masalah tempat. Pemusatan proses ini juga akan membuat kerja birokrasi menjadi lebih efektif.

Durasi Waktu Pelayanan

Sesuai dengan Peraturan Walikota Surakarta Nomor 2 Tahun 2007 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Walikota Surakarta Nomor 13 Tahun 2005 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Koordinator Unit Pelayanan

Terpadu Kota Surakarta, Pasal 3A menyebutkan bahwa jenis-jenis perijinan yang diterbitkan oleh Unit Pelayanan Terpadu meliputi 21 jenis perijinan yakni:

1. Ijin Mendirikan / Merubah / Merobohkan Bangunan (IMB);
2. Ijin Penggunaan Bangunan (IPB);
3. Advice Planning (AP);
4. Ijin Lokasi;
5. Rekomendasi Lokasi;
6. Ijin Usaha Perdagangan (IUP);
7. Ijin Usaha Industri (IUI);
8. Tanda Daftar Gedung (TDG);
9. Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
10. Ijin Gangguan Tempat Usaha (HO);
11. Ijin Pemasangan Reklame;
12. Ijin Jasa Biro Perjalanan Wisata;
13. Ijin Jasa Pemandu Wisata;
14. Ijin Jasa Impersariat;
15. Ijin Jasa Informasi Pariwisata;
16. Ijin Jasa Konvensi;
17. Ijin Hotel;
18. Ijin Pondok Wisata;
19. Ijin Restoran;
20. Ijin Rumah Makan;

21. Ijin Gedung Pertemuan Umum.

Perubahan cara lama ke cara baru menuntut kerja birokrasi menjadi lebih cepat. Begitu pula pada proses perijinan di KPPT Kota Surakarta. Untuk masing-masing ijin yang akan diterbitkan, KPPT memiliki standar waktu yang dibutuhkan pemohon mengurus perijinannya.

Tabel 5.1
Durasi Waktu Proses Perijinan di KPPT

| JENIS IJIN | LAMA | BARU |
|----------------------------------|---------|--------|
| AP | 60 hari | 6 hari |
| IMB | 90 hari | 6 hari |
| IPB + REKOM | 60 hari | 6 hari |
| HO | 30 hari | 6 hari |
| SIUP | 14 hari | 4 hari |
| SIUI | 14 hari | 4 hari |
| TDP | 14 hari | 4 hari |
| TDG | 14 hari | 4 hari |
| Reklame | 7 hari | 1 jam |
| Ijin Usaha hotel | 1 bulan | 7 hari |
| Ijin Pondok Wisata | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Usaha Restoran | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Usaha Rumah Makan | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Usaha Gedung Pertemuan Umum | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Biro Perjalanan Wisata | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Pemandu Wisata | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Impresariat | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Informasi Pariwisata | 1 bulan | 5 hari |
| Ijin Konvensi | 1 bulan | 5 hari |

Sumber: KPPT Kota Surakarta, 2009

Kewenangan Perijinan

Durasi waktu penyelesaian yang menjadi lebih cepat seperti yang dijelaskan sebelumnya adalah bentuk perubahan sistem pelayanan fungsional menjadi sistem

pelayanan satu pintu. Dulu untuk mengurus perijinan butuh waktu hingga berbulan-bulan bahkan tahunan. Tetapi sekarang dengan adanya reformasi birokrasi yang menuntut kinerja lebih cepat dan dengan dirubahnya sistem pelayanan fungsional / satu atap menjadi sistem pelayanan satu pintu, semuanya diharapkan dapat menjadi lebih cepat.

Dari tabel durasi waktu perijinan menjelaskan waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan satu jenis perijinan. Hal tersebut akan mudah untuk dilakukan apabila ada pelimpahan kewenangan yang diberikan agar proses penerbitan ijin menjadi lebih cepat. Pada sistem pelayanan yang lama, kewenangan penebitan perijinan dipegang oleh Walikota yang didelegasikan kepada masing-masing kepala unit kerja teknis. Sementara itu, pada sistem pelayanan satu pintu ini, kewenangan penerbitan didelegasikan kepada KPPT dimana kewenangan dipegang oleh kepala kantor.

“Itulah kelebihan fungsi satu pintu. Kekuatannya ada pada wewenang menerima, memproses hingga menerbitkan. Dan mengapa menerbitkan? Karena ada perwali yang mengatakan bahwa KPPT diberikan kewenangan untuk memberikan tanda tangan ijin. Sehingga konsep OSS (one stop service), stop di KPPT itu dengan demikian sudah dapat terlaksana.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Kewenangan tersebut diatur secara jelas di dalam Peraturan Walikota Surakarta Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Kepada Koordinator Unit Pelayanan Terpadu Kota Surakarta, pasal 2 yang menyebutkan bahwa Pelimpahan sebagian kewenangan walikota kepada Koordinator UPT sebagaimana dimaksud pada pasal 1 huruf g terdiri dari:

- a. pemberian informasi pelayanan publik,

- b. penerimaan dan validasi berkas permohonan,
- c. penelitian/ pemeriksaan lapangan,
- d. penandatanganan pelayanan/perijinan,
- e. penerimaan dan penyetoran biaya pelayanan publik,
- f. pencetakan dokumen pelayanan publik,
- g. penyimpanan arsip elektronik,
- h. lain-lain yang berkaitan dengan pelayanan publik.

Dari pasal 2 huruf d, bahwa pelimpahan kewenangan berupa penandatanganan pelayanan / perijinan, maka KPPT dapat secara cepat memproses perijinan kepada pemohon (masyarakat) tanpa harus mengulur-ulur waktu lama dengan alasan bahwa berkas belum dapat diterbitkan karena menunggu penandatanganan dari walikota. Apabila kewenangan telah diberikan bukan tidak mungkin, pelayanan publik akan menjadi lebih efisien serta efektif.

”...Jadi sekali lagi jika kita berbicara kewenangan ini namanya normatif ya.. Jadi fleksibel atau engga itu terserah beliau sebetulnya.. sehingga tidak harus menunggu beliau.. tidak harus ke sekda. tidak harus ke asisten.. cukup di unit yang menurut beliau ditunjuk tadi. Mengapa menunjuk KPPT.. karena sejak awal kita sudah mengawal masalah perijinan itu tadi.. tahun 1998, fungsional..satu atap.. sekarang menjadi satu pintu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Oleh karena itu, untuk memenuhi tuntutan masyarakat akan pelayanan yang cepat, pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada KPPT ini adalah jawabannya. Inilah terobosan yang dilakukan di KPPT sebagai kantor pelayanan yang menangani masalah perijinan usaha.

Tata Laksana Perijinan

Mekanisme perijinan seringkali membuat para pemohon merasa jenuh dan menyita banyak waktu. Belum lagi biaya yang harus dikeluarkan serta syarat yang harus dipenuhi. Model birokrasi yang lama dinilai terlalu panjang dan bertele-tele. Untuk mendapatkan ijin, para pemohon tak jarang harus melalui beberapa unit kerja / pejabat. Namun, sekarang pada sistem pelayanan yang baru, proses perijinan dikemas secara lebih sederhana, dan semua diselesaikan di KPPT.

Lalu bagaimana dengan syarat administratifnya? Akan menjadi sama saja bila masyarakat masih disulitkan dengan banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi. Ketika penulis menanyakan bahwa OSS bukan hanya menunjuk tempat untuk mengurus semua perijinan, tetapi dari segi prosedur juga memang memudahkan, Totok Amanto membenarkan hal tersebut.

” iya.. karena di OSS ini para pemohon bisa mendapatkan memasukkan berkas, kemudian diproses hingga diterbitkan. Cukup di tempat yang sama. Begitu pula dengan syarat-syaratnya. Tidak perlu blanko banyak-banyak tetapi cukup 1 lembar untuk beberapa jenis ijin. Dan jika syaratnya lengkap, proses penerbitan dapat selesai dalam waktu 4-6 hari.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Untuk persyaratan administratif dalam hal ini adalah penggunaan formulir pendaftaran, sistem pelayanan satu pintu hanya menggunakan satu bendel formulir untuk semua perijinan. Hal ini berbeda dengan sistem pelayanan yang lama yang untuk masing-masing ijin menggunakan 1 (satu) bendel formulir, sehingga hal tersebut dirasa kurang efisien. Para pemohon akan merasa kebingungan mengisi formulir yang terlalu rumit serta banyak.

”...Ya karena yang mencari ijin itu orangnya sama, jadi hanya butuh fotokopi KTP maupun sertifikat 1 lembar saja. Sehingga menjadi lebih ringkas. Namun kalo *cost* itu kan sesuai dengan yang telah ditentukan di dalam perda..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Masih menurut penjelasan Totok Amanto, untuk mengetahui lebih jelas perbedaan sistem OSS yang sekarang dengan sistem satu atap dapat dilihat dari gambaran sebagai berikut:

Gambaran Proses Perijinan⁵

Fungsional → → IMB → DTRK

SIUP → Dinas Indag

HO → KLH

IMB → DTRK → 1 syarat + 1 waktu + 1 biaya

SIUP → Indag → 1 syarat + 1 waktu + 1 biaya

HO → KLH → 1 syarat + 1 waktu + 1 biaya +

IMB + SIUP + HO → 3 syarat + 3 waktu + 3 biaya

Terpadu/ Satu Atap → → IMB → UPT → DTRK

SIUP → UPT → Dinas Indag

HO → UPT → KLH

IMB → UPT → 1 syarat + 1 waktu + 1 biaya

SIUP → UPT → 1 syarat + 1 waktu + 1 biaya

HO → UPT → 1 syarat + 1 waktu + 1 biaya +

IMB + SIUP + HO → 3 syarat + 1 waktu + 3 biaya

⁵ Gambaran proses perijinan ini seperti yang dijelaskan Kepala KPPT Surakarta, Totok Amanto, kepada penulis. Gambaran tersebut untuk memudahkan memahami secara singkat bahwa ada efisiensi dari sistem yang lama ke yang baru (satu pintu/OSS).

Terpadu/ Satu Pintu (OSS) →→ IMB → KPPT

SIUP → KPPT

HO → KPPT

IMB + SIUP + HO → KPPT → 1 syarat + 1 waktu + 3 biaya

Jelas sistem satu pintu (OSS) lebih efisien dari segi syarat dan waktu. Karena di KPPT Kota Surakarta semua proses perijinan dapat diurus pada satu tempat dan dengan satu lembar formulir persyaratan. Hal ini akan lebih menyingkat waktu pemohon dalam mengurus perijinan. Bahkan apabila syarat telah lengkap, pemohon bisa mendapatkan surat ijinnya dalam waktu 4 sampai 6 hari. Totok menambahkan, proses yang lebih ringkas adalah merupakan bagian dari konsekuensi kebijakan yang dikeluarkan oleh Walikota yang memberikan kewenangan kepada KPPT untuk menerbitkan ijin.

”...Disini walikota memberikan wewenang kepada KPPT. Dan disini KPPT juga mempunyai kewenangan untuk mengkoordinasikan teman-teman yang berkaitan dengan pengurusan ijin tersebut. Sehingga memang harus saling mendukung untuk memangkas birokrasi yang panjang tadi. Ya itu...kalo mau mengurus ijin cukup di KPPT saja. Gak perlu kemana-mana..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Setelah semua syarat dilengkapi, tentu saja akan dilakukan pemeriksaan lapangan, apakah sesuai dengan yang diajukan oleh pemohon atau tidak. Pada sistem perijinan yang lama, setiap pengajuan ijin dilakukan pemeriksaan lapangan. Namun, pada sistem OSS ini, beberapa perijinan yang diajukan dilakukan sekali pemeriksaan lapangan. Hal ini tentu akan membuat biaya operasional menjadi lebih sedikit. KPPT

disini juga didukung oleh tenaga-tenaga teknis lapangan yang bertugas sebagai petugas yang mengecek kebenaran data di lapangan.

“...Dan ijin yang lain Solo itu boleh saya katakan kita itu harus harus ngecek ke lapangan. Jadi antara data pemohon dan kondisi di lapangan harus sama. Ini ada berita acaranya. Tapi kalau di kota lain ada beberapa yang tidak kesana. Kalau kita tetap butuh seperti itu. Karena.. kadang-kadang sengaja atau tidak yang ditulis di data dan kondisi lapangan berbeda. Dan yang lebih menguntungkan lagi, solo itu kan tidak terlalu luas. Hanya 44,04 ha. Sehingga mungkin hanya 7x6 ha.. itu kalau jalannya sepi, setengah jam saja bisa selesai. Biasanya hari ke 2 atau ke 3 kita cek. Sekaligus beberapa ijin kita cek ke lapangan.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Jumlah Pemohon Ijin

Perubahan sistem satu atap menjadi satu pintu juga berdampak pada jumlah ijin yang dikeluarkan. Jumlah ini dapat menjadi indikator bahwa prosedur yang mudah dari sistem satu pintu juga berdampak positif pada peningkatan jumlah pemohon. Penulis juga menanyakan apakah kemudahan proses yang ditawarkan pada OSS ini sejalan dengan meningkatnya antusiasme masyarakat. Dalam arti bahwa, masyarakat mulai tertarik untuk terlibat dalam proses birokrasi. Mengingat selama ini, jika mendengar kata birokrasi saja sudah ditanggapi sinis oleh sebagian besar personal. Birokrasi dinilai identik dengan prosedur yang lama, berbelit-belit, boros, dan seterusnya. Namun, apa yang ditawarkan OSS Surakarta ini ternyata bisa dinilai positif.

Totok Amanto mengatakan, secara data ada kuantitas ijin yang diterbitkan. Pada sistem satu atap (model lama), ada 9 jenis perijinan dan dalam satu tahun hanya menerbitkan sekitar 7000 ijin. Kemudian setelah menjadi satu pintu, karena KPPT

diberi wewenang tanggung jawab untuk menerbitkan ijin, dari 7000 menjadi lebih dari 10000 ijin yang diterbitkan. Ini berarti ada apresiasi yang baik dari masyarakat.

“..Ada perubahan perilaku juga dari masyarakat. Dari segi kuantitas ini saja sudah naik sekitar 40 persen. Ini salah satu indikator yang bisa menggambarannya. Tetapi kalau saya katakan masyarakat sudah puas, ya itu tadi dari segi kuantitas ada peningkatan..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Tabel 5.2
Jumlah Pemohon Ijin

| Bln/ Thn | SIUP | SIUI | TDP | TDG | HO | Reklame | IMB | AP | IPB | UJP | PKMS |
|---|------|------|------|-----|------|---------|------|------|------|-----|--------|
| Jan-Des 2005/UPT satu atap | 1022 | 94 | 782 | 17 | 996 | 2155 | 1179 | 1249 | 326 | - | - |
| Jan-Des 2006/UPT satu pintu | 2235 | 134 | 2359 | 16 | 1015 | 2709 | 912 | 193 | 774 | - | - |
| Jan-Des 2007/UPT satu pintu | 1431 | 147 | 1332 | 28 | 1129 | 3429 | 946 | 191 | 1031 | 48 | - |
| Jan-Des 2008/UPT satu pintu | 1622 | 137 | 1372 | 22 | 1419 | 2972 | 1340 | 245 | 1343 | 66 | 139085 |
| Jan-Juni 2009/ KPPT satu pintu | 953 | 86 | 722 | 21 | 760 | 1192 | 498 | 128 | 687 | 60 | 68559 |

Sumber: KPPT Kota Surakarta, 2009

Dari data di atas, sebagian besar untuk masing-masing jenis ijin mengalami peningkatan. Perubahan kuantitas diterbitkannya ijin tersebut dinilai cukup signifikan setelah sistem satu atap berubah menjadi satu pintu. Itulah yang dikatakan kepala KPPT bahwa memang ada dampak perubahan ini terhadap jumlah ijin yang diterbitkan.

5.2. PKMS (Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta) dan Sekolah Plus Sebagai Wujud Pelayanan yang Berkeadilan

Sumber daya manusia yang berkualitas dapat terwujud melalui keberadaan sarana kesehatan dan pendidikan yang memadai dan bisa dijangkau oleh warga masyarakat. Sarana kesehatan dan pendidikan merupakan contoh barang publik yang harus dipenuhi oleh pemerintah sebagai pemberi layanan. Di Indonesia sendiri sebagaimana dilaporkan oleh Bank Dunia, layanan pendidikan dan kesehatan masih berada dalam kondisi yang tidak memuaskan. Inilah tantangan yang harus segera dijawab oleh pengendali negara kita, apakah berani untuk membuat keputusan yang menempatkan layanan pendidikan dan kesehatan masyarakat sebagai salah satu prioritas yang utama.

Negara harus mengambil inisiatif supaya layanan pendidikan dan kesehatan bisa terdistribusikan secara lebih merata, dengan demikian layanan tersebut memiliki dampak terhadap upaya pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan. Pemerintah harus tampil sebagai aktor utama dalam rangka penyediaan layanan pendidikan dan kesehatan. Pemenuhan layanan kesehatan dan pendidikan oleh lembaga privat

terbukti hanya akan menguntungkan kelompok masyarakat kaya. Hal itu berarti lemahnya peran pemerintah untuk memenuhi layanan pendidikan dan kesehatan yang pada gilirannya hanya akan menciptakan eksklusi sosial. Padahal investasi dalam modal manusia bila terdistribusikan dengan baik, dan diarahkan untuk kelompok masyarakat yang miskin, maka hal itu akan dapat memfasilitasi terciptanya inklusi sosial.

Di sinilah kemudian Pemerintah Surakarta merasa perlu untuk memprioritaskan kesehatan serta pendidikan sebagai kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi secara baik. Mengingat pendidikan dan kesehatan adalah faktor penting yang berperan dalam pengentasan kemiskinan. Apabilah tingkat kesehatan tinggi, maka manusia akan bisa produktif dalam bekerja, termasuk dalam memperoleh pendidikan. Jika pendidikan yang layak diberikan pada masyarakat secara adil dan merata, maka ini akan menjadi modal untuk bisa meningkatkan kualitas hidup masyarakat, tentu saja masyarakat akan bisa memperoleh pekerjaan sesuai dengan latar belakang pendidikannya. Inilah yang kemudian mendorong Pemerintah Surakarta untuk membuat program daerah yang khusus diperuntukkan bagi masyarakat Surakarta berupa program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta (PKMS) dan Program Sekolah Plus.

5.2.1. Program Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta

PKMS sendiri adalah suatu program pemeliharaan kesehatan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Surakarta melalui Dinas Kesehatan kepada masyarakat Kota

Surakarta yang berwujud bantuan pengobatan rawat jalan di Puskesmas dan Rumah Sakit Daerah Surakarta maupun rawat inap di Puskesmas rawat inap, Rumah Sakit Daerah Surakarta dan Rumah Sakit yang ditunjuk. PKMS (Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta) merupakan pemberian pemeliharaan pelayanan kesehatan yang meliputi upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif yang diberikan oleh pemerintah bagi masyarakat Surakarta untuk pemegang kartu berobat berlangganan. Dan Pemerintah Kota Surakarta akan menanggung biaya pelayanan kesehatan berupa premi asuransi yang akan dibayarkan kepada Puskesmas atau Rumah Sakit Daerah yang bersangkutan.

Hakekat UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah melalui pemberdayaan daerah agar mampu merumuskan kebijakan dan mengambil keputusan sesuai keadaan daerah masing-masing dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dalam konteks NKRI, melatarbelakangi daerah untuk memenuhi kebutuhan kesehatan melalui program PKMS ini. Selain itu, belum optimalnya jangkauan pelayanan kesehatan bagi masyarakat terutama masyarakat miskin juga mendukung terselenggaranya program ini. Ditambah lagi program JPS melalui Askeskin yang belum berhasil membangun kemandirian masyarakat dan tidak terjamin kelangsungannya seperti kasus berhentinya klaim Askeskin di beberapa Rumah Sakit yang mengganggu pelayanan Rumah Sakit maupun pelayanan kepada masyarakat miskin pengguna Askeskin. Pelayanan kesehatan masih mengandalkan dana langsung dari masyarakat (*out of pocket*) dan pelayanan kesehatan masih terasa mahal oleh karena belum adanya sistem subsidi silang serta anggaran kuratif yang

masih rendah, kemudian juga merupakan ambisi pemerintah untuk dapat menyediakan pelayanan ini secara gratis.

PKMS ini diperuntukkan untuk seluruh masyarakat Kota Surakarta yang dapat dibuktikan dengan KK (Kartu Keluarga) atau KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang belum termasuk dalam program Askes PNS, Askes Swasta, Askeskin atau Asuransi Kesehatan lainnya. Oleh karena itu, dari sisi keadilan pelayanan publik, PKMS dinilai mampu memberikan akses yang sama. Totok Amanto selaku Kepala KPPT Surakarta menjelaskan dalam wawancaranya kepada penulis:

“Dulu ada yang namanya ASKES untuk PNS.. kemudian ada askeskin itu untuk masyarakat yang miskin dan dibiayai APBN..kemudian di swasta disebut jamsostek. Nah sekarang masyarakat yang belum terlayani baik di ASKES, askeskin maupun jamsostek, itu oleh kebijakan walikota itu ditampung melalui PKMS itu...Keuntungannya, kalau ke puskesmas gratis. Kalaupun dia diopname di RS, kalau dia mau di kelas 3, dia mendapat subsidi sebesar 2juta rupiah dari pemkot. Ada 2 macam PKMS, silver dan gold card. Tetapi untuk yang di KPPT cuma melayani yang silver. Kalau yang gold itu melalui DKK. Karena kan ada proses verifikasi. Tetapi untuk mendapat gold card, harus punya silver card dulu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Namun penulis menilai dengan pemerataan akses ini, apakah tidak malah memicu ketimpangan lagi di dalam masyarakat. Apabila masyarakat diberikan akses yang sama, dalam arti seluruh masyarakat Surakarta berhak mendapatkan jaminan kesehatan PKMS, maka justru tidak menempatkan masyarakat miskin sebagai pihak yang paling berhak mendapatkan pelayanan kesehatan yang dewasa ini dinilai semakin mahal. Ketika Kepala KPPT, Totok Amanto menjelaskannya, ternyata hal tersebut bukanlah suatu masalah.

“...sekarang begini, pelayanan PKMS meskipun untuk semua masyarakat Surakarta..artinya baik masyarakat mampu dan tidak mampu juga boleh dapat

PKMS..tapi apa iya masyarakat kaya terus mau ngurus kartu PKMS..gengsi...biasanya mereka itu gengsi..jadi selama ini yang ngurus kartu itu ya biasanya masyarakat miskin. Hanya saja kebijakan walikota..kebijakan pemerintah kita..itu memang memberikan pelayanan kesehatan untuk semua lapisan masyarakat. Asal dia warga Surakarta lho... ya ini kan biar ada keadilan ya...” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Dari penjelasan Totok tersebut, Pemerintah Kota Surakarta berkeinginan untuk memberikan layanan yang berkeadilan, yang bisa diakses seluruh masyarakat tanpa membedakan kelas sosialnya. Dari program ini, dapat dipahami bahwa pelayanan tidak harus diperuntukkan untuk suatu kelas sosial tertentu. Karena apabila suatu program diperuntukkan untuk suatu kelompok sosial tertentu, meskipun itu kelompok masyarakat miskin sekalipun, justru memicu dan mempertegas bahwa di dalam masyarakat ada beberapa kelompok yang berlainan (biasanya disebut masyarakat miskin dan masyarakat kaya). Pengelompokan atau perlakuan khusus kepada kelompok ini juga akan menimbulkan kecemburuan sosial antar kelompok. Kelompok miskin akan merasa terabaikan dengan statusnya untuk mendapatkan hak dalam pelayanan, mereka hanya bisa mengakses pelayanan apabila ada program-program yang khusus diadakan bagi mereka. Jadi dengan kata lain, tidak semua bidang bisa mereka dapatkan kalau tidak ada program khusus untuk masyarakat miskin. Sementara bagi masyarakat kaya, perbedaan perlakuan ini akan membuat mereka dirugikan. Masyarakat kaya (mampu dari segi ekonomi) tentu bisa mengakses semua layanan publik tanpa ada kesulitan keuangan, tetapi justru kemampuan mereka ini dimanfaatkan oleh birokrat untuk menarik biaya-biaya “tidak perlu” demi

pelayanan yang dibutuhkan atau dengan kata lain “jika ingin cepat, maka harus ada uang”.

Nilai-nilai inilah yang hendak digeser oleh Pemerintah Kota Surakarta. Penyediaan layanan atau pemenuhan kebutuhan di bidang kesehatan maupun pendidikan secara adil dan merata ini akan menciptakan keharmonisan di dalam masyarakat. Masyarakat sebagai “raja” sudah selayaknya mendapatkan hak nya di dalam pemenuhan kebutuhan hidup dari pemerintah.

“...Jadi PKMS itu tidak melihat orang kaya,,orang miskin...siapapun boleh, asal bisa menunjukkan bahwa dia warga Surakarta dan belum ter-cover asuransi manapun, boleh mendapatkan PKMS...” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Masyarakat yang mendapatkan PKMS adalah seluruh masyarakat Surakarta. Masyarakat akan mendapatkan kartu anggota PKMS yang pengurusannya dilaksanakan di KPPT Kota Surakarta. Syarat yang diajukan hanya dengan menunjukkan KTP/KK, foto 2x3 sebanyak 2 lembar, serta membayar uang sebesar 1000 rupiah (gratis bagi masyarakat miskin dengan SKTM/Surat Keterangan Tidak Mampu). Apabila syarat telah terpenuhi, maka masyarakat akan mendapatkan kartu anggota yang berlaku selama satu tahun, dan dapat diperpanjang apabila masa berlaku kartu telah habis.

Cara perpanjangan kartu PKMS yang selesai masa berlakunya:

1. Fotocopy kartu keluarga (KK) yang masih berlaku
2. Fotocopy KTP yang masih berlaku
3. Membawa PKMS asli

4. Membayar biaya sebesar Rp. 1000,-
5. Perpanjangan kartu dilakukan di KPPT Surakarta

Ada dua macam kartu keanggotaan PKMS, yaitu *silver card* dan *gold card*. *Silver card* adalah kartu yang diperuntukkan untuk seluruh masyarakat Surakarta. Sementara *gold card* adalah pemegang kartu yang dikhususkan bagi masyarakat miskin. Namun untuk mendapatkan *gold card* harus sudah memiliki *silver card* terlebih dahulu. Adanya perbedaan ini dilakukan untuk meringankan beban masyarakat miskin yang tidak bisa membayar biaya kesehatan. Jadi dari segi perolehan akses, PKMS semua berhak dilayani oleh program ini, artinya semua diperbolehkan mendapat PKMS. Maka untuk itulah ada *silver card*, dimana ditujukan untuk seluruh masyarakat Surakarta. *Silver card* ini memberikan subsidi kesehatan sejumlah nominal tertentu yang dimaksudkan untuk meringankan biaya pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Namun, tentu saja pasti ada masyarakat yang benar-benar tidak mampu dalam segi biaya, maka dari itu dibuat PKMS *gold card*, dimana semua biaya perawatan diberikan secara gratis.

Tabel 5.3
Pelayanan yang Diperoleh Pemegang Kartu Silver dan Kartu Gold

| Kartu | Pelayanan yang Diperoleh | Pelayanan yang Tidak Dijamin | Pelayanan yang Dibatasi |
|--------------|---|--|---|
| SILVER | <ol style="list-style-type: none"> 1. pelayanan kesehatan tingkat pertama di Puskesmas dan jaringannya 2. pelayanan rawat inap di Puskesmas rawat inap 3. pelayanan persalinan di Puskesmas rawat inap dan RSD Kota Surakarta 4. pelayanan gawat darurat di Puskesmas rawat inap 5. pelayanan tingkat lanjutan di RSD Kota Surakarta 6. pelayanan tingkat lanjutan untuk perawatan di RS Pemerintah/Swasta yang ditunjuk oleh Pemkot, dengan fasilitas ruang perawatan kelas III, dan batas maksimal pembayaran Rp. 2.000.000,- | <ol style="list-style-type: none"> 1. Kaca mata 2. intra ocular lens 3. alat bantu dengar 4. alat bantu gerak 5. pelayanan penunjang diagnostik canggih 6. bahan, alat dan tindakan yang bertujuan untuk kosmetika 7. general check up 8. protesis gigi tiruan 9. operasi jantung 10. rangkaian pemeriksaan, pengobatan dan tindakan dalam upaya mendapat keturunan, termasuk bayi tabung dan pengobatan impotensi | <ol style="list-style-type: none"> 1. cuci darah (maksimal 6 kali/tahun, dalam satu bulan hanya 1 kali) 2. khemoterapi: hanya 1 paket 3. operasi besar |
| Kartu | Pelayanan yang Diperoleh | Pelayanan yang Tidak Dijamin | Pelayanan yang Dibatasi |
| | <ol style="list-style-type: none"> 7. pelayanan obat yang masuk formularium | <ol style="list-style-type: none"> 8. KB 9. obat-obatan diluar formularium 10. peserta pindah kelas perawatan 11. pelayanan yang tidak mengikuti prosedur/ketentuan | |
| GOLD | Fasilitas yang sama dengan pemegang kartu silver, hanya saja biaya perawatan untuk kelas III tidak dibatasi jumlahnya. | Sama | <ol style="list-style-type: none"> 1. untuk cuci darah: dibayar 100% 2. kemothorapi : dengan fasilitas askeskin |

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Surakarta, 2009

Jenis layanan di Puskesmas:

1. Konsultasi medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan
2. Pelayanan laboratorium
3. Tindakan Medis
4. Pemeriksaan ibu hamil/ ibu nifas/ menyusui, bayi, balita
5. Pemberian obat

Jenis Layanan di Puskesmas Rawat Inap:

1. Akomodasi rawat inap
2. Konsultan medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan
3. Tindakan Medis
4. Pemeriksaan dan pengobatan gigi
5. Pemberian obat
6. Pertolongan persalihan
7. Pelayanan gawat darurat

Pelayanan di Rumah Sakit Daerah Kota Surakarta:

1. Pelayanan rawat jalan
2. Pelayanan rawat inap dengan fasilitas kelas III
3. Pelayanan persalinan

Pelayanan Rawat Inap di RS Pemerintah/ Swasta yang bekerja sama dengan
Pemerintah Kota Surakarta:

1. Akomodasi rawat inap kelas III
2. Konsultasi medis, pemeriksaan fisik dan penyuluhan kesehatan

3. Penunjang diagnostik: laboratorium klinik, radiologi, dan elektromagnetik
4. Tindakan medis kecil dan sedang
5. Operasi sedang dan kecil
6. Pemberian obat sesuai formularium rumah sakit Program Jamkesmas
7. Pelayanan Gawat Darurat

Daftar Rumah sakit yang bekerja sama dengan Pemerintah Kota Surakarta:

1. RSUD dr. Moewardi
2. RS. Kasih Ibu
3. RS. Panti Waluyo
4. RS. Dr. Oen Solo
5. RS. PKU Muhammadiyah Solo
6. RS. Brayat Minulyo
7. RS. Kustati
8. RS. Triharsi
9. RS. Orthopedi (RSOP) Surakarta
10. RS. Jiwa Surakarta
11. RS. Slamet Riyadi Surakarta
12. Balai Besar Kesehatan Paru Masyarakat (BBKPM)

Sosialisasi Program PKMS ini disambut antusias masyarakat, terutama masyarakat miskin. PKMS sebagai program daerah selain menjamin kualitas kesehatan juga sebagai upaya pemerintah untuk memperbaiki citra birokrasi di dalam pemerataan akses dan mengandung nilai keadilan dalam layanan publik, khususnya

masyarakat Surakarta. Sejak dilaksanakannya PKMS pada tahun 2008, dari data yang penulis dapatkan di KPPT Surakarta terlihat bahwa PKMS memang membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan kesehatan.

Tabel 5.4
Jumlah Kartu PKMS Terbit

| Bulan/ Tahun | PKMS |
|---|-------------|
| Januari-Desember 2008 UPT Satu Pintu | 139.085 |
| Januari- Juni 2009 KPPT Satu Pintu | 65.559 |

Sumber: KPPT Surakarta, 2009

Pada kurun waktu Januari hingga Desember 2008, sebanyak 139.085 kartu PKMS diterbitkan oleh KPPT sebagai dinas yang berwenang menerbitkan perijinan termasuk PKMS. Data tersebut hanya menunjukkan kartu *silver* saja. Karena KPPT hanya membantu penerbitan kartu *silver* yang diperuntukkan bagi seluruh warga Kota Surakarta. Sementara untuk kartu *gold* adalah wewenang dinas kesehatan, karena kartu *gold* butuh verifikasi data menyangkut masyarakat miskin. Untuk mendapatkan kartu *gold* memerlukan syarat-syarat tertentu yang mengkategorikan masyarakat tersebut termasuk masyarakat miskin dan layak ter-*cover* di dalam kartu *gold*.

Data tahun 2008 mengindikasikan masyarakat berpartisipasi dalam program PKMS. Jumlah tersebut memang tidak dikatakan bahwa pemerintah kota berhasil menurunkan angka kemiskinan masyarakat. Tetapi jumlah terbitnya PKMS menjadi

salah satu indikasi jumlah masyarakat miskin yang membutuhkan perhatian di bidang kesehatan. Dari data tersebut pemerintah dapat mengetahui seberapa jauh program dapat membantu pemenuhan kesehatan masyarakat.

Di tahun 2009, tepatnya data yang diperoleh hingga bulan Juni 2009, KPPT mengeluarkan data sebanyak 65.559 PKMS diterbitkan. Penulis menilai jumlah ini adalah indikasi bahwa semakin sedikit masyarakat miskin yang butuh PKMS. Walaupun belum dikatakan bahwa jumlah tersebut menurun dari tahun sebelumnya karena data yang ditunjukkan adalah data hanya sampai pertengahan tahun 2009. Dari data tersebut, penulis meyakini ada antusiasme masyarakat di dalam pelayanan kesehatan yang diprogramkan pemerintah kota. Dan dari data tersebut bisa dijadikan acuan kerja pemerintah untuk benar-benar menyediakan layanan kesehatan yang layak dan berkeadilan kepada masyarakat, bahwa tidak sedikit dari masyarakat kota yang membutuhkan kesehatan.

5.2.2. Program Sekolah Plus

Pendidikan yang baik yang bisa diakses oleh masyarakat miskin akan memungkinkan mereka untuk belajar menggunakan hak-hak politik dan sipil, belajar menggunakan hak-hak tersebut dengan memberikan suara memilih atau ikut berkompetisi untuk mendapatkan posisi, untuk menyuarakan keprihatinan mereka, mencari kompensasi hukum, dan melaksanakan pengawasan publik. Maka pendidikan yang baik dan bisa diakses secara lebih luas oleh masyarakat yang miskin

akan bisa membantu terbangunnya institusi, memperbaiki pemerintahan, dan memerangi korupsi.

Untuk bisa menghadapi dan menghidupi era baru maka diperlukan sosok pemimpin dan para pegawai pemerintahan yang berani membuat terobosan untuk bisa mewujudkan tata penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*). Negara harus segera untuk membuat keputusan untuk mewujudkan birokrasi yang cekatan, tidak berbelit-belit, dan efisien. Negara harus berkeputusan untuk menempatkan dan mendudukan para pegawainya sebagai abdi masyarakat, dan dengan demikian tugas pertama dan utamanya adalah sebagai pelayan masyarakat. Negara harus berkeputusan dengan segera menyadarkan para pegawainya, bahwa keberadaan mereka bisa diibaratkan sebagai “barang publik” yang harus bisa “diakses” oleh semua warga masyarakat, tanpa memandang status sosial ekonomi, dan afiliasi politik dari para warga masyarakat. Inilah rentetan keputusan strategis yang harus segera diambil dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, tanpa basa-basi, oleh siapa pun yang akan menjadi pengemudi negara kita.

Pada saat kemampuan pemerintah untuk menyediakan pendidikan masih terbatas, siapakah yang harus diutamakan untuk mendapatkan layanan pendidikan yang bermutu, orang miskin yang bodoh dan jumlahnya besar atau orang kaya yang memiliki kecerdasan yang tinggi. Bila dengan pendidikan yang bermutu orang miskin yang bodoh dan jumlahnya besar tadi kemudian bisa memiliki kesadaran untuk mengatasi dan mengentaskan kemiskinan, maka adalah dibenarkan bila pemerintah memutuskan untuk lebih mengutamakan layanan pendidikan bermutu kepada

kelompok masyarakat miskin. Hal ini didasarkan atas asumsi bahwa memberikan prioritas pendidikan kepada orang yang miskin ternyata bisa mengentaskan kemiskinan mereka. Bila jumlah orang yang miskin adalah besar, maka tentu angka kemiskinan yang bisa dikurangi juga akan besar pula. Artinya, penentuan prioritas untuk lebih memperhatikan orang miskin diasumsikan memiliki nilai utilitas yang lebih besar. Penyelenggara layanan publik juga bisa membuat keputusan dengan pertimbangan moral yang lain, misalnya layanan kepada orang miskin jauh lebih utama daripada kelompok orang kaya, dengan asumsi orang kaya relatif lebih mampu mencukupi kebutuhannya sendiri. Oleh karena itu, pemerintah perlu mendorong para pegawainya untuk mampu menggunakan nurani dan nilai-nilai moral yang dapat dipertanggungjawabkan agar para pegawai bisa membuat keputusan kepada siapa layanan publik harus diutamakan, terutama jika produk layanan itu masih sangat terbatas besarannya.

Seperti kebijakan pemerintah kota dalam bidang pendidikan ini. Penulis mendapatkan gambaran bahwa Program Sekolah Plus yang digagas Walikota Surakarta merupakan program krusial yang memang layak diselenggarakan. Walikota dalam wawancaranya kepada penulis mengatakan bahwa pendidikan adalah modal utama yang harus dibenahi jika ingin mengentaskan kemiskinan. Sama seperti kesehatan, pendidikan juga faktor yang menjamin berkurangnya tingkat kemiskinan masyarakat. Dengan pendidikan yang baik dan tercukupi akan mengurangi tingkat pengangguran dan tentu saja dengan pekerjaan yang dimiliki, masyarakat dapat meningkatkan kehidupan ekonominya dan itu akan menghindarkan masyarakat dari

kemiskinan⁶. Ditambah lagi dengan realitas di lapangan, dimana jumlah siswa yang masih kekurangan pendidikan cukup banyak. Data yang diperoleh dari BAPPEDA Kota Surakarta, dalam kurun waktu 2003 hingga 2006, jumlah penduduk kota yang tidak tamat dan tidak bersekolah pada jenjang sekolah dasar cukup banyak.

Tabel 5.5
Jumlah Penduduk Surakarta Pada Jenjang Pendidikan Sekolah Dasar

| Tahun | Tidak Tamat SD | Tidak Sekolah | Jumlah |
|--------------|-----------------------|----------------------|---------------|
| 2006 | 43.302 | 24.389 | 67.691 |
| 2005 | 42.924 | 25.658 | 68.582 |
| 2004 | 47.498 | 25.184 | 72.682 |
| 2003 | 47.657 | 24.048 | 71.705 |

Sumber: Bappeda Kota Surakarta 2007

Dari kondisi yang dilihat pada data di atas dan untuk meningkatkan kualitas kehidupan penduduk melalui pendidikan, maka Program Sekolah Plus ini digulirkan. Program Sekolah Plus yang dilaksanakan adalah program tahun ke 2 di Surakarta. Artinya, dari tahun 2007 lalu, pemerintah telah memulai program ini. Sekolah plus itu sendiri, menurut Walikota Jokowi adalah sekolah yang berada di daerah *slum* yang ditunjuk pemerintah kota untuk memberikan pelayanan pendidikan gratis, mulai dari biaya operasional sekolah, seragam, sepatu, hingga buku pelajaran. Konsep dasar sekolah ini bahwa semua siswa dari keluarga miskin berhak bersekolah di sekolah plus tanpa ada proses seleksi. Kata “plus” terdengar bahwa sekolah tersebut adalah

⁶ Hasil wawancara dengan Walikota Surakarta, Joko Widodo, tanggal 7 Agustus 2009 ketika penulis menanyakan tentang prioritas program kerja Pemkot Surakarta.

sekolah unggulan seperti sekolah yang ada sekarang ini, Sekolah Standar Internasional, Sekolah Standar Nasional, dan lain lain. Tetapi sekolah “plus” yang dimaksud disini adalah “plus” gratis nya. Artinya siswa diberi tambahan (plus / kelebihan) gratis biaya operasional, biaya seragam, hingga buku tadi.

Ada 14 sekolah yang ditunjuk pemerintah untuk program sekolah plus ini. Sebelas (11) sekolah tingkat dasar (SD), dua (2) sekolah pendidikan menengah (SMP), dan satu (1) sekolah kejuruan (SMK).

1. SD : - SDN Dukuhan Kerten, Laweyan

- SDN Tempursari, Laweyan
- SDN Joho, Laweyan
- SDN Plalan 1, Serengan
- SDN Plalan 2, Serengan
- SDN Mojo 1, Pasar Kliwon
- SDN Mojo 2, Pasar Kliwon
- SDN Mojo 3, Pasar Kliwon
- SDN Mipitan, Jebres
- SDN Sabranglor, Jebres
- SDN Bayan, Banjarsari

2. SMP : SMP N 17 dan SMP N 26

3. SMK : SMK N 6

Untuk tingkat pendidikan SMA, pemerintah belum menunjuk salah satu sekolah dalam program sekolah plus ini. Tetapi dalam rencananya, Walikota

mengatakan akan membuat sekolah plus pada tingkat SMA dengan konsep internasional.

“...Klo yang SMA nya gak ada.. SMA nanti baru mau saya bikin. SMA 6 nanti mau saya konversikan jadi sekolah miskin. Tapi nanti mau saya internasionalkan. Saya udah punya konsepnya memang.. nanti mau saya gratiskan total. Fasilitasnya mungkin nanti akan yang paling bagus se-Indonesia. Tapi khusus untuk yang miskin saja. Bangunannya mau kita runtuhkan beberapa yang gak sesuai.. *landscape* nya mau kita tata.. standar internasional. Jadi bukan sekolah bertaraf internasional, tetapi sekolah berstandar internasional. Gak kayak sekarang sekolah RSBI, itu bukan sekolah bertaraf internasional, tetapi malah sekolah bertarif internasional.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Untuk mendukung rencana Walikota tersebut, pemerintah tidak main-main dalam soal anggaran. Untuk tahun ajaran 2007/2008, pemerintah menganggarkan Rp.

1. 332. 705. 500,-. Perincian kebutuhan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 5.6
Data Sekolah Plus Tahun Ajaran 2007/2008

| No. | Jenjang | Jml. Sekolah Penyelenggara | Jml. Siswa | Alokasi Dana (Rp.) |
|-----|---------|----------------------------|------------|--------------------|
| 1. | SD | 11 | 380 | 381.716.250 |
| 2. | SMP | 2 | 378 | 637.184.000 |
| 3. | SMK | 1 | 115 | 313.805.250 |
| | Total | 14 sekolah | 873 | 1.332.705.500 |

Sumber: Dikpora Surakarta, 2008

Dari data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan dan Olahraga Kota Surakarta, sekolah plus “bebas biaya” ini terdiri dari:

1. SD : - Seragam sekolah
 - SPP/ Komite Sekolah

- Ulangan
 - Praktikum
 - Buku pelajaran
 - Alat tulis
 - Perlengkapan sekolah
2. SMP : - SPP/ Komite Sekolah
- Seragam sekolah
 - Buku Pelajaran
 - Alat tulis
 - Ekstrakurikuler
3. SMK : - SPP/ Komite Sekolah
- Seragam sekolah
 - Buku Modul 2 semester
 - Alat tulis
 - Ekstrakurikuler

Program sekolah plus digagas Walikota karena keprihatinan pemerintah terhadap nasib pendidikan di Indonesia khususnya Surakarta. Biaya sekolah yang semakin mahal dan eksklusif akan memunculkan ketimpangan dalam masyarakat yang sama-sama membutuhkan dan berhak mendapat pendidikan yang layak. Program sekolah RSBI yang gencar digulirkan pemerintah dinilai Walikota Joko Widodo justru malah membebankan masyarakat. Alih-alih ingin memberikan pendidikan berkualitas kepada masyarakat, justru malah membebankan masyarakat.

“Ya itukan ada kewenangan dari pusat. Jadi satu kota minimal harus ada 1 sekolah (RSBI). Waktu itu saya kan gak menguasai. Jadi saya tunjuk waktu itu SMA 1. Ketika itu mau dibantu dari pusat..klo gak salah 800Juta rupiah. Setelah ditunjuk itu ternyata biaya operasionalnya menjadi sangat besar.. Nah, ngambilnya dari murid. Itu yang kacau. Makanya mulai tahun depan akan kita hentikan. Gak usah pakai RSBI segala.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Ketika ditanya apakah jika program RSBI itu dihentikan, pemerintah daerah dianggap menyalahi aturan, Walikota menanggapi dengan santai.

“Boleh saja..gakpapa. dulu masalah BLT kita hentikan, dimarahi dari pusat ya biarin aja.. BLT dimarahi kenapa? Ya karena kita gak mau.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009)

Sikap Walikota yang menentang kebijakan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan program sekolah RSBI tersebut dinilai sangat berani. Penulis sependapat. Karena apabila suatu program yang digagas dinilai tidak sesuai dengan kondisi suatu masyarakat tertentu maka program tersebut tidak perlu dipaksakan untuk dijalankan. Apalagi di masa otonomi daerah, dimana daerah memiliki kewenangan yang penuh untuk mengatur rumah tangganya sendiri dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup masyarakatnya. Sudah pasti daerahlah yang lebih tahu kebutuhan daerahnya. Pemerintah daerah yang lebih berhak membuat program yang dinilai lebih sesuai dan tepat dijalankan pada pemerintahannya dan masyarakatnya. Oleh karena itulah Walikota menggagas program sekolah plus ini, sebagai bentuk pelayanan pendidikan yang layak bagi seluruh masyarakatnya. Bahkan sekolah plus yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin tersebut dirancang dengan fasilitas nomor satu.

Gambaran sekolah plus tersebut menambah nilai “plus” bagi bidang pendidikan di Kota Surakarta. Pemerintah dinilai memiliki keseriusan terhadap perbaikan kualitas masyarakatnya melalui pemerataan akses ke beberapa bidang. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, akses perijinan yang memudahkan masyarakat serta pelayanan kesehatan melalui program PKMS juga adalah bukti nyata yang diberikan pemerintah Kota Surakarta memperbaiki tatanan pemerintahannya. Pemerintah mulai mengembalikan posisinya sebagai pelayan masyarakat yang sudah seharusnya memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Pendidikan dan kesehatan adalah salah satu contoh pelayanan yang merupakan kebutuhan utama masyarakat.

Dengan pelayanan pendidikan dan kesehatan yang lebih baik bagi masyarakat yang miskin akan dapat membantu mereka mengatasi berbagai hambatan sosial dan dapat meningkatkan produktifitas mereka. Oleh karena itu perlu ditekankan sekali lagi, bahwa pemerintah tidak boleh abai tentang penyediaan layanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, dan kemudian menyerahkan layanan bidang tersebut kepada pasar.

5.3. Program Khusus Pemberdayaan Masyarakat Miskin

Program Pemerintah Surakarta yang patut diberi perhatian khusus selanjutnya adalah program rehabilitasi perkampungan kumuh dan bangunan liar (termasuk PKL). Program ini bertujuan untuk menyediakan rumah tinggal yang layak bagi masyarakat miskin sehingga akan tercipta tata ruang kota yang harmonis, tersedianya

fasilitas umum dan sosial, memberikan kepastian usaha bagi para PKL, serta memberdayakan ekonomi masyarakat.

Program khusus yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin ini terbagi dalam tiga (3) kategori program, yaitu:

1. *Renovation*, yaitu menciptakan lingkungan tempat tinggal yang layak bagi masyarakat. Program ini disebut program RTLH (Rumah Tidak Layak Huni). Pembangunan rumah di daerah *slum* yang sesuai dengan standar sehat dan layak untuk tempat tinggal bagi masyarakat.
2. *Relocation* (Penertiban PKL). Program ini dimaksudkan untuk menciptakan tata ruang kota yang lebih tertib dan indah.
3. *Improvement*, yaitu program untuk meningkatkan fasilitas umum termasuk penyediaan toilet umum, infrastruktur, ruang publik dan tamanisasi.

5.3.1. Program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH)

Dari hasil pendataan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) tahun 2006, diketahui bahwa terdapat 6.612 rumah tidak layak huni yang menempati kawasan kumuh seluas + 41, 607 Ha yang dihuni oleh sekitar 3.421 KK atau 15.850 jiwa. Kondisi perumahan kumuh tersebut 39,45% rumah permanen, 31,6% rumah semi permanen dan sisanya 28,9% rumah tidak permanen. Salah satunya berada di wilayah kelurahan Ketelan, Kecamatan Banjarsari Kota Surakarta.

Kondisi umum Rumah Tidak Layak Huni di Surakarta berdasarkan Peraturan Walikota Surakarta Nomor 5A Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Pemberian Bantuan

Pembangunan atau Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni Bagi Masyarakat Kota Surakarta, adalah sebagai berikut :

- Bangunan : Dinding terbuat dari anyaman bambu (*gedheg*), tripleks, papan;
- Sanitasi & Air bersih : terbatas;
- Lantai : dari tanah dan lembab;
- *Lay out* ruangan : tidak ada pembagian ruangan;
- Tidak mempunyai akses MCK sendiri;
- Kondisi Lingkungan:
 - a. Lingkungan kumuh (padat penduduk, padat rumah, tidak beraturan).
 - b. Saluran pembuangan air tidak memenuhi standar (rendah sanitasi lingkungan).
 - c. Minim sarana & prasarana dasar.
 - d. Lahan tidak sesuai peruntukkan.
- Kondisi Sosial Ekonomi:
 - a. Masyarakat berpenghasilan di bawah UMK dan tidak tetap (buruh, pengemudi becak, penata parkir).
 - b. Tingkat pendidikan rendah & putus sekolah.
 - c. Rawan kriminalitas.
 - d. Mobilitas sosial ekonomi rendah.

Dalam Tujuan Pembangunan Kota Surakarta telah ditegaskan bahwa pembangunan perumahan dan permukiman diarahkan pada :

1. Peningkatan dan pengembangan melalui usaha-usaha penyediaan pembangunan perumahan, perbaikan perumahan agar memenuhi syarat kesehatan, rasa aman, damai, tenteram dan sejahtera bagi masyarakat, khususnya yang berpenghasilan rendah.
2. Pembangunan perumahan dan permukiman berdasarkan prinsip swadaya gotong royong.
3. Penyuluhan tentang perbaikan perumahan dan permukiman perlu terus dilakukan dengan menempuh semua jalur dan kesempatan yang ada.
4. Penciptaan lingkungan perumahan dan permukiman yang layak, bersih, sehat dan aman.
5. Pembangunan perumahan dan permukiman harus mampu memperluas kesempatan kerja, kesempatan berusaha.
6. Peningkatan sumber-sumber pembiayaan pembangunan perumahan dan permukiman oleh Pemerintah, usaha swasta dan koperasi masyarakat.

Untuk merealisasikan program tersebut diatas, maka Pemerintah Kota Surakarta mempunyai komitmen terhadap perbaikan lingkungan dan permukiman, dimana salah satu programnya adalah penanganan rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), dengan rentang waktu penggarapan adalah sebagai berikut :

- a. Tahun 2006 : 225 unit (sudah terlaksana)
- b. Tahun 2007 : 1000 unit (sudah terlaksana)
- c. Tahun 2008 : semula direncanakan 1.500 unit, dengan bantuan masing-masing Rp. 2.000.000,- , namun hanya terealisasi 1. 461 unit.

- d. Tahun 2010 direncanakan semua RTLH sudah tertangani dengan baik, sesuai dengan jenis permasalahannya. Bagi yang menempati hunian liar, tanah ilegal, diarahkan untuk mampu menempati Rusunawa.

Tabel 5.7
Daftar Penerima Bantuan RTLH 2006-2008

| No | Kecamatan | Data RTLH | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|----|------------|-----------|------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| | | | 2006 | Kuota | Realisasi | Kuota | Realisasi | Kuota |
| 1. | Laweyan | 819 | - | 16 | 128 | 128 | 188 | 188 |
| 2. | Serengan | 530 | - | 14 | 82 | 82 | 121 | 24 |
| 3. | Ps.Kliwon | 2115 | - | 85 | 322 | 322 | 476 | 533 |
| 4. | Jebres | 1447 | - | 56 | 221 | 221 | 325 | 325 |
| 5. | Banjarsari | 1701 | - | 54 | 247 | 247 | 390 | 391 |
| | Jumlah | 6.612 | - | 225 | 1000 | 1000 | 1500 | 1461 |

Sumber: Bapermas Surakarta, 2008

Dalam merealisasikan salah satu program tersebut di atas Walikota Surakarta menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Bantuan Pembangunan/Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Kota Surakarta, yang direvisi dengan Peraturan Walikota Nomor 15 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surakarta Nomor 13 Tahun 2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Bantuan Pembangunan/Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Kota Surakarta.

Di samping itu Walikota juga telah menerbitkan Surat Keputusan Walikota Nomor 648/94-a/1/2007 tanggal 10 September 2007 tentang Penunjukkan Lokasi Proyek Percontohan / Pilot Project Pelaksanaan Pemberian Bantuan Pembangunan/ Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Kota Surakarta Tahun 2007, yaitu :

1. Kampung Totogan RT 03 RW VI Kelurahan Ketelan Kecamatan Banjarsari
2. Kampung Kratonan RT 02, 03, 04, 06 dan 07 RW I Kelurahan Kratonan Kecamatan Serengan
3. Kampung Bibis Wetan RT 02 dan RT 04 RW XXI Kelurahan Gilingan Kecamatan Banjarsari

Wilayah Kelurahan Ketelan dengan luas wilayah 25 Ha mempunyai jumlah penduduk 4.293 jiwa dan terdapat keluarga miskin 1.023 jiwa, diantaranya 86 KK menempati rumah tidak layak huni yang terletak dibantaran Kali Pepe. Berdasarkan permohonan dari warga Kampung Totogan RT.03 RW.06 Kelurahan Ketelan tanggal 5 Januari 2007 kepada Pemerintah Kota Surakarta, maka pada tanggal 12 September 2007 telah direalisasikan pelaksanaan Rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni berupa bantuan stimulan dari APBD Kota Surakarta TA. 2007 untuk 44 unit sebesar Rp 2.000.000,- (dua juta rupiah) per unit rumah.

Program RTLH ini menggunakan Pendekatan Tridaya dalam pelaksanaannya. Pendekatan Tridaya atau Tribina adalah model pendekatan yang berupa:

- a. Pembinaan lingkungan, yaitu mendorong masyarakat untuk menciptakan lingkungan yang bersih, indah dan sehat, dengan menempatkan ruang hijau, sarana umum MCK dalam setiap pembuatan *site plan*.
- b. Pembinaan sosial, yaitu mendorong terbentuknya kelompok kerja penerima bantuan hibah RTLH, yang memungkinkan terjadinya proses sosial *sharring* pembiayaan antar warga dan semangat gotong royong masyarakat.
- c. Pembinaan ekonomi, yaitu memberikan pelatihan usaha sesuai kebutuhan warga setempat dan memberikan kemudahan akses kepada Bank untuk mendapatkan pinjaman, bagi perbaikan kualitas rumah dan usaha ekonomi produktif, melalui program penjaminan yang dikelola oleh BLUD (Badan Layanan Umum Daerah) Griya Layak Huni.

a. Kondisi Awal Tempat Tinggal

Di Kelurahan Ketelan terdapat 86 KK rumah tidak layak huni yang menempati bantaran Kali Pepe dan merupakan bangunan tak berijin (bangunan liar), dengan kondisi sangat kumuh dan tidak mempunyai sarana prasarana sanitasi maupun lingkungan yang memenuhi kesehatan. Pada tahun 2006 Pemerintah Kelurahan Ketelan bekerja sama dengan lembaga yang ada berusaha untuk menata dan merelokasi bangunan tak berijin tersebut menjadi suatu kawasan yang lebih baik dalam arti bentuk fisik bangunan maupun kondisi lingkungan. Program Rehabilitasi Rumah Tidak layak Huni diawali dengan sosialisasi dan penyuluhan kepada warga untuk dapat membongkar sendiri rumah tak layak huni dan tak berijin di atas bantaran sungai tersebut secara sukarela yang dilaksanakan pada bulan April 2007. Selanjutnya

warga menindak lanjuti sosialisasi tersebut dengan membentuk Kelompok Kerja (POKJA).

b. Proses Pemugaran

Proses pemugaran diawali oleh pengajuan permohonan pemugaran perumahan tidak layak huni kepada Pemerintah Kota Surakarta melalui Kelurahan Ketelan dari warga Kampung Totogan RT.03 RW.06 Kelurahan Ketelan Kecamatan Banjarsari sebanyak 48 KK. Atas permohonan tersebut Pemerintah Kota Surakarta merespon dengan melaksanakan sosialisasi tentang bantuan pemugaran dan penataan lingkungan tidak layak huni (kumuh). Ini merupakan proses perencanaan yang berdasarkan kebutuhan masyarakat (*Participatory Planning*)

Berdasarkan penjelasan dari Pemerintah Kota Surakarta, warga calon penerima bantuan sepakat untuk secara sukarela membongkar bangunan miliknya yang berada di bantaran Kali Pepe tersebut tanpa menuntut ganti rugi atau kompensasi dan kemudian ditindaklanjuti dengan membentuk Kelompok Kerja (Pokja) atas hasil musyawarah dan mufakat. Model ini kemudian dijadikan *pilot project* penataan rumah tidak layak huni di Kota Surakarta.

c. Kondisi sekarang

Saat ini kampung Totogan Kelurahan Ketelan Kecamatan Banjarsari telah berubah wajah. Kondisi lingkungannya lebih tertata, rapi dan kondisi rumah lebih sehat dan status kepemilikannya pun telah jelas. Pola Penataan Permukiman di Kota

Surakarta merupakan manifestasi dari asas dan tujuan penataan ruang. Salah satunya adalah keserasian, keselarasan dan keseimbangan. Pola penataan tersebut diimplementasikan pemerintah dalam bentuk Penataan Permukiman pada koridor Sungai Kali Pepe, agar tercipta permukiman yang sehat, teratur dan sesuai dengan peruntukannya, melalui mekanisme partisipasi dengan melibatkan segenap komponen warga mulai dari perencanaan, pelaksanaan maupun penataan lingkungan.

Untuk kesesuaian dengan tata ruang dalam pelaksanaan rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni kegiatan yang dilaksanakan tidak hanya pada bentuk fisik bangunan saja, tetapi sekaligus dengan penataan lingkungannya antara lain :

- pembuatan jalan lingkungan dengan *paving block* 361 m² dan saluran *drainase* U30 cm sepanjang 123,3 m;
- penanaman pohon dan pemasangan pagar BRC sepanjang 24 m dipinggir sungai didepan lokasi rumah yang dipugar;
- pembuatan taman di ruang terbuka seluas 70 m²;
- pembuatan MCK 2 unit;
- penyambungan air bersih dari PDAM 1 unit.

d. Manfaat yang Diperoleh

Dari program RTLH ini, banyak manfaat serta hasil yang diperoleh bagi masyarakat. Program yang ditujukan untuk pemberdayaan masyarakat sekaligus merupakan bagian dari penyampaian pelayanan pemerintah kepada masyarakat ini

selain berdampak pada peningkatan kualitas fisik lingkungan yang terwujud pada kondisi lingkungan menjadi lebih tertata rapi dan bersih, rumah tinggal menjadi lebih sehat dan rapi dan teratur, kondisi prasarana dan sarana permukiman yang memadai, juga memberikan nilai jual pada hunian tersebut. Struktur rumah lebih permanen, tertata rapi berdasar *site plan* yang telah dirancang sebelumnya, serta terprogramnya pertumbuhan rumah dalam waktu selanjutnya sesuai kemampuan masing-masing warga. Keamanan kepemilikan hunian menjadi lebih terjamin. Bahkan bagi lahan tertentu yang memenuhi persyaratan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah negara, difasilitasi oleh BPN untuk mendapatkan sertifikat, melalui program “Prona”⁷.

5.3.2. Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang kaki lima (PKL) di sejumlah daerah di Indonesia sering menjadi permasalahan perkotaan yang tidak ada habisnya. Mereka sering kali dituding mengganggu ketertiban lalu lintas dan menggunakan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan mencuci, sehingga keberadaannya memiliki stigma negatif di kalangan masyarakat. Seperti halnya yang terjadi di sejumlah daerah di Indonesia, Kota Surakarta juga memiliki permasalahan tersendiri dengan adanya PKL. Banyaknya PKL yang berdagang secara sembarangan mengganggu ketertiban Surakarta sehingga menghambat pertumbuhan kota ke arah positif. Oleh karena itu,

⁷ PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria) adalah Program Nasional Sertifikasi Tanah Gratis yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Program ini diprioritaskan bagi masyarakat miskin yang memudahkan dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Pemerintah Kota Surakarta menjadikan penataan PKL sebagai permasalahan serius yang perlu dilakukan dengan pendekatan tersendiri secara lebih intensif.

Sementara penataan PKL di sejumlah daerah dilakukan dengan menggunakan kekerasan, penataan PKL di Surakarta ini dilakukan dengan lebih memanusiakan mereka. Para pedagang (PKL) diajak berdiskusi dan berembung tentang rencana relokasi tersebut. Dan uniknya, diskusi tentang penataan PKL di Surakarta ini dilakukan sambil makan bersama.

“Awalnya saya ajak mereka makan bersama. Itu gak cuma sekali dua kali. Tapi sampai 54 kali. Mereka tadinya curiga.. pada ajakan makan malam pertama mereka sudah merasa aneh. Tapi ternyata kan saya belum bicara tentang masalah relokasi itu. Begitu terus sampai ke 54 kali, baru saya sampaikan niat untuk merelokasi mereka. Di situ mereka tadinya sempat menolak. Tapi kemudian dijelaskan. Ya diajak berdiskusi dari hati ke hatilah..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Cara yang dilakukan seperti apa yang dijelaskan Walikota Surakarta itu adalah cara pendekatan yang manusiawi. Di daerah lain belum tentu ada yang bisa seperti itu. Tidak tanggung-tanggung, sebanyak hampir 1000 pedagang diajak dalam forum rembung tersebut. Jumlah yang sangat fantastis untuk merelokasi masalah PKL. Tetapi apa yang dilakukan Pemkot Surakarta ini merupakan cara yang efektif. Karena dengan penataan yang baik, PKL akan memiliki banyak potensi untuk dijadikan sebagai aset daerah yang berkontribusi pada pendapatan daerah Kota Surakarta. Misalnya saja, untuk penataan PKL di kawasan pusat jajanan kuliner bisa meraup PAD sebesar Rp. 18.000.000 per bulan.

Selain itu, pengelolaan PKL yang baik juga dapat memberikan keuntungan yang lebih bagi kalangan pedagang sendiri. Dengan penghargaan yang lebih kepada

kalangan PKL, mereka akan dapat lebih tertib dalam berdagang. Upaya dalam memanusiakan PKL juga dilakukan oleh Pemkot dengan memberikan sejumlah layanan kepada kalangan PKL. Pemberian pinjaman modal dengan bunga kecil dan pemberian Surat Hak Pemilikan (SHP) merupakan layanan yang diberikan Pemkot kepada para PKL usai direlokasi. Selain itu, Pemkot juga memberikan izin kepada pedagang untuk menempati tempat berdagang atau "shelter". Untuk berdagang di tempat tersebut para pedagang hanya membayar uang retribusi sebesar Rp500 hingga Rp1.000 per hari. Dalam pemanfaatan "*shelter*" yang disediakan, para pedagang dilarang menjual atau menyewakan "*shelter*" yang mereka tempati. Jika mereka ketahuan menjual atau menyewakan pada pihak lain, SHP mereka dicabut oleh Pemkot. Yang menjadi kendala dalam penanganan PKL di Surakarta adalah adanya provokator di kalangan PKL sendiri yang kontra terhadap rencana pemerintah. Untuk menghindari gejolak itulah, Pemkot mengajak mereka yang menjadi provokator berdiskusi tentang perencanaan terkait dengan penataan PKL.

Penataan PKL di Surakarta ini memang dilakukan secara terkonsep dan sistematis serta tidak memberatkan para pedagang kecil. Pemerintah membangun sebuah kompleks khusus untuk para PKL. Di kompleks itu para PKL kemudian difasilitasi dengan kios semi permanen, tendanisasi, hingga gerobakisasi. Kerja keras Pemkot Surakarta itu dapat ditemui di Stadion Manahan dan Jalan Slamet Riyadi. Bahkan, di Jalan Slamet Riyadi, pedagang makanan diberi gerobak seragam untuk mendukung *city walk* (kawasan khusus pejalan kaki). Jika dibina dengan baik,

pedagang kaki lima dapat berkontribusi besar untuk daerah. Bahkan nilai yang dihasilkan dari PKL di itu mengalahkan PAD hotel, terminal, dan lainnya.

”PAD hampir seluruh daerah 5% naik saja sulit... tapi kita sudah naik 2 kali. Dulu 54M sekarang 106M. riil itu... kemudian kayak pasar dan PKL...dulu 7,8M sekarang 18,2M. tapi manajemen pelayanan yang kita lakukan ini bukan hanya *spend money* tapi juga ada *return* ada *revenue* yang juga datang ke kita. Dan itu real.. seperti nanti coba cek aja di hotel.. 4tahun lalu 30% aja sulit sekali..sekarang sudah diatas 90% semuanya.. akhirnya apa? Investasi akan masuk dengan sendirinya..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Dari penataan PKL yang dilakukan Pemerintah Surakarta ini, ada beberapa manfaat yang bisa dirasakan, baik dari sisi para pedagang maupun juga dari sisi masyarakat Kota Surakarta pada umumnya. Manfaat dari sisi PKL, perpindahan mereka ke lokasi baru Pasar Klithikan Notoharjo telah memberikan manfaat diantaranya:

- (a) Status mereka menjadi jelas dan “naik kelas” menjadi pedagang karena menempati lokasi baru berupa pasar. Dalam hal ini Pemkot telah memberikan sarana pemberian ijin gratis bagi PKL yang direlokasi berupa Surat Ijin Usaha Perdagangan/SIUP dan Tanda Daftar Perusahaan/TDP; kemudian juga Surat Hak Penempatan/SHP dan Kartu Tanda Pengenal Pedagang/KTPP secara gratis;
- (b) Pelatihan manajemen kepada pedagang;
- (c) Dukungan promosi dagang;
- (d) Bantuan modal awal 200 juta dari APBD Surakarta tahun 2006 untuk koperasi pedagang dan bantuan 5 milyar dari Menteri Koperasi. Dan selama 3 bulan sejak penempatan di lokasi baru, para pedagang tidak ditarik biaya restribusi.

Kebijakan ini didasari permintaan pedagang karena mereka baru menempati lokasi baru yang butuh adaptasi.

Sementara itu, manfaat bagi masyarakat Surakarta dengan relokasi ini bahwa kawasan Monjari kembali menjadi salah satu taman kota dan ruang publik yang dapat dimanfaatkan oleh warga kota sebagai sarana berinteraksi, lokasi bermain anak, dan sarana olah raga. Dan manfaatnya bagi Pemkot Surakarta adalah keberhasilan relokasi PKL Monjari ini menjadi momentum penting bagi program penataan PKL selanjutnya di Surakarta, tertatanya kembali kawasan terbuka hijau di kota Surakarta, dan pemasukan PAD Surakarta dari sektor PKL menjadi lebih jelas dengan program penataan tersebut.

Best Practices dari program relokasi PKL Monjari ini adalah:

- (1) Pendekatan partisipatory yang berbasis komunitas seperti adanya tahapan konsultasi publik, mediasi, dan sosialisasi kepada para PKL dalam proses relokasi;
- (2) Melibatkan *stakeholder* mulai dari perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan (pedagang, LSM, budayawan);
- (3) Juga diterapkannya pendekatan budaya, yang dapat dijadikan sebagai sarana relokasi atau boyongan PKL ke lokasi baru, sehingga proses relokasi PKL tersebut sekaligus juga bisa menjadi “peristiwa” atau “pertunjukkan budaya” lokal;
- (4) Adanya konsep yang jelas lebih dulu dalam program penataan PKL seperti relokasi, *shelter*, gerobag, tenda/*knock-dwon*. Sehingga akan lebih mudah bagi

dinas atau SKPD terkait yang menangani program tersebut untuk bekerja di lapangan.

Untuk membina PKL bukanlah hal yang sulit, semuanya tergantung niat dan implementasi masing-masing pemerintah daerah. Kuncinya terletak pada komitmen setiap pimpinan untuk memahami apa yang dilakukan serta bagaimana menata kelola anggaran demi kemaslahatan masyarakat luas. Yang terpenting lagi, transparansi untuk menghilangkan peluang adanya korupsi.

BAB VI

PROSES REFORMASI PEMERINTAH KOTA SURAKARTA (PROSES MANAJEMEN KOTA MENUJU *GOOD GOVERNANCE*)

Pada tahap pertama proses reformasi birokrasi Pemerintah Kota Surakarta seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya, ditujukan untuk mengoreksi kelemahan-kelemahan birokrasi secara menyeluruh. Kelemahan-kelemahan tersebut yaitu tercermin dari penyelenggaraan fungsi pelayanan kepada masyarakat dimana terdapat pemborosan, aktivitas yang tidak perlu, peraturan yang rumit, fungsi-fungsi yang tumpang tindih, hubungan pertanggung jawaban yang tidak jelas, prosedur pengambilan keputusan yang lambat dan tersentralisasi, otoritas yang terbagi, standar kinerja yang tidak jelas serta kurangnya informasi tentang hasil dan biaya. Semuanya itu adalah bentuk patologi birokrasi yang harus diubah pemerintah agar masyarakat bisa mendapatkan pelayanan yang memuaskan harapannya.

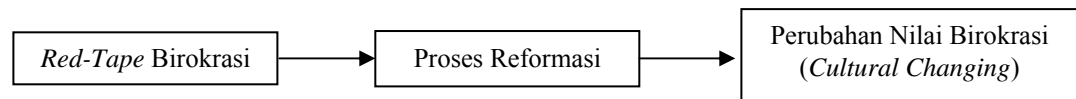
Kita mengetahui bahwa reformasi birokrasi tidak mudah dilaksanakan. Reformasi birokrasi merupakan pekerjaan yang sangat "rumit", karena melibatkan berbagai kepentingan, mulai dari kepentingan politik yang dikuasai elit politik dan para aparatur pemerintah, sampai struktur organisasi. Dalam teori reformasi, birokrasi merupakan proses politik dalam menuju perbaikan untuk kepentingan rakyat yang membutuhkan dukungan politis para pejabat pemerintah. Reformasi birokrasi tidak akan menjadi kenyataan jika tidak ada dukungan politis. Selama elit politik memanfaatkan reformasi birokrasi hanya untuk kepentingan diri sendiri,

kemungkinan besar reformasi tidak akan berjalan. Karena itu, reformasi birokrasi harus dimulai dari kemauan politik (*political will*) para pemimpin / elit politik yang memiliki pengaruh kuat terhadap visi dan misi, juga berkomitmen untuk menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien.

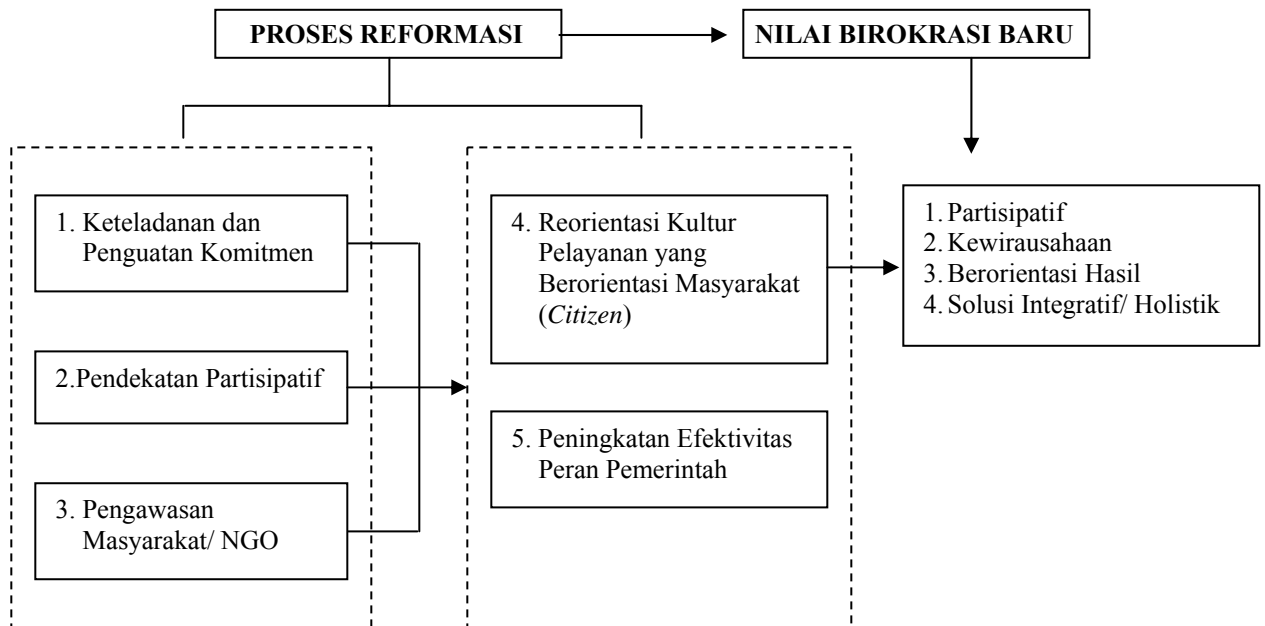
Oleh karena itulah, dalam bab ini penulis akan menjelaskan poin-poin penting sebagai indikator reformasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta. Nilai-nilai yang digambarkan ini adalah kunci terlaksananya proses reformasi di tubuh Pemerintah Surakarta. Posisi dan peran birokrasi pemerintahan beserta pelaku-pelakunya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan jelas sangat sentral dan strategis. Maka dalam rangka mempersiapkan jalan yang lebih baik dalam terselenggaranya pemerintahan yang mampu memposisikan dirinya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara, adapun pilihan utama yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta adalah dengan memulai segalanya dari penataan kembali birokrasi pemerintahan. Untuk mengetahui bagaimana proses reformasi birokrasi dijalankan di Surakarta, dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 6.1

Alur Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta



Gambar 6.2
Proses Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta



Dalam gambar alur reformasi di atas, dijelaskan bahwa proses reformasi birokrasi di Surakarta dijalankan dengan adanya prasyarat keteladanan dan penguatan komitmen, pendekatan partisipatif dan adanya pengawasan masyarakat/NGO. Ketiga poin tersebut diperlukan sebagai tahap awal proses reformasi. Kemudian untuk mencapai tujuan yaitu perubahan nilai di dalam birokrasi (menciptakan kultur birokrasi yang baru), dilakukan dengan reorientasi birokrasi yaitu membangun kultur pelayanan yang berorientasi pada masyarakat (*citizen*) dan peningkatan efektifitas peran pemerintah. Alur reformasi di tubuh Pemerintah Surakarta ini nantinya akan mencapai nilai birokrasi yang baru yang berlandaskan nilai-nilai partisipatif, kewirausahaan, berorientasi hasil dan solusi yang integratif/holistik.

Birokrasi sebagai wujud organisasi sektor publik tidak terlepas dari pengaruh perubahan paradigma birokrasi yang telah usang. Mutu yang diberikan aparatur birokrasi akan sangat menentukan kelangsungan hidup birokrasinya, dan mutu pelayanan yang diberikan sangat ditentukan oleh pengguna / yang berkepentingan dengan jasa layanan (*stakeholder*). Paradigma baru mengenai organisasi pelayanan aparatur birokrasi pada dasarnya menuntut perubahan dalam orientasi pelayanan, dimana aparatur / birokrat dituntut memiliki visi dan misi yang jelas, dalam mewujudkan pelayanan prima kepada pelanggan (masyarakat). Salah satu pendekatan yang dapat digunakan dalam paradigma baru mengenai orientasi pelayanan aparatur/birokrat adalah pemberdayaan (*empowerment*). Pemberdayaan dalam hal ini dimaksudkan sebagai sebuah proses transformasi dari berbagai pihak yang mengarah pada saling menumbuhkembangkan, saling memperkuat, dan menambah nilai daya saing global yang sama-sama menguntungkan.

Perilaku ideal birokrasi sesungguhnya dapat dilihat dari peningkatan kualitas pelayanan publik yang meliputi aspek responsivitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Aspek responsivitas menghendaki agar pelayanan publik bisa memenuhi kepentingan masyarakat. Sedangkan aspek akuntabilitas mengisyaratkan supaya pelayanan publik lebih mengutamakan transparansi dan kesamaan akses setiap warga negara. Setiap warga negara berhak mendapatkan kesamaan akses dalam pelayanan publik yang mereka butuhkan. Proses dan harga pelayanan publik juga harus transparan, dan didukung oleh kepastian prosedur serta waktu pelayanan. Sedangkan aspek efisiensi meliputi pemenuhan pelayanan publik yang cepat, murah, serta hemat

tenaga. Untuk mencapai hal tersebut dibutuhkan komitmen yang kuat dalam birokrasi. Penerapan *reward and punishment* adalah jalan yang harus digunakan pemerintah agar birokrat tetap memegang komitmen perananannya sebagai pelayan rakyat.

Seperti yang terlihat dari potret pelayanan Pemerintah Surakarta kepada masyarakat melalui program-program pelayanan yang prima. Untuk memangkas mata rantai birokrasi yang panjang, pemerintah menyelenggarakan sistem satu pintu (OSS) pada proses perijinan. Untuk memberikan pelayanan yang mudah, cepat serta berkualitas baik tentu tidak semudah membalik telapak tangan. Butuh persiapan yang matang dalam manajemen, baik persiapan sarana dan prasarana maupun persiapan sumber daya manusia (SDM) itu sendiri dalam hal ini adalah para pegawai sebagai pemberi layanan kepada pelanggan (masyarakat pengguna layanan). Persiapan manajemen yang dilakukan Pemkot Surakarta bertujuan untuk membangun kultur baru dalam birokrasi. Misalnya dalam mempersiapkan sistem *One Stop Service* di KPPT, pemerintah melakukan pelatihan yang disebut *brainwashing*. Dalam proses inilah penanaman nilai-nilai baru menjadi sangat penting.

Efisiensi dan efektifitas peran pemerintah menjadi poin penting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Surakarta. Reformasi birokrasi yang terjadi menekankan pada aktifitas-aktifitas pemerintah pada program daerah dimana pemerintah merubah orientasinya pada hasil dan kinerja. Pemanfaatan efektifitas kerja akan memacu sikap serta budaya yang mengarah pada perubahan. Posisi birokrasi sebagai pelayan rakyat menjadi lebih maksimal manakala pemerintah aktif

dalam program-program yang digagasnya. Jadi pemerintah dituntut untuk selalu tanggap pada apa yang menjadi kebutuhan lokal daerah. Rasionalisasi birokrasi dengan jalan perampingan struktur tidak dilakukan karena Pemkot lebih memilih untuk memaksimalkan peran dan fungsinya melalui efektifitas kinerja lembaga. Untuk itulah diperlukan tenaga-tenaga birokrat yang handal. Peningkatan kualitas SDM juga dilakukan dengan melakukan mutasi pejabat-pejabat daerah. Selain itu, untuk menghasilkan SDM yang handal, pemerintah tak ragu untuk melibatkan para birokrat pada *event-event* bertaraf internasional. Hal ini dimaksudkan agar tercipta birokrat yang kompeten.

Poin penting lainnya yang dapat dilihat dalam proses reformasi ini adalah keterlibatan masyarakat pada setiap kebijakan pemerintah. Penguatan demokrasi daerah sesuatu yang krusial untuk dilakukan, sehingga reformasi yang dikehendaki adalah tujuan bersama bukan hanya sekadar keinginan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan. Keterlibatan masyarakat ini dapat berfungsi sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan dari kebijakan pemerintah. Masyarakat dilibatkan agar setiap kebijakan yang digagas pemerintah benar-benar dirasakan langsung oleh masyarakat. Di atas semua itu, tentu peran pemerintah dalam hal ini kepala daerah (walikota) adalah sangat penting. Sebagai inisiator, walikota dituntut dapat menterjemahkan apa yang menjadi kebutuhan masyarakat serta bagaimana merumuskan kebijakan yang dibuat dapat dilaksanakan oleh seluruh elemen pemerintah. Sehingga pada akhirnya tujuan yang hendak dicapai dapat terwujud, yaitu menciptakan budaya birokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai kompetensi, serta efektifitas dan efisiensi.

6.1. Mengembalikan Posisi Birokrasi Sebagai Pelayan Rakyat

6.1.1. Proses Persiapan Manajemen Pelayanan Perijinan

Dari pengamatan di lapangan, penulis mendapatkan pandangan yang baik mengenai pelayanan perijinan di Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (KPPT) Kota Surakarta. KPPT sebagai Kantor Pelayanan, dari segi penampilan telah menunjukkan citra yang baik. Hal ini tidak didapati di semua kantor pelayanan. Sejauh yang penulis ketahui jika mengunjungi tempat pelayanan (terutama tempat pelayanan pemerintah), sebagian besar identik dengan ruangan yang bersekat-sekat (tertutup), penuh tumpukan kertas, penampilan khas kantor-kantor pemerintah. Namun tidak pada KPPT Kota Surakarta. Ruangan pelayanannya khas kantor pelayanan swasta, terbuka, tanpa sekat. Begitu pula dengan pegawainya, tidak tampak seperti pegawai negeri sipil.

Gambaran awal yang tampak ini, penulis simpulkan bahwa memang KPPT berusaha membentuk citra pelayanan yang ramah kepada masyarakat. Kemudian dari kemudahan informasi yang dapat diperoleh di KPPT, penulis juga melihat dari pertama sebelum memasuki ruangan. Di depan pintu masuk ruangan ada papan informasi yang dipasang untuk memberikan informasi awal kepada masyarakat tentang syarat perijinan yang dapat dipenuhi beserta durasi waktu yang diperlukan. Informasi lainnya ketika penulis tanyakan kepada Kakan KPPT, menurut Totok Amanto bisa diperoleh melalui brosur yang telah disediakan di ruangan pelayanan. Masyarakat bisa mengambilnya untuk mengetahui apa saja pelayanan yang dapat

diperoleh di KPPT. Selain itu, disamping pegawai yang siap membantu masyarakat, KPPT juga ternyata telah dilengkapi dengan fasilitas *touch screen*.

”...Jadi ini yang disebut memudahkan ya.. Jadi birokrasi memang dibuat seperti itu. Sehingga kan untuk ke depan paradigma seperti ini yang memang harus dikembangkan. Bahwa birokrasi harus cepat, terbuka dan mudah bagi masyarakat. Bahkan dari *uniform* nya kita juga harus lebih mencerminkan keramahan pada masyarakat. Kita juga harus menyapa terlebih dahulu. Sehingga masyarakat akan merasa lebih dihargai.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Untuk menyiapkan personel yang handal, KPPT memerlukan proses rekrutmen dan pelatihan khusus. Personel ini diperoleh dari seluruh SKPD (Satuan Kerja Perangkat Dinas) yang ada di jajaran Pemerintah Kota Surakarta. Sebagian besar adalah CPNS yang akan menjadi PNS. Hal ini dimaksudkan agar para pegawai yang akan menjadi pelayan di KPPT adalah orang-orang yang masih muda dengan kesiapan yang lebih potensial untuk bekerja secara cepat, aktif, dan tanggap.

”...Bahkan dulu waktu kita memeriksa kesiapan pesertanya, ada syaratnya. Minimal sarjana muda, tinggi badan sekian. Karena sekali lagi, (ini dimaksudkan) untuk merubah paradigma itu tadi. Diajari bagaimana cara tersenyum, cara menyapa yang baik, harus pro aktif, harus inovatif. Itu kan perlu latihan. Selama ini kan birokrasi kesannya ingin dilayani bukan melayani..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Sebanyak 60 orang calon pegawai dilatih secara profesional. Termasuk diantaranya pelatihan kepribadian dari lembaga khusus. Pelatihan ini berlangsung selama beberapa bulan oleh seorang yang profesional di bidangnya. Dari 60 orang yang dilatih kemudian dipilih 30 orang yang diposisikan di KPPT. Artinya, setelah mengikuti pelatihan tersebut, mereka dianggap telah dapat menjalankan tugas sebagai pelayan masyarakat yang diharapkan dapat memberikan pelayanan dengan maksimal.

“...Sehingga kalau dikatakan SDM siap, ya itu karena kita siapkan terlebih dahulu. Karena apa? Karena beliau (Walikota) ingin merubah paradigma dari yang birokrasi itu lama dan berbelit-belit bahkan dipimpong, sekarang engga boleh. Harus siap. Karena untuk pelayanan, SDMnya ya memang harus disiapkan terlebih dahulu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Penjelasan Totok tersebut menegaskan pernyataan Walikota Surakarta, Joko Widodo, ketika penulis menanyakan tentang pelaksanaan birokrasi Surakarta khususnya pelayanan OSS di KPPT. Beliau mengatakan bahwa penerapan birokrasi di tiap-tiap daerah itu berbeda-beda. OSS merupakan pelayanan yang sudah banyak diterapkan di Indonesia. Banyak daerah yang telah lebih dahulu menjalankannya. Namun, tiap - tiap daerah sangat berbeda pelaksanaannya karena ada kepentingan.

“...OSS klo cuma dibuat kantornya saja tapi implementasinya gak ada ya banyak...” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Di Surakarta sendiri, OSS dijalankan dengan maksud bahwa pelayanan sudah seharusnya diberikan kepada masyarakat dengan merata, adil, transparan, serta akuntabel. Oleh karena itu, agar tidak ada praktek penyelewengan di tubuh birokrasi perlu adanya perubahan paradigma. Kemasan birokrasi “kandang ayam” harus dibuang jauh-jauh. Birokrasi sebagai citra pelayanan pemerintah harus bisa bekerja secara profesional. Bahkan tidak mungkin birokrasi pemerintah dikemas dengan mengadopsi sistem kerja swasta (*reinventing government*).

Jokowi⁸ (Walikota Surakarta) mengatakan ide merubah paradigma lama menjadi paradigma yang baru ini butuh kesiapan yang matang. Untuk

⁸ Jokowi adalah nama *pop* untuk Joko Widodo. Walikota Surakarta ini lebih dikenal masyarakatnya dengan panggilan “Jokowi”. Jokowi menjadi Walikota Surakarta untuk masa jabatan 2005-2010.

mewujudkannya, Beliau membuat panduan atau sistem terlebih dahulu agar memudahkan pada saat pelaksanaannya.

“..Sistemnya kita siapin..infrastrukturnya juga kita siapin.. Ya,infrastrukturnya itu yang paling penting. Artinya dulu depannya kayak kandang ayam, nah sekarang kita buat bagaimana mereka bangga dan betah ada disitu. Pake AC..*frontdesk*-nya juga kayak bank. (Pegawainya) pake jas dan dasi..gak pake ijo2 PNS. Berbeda. Saya kira gak kalah dengan bank soal tempatnya. Dulu kayak kecamatan buat KTP aja di kotak-kotak.. sekarang kita buka secara transparan.. ada *touch screen* nya juga sebagai informasi...” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Ketika penulis tanyakan tentang kesiapan personel, Jokowi juga menyatakan bahwa tidak ada masalah pada kesiapan para personel.

“...Kita itu yang penting kan begini...misalnya OSS.. kita itu rekrutmentnya kan yang muda-muda.. maksimal 2 tahun (baru masuk birokrasi 2 tahun).. Itu *brain-washing*nya gampang.. kalo dulu jumlahnya 90.. trus jadi 60.. terus sekarang 30.. selama 3 bulan di-*training*.. sekarang mereka bisa.. *say good morning* bisa..*good afternoon* bisa.. terima kasih bisa.. melayani SIUP sehari juga bisa..dulu gak jelas mau jadi sebulan atau tiga bulan.. IMB dulu bisa setahun atau satu setengah tahun...sekarang 6 hari bisa.. Nyatanya sekarang bisa...” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Brain washing yang dimaksudkan disini adalah pelatihan, dimana para personel diberi pembekalan berupa keterampilan dalam melayani pelanggan. Ada penanaman nilai-nilai tentang pelaksanaan fungsi pelayanan yang baik. Sebagian besar pola pikir aparatur birokrasi yang masih didominasi pikiran dan perilaku ”dilayani”, ”menghambat”, ”mempersulit”, ”memperumit urusan sederhana”, dan ”tertutup”, dirubah melalui proses *brain washing* ini. Perangkat birokrasi ditanamkan kesadaran bahwa memberikan pelayanan yang terbaik merupakan cermin dari semangat pengabdian.

Totok pun menyetujui pernyataan Walikota tersebut. Beliau membenarkan bahwa pelatihan tersebut sebagai sebuah persiapan untuk melakukan perubahan paradigma dalam bidang pelayanan.

“...ada paradigma yang harus diubah. Dulu yang minta dilayani, sekarang harus lebih ramah dan tanggap. Jadi harus ada perubahan *mindset*.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Upaya peningkatan pelayanan publik sejatinya tak dapat dilepaskan dari adanya pelatihan-pelatihan yang mendorong pelayan publik untuk melihat kembali peranan yang mereka jalankan, memikirkan kembali tujuan-tujuan pekerjaan mereka, bahkan memikirkan kembali keberadaan unit-unit kerja mereka. Apa yang dilakukan Surakarta ini menurut hemat penulis persis seperti apa yang biasa terjadi di swasta. Perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di bidang pelayanan biasanya mengadakan pelatihan kepada karyawannya. Hal ini dimaksudkan agar pegawai menjadi handal, karena *service* adalah nilai jual bagi suatu perusahaan. Apabila *service* yang diberikan mampu memenuhi harapan pelanggan, maka pelanggan akan menjadi puas dan tentu saja hal ini akan berdampak pada pendapatan perusahaan.

Namun KPPT berbeda dengan perusahaan swasta. KPPT bukan sebagai “ladang” penghasil. KPPT yang bergerak di bidang pelayanan perijinan dibiayai oleh APBD Surakarta. Meskipun KPPT bukan perusahaan swasta, namun sudah seharusnya KPPT yang digerakkan dengan birokrasi menjalankan fungsinya sebagai pelayan rakyat yang sudah tentu mengedepankan “*service*”. Perubahan *mindset* yang dimaksud Totok diperlukan untuk menyadarkan para pegawai bahwa mereka adalah pelayan. Sesuatu yang tidak terjadi di semua lembaga pemerintahan. Sulit untuk

merubah budaya yang sudah mengakar. Namun dengan adanya pelatihan seperti apa yang dilakukan Surakarta, menjadi awal yang baik untuk menciptakan sebuah budaya baru yaitu budaya birokrasi yang baik serta santun. Sehingga apabila birokrasi bisa dijalankan dengan baik, akan memberikan dampak bukan hanya berupa kepuasan masyarakat tetapi juga akan menjadi faktor pendorong meningkatnya PAD. Menurut Totok, ijin yang dikeluarkan KPPT merupakan pengendalian. Efek dari pengendalian itulah yang nantinya bisa meningkatkan PAD.

“...Dalam hal sekian tahun ini PAD nya naiknya sudah tidak umum dulu masih dibawah 100 miliar, sekarang sudah diatas 100 kalau gak salah.. karena beliau (walikota) memang melihat. Dan itu beliau mengatakan masih bisa dinaikkan lagi.. kalau kita itu kan tidak ditarget ya.. kita hanya membantu SKPD. Jadi yang lewat sini tahun ini 6 Miliar sekian...karena tupoksi kita kan bukan penghasil. Tapi pengguna. Dengan catatan ya itu berapapun yang masuk ke kita harus kita laksanakan/ kerjakan.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Sementara itu, untuk mendukung kinerja birokrasi di KPPT dibutuhkan biaya operasional yang mencukupi. Dari tahun 2006 hingga tahun 2009 ada peningkatan dana yang dibebankan pada APBD untuk mendukung kegiatan perijinan di Surakarta.

Tabel 6.1
Pembiayaan Kegiatan Perijinan

| Tahun | Kegiatan | Anggaran (Rp) |
|--------------|------------------------------|----------------------|
| 2006 | Pelayanan Kegiatan Perijinan | 288.107.000 |
| 2007 | Pelayanan Kegiatan Perijinan | 238.320.000 |
| 2008 | Pelayanan Kegiatan Perijinan | 400.098.125 |
| 2009 | Pelayanan Kegiatan Perijinan | 615.092.337 |

Sumber: KPPT Kota Surakarta, 2009

Dari data diatas terlihat bahwa ada kenaikan anggaran untuk bidang perijinan di KPPT. Tahun 2006, pelayanan kegiatan perijinan membutuhkan anggaran sebanyak Rp. 288.107.000,00, kemudian untuk tahun 2007 anggaran mengalami penurunan sebanyak 17% dari tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp. 238.320.000,00. Untuk tahun 2008, anggaran ditingkatkan sebesar Rp. 400.098.125,00. Dan tahun 2009 ini, anggaran khusus untuk kegiatan perijinan bertambah besar sebanyak Rp. 615.092.337,00.

Dari data yang penulis dapatkan di KPPT, perincian biaya kegiatan perijinan sementara hingga pertengahan tahun 2009 adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan Administrasi Perkantoran = Rp. 387.185.637,00
2. Peningkatan Sarana Prasarana Aparatur = Rp. 198.241.700,00
3. Pengadaan Pakaian Dinas = Rp. 29.665.000,00

6.1.2. Penggunaan IT (*Information Technology*) Untuk Kemudahan Pelayanan

Mengapa perbaikan pelayanan publik dikaitkan dengan keberanian inovasi dalam birokrasi dan pentingnya introduksi IT (*Information Technology*) untuk perbaikan sistem pelayanan, peningkatan produktivitas, efisiensi, dan bahkan demokrasi? Dari sisi akademis seperti telah ada kesimpulan umum, walaupun juga banyak kritik, tren aplikasi *e-government* dalam pemerintahan serta hasil yang telah dicapai oleh beberapa negara maju mengesankan bahwa negara-negara yang ingin memperbaiki pelayanan publiknya sedikit banyak harus berani berinovasi dalam manajemen pelayanan dan peningkatan mutu pelayanan publiknya. Dengan kata lain

seolah ada adagium, ”Tidak akan ada perbaikan mutu pelayanan publik tanpa inovasi. Tidak ada inovasi tanpa aplikasi IT dalam birokrasi. Atau tidak ada pelayanan yang baik tanpa *e-government*”.

Dalam sebuah masyarakat dan ekonomi yang semakin digerakkan oleh inovasi teknologi, birokrasi di negara-negara sedang berkembang harus berhadapan dengan tuntutan yang jamak, yaitu efisiensi, produktivitas, akses rakyat terhadap informasi yang ada dalam birokrasi, tuntutan kepastian dan rasa aman serta rasa nyaman. Dalam perkembangannya yang sekarang, *e-government* berhasil menjadi alternatif yang umum diterapkan di negara sedang berkembang dalam reformasi pemerintahannya. Terdapat harapan bahwa masuknya IT dalam birokrasi dan terdapatnya keberanian inovasi dalam berbagai hal akan mengantar pemerintahan pada fase kemajuan seperti yang dicapai oleh dunia industri, perbankan, dan perguruan tinggi di luar institusi pemerintahan. Tak bisa dipungkiri bahwa jika sebuah negara mengetahui subsistem, pemerintahan telah berani memperkenalkan kegagapan teknologi atau kesenjangan digital (*digital divide*), hal itu akan membuka kesempatan yang luas bagi pencapaian pembaharuan di subsistem yang lain. Hal ini berlaku bagi semua negara, seberapa pun level pembangunan ekonomi, level pembangunan sumber daya manusia, dan apa pun konteks sosial dan kultural yang ada dalam komunitas atau negara tersebut. Jika bisa mengatasi ”gaptek” dan berani bertarung melawan ”cara-cara lama yang lamban dan birokratis”, maka harapan akan kemajuan lain akan tercapai.

Begitu pula pada penerapan IT di lingkup kerja KPPT Kota Surakarta. Di jaman yang semakin canggih, aplikasi teknologi sudah bukan hal yang canggung untuk diterapkan. Sistem kerja manual dianggap telah usang dan ketinggalan jaman. Selain itu dari sisi fungsinya, penggunaan sistem kerja manual cenderung memperlambat kerja birokrasi. Hal itulah yang terjadi di sistem birokrasi lama. Ketika perubahan mulai dilakukan di bidang perijinan KPPT Surakarta, pemerintah pun tak ketinggalan mengikutsertakan IT dalam kinerjanya. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung proses penyampaian pelayanan yang cepat kepada masyarakat. Totok Amanto mengungkapkan, penggunaan IT di lingkup KPPT khusus ditujukan untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh informasi serta pengurusan perijinan yang diajukan.

”...Jadi apabila masyarakat ingin memohon ijin ke kita itu tidak sulit. Dan kalau kita ingin mencari kembali arsipnya itu juga tidak sulit.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Menurutnya, semakin berjalannya waktu serta berkembangnya jaman persaingan tidak hanya di tingkat regional saja tetapi juga sudah merambah dunia internasional. Oleh karena itu, apabila pemerintah daerah masih saja jalan di tempat tanpa ada kemauan untuk maju maka pemerintah akan ketinggalan dan tersingkirkan. Bahkan untuk ke depan, Totok menambahkan, KPPT akan menyiapkan sistem IT yang lebih canggih lagi. Penggunaan *touch screen* yang bisa kita dapati di KPPT akan dilengkapi dengan sistem canggih lainnya.

Publik harus memiliki keterlibatan pribadi dalam pengembangan e-gov. Hal ini harus diperkuat secara aktif, sungguh-sungguh, dan kontinyu. Pemerintah harus

mengundang partisipasi masyarakat dalam pengembangan aplikasi e-gov, sehingga aplikasi IT akan membentuk kebiasaan hidup dan kerja masyarakat. Harus ada visi dan rencana-rencana untuk menjembatani jurang-jurang yang ada dalam keterampilan dan akses. Jika tidak, baik administrasi publik maupun masyarakat tidak akan bisa berharap "melek" dan sanggup menggunakan IT yang merupakan bahan penting bagi keberhasilan *e-gov*.

"...Untuk tahun ini bahkan kita sudah siapkan yang lebih canggih lagi. Nanti masyarakat selain kita sapa, dia bisa langsung menuju ke komputer pendaftaran. Jika datanya nanti sudah lengkap, bisa kita terima. Kemudian di hari selanjutnya jika dia datang lagi untuk mengecek sampai sejauh mana berkas diproses, dia juga bisa tahu. Ini secara IT nya seperti itu..." (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Apa yang diungkapkan Totok adalah gambaran bahwa IT di lingkup KPPT selain memudahkan masyarakat dalam memperoleh informasi (melalui *touch screen*), juga membuka peluang terbangunnya partisipasi dari masyarakat. Sistem baru yang disebutkan Beliau, menurut penulis adalah sarana pendidikan yang positif bagi masyarakat. Dengan mempersilahkan masyarakat untuk meng-input data syarat perijinan yang diajukannya ke dalam komputer yang telah disediakan, masyarakat diajak untuk mandiri dan tentu saja mencegah kegagalan teknologi. Kinerja birokrasi akan semakin mudah, dan pelayanan yang cepat akan didapatkan karena beban kerja birokrasi akan berkurang. Maka seharusnya nanti tidak ada alasan bagi birokrasi untuk bekerja lambat serta bertele-tele dengan alasan banyak berkas yang masih menumpuk dan lain sebagainya.

Terlibatnya masyarakat pada sistem yang baru nanti mencerminkan keterbukaan terhadap proses birokrasi. Paradigma lama birokrasi yang tertutup sudah digantikan dengan paradigma baru yang lebih terbuka dan “*friendly*”, baik dari kemasan sampai proses pelayanannya. Lalu apakah aplikasi IT di KPPT ini menggeser fungsi-fungsi birokrasi sebenarnya? Apakah efisiensi kinerja birokrasi dari penggunaan IT ini berarti ada pengurangan personel? Totok menjelaskannya bahwa efisiensi yang dimaksud bukanlah pengurangan personel. Melainkan efisiensi proses pelayanan.

“...jika dikatakan IT mengurangi personel, ya menurut saya itu kan cuma alat. Tetapi dibelakang alat kan harus ada SDM.. Jadi IT itu memudahkan kerja.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Pendapat Totok benar adanya. IT adalah alat yang memudahkan kerja manusia. Penggunaan teknologi dalam dunia kerja adalah sebagai pendukung proses kerja yang diharapkan akan lebih maksimal. Penggunaan dan optimalisasi teknologi dasar dan menengah dalam birokrasi ini memungkinkan berlangsungnya komunikasi internal dan eksternal pemerintah secara cepat, tepat, sederhana, berjangkauan luas, dan memiliki kesanggupan menjalin jaringan. Inovasi dan introduksi IT dalam birokrasi bisa dimanfaatkan untuk menurunkan biaya dan meningkatkan efektivitas yang merupakan dua fitur yang diinginkan dari semua kerja pemerintahan, dan yang terutama dalam hal pelayanan publik.

Penurunan biaya sebagai ongkos birokrasi ini sudah bisa penulis simpulkan ketika di awal penulis menyinggung tentang tata laksana dalam prosedur perijinan di KPPT. Bahwa untuk mengurus beberapa ijin, hanya dibutuhkan satu formulir saja.

Bahkan jika pemohonnya adalah satu orang yang sama, maka hanya butuh satu lembar fotokopi KTP dan sertifikat. Dari situ saja sudah menghemat biaya. Bagi pemerintah sendiri, apabila nantinya pemohon ijin dapat meng-input datanya ke dalam komputer secara mandiri, maka formulir pendaftaran sudah tidak diperlukan lagi. Artinya biaya operasional penyediaan formulir pendaftaran oleh pemerintah pun ditiadakan. Beban pemerintah juga berkurang.

Penggunaan dan optimalisasi mesin yang tepat dalam subsistem birokrasi juga bisa digunakan untuk optimalisasi waktu, di mana komunikasi dapat dilakukan dari luar jam kantor dan dari jarak yang amat jauh sekalipun. Ini juga yang sedang direncanakan dalam pengembangan IT selanjutnya di KPPT Surakarta.

“Ke depan nanti pemohon tidak harus datang ke KPPT. Cukup bisa mengakses dimana saja. Itu harapan ke depannya nanti. Sambil kita siapkan lagi SDMnya. Karena bagaimanapun juga seperti yang saya katakan tadi, di belakang IT tetap butuh SDM yang mumpuni. Yang kita rancang 2009 ini, nantinya jika pemohon ingin mengetahui perkembangan ijinnya, mereka cukup telepon saja. Nanti saya langsung cek di komputer, tinggal masukkan namanya, langsung keluar datanya.. dari situ bisa langsung kita informasikan kepada pemohon. Jadi pemohon tidak perlu menunggu lama.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Apabila sistem IT seperti yang diungkapkan di atas digunakan, jam kerja bisa bertambah 24 jam setiap hari, administrasi publik berfungsi 24 jam setiap hari selama 7 hari seminggu, memiliki transparansi dan akuntabilitas, terbentuk jaringan kerja, dan memiliki manajemen informasi dan penciptaan pengetahuan. Selain itu, IT bisa memberikan perlengkapan kepada masyarakat untuk bisa berpartisipasi secara sungguh-sungguh dalam sebuah proses politik yang inklusif sehingga melahirkan

dukungan publik yang selalu mengikuti informasi (*well-informed*) yang merupakan basis paling utama bagi legitimasi pemerintahan.

Dari sudut pandang ini, inovasi di tangan pemerintah bisa menjadi sebuah alat yang efektif untuk menambahkan nilai publik. Jelas, maksimalisasi nilai publik pada akhirnya akan bergantung pada penentuan mengenai kapan, bagaimana, dan dimana memanfaatkan kapasitas-kapasitas komunikasi yang baru yang bisa didapat oleh pemerintah lewat aplikasi IT dalam kerja mereka.

Namun, masalah yang dihadapi dalam inovasi dan penggunaan IT khususnya di negara-negara sedang berkembang seperti di Indonesia adalah terbatasnya keterampilan dan kultur birokrasi sipil. Untuk mengatasi hal ini, pegawai negeri sipil haruslah bersedia belajar dan berubah untuk mendukung *E-gov*. Infrastruktur juga harus dinilai berdasarkan latar belakang kebutuhan dan hasil yang diinginkan. Keterbatasan infrastruktur akan membatasi hasil maupun pengembangan yang direncanakan. Sebaliknya, jika berlebihan melampaui kebutuhan, akan mubazir dan akan menambah pembiayaan yang membebani kantor. Pemimpin sektor publik harus berkomitmen terhadap *e-gov*, memimpin dan membangun dukungan luas baginya serta berani untuk belajar. Hal ini akan menghadirkan tanda-tanda positif yang sangat penting yang dibutuhkan oleh birokrasi sipil dari pucuk pimpinannya.

Untuk mempertahankan kinerja KPPT yang bergerak ke arah perubahan ini, pemerintah melakukan pelatihan khusus untuk mengatasi kekurangan di tubuh personelnnya. Bagaimanapun, meski IT yang digunakan telah dapat meringankan kerja birokrasi tetapi IT adalah alat yang dioperasionalkan oleh manusia. Dengan begitu,

SDM dibalik IT itulah yang harus lebih disiapkan. Secara mental, pegawai juga harus siap menerima kehadiran teknologi yang sistem kerjanya cepat serta canggih. Sementara secara fisik, pegawai harus dibekali dengan *skill* yang kompeten. Di KPPT, pelatihan khusus untuk para pegawai juga diberikan yang disesuaikan dengan kebutuhan.

“Pelatihan secara khusus kita juga pernah ada..artinya begini ya.. kita ada temen-temen yang bahasa inggrisnya kurang, kita mintakan ke BKD (Badan Kepegawaian Daerah) untuk mengadakan kursus buat temen-temen tersebut. Kemudian ada temen-temen yang masalah *programmer* kurang, kita juga mintakan kursus.. sudah..sudah pernah kita adakan seperti itu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Pelatihan-pelatihan semacam ini baik untuk membentuk pegawai semakin handal dalam menghadapi tuntutan masyarakat. Meskipun di KPPT, pelatihan semacam ini sifatnya tidak rutin namun apabila disesuaikan dengan kebutuhan maka hasilnya pun akan tepat. Pelatihan seperti kursus Bahasa Inggris ataupun komputer mungkin didapatkan dari suatu lembaga khusus. Lain halnya dengan yang sifatnya *learning by doing*.

“...yang rutin kita lakukan adalah kita setiap setengah tahun sekali kita mengadakan *rolling*. Ini kan juga termasuk pelatihan sebenarnya. *Rolling* itu kan begini.. ada yang menangani IMB, sekarang pindah ke SIUP. Yang SIUP kemudian pindah ke HO. Yang HO nanti ke *back office* untuk *entry* data dan sebagainya... ini rutin kita lakukan.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Kebiasaan *rolling* yang dilakukan di KPPT selain bisa menghindarkan pegawai dari rasa jenuh, juga bisa pemeratakan keahlian di seluruh pegawai. Bahwa bidang yang satu tidak secara khusus dikuasai oleh beberapa orang saja. Apalagi

KPPT menangani semua jenis perijinan, diharapkan semua pegawai mampu mengerjakan tugas apapun yang ada.

“...salah satunya untuk mencegah kebosanan.. yang kedua harapannya nanti semua kan jadi bisa... sehingga semua diharapkan bisa menangani bagian. Sehingga kita tidak kedodoran, terlebih jika ada nanti yang tidak masuk atau bagaimana.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM)

Namun diakui Totok, pelatihan khusus yang dapat mendukung proses pelayanan belum ada di KPPT. Hal ini dihambat masalah kewenangan. Sebagaimana diketahui, BKD sebagai lembaga yang memegang urusan kepegawaian daerah memiliki wewenang untuk mengadakan pelatihan-pelatihan yang diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja pegawai. Apalagi BKD juga memiliki anggaran khusus untuk itu.

“Karena yang namanya pelatihan itu kan kita tidak punya kewenangan untuk itu ya. Jadi sudah ada sendiri yang namanya BKD. Dia punya kegiatan. Dia punya anggaran disana. Hanya yang kita minta mendesak misalnya segera minta operator yang handal, atau segera minta *programmer* dsb.. segera kita minta kesana. Tetapi.. dia (BKD) sudah punya *schedule* sebetulnya. Tapi kalo kita diberi anggaran sendiri, saya bisa saja memilih apa yang menjadi “kelemahan” atau kebutuhan kita prioritaskan.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

6.1.3. Pelaksanaan *Reward and Punishment* Untuk Peningkatan Kinerja Pegawai

Setiap negara manapun serta apapun bentuk pemerintahannya selalu membutuhkan pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan suatu keharusan bagi negara atau pemerintahan untuk melayani warga negaranya. Pelayanan publik tidak mudah dilakukan, dan banyak negara yang gagal melakukan pelayanan publik yang

baik bagi warganya. Kegagalan dan keberhasilan suatu pelayanan publik dapat ditentukan oleh suatu pelayanan publik tersebut.

Persiapan yang matang untuk merubah paradigma pelayanan akan diikuti oleh pelaksanaan yang baik. Dari pelaksanaan yang baik akan mendapatkan hasil yang baik apabila diikuti oleh konsistensi kinerja suatu *teamwork*. Begitu pula yang terjadi di KPPT. Penulis berpendapat, pelayanan perijinan di Kota Surakarta bisa dikategorikan baik. Persiapan personel, perbaikan infrastruktur dan citra yang ditampilkan merupakan modal bagi Surakarta untuk bisa menjadi tolok ukur pelayanan yang baik⁹.

Namun hal tersebut seolah bertolak belakang dengan kenyataan yang terjadi di lapangan. Proses perijinan untuk kepentingan bisnis, diakui Sekda Kota Surakarta, Budi Suharto, seperti dikutip penulis dari salah satu surat kabar daerah (Harian Suara Merdeka, 13 Oktober 2009. Kolom Semarang Metro, hal i) masih belum optimal. Ketika dalam suatu kesempatan rapat koordinasi dan evaluasi terhadap pelayanan publik di Balai Kota, senin 12 Oktober 2009, Beliau mengakui masih ada beberapa hal yang lalai. Menurutnya, perijinan yang belum sesuai harapan diantaranya adalah ijin mendirikan / mengubah / merobohkan bangunan (IMB), ijin gangguan tempat usaha (HO), dan sejumlah perijinan lain yang menyangkut aktifitas bisnis. Pihaknya menduga, ada kendala teknis seperti perlunya petugas melakukan tinjauan lapangan

⁹ Investasi di Kota Surakarta selama ini dinilai telah baik dibanding daerah lain di Provinsi Jawa Tengah. Tahun 2008, Surakarta mendapat predikat kota proinvestasi dari Badan Penanaman Modal (BPM) Jateng. Kota proinvestasi sebelumnya dipegang oleh Purbalingga (2004), Sragen (2005), Jepara (2006), dan Kudus (2007).

sebelum ijin terbit. Evaluasi tersebut dilakukan sebagai bentuk pembenahan internal di tubuh birokrasi perijinan. Hal ini perlu dilakukan agar tidak mengganggu kegiatan investasi di Surakarta.

Dalam kesempatan yang sama, Kasi Evaluasi dan Pelaksanaan KPPT, Erna Suryanti mengatakan, menyangkut cek lapangan memang sudah ada ketentuan yang harus dipatuhi oleh pihaknya. Dalam satu minggu pihaknya telah melaksanakan dua hingga tiga kali cek lapangan, padahal sesuai ketentuan hanya satu kali dalam seminggu. Oleh karena itu, Budi Suharto menekankan perlunya perubahan rencana peninjauan lapangan ini. Tinjauan lapangan yang biasa dilakukan satu atau dua kali dalam seminggu, menurutnya akan diatur menjadi tujuh kali dalam seminggu.

Petugas lapangan KPPT sendiri bekerja semenjak pukul 09.00 pagi hingga pukul 18.00 petang. Namun yang masih menjadi kendala adalah minimnya honor atau biaya perjalanan bagi petugas ketika akan melakukan cek lapangan. Padahal insentif berupa honor ini adalah hal yang sangat penting untuk mendukung kinerja pegawai pelayanan. Apabila ada insentif yang sesuai dengan tugas-tugas yang diemban, maka diharapkan dapat menjadi stimulus para pegawai bisa bekerja dengan maksimal.

Tak dipungkiri memang, gaji atau honor sangat berpengaruh bagi para pegawai. Bukan hanya di bidang publik saja, bahkan di bidang privat pun gaji merupakan hal yang sangat penting. Apabila gaji pegawai terlampaui sedikit tentu sangat tidak relevan dengan tuntutan tugas yang begitu tinggi. Begitu pula sebaliknya, gaji yang tinggi akan diikuti pula dengan tanggung jawab yang tinggi.

Tujuan pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik menuntut kinerja birokrasi yang handal, cepat, dan mumpuni terhadap setiap tantangan. Di KPPT dengan kebijakan proses perijinan yang dapat selesai dalam waktu 4-6 hari seharusnya sudah sangat diperhitungkan pemerintah. Kebijakan Walikota yang didelegasikan kepada KPPT untuk menerbitkan surat ijin dalam waktu singkat mungkin tersebut merupakan tanggung jawab pegawai yang tidak mudah. Oleh karena itu, diperlukan sistem *reward and punishment* kepada pegawai yang dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja pegawai. *Reward and punishment* berguna sebagai alat kontrol para pegawai dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat. Dengan pemberlakuan *reward* serta *punishment*, pegawai akan terdorong untuk selalu bekerja dengan baik, patuh pada aturan serta memahami tugas dan kewajibannya.

Ketika hal ini ditanyakan penulis kepada Totok Amanto, beliau mengungkapkan bahwa *reward* dan *punishment* ini memang sangat diperlukan. *Reward* adalah penghargaan yang diberikan kepada pegawai yang biasanya berupa insentif uang dengan nominal tertentu yang diatur dan disepakati sebagai standar bagi para pegawai. Diakui Totok, untuk di KPPT pegawai pelayanan juga mendapatkan insentif khusus sebagai *reward*.

“...kalau kita bicara tentang *reward* dan *punishment* sebetulnya itu ya perlu ya.. apalagi dengan beban kerja dan kondisi kerja yang menuntut seperti itu. Tetapi sampai hari ini, yang kita peroleh *reward* itu memang dalam bentuk nominal memang.. walaupun tidak seberapa.” (Hasil wawancara 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Jumlah nominal yang diungkap Totok dinilai masih belum sebanding dengan tuntutan serta beban kerja yang tinggi tersebut. Kalau dulu sebelum ada perubahan peraturan, pegawai menerima uang pungut (*collector loan*). Uang itulah yang diterima pegawai sebagai pemasukan karena mereka berada di bagian pelayanan. Tetapi setelah peraturan tersebut dihapus, pegawai tidak diperkenankan lagi memberlakukan pungutan uang dari masyarakat.

“...sementara memang ya diberi (insentif) tapi porsinya belum imbang dengan apa yang kita berikan kepada tugas kita...pelayanan kita. Karena kita kan 6 hari kerja sementara yang lain 5 hari kerja. Kemudian kita bebannya tiap hari seperti ini. Pasti ada yang kita kerjakan. Mestinya sih ada semacam insentif atau tambahan pendapatan yang resmi. Lha ini yang sedang diproses.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM)

Namun Totok mengakui insentif berupa uang yang diterima, meskipun jika dibandingkan dengan beban tugas yang besar belum seimbang, ia dan rekan-rekan di KPPT menilai *reward* sebagai *pride*. Bahwa disamping nominal uang, mereka pun sudah menerima *reward* berupa rasa kebanggaan sebagai pelayan masyarakat.

“Tetapi yang lebih membanggakan sebetulnya, kita diperlakukan lain dibandingkan pegawai-pegawai yang lain. Saya ambil contoh misalnya dari segi *uniform*, yang lain kalau hari senin pakai hansip, tetapi kita selama ini kan engga pernah. Jadi jas/ psl dari senin sampai sabtu. Jadi ini seperti *reward* tersendiri bagi kita, yaitu berupa kebanggaan (*pride*). Ya engga munafik ya.. *reward* itu lebih milih dikasih uang ya.. tapi kan *reward* tadi itu berupa kebanggaan yang gak dimiliki semua orang. Yang akan membuat semangat.” (Hasil wawancara tanggal 10 september 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Sementara itu, penerapan *punishment* juga sudah pernah dilakukan pada pegawai yang melakukan kesalahan. Totok mengatakan ada penindakan langsung kepada pegawai yang bersangkutan tersebut. *Punishment* yang diberikan adalah berupa pemindahan atau mutasi.

“...ada beberapa SDM kita yang kebetulan *bermain* di luar. Kebetulan masyarakat yang merasa dirugikan, langsung sms beliau (walikota), bahkan langsung menyebut nama SDM saya.. dan gak berapa lama langsung beliau bertindak. Tidak berupa pemecatan tapi mutasi. Dimutasi ke tempat yang bebannya tidak seperti ini.. ternyata dia dianggap gak cocok di tempat yang berhubungan dengan pelayanan masyarakat. Gak cocok di bidang yang urusannya pakai duit.. Cuma yang kasihan kadang-kadang bisa saja dia pindah ke tempat yang tidak sesuai dengan *Basic*-nya. Sekali lagi.. ini kembali lagi ke pribadi masing-masing.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Sejalan dengan Totok, Walikota Joko Widodo juga membenarkan dalam pernyataannya kepada penulis bahwa *reward* bagi pegawai belum diberikan secara khusus. Hanya berupa kebanggaan yang disebutkan Totok sebelumnya, bahwa mereka diperlakukan berbeda dari segi penampilan dibanding pegawai lainnya. *Outlook* pegawai yang tidak biasa inilah yang dianggap Jokowi sebagai *reward*. Untuk masalah *punishment*, karena OSS ini membutuhkan kinerja yang handal dan profesional maka pegawai dituntut untuk bekerja dengan serius melayani masyarakat. Jika ada penyimpangan dari ketentuan yang ditetapkan, maka pegawai akan dengan tegas diberi sanksi sesuai dengan kesalahannya.

”Itu yang belum bisa kita berikan.. *punishment* nya kita berikan tapi *reward*-nya belum kita berikan.. *reward*-nya ya itu hanya kebanggaan dan karir.. tapi kalo duitnya itu yang belum. Karena apa? Karena payung hukumnya kita belum ketemu. Saya juga takut kemaren juga diperingatkan waktu kita ada uang kesehatan bulanan..jadi rame trus dikembalikan.. itu yang kadang-kadang susah..aturan itu sendiri yang tidak mendukung.. kadang-kadang yang jengkel itu disitu..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Alasan belum diberikannya *reward* secara resmi kepada pegawai dikarenakan belum adanya payung hukum yang mengaturnya. Hal tersebut menjadi kendala bagi Walikota. Namun Beliau menyatakan bahwa hal tersebut akan segera dipertimbangkan lagi. Tetapi sejauh mana penerapan *reward* and *punishment* ini

berpengaruh terhadap kinerja pegawai apabila belum ada payung hukum yang jelas yang mengaturnya? Totok berpendapat seharusnya memang ada peraturan yang tegas agar pegawai dapat lebih tertib dalam bekerja.

”...kalau orang udah diberi *reward* atau kalau perlu diberi *punishment*, itu kan mau gak mau dia kan jadi lebih hati-hati. Ada beban dan kondisi yang berbeda dengan orang yang lainnya. Karena beban dan kondisi yang berbeda tadi mungkin kan dia bisa bermain. Setelah pulang kantor misalnya, akan coba-coba mencari nasabah pemohon. Tetapi kalau sudah dicegah dengan *reward* / insentif yang cukup, dan payung hukumnya juga jelas.. itu kan dia tidak berani main-main lagi.. dan kita juga akan tegas dan keras dalam menegakkan normatifnya itu tadi.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

6.1.4. Terbukanya Sarana Komunikasi Pemerintah Dengan Masyarakat

Berkaitan dengan pemberian layanan publik, pemerintah lokal dituntut melakukan beberapa hal yang penting agar masyarakat terpenuhi kebutuhannya. Selain menyediakan layanan yang berkualitas dan menyiapkan SDM yang memiliki motivasi terlatih, terorganisir dan didukung oleh sistem organisasi yang baik, pemerintah juga harus memiliki kualitas komunikasi yang baik pula. Komunikasi ini dibutuhkan agar para *staff* pemerintahan lokal terus berupaya mendengarkan harapan dan keluhan masyarakat agar lebih memahami spesifikasi layanan yang dibutuhkan masyarakat.

Hal ini karena pegawai yang profesional adalah pegawai yang dalam menjalankan tugasnya didukung oleh pengetahuan dan kecakapan teknis, terus terdorong untuk memperbaharui pengetahuan dan kecakapan kerja sesuai dengan perkembangan masyarakat dan menjalankan tugasnya dengan didasarkan pada nilai-nilai kemanusiaan. Pegawai yang profesional juga akan selalu terdorong untuk

menjalankan tugas dan kewajibannya dengan penuh rasa tanggung jawab. Tanggung jawab itu diarahkan untuk memenuhi apa yang menjadi kebutuhan dan harapan masyarakat. Dengan demikian para pegawai dikatakan responsibel jika mereka selalu terdorong untuk melaksanakan tugas sebaik mungkin dalam kondisi apapun.

Sikap responsif akan dapat dilihat sejauh mana para pegawai tanggap terhadap apa yang menjadi permasalahan, harapan, keluhan, dan kebutuhan masyarakat. *Responsiveness* dari para pegawai ini akan ditunjukkan dari sejauh mana para pegawai bisa menjalin komunikasi dengan masyarakat. Komunikasi antara para pegawai publik dengan masyarakat akan memungkinkan para pegawai untuk lebih bisa mengenali tentang apa yang menjadi harapan, kebutuhan dan keluhan masyarakat. Dengan demikian para pegawai publik akan bisa mewujudkan layanan publik yang berkualitas jika mereka mampu menjalin komunikasi yang efektif dengan masyarakat. Sikap responsif pada akhirnya nanti akan membentuk akuntabilitas dari para pegawai. Akuntabilitas publik akan dapat dilihat dari sejauh mana para pegawai publik berkenan untuk menjalin komunikasi dengan masyarakat, agar mereka dapat melihat, merasakan dan mendengarkan tentang apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, dan tuntutan masyarakat. Bahkan ada beberapa lembaga pemerintahan yang menyediakan layanan per telepon untuk merespon berbagai harapan dan keluhan masyarakat. Meskipun tak jarang pada bagian itu tidak diisi oleh *staff* yang sigap sehingga ketika banyak warga masyarakat yang merasa di-*pimpong* ketika menggunakan layanan telepon. *Staff* yang proaktif akan selalu sigap ketika ada persoalan atau harapan baru yang dikemukakan warga masyarakat. Sikap proaktif

juga digunakan sebagai alat untuk mendeteksi lebih dini terhadap spesifikasi layanan baru yang diinginkan masyarakat.

Untuk mendukung kegiatan pelayanan di KPPT, sama seperti di kantor-kantor pelayanan lainnya, disediakan sarana aspirasi masyarakat tentang pelayanan yang diberikan. Penyediaan kotak saran adalah hal yang sudah biasa bahkan seperti wajib ditemukan di kantor pelayanan. Selain itu, Pemerintah Surakarta sendiri menyediakan layanan sms yang dibuka 24 jam setiap hari yang diperuntukkan bagi masyarakat. Layanan tersebut ditujukan kepada Walikota untuk menampung masukan bahkan aduan tentang kinerja layanan publik.

“Yang namanya masyarakat ya kan macam-macam ya.. ada kebijakan 4-6 hari selesai, syarat lengkap. Kebetulan dia syaratnya sudah lengkap, sudah bayar, tetapi kok dia ternyata lebih dari 6 hari..itu komplainnya malah langsung ke beliau (walikota) melalui layanan sms 24 jam. Yang kedua, ada juga kita menyediakan kotak saran..yang ketiga biasanya memang langsung menemui saya..” (Hasil Wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Totok melanjutkan, tindakan tegas juga dilakukan Walikota apabila ada penyimpangan-penyimpangan yang dianggap merugikan masyarakat. Selain itu apa yang dilakukan Walikota tentu akan menjadi semacam *punishment* untuk memberi efek jera kepada birokrat yang tidak *committed* pada aturan.

“...dan biasanya beliau (walikota) langsung merespon. Beliau akan menegur jika memang ada kesalahan pada kita. Bahkan kita langsung mengirimkan permintaan maaf secara tertulis kepada pemohon. Namun selebihnya ya kita koordinasikan dulu.. ada prosedur yang harus kita ikuti juga. Dan itu kan untuk menunjukkan *performance* bahwa kita yang mengendalikan itu ya..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Adanya sarana aspirasi bagi masyarakat ini diperlukan sebagai *controller* terhadap kegiatan pemerintah, khususnya di bidang layanan publik. Masukan dari

masyarakat yang diterima pemerintah Surakarta ini menjadi acuan terbukanya komunikasi yang terjalin antara pemerintah dengan masyarakat. Sehingga bentuk partisipasi di dalam proses pembangunan dan proses perubahan budaya birokrasi yang tertutup itu tadi dapat dicapai. Tindakan tegas akan diambil pemerintah setelah ada pemeriksaan terlebih dahulu. Hal ini untuk menghindari dari adanya kesalahpahaman atau *miss communication* dari pemerintah sebagai pemberi layanan dengan masyarakat sebagai penerima layanan.

“...kalau (pengaduan) sudah langsung ke saya, saya juga tidak bisa begitu saja memberi jawaban pasti ya. Karena kita kan tanggung renteng ya..Secara teknis, itu kan SKPD teknis yang tau persis.. secara administrasi kan memang di kita. Ini kan perlu dikoordinasikan terlebih dahulu. Karena memang banyak juga masyarakat yang menggunakan kesempatan. Misalnya jika ada investor yang urus ijin, beberapa masyarakat ada yang menggunakan kesempatan untuk ramai-ramai meminta kompensasi. Tetapi sekali lagi saya tidak langsung memberikan jawaban. Kita koordinasikan dahulu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Oleh karena itu dibutuhkan koordinasi dari semua pihak untuk turut serta menciptakan pelayanan yang baik pada masyarakat. Koordinasi juga berguna untuk menjaga semangat di dalam kerja pegawai. Apabila koordinasi terjalin baik, maka kerja sama di setiap lini pemerintah pun akan semakin kokoh terjalin. Tetapi terkadang perubahan budaya di tubuh birokrasi tak diikuti dengan perubahan juga di masyarakat. Hal ini dapat menghambat proses perubahan paradigma dari birokrasi yang pasif menjadi birokrasi yang proaktif. Totok mengakui bahwa masih ada sebagian masyarakat yang belum siap untuk diajak ke arah kemajuan. Dari pengamatannya selama ini, perubahan paradigma memang tengah berlangsung di

tubuh birokrasi Surakarta khususnya di perijinan (KPPT). Tetapi ia menyayangkan ada sikap sebagian masyarakat yang seolah enggan untuk berubah.

“Saya kan lama di perijinan dan saya merasakan ada perubahan paradigma seperti itu. Karena saya juga menangkap ada sebagian masyarakat yang belum berubah paradigmanya.. masih paradigma lama. Artinya begini...saya lebih baik kehilangan sekian rupiah, tetapi saya dirumah..ijin saya datang..saya tidak perlu apa-apa. Tetapi ada pula masyarakat yang ingin membuktikan sendiri adanya perubahan tersebut. Inilah yang saya alami..yang saya tangkap selama ini masyarakat disini.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Sejauh ini, yang terjadi di KPPT adalah penguatan lembaga sebagai pemberi layanan publik adalah yang utama. Ketika suatu lembaga telah dipersiapkan dengan manajemen yang baik, dan yang penting adalah penanaman nilai-nilai pelayanan pada jiwa pegawai, maka akan tercipta hubungan yang harmonis dengan masyarakat. Keduanya akan sama-sama bergerak ke arah perubahan yang diinginkan. Pegawai yang telah dipersiapkan KPPT untuk melayani proses perijinan dinilai Totok juga antusias untuk berubah. Inilah yang terpenting, adanya keinginan untuk memperbaiki diri.

6.2. Perubahan Manajemen Pemerintah yang Berorientasi Kepada Hasil dan Kinerja

6.2.1. Memperkuat Garis Pertanggungjawaban Manajemen

Pelayanan perijinan pemerintah daerah seringkali dikeluhkan oleh masyarakat karena prosedur pengurusannya berbelit-belit, tidak transparan, tidak adanya kepastian waktu, dan mahal nya biaya yang harus dikeluarkan. Beberapa pemerintah daerah mencoba memperbaiki layanan perijinannya dengan membentuk Pelayanan

Terpadu¹⁰. Hambatan yang paling utama dalam pembentukan pelayanan terpadu adalah resistensi yang kuat dari dinas-dinas yang merasa kewenangannya diambil oleh lembaga ini. Selama ini pelayanan perijinan dijadikan sebagai sumber pendapatan tambahan bagi dinas-dinas tersebut. Kompromi yang dilakukan akhirnya adalah menjadikan Unit Pelayanan Terpadu sebagai tempat pengambilan berkas persyaratan permohonan ijin tetapi proses dan penandatanganan ijin tetap dilakukan di dinas-dinas.

Di sinilah peran koordinasi diperlukan. Dalam proses perijinan satu pintu di Surakarta yang kewenangannya dipegang oleh KPPT, maka akan memperkuat garis pertanggungjawaban manajemen yang jelas.

”...Kalau dulu yang namanya birokrasi panjang itu karena memang harus kesana (ke tiap-tiap dinas).. dan kalau disana itu dulu belum tegas.. artinya belum seperti sekarang. Kalau sekarang kan kebijakan walikota 4-6 hari harus selesai. Jadi mau gak mau disana itu harus berani. Untuk apa? Ya untuk mengamankan dalam rangka kebijakan itu tadi. Sehingga sekali lagi, kita menjadi komandannya sendiri. Boleh kesana, dengan arti kita yang koordinir tetapi ada jangka waktu tertentu disana harus selesai dan harus segera kembali ke KPPT. Sehingga tetep butuh orang-orang disana. Hanya saja sekarang dibalik. Pemohon tidak perlu kemana-mana, kita yang atur. SDMnya tetap disana. Dan kita ndak punya SDM teknis untuk yang seperti ini. Kita hanya administrasi. Sehingga nanti muncul 3 rekomendasi... apakah permohonan itu diproses, ditunda atau ditolak. Itupun semuanya harus kembali ke kita (KPPT) ya.. kalau sudah kembali ke proses, ini menjadi wajib bagi kita untuk segera menyelesaikannya. Dan kalau ditunda atau ditolak, ya kita akan lihat dulu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs.Totok Amanto, MM.)

Sistem satu pintu yang dijalankan di Surakarta ini menunjukkan adanya desentralisasi kewenangan dalam proses kebijakan. Konsekuensi proses perijinan yang menuntut empat (4) hingga enam (6) hari selesai juga menjadi patokan bahwa

¹⁰ Saat ini disebut Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (One Stop Service). Pembentukan pelayanan terpadu di beberapa kota difasilitasi oleh LSM bekerja sama dengan lembaga donor.

birokrasi harus bekerja lebih cepat dan tanggap. Cara ini seperti mengadopsi cara swasta yang menekankan pada kinerja dan hasil yang memuaskan pelanggan. Selain itu, tuntutan masyarakat akan pelayanan yang cepat menjadi cambukan bagi birokrasi untuk bertanggung jawab terhadap tugasnya. KPPT sebagai kantor yang diberi wewenang untuk mengatur masalah perijinan memiliki fungsi sebagai administrator. KPPT mengkoordinir kinerja dinas – dinas yang berkaitan dengan perijinan untuk bersama-sama mengemban konsekuensi kewenangan yang dilimpahkan dalam penerbitan ijin.

Sistem satu pintu semacam ini tentu akan menghindarkan prosedur pengambilan keputusan yang lambat dan tersentralisasi. Dulu birokrasi terkesan lambat karena keputusan terpusat. Misalnya untuk mendapatkan surat ijin atau dokumen lainnya, masih harus menunggu lama karena harus ditandatangani oleh pejabat atasan. Sentralisasi kebijakan ini cenderung akan memperlambat proses birokrasi. Oleh karena itulah kemudian Walikota sebagai pemimpin pemerintah kota melimpahkan kewenangan dalam penerbitan ijin kepada KPPT. Selain prosedur keputusan lebih terdesentralisasi, cara seperti ini tentu akan menghindarkan dari kecenderungan terjadinya praktik-praktik KKN. Proses perijinan yang dilakukan hanya pada KPPT akan mengurangi ”pungutan liar” pada proses birokrasi.

6.2.2. Penguatan Pada Visi dan Misi Pemerintahan

Untuk melakukan reformasi birokrasi harus ada komitmen yang kuat dan ada visi keberpihakan kepada rakyat. Selain pilihan melakukan penataan kembali birokrasi pemerintahan, untuk melahirkan pemerintahan yang efektif, jelas diperlukan pula strategi yang tepat sebagai pendukung sehingga tatanan pemerintahan sebagai sebuah sistem akan dapat berfungsi dengan efektif. Karena salah satu yang menyebabkan kegagalan pemerintah daerah dalam melakukan reformasi birokrasi yakni pembuatan visi yang salah. Pada hakikatnya, terciptanya pemerintahan daerah adalah untuk mensejahterakan masyarakat. Jadi visi suatu pemerintahan daerah haruslah berhubungan dengan kesejahteraan rakyat.

Dari tataran visi dan misi Pemerintah Kota Surakarta, jelas diperlukan penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dan pembangunan yang memiliki semangat dan wawasan *entrepreneur* (wirausaha). Dalam arti, Pemerintah Kota Surakarta memerlukan dukungan dari sumber daya birokrasi pemerintahan dan pembangunan yang kreatif, penuh inovasi, memiliki keberanian dalam mengambil resiko, selalu menginginkan perubahan ke arah perbaikan, serta bekerja secara efektif dan efisien.

Pemerintah Kota Surakarta memulai pembenahan birokrasi pemerintahannya dengan membuat program-program yang ditujukan langsung kepada masyarakat. Artinya, sebagai pelayan rakyat, pemerintah bersikap responsif terhadap kebutuhan warganya. Perbaikan di bidang pelayanan umum menjadi prioritas kota ini sejak tahun 2005. Di samping itu sejak kepemimpinan Walikota Joko Widodo, Surakarta mulai menunjukkan eksistensinya sebagai kota yang

kondusif bagi kegiatan jasa serta budaya. Sejumlah terobosan baru diluncurkan dalam membangun Kota Surakarta. Tak hanya soal penataan fisik kota seperti revitalisasi pasar, *city walk*, tamanisasi, pembangunan sentra perdagangan baru, hingga pendirian mal dan apartemen, pembangunan nonfisik juga banyak dilakukan. Misalnya di bidang pendidikan, pembangunan *Solo Technopark* maupun pengembangan Kota Surakarta sebagai kota vokasi¹¹. Usaha-usaha tersebut seolah ingin membuktikan keunggulan lain kota ini dalam hal kompetensi sumber daya manusianya. Seperti yang dijelaskan pada bab sebelumnya, ada sejumlah program-program unggulan (di bidang pelayanan publik) Kota Surakarta yang sampai saat ini masih dijalankan. Program-program tersebut dikatakan program inovatif karena dalam pelaksanaannya Pemkot tidak “asal-asalan”. Pemkot Surakarta merancang program sesuai dengan kondisi daerah dan dengan perencanaan yang matang pula.

Dalam merumuskan program - program kerja, pemerintah kota juga memprioritaskan program-program berskala internasional. Misalnya saja di bidang seni dan budaya. Berbagai *event* tingkat lokal, nasional, bahkan internasional (seperti *World Heritage Cities Conference and Expo*, *Solo Batik Carnival*, *Solo International Ethnic Music*, dan terakhir *Solo International Performing Art*) dalam rentang waktu singkat tidak terhitung lagi telah digelar di Kota Surakarta. Beberapa keberhasilan tersebut tentu tidak terlepas dari upaya pemerintah kota untuk mengembangkan kota

¹¹ Kota vokasi berarti kota yang mempunyai banyak sekolah kejuruan yang beraneka ragam. Dengan kata lain, kota vokasi adalah sebagai rujukan bagi penyelenggaraan pendidikan kejuruan (SMK) yang bermutu dan penyedia tenaga kerja yang profesional serta terciptanya masyarakat yang produktif. Total ada 58 sekolah kejuruan di Surakarta. 45 sekolah kejuruan swasta dan 13 sekolah kejuruan negeri.

dan meningkatkan kesejahteraan warganya. Menurut hemat penulis, apa yang dilakukan Surakarta ini adalah perwujudan dari visi dan misi pemerintah kota yang dinyatakan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2001 tentang Visi Misi Kota Surakarta yaitu "Terwujudnya Kota Solo sebagai Kota Budaya yang bertumpu pada potensi Perdagangan, Jasa, Pendidikan, Pariwisata dan Olah Raga".

Berangkat dari sebuah visi dan misi lah suatu program bisa berjalan. Visi dan misi merupakan suatu rencana serta tujuan yang hendak dicapai suatu pemerintahan apabila ingin dikatakan berhasil. Penulis menilai, rangkaian kegiatan reformasi birokrasi di Pemerintahan Surakarta diukur dari bagaimana suatu pemerintah konsisten dengan pola atau patron yang dibuat sebelumnya. Karena apabila pemerintah dijalankan tanpa mengindahkan visi dan misi nya maka sebaik apapun program tidak akan ada gunanya. Itulah mengapa visi dan misi harus dibuat sebaik mungkin. Agar arah serta tujuan pembangunan suatu daerah dapat dijalankan dengan baik. Visi dan misi juga bisa menjadi ukuran berhasil atau tidaknya pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya. Walikota Surakarta, Joko Widodo, dalam kesempatan wawancara menjelaskan hal ini kepada penulis.

“..Yaa visi misi di seluruh kota ya hampir sama semuanya ya.. Tetapi kita begini, kita lihat kompetisi antar kota itu juga ketat sekali.. kompetisi antar kota di negara yang lain juga ketat sekali. Ini kan seperti sebuah produk. Kota ini kan perlu ada sebuah kemasan. Menyiapkan produk-produknya.. kemudian dikemas dengan baik, kemudian dilakukan *positioning*.. kota ini mau diposisikan di sebelah mana..ini menurut saya penting sekali..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Visi dan misi Surakarta: "Terwujudnya Kota Solo sebagai Kota Budaya yang bertumpu pada potensi Perdagangan, Jasa, Pendidikan, Pariwisata dan Olah

Raga", ternyata mengusung tema yang sangat sakral dalam melakukan perubahan nilai birokrasi. Surakarta adalah kota yang memiliki potensi budaya yang sangat kental, baik kawasan budaya maupun kegiatan budaya. Mengingat Surakarta tidak punya sumber daya alam yang dapat dikembangkan, oleh karena itulah semangat untuk mewujudkan kota budaya menjadi inspirasi kota ini. Sementara itu, minimnya sumber daya alam yang dimiliki, maka tidak ada lain yang bisa ditonjolkan selain kegiatan di bidang perdagangan dan jasa.

Maka dari itulah, untuk menyesuaikan program pemerintah pada visi dan misi kota tersebut, semakin menguatkan komitmen pemerintah untuk mewujudkannya. Sebagai kota yang unggul di bidang perdagangan dan jasa, sudah selayaknya Surakarta membenahi birokrasi pemerintah yang dapat mendukung kegiatan tersebut. Sebagai contoh adalah pembenahan pelayanan publik. Sistem pelayanan satu pintu (*one stop service*) pada proses perijinan memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mendukung kegiatan usahanya. Sehingga hal ini berdampak pada kondusifnya kegiatan jasa di Kota Surakarta. Kemudahan perijinan yang dilakukan selain memberikan kepuasan pelayanan kepada masyarakat, juga menjadi cikal bakal lahirnya wajah birokrasi yang baru, yaitu wajah birokrasi yang lebih ramah serta mudah.

”Sekarang pengurusan perijinan jauh lebih mudah. Sehingga pengusaha bisa lebih memperkirakan waktu dan biaya yang harus dikeluarkan.” (Hasil wawancara tanggal 24 September 2009 dengan Budi Rahardjo, pengusaha SPBU dan Bricket Batubara)

Apa yang dikatakan Budi Rahardjo tersebut menjadi komparasi yang adil terhadap sebuah pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Sebagai bagian dari masyarakat yang menjalankan kegiatan di bidang usaha, Budi merasakan kemudahan pada pengurusan perijinan dan hal ini tentu bernilai positif terhadap usaha yang dijalkannya. Masih menurutnya, transparansi di dalam pengurusan perijinan termasuk persyaratan usaha sudah dipahami tidak hanya oleh pejabatnya saja tetapi juga oleh pekerja lapangannya. Ini mengindikasikan bahwa dari proses sebuah pelayanan, sudah ada nilai yang berubah. Pemahaman tentang pelayanan yang baik sudah sampai pada tataran bawahan. Hal ini tentu sangat baik mengingat birokrasi yang sebelumnya sangat kental dengan nuansa "masa bodohnya".

Berangkat dari visi dan misi pemerintah daerah, yakni "Terwujudnya Kota Solo sebagai Kota Budaya yang bertumpu pada potensi Perdagangan, Jasa, Pendidikan, Pariwisata dan Olah Raga", itulah menginspirasi munculnya program-program inovatif daerah. Sudah saatnya pemerintah melakukan gebrakan yang dapat menguji kualitas birokrasinya. Penulis meyakini program-program yang digagas Pemerintah Surakarta menggerakkan fungsi birokrasi yang sesungguhnya. Bahwa birokrasi haruslah dijalankan dengan orang-orang yang handal. Birokrasi haruslah berisi orang-orang yang mumpuni dan berdaya guna sehingga penyampaian tugas sebagai pelayan rakyat dapat diterima dengan baik.

6.2.3. Kontrol Anggaran Melalui Program – Program Berskala Besar

Pemborosan anggaran daerah juga menjadi sorotan ketika reformasi hendak dilakukan. Kebiasaan umum yang terjadi di banyak daerah adalah pembuatan program yang tidak jelas arahnya. Sehingga kesannya daerah hanya ingin menghabiskan jatah anggaran, tanpa tahu untuk apa program itu dilaksanakan. Ujung-ujungnya nanti adalah ketika akan melakukan evaluasi terhadap penggunaan anggaran tersebut. Alih-alih ingin membuat program kerja, tetapi akhirnya tidak jelas kemana dan untuk apa anggaran yang dikeluarkan daerah tersebut.

Oleh karena itulah, Pemkot Surakarta berani membuat program dengan skala yang besar. Seperti misalnya yang belakangan diselenggarakan di Surakarta. Program-program skala internasional digelar sebagai bagian dari usaha perbaikan birokrasi pemerintah. Keberanian Surakarta menggelar acara besar tersebut merupakan upaya menguji kinerja birokrasi. Sejauh mana pemerintah mampu *manage* program tersebut. Dengan luas wilayah yang hanya 4.404,06 ha yang minim sumber daya alam, tak banyak yang bisa diandalkan kota ini. Oleh karena itu, pemerintah harus memutar otak untuk dapat mensiasati jalannya roda perekonomiannya. Pemerintah sadar bahwa nilai jual Kota Surakarta sebagai kota budaya adalah aset yang harus dikelola dengan baik. Keinginan untuk mengantarkan Surakarta ke kancah internasional ternyata membuahkan hasil. Berbagai *event* internasional digelar di Kota Surakarta. Kesempatan ini digunakan pemerintah untuk menonjolkan apa yang dimilikinya. Penataan berbagai ruang publik serta pembentukan citra birokrasi yang mumpuni adalah beberapa di antaranya.

Untuk mewujudkan visi dan misi sebagai kota budaya dan pariwisata, Pemkot Surakarta harus mempersiapkan kinerja birokrasi yang baik. Inisiasi program yang inovatif diperlukan agar visi dan misi tersebut dapat terwujud. Misalnya saja dalam penyelenggaraan *event – event* internasional, dapat dilihat bagaimana kerjasama antar lini pemerintah menjadi faktor yang bisa menyukseskan acara ini. Pemborosan anggaran yang biasa terjadi dalam birokrasi sudah menjadi *trade mark* citra yang negatif pemerintah. Tetapi apa yang terlihat di Kota Surakarta ini berbeda dengan yang pernah ada di daerah lainnya. *Event* internasional seperti *World Heritage Cities Conference and Expo, Solo Batik Carnival, Solo International Ethnic Music*, dan terakhir *Solo International Performing Art*, cukup menjadi bukti bahwa birokrasi Surakarta dapat diandalkan. Bagaimana pemerintah mampu menginisiasi program, menjalankannya hingga menjadikannya sebagai program yang dapat berkesinambungan.

Berbicara mengenai dana atau anggaran bagi sebuah organisasi pemerintahan dalam pelaksanaan pembangunan tentunya tidak boleh dilepaskan dari sebuah pertanyaan awal yang sangat mendasar “Bagaimanakah suatu dana atau anggaran harus dimanfaatkan sehingga benar-benar memberikan hasil guna dan manfaat bagi masyarakat kebanyakan?”. Karena stigma negatif yang selama ini melekat di benak masyarakat adalah bahwa anggaran yang dikelola pemerintah itu lebih banyak memberikan dampak kesejahteraan kepada penyelenggara pemerintah itu sendiri. Sementara masyarakat hanya sebagian “*ampas*”-nya saja.

Menyadari kondisi riil yang terjadi, terutama yang berhubungan dengan manajemen pengelolaan dana publik atau anggaran pemerintah, Pemerintah Surakarta harus secara serius mengambil langkah antisipatif sehingga kesan atau tuduhan akan perilaku kurang terpuji aparat pemerintah di dalam mengelola dana atau anggaran pemerintah dapat terkikis. Kesan negatif itu harus dijawab dengan kesungguhan kerja dan karya nyata.

“Kita mengkalkulasi bahwa apa yang dilakukan itu bisa dioperasionalkan dengan real dan bisa bermanfaat. Kalau yang dulu-dulu mereka hanya bisa *spend money* aja. Pokoknya anggaran saya habiskan. Tahun depan kan ada lagi, dan yang paling parah lagi enggak tau mau melakukan apa.. jadi itu banyak sekali. Dan yang saya lihat rata-rata temen-temen pimpinan daerah gak punya *blue print* kota yang jelas. Yang itu lebih bahaya lagi..malamnya mimpi..besoknya entah ngerjain apa...” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Pernyataan Walikota Surakarta tersebut menjelaskan bahwa dalam mendongkrak kinerja pemerintahannya, Surakarta mengawalinya dengan mengetahui arah serta tujuan suatu program. Dengan perencanaan yang matang dan terprogram dengan baik, maka akan memudahkan pemerintah untuk dapat bekerja maksimal. Suatu kegiatan pembangunan yang melalui program – program daerah dibuat tidak hanya sekedar di *ada-ada* kan untuk mengisi kekosongan program pemerintahan. Program-program yang seharusnya tidak perlu, terkadang secara terpaksa diadakan untuk “menghabiskan dana” anggaran belanja daerah. Inilah yang seringkali menimbulkan kecurangan-kecurangan dalam *mark up* dana pemerintah. Anggaran “*palsu*” atau dikatakan dana yang berasal dari program yang seharusnya tidak perlu direncanakan, menyulitkan pemerintah pada proses evaluasinya. Program-program kecil yang kurang menonjol biasanya berpotensi untuk di-selewengkan. Pemerintah

Surakarta sendiri melakukan kontrol anggaran daerah dengan membuat program-program dengan skala besar yang lebih tampak hasilnya ketimbang membuat program-program kecil yang belum jelas untuk apa dan seperti apa pelaksanaannya.

“Dari masing - masing dinas, membuat *planning budget* yang selalu dipresentasikan ke kita dulu.. Saya selalu bilang itu kalau membuat program itu yang besar sekalian...tapi yang jelas ada manfaatnya..targetnya bisa diukur..keberhasilannya juga bisa diukur..sehingga kontrolnya akan lebih mudah.. Dulu saya sering nyindir temen-temen di birokrasi.. Ada program namanya “pembinaan PSK”.. Itu anggarannya 200 juta.. saya cek..selama 20tahun itu ada terus.. Tapi hasilnya apa? Hasilnya engga ada.. Jadi untuk buat program itu jangan asal saja... jangan asal *copy paste*.. Itu yang bahaya.. kacau. Yaa.. tapi itu fakta di lapangan memang.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Dari pernyataan Walikota tersebut, artinya jelas sekali bahwa Surakarta lebih menitikberatkan pada program-program yang lebih riil sesuai dengan kondisi kota dan masyarakat. Seperti misalnya program standar internasional yang penulis sebutkan sebelumnya. *Event* internasional yang diselenggarakan di Surakarta tersebut bertujuan untuk mempromosikan kota sebagai sebuah produk dengan nilai jual yang tinggi. Surakarta yang kental dengan nilai budayanya dimanfaatkan pemerintah sebagai stimulus pada pemasukan daerah. *World Heritage Cities* yang diadakan pada bulan Oktober tahun 2008 lalu, menghabiskan dana 5,8 Miliar Rupiah. Dana tersebut 3,7 Miliar Rupiah nya berasal dari dana pemerintah. Sementara sisanya berasal dari sponsor – sponsor.

“Menurut saya...berangkatnya yang namanya *controlling* itu ya dari *budget planning*. Jadi *budget planning* itu harus digarap betul.. jangan banyak-banyak... yang mudah dikontrol.. tapi tentukan yang prioritas yang dari survey yang diinginkan masyarakat. Dibuak besar sekalian. Jangan buat yang hanya sekedar 50juta.. itu hanya mau habisin uang saja.. gak ada *revenue* dan gak ada *return*..itu yang jadi kebiasaan seperti itu. Biasanya daerah ya begitu..monoton...gak ada program yang aneh-

aneh..ya begitu terus..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Dari banyaknya *event – event* internasional yang digelar tentu bukan pekerjaan yang tanpa perhitungan. Nilai jual daerah sebagai kota budaya akan menarik juga bagi para wisatawan mancanegara. Apalagi dari *event* internasional yang digelar tersebut, diikuti pula oleh pembenahan kota secara menyeluruh. Dari mulai penataan PKL serta hunian liar, kemudian diikuti dengan program revitalisasi pasar. Belum lagi ditambah pembenahan internal terhadap *performance* birokrasi itu sendiri. Dan kemudian dari semua kegiatan tersebut yang diukur adalah dampaknya pada meningkatnya PAD. Untuk menjawab hal ini, Joko Widodo menjelaskannya pada penulis.

“PAD hampir seluruh daerah 5% naik saja sulit... tapi kita sudah naik 2 kali. Dulu 54M sekarang 106M. Riil itu... kemudian kayak pasar dan PKL...dulu 7,8M sekarang 18,2M. tapi manajemen pelayanan yang kita lakukan ini bukan hanya *spend money* tapi juga ada *return* dan *revenue* yang juga datang ke kita. Dan itu real.. seperti nanti coba cek aja di hotel.. 4tahun lalu 30% aja sulit sekali.. sekarang sudah diatas 90% semuanya.. akhirnya apa? Investasi akan masuk dengan sendirinya..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Dari program – program yang skalanya besar, Pemerintah Surakarta berupaya secara serius menjalankannya. Ketepatan membaca kondisi riil di lapangan adalah awal dibuatnya program tersebut. Pembenahan lingkungan eksternal daerah adalah langkah awal ketika suatu produk yang dinamakan daerah hendak ditawarkan pada dunia internasional. Seperti revitalisasi pasar tradisional. Sebagai pusat kota perdagangan, Surakarta memiliki 37 pasar tradisional dengan jumlah kios sebanyak 3.366, los pasar sebanyak 7.415, dan plataran (lapak) berjumlah 4.949. Selama

hampir 25 tahun sektor pasar tradisional yang menjadi penyumbang terbesar PAD Kota Surakarta (14 milyar untuk target tahun 2007) namun belum pernah tersentuh oleh program pembangunan dari Pemkot Surakarta sehingga menyebabkan kondisi pasar tradisional yang ada menjadi kumuh, tidak tertata, para penjual meluber ke jalan-jalan umum, sering bocor saat musim hujan, dan kondisi kesemrawutan lainnya, yang menyebabkan orang/pembeli menjadi enggan datang ke pasar. Lebih-lebih dengan munculnya pasar modern atau *Mal* menyebabkan kondisi para pelaku ekonomi pedagang pasar tradisional di Surakarta menjadi makin lemah. Padahal jika mereka diberdayakan dan pasar tradisional ditata dan diperbaiki, pada dasarnya pelaku ekonomi pasar tradisional yang umumnya adalah pelaku ekonomi menengah ke bawah, tidak kalah dengan pusat perbelanjaan modern (mal, toserba, hipermart, dll). Apalagi dari segi harga, di pasar tradisional jelas mampu menawarkan harga yang lebih murah.

Untuk mengatasi permasalahan penataan pasar tradisional ini, sejak tahun 2006 Pemkot Surakarta sesuai dengan Visi, Misi, dan Program Pemerintahan Walikota, Joko Widodo, Pemkot Surakarta mulai memprioritaskan peningkatan sektor ekonomi masyarakat menengah ke bawah ini dengan program penataan dan revitalisasi pasar-pasar tradisional. Dalam APBD Solo tahun 2006 telah dianggarkan dana sebesar 18 Miliar Rupiah untuk perbaikan 8 pasar tradisional yakni pasar Nusukan, Mojosongo, Harjodaksino, Gedhe, Kadipolo, Klewer, Legi, Rejosari, Depok dan Kembang. Kemudian untuk APBD Solo tahun 2007, telah dianggarkan dana sebesar 11 Miliar Rupiah lagi untuk renovasi pasar Nangka, Jebres, Umbul,

Sidodadi, dan Elfabet (elektronik). Dalam penanganan penataan pasar tradisional ini, Pemkot juga telah menetapkan tahapan-tahapan strategi seperti penanganan relokasi PKL Monjari seperti : konsultasi publik dan sosialisasi kepada pedagang pasar, baik menyangkut rencana pembangunan, disain gambar pasar (kios/los dan *zoning*) serta sosialisasi penempatan dan pengundian los/kios.

Jadi seluruh pembiayaan untuk penataan pasar tradisional, semuanya anggaran berasal dari APBD kota sehingga pedagang pasar tradisional tidak membayar (gratis). Hal ini yang juga membedakan dengan daerah lain, yang justru umumnya dengan pembangunan pasar tradisional dilakukan dengan pola investasi, dimana pedagang harus membayar untuk tiap kios rata-rata ada yang sampai 40 atau 50 juta rupiah. Selain unsur pedagang secara langsung yang dilibatkan dalam proses penataan pasar ini juga dilibatkan asosiasi (paguyuban) di tingkat mereka di dalam prosesnya.

Dengan pembangunan dan penataan pasar tradisional ini pedagang merasa mendapatkan manfaat :

- (1) Keuntungan mereka bertambah karena makin banyak pembeli yang datang ke pasar tradisional karena merasakan kondisinya yang bersih, rapi, dan harga yang pasti lebih murah;
- (2) Pedagang pasar yang selama ini menjadi kontributor terbesar dalam PAD Kota Surakarta merasa diperhatikan dan dipedulikan oleh kebijakan Pemkot.

Sementara dari sisi masyarakat umum, dengan program pembangunan dan penataan pasar tradisional ini mereka mendapat manfaat :

- (1) Pasar tradisional menjadi lebih *assesable* dan nyaman untuk pergi ke pasar tradisional di Kota Surakarta;
- (2) Dapat memperoleh barang atau makanan yang dibutuhkan lebih murah dan segar (karena seperti sayuran, daging, serta bahan lauk pauk umumnya di pasar tradisional masih segar).

Dari sisi Pemkot Surakarta, jelas dengan program penataan pasar tradisional ini:

1. PAD yang berasal dari sektor retribusi pasar makin meningkat
2. Manajemen pengelolaan pasar menjadi lebih baik dan terdata (data berbasis pedagang). Khusus untuk manajemen pasar tradisional ini saat peresmian salah satu pasar, yakni pasar Kembang dan Nusukan, Menteri Perindustrian, Dr. Marie Elka Pangestu, menyatakan bahwa program penataan dan pembangunan pasar tradisional di Kota Surakarta, menjadi percontohan manajemen pengelolaan pasar tradisional di Indonesia. Buah keberhasilan ini untuk tahun 2007 ini, Solo mendapat bantuan 8 milyar dari Menperindag.

Tabel 6. 2
Perbandingan Pemasukan PAD 4 Pasar Tradisional di Surakarta
Sebelum dan Sesudah Renovasi

| Nama Pasar | Sebelum Renovasi | Sesudah Renovasi |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|
| Ps. Kembang | 52,98 juta | 56,77 juta |
| Ps. Mojosongo | 30,96 juta | 35,02 juta |
| Ps. Harjodaksino | - | 26,99 juta |
| Ps. Nusukan | 242,27 juta | 411,58 juta |

Sumber : Bapermas Kota Surakarta, 2007

Tabel 6. 3
Perbandingan Target PAD Dinas Pengelola Pasar (DPP)
Pemkot Surakarta

| Tahun | Target (Rp) | Realisasi (Rp) | (%) |
|--------------|--------------------|-----------------------|------------|
| 2000 | 3.632.696.000 | 3.802.815.667 | 104,68 |
| 2001 | 5.654.000.000 | 6.650.322.697 | 117,62 |
| 2002 | 7.504.000.000 | 7.695.598.534 | 104,90 |
| 2003 | 8.424.000.000 | 8.836.613.748 | 104,90 |
| 2004 | 9.000.000.000 | 8.727.720.907 | 96,97 |
| 2005 | 9.350.000.000 | 9.986.689.148 | 106,81 |
| 2006 | 10.736.400.000 | 10.833.038.784 | 100,90 |
| 2007*) | 14.000.000.000 | 5.724.861.823 | 40,89 |

Sumber : Bapermas Kota Surakarta, 2007

Keterangan : *) sampai dengan bulan Juni 2007.

Pada dasarnya *best practices* dari program pembangunan dan penataan pasar tradisional ini hampir sama dengan relokasi PKL karena strategi yang digunakan adalah sama, yakni dengan pendekatan partisipatory yang berbasis komunitas (pedagang pasar). Kemudian juga melibatkan *stakeholder* mulai dari perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan (khususnya dalam hal ini adalah pedagang pasar dan paguyuban/asosiasi pedagang pasar). Hal lain yang bisa menjadi *best practices* dan dapat menginspirasi kota lain adalah bahwa selain digunakannya pendekatan partisipatory juga ternyata jika pengelolaan pasar tradisional benar-benar dikelola secara baik dan tertata akan meningkatkan kontribusi PAD yang tidak sedikit selain disisi yang lain sekaligus juga turut meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan sektor ekonomi menengah ke bawah.

“Pasar itu kita berikan gratis.. tapi kalo ada sisa kios itu juga kita jual..tapi yang lama kita berikan secara gratis.. ya kita bisa bangun itu karena PAD nya dari situ gede.. kayak hotel itu misalnya..hampir 4M.. reklame 3,5M. kita konsentrasi disitu dengan manajemen *planning* yang bener-bener diatur. Di daerah manapun engga ada yang gratis. Saya jamin... paling disubsidi aja.. bayar 70%...ya tetep mahal..kalo disini semuanya gratis... seperti pasar itu.. saya beri seragam juga penjualnya.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

6.3. Perubahan Nilai Birokrasi

Birokrasi yang terkesan tertutup dan kaku diubah dengan tampilan yang lebih ramah dan profesional. Jaminan penyelesaian perijinan yang cepat juga ikut mendukung perubahan dalam birokrasi. Kemudahan persyaratan dapat dipahami pula oleh masyarakat. Jadi sudah tidak ada lagi ciri birokrasi yang berbelit-belit dan bertele-tele. Transparansi birokrasi tercermin dari keterbukaan para pegawai memberikan informasi pada biaya serta prosedur yang harus dipenuhi masyarakat pengguna layanan. Transparansi birokrasi adalah sesuatu yang penting ketika akan melakukan reformasi birokrasi. Dengan dibukanya akses informasi pada proses birokrasi, memungkinkan adanya kontrol dari masyarakat agar birokrasi yang ingin dibangun kembali sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perubahan wajah ”garang” birokrasi coba dibangun melalui program- program Pemerintah Surakarta ini.

”...Sekarang pejabat juga jadi lebih mudah ditemui.” (Hasil wawancara dengan Arif, wartawan Bisnis Indonesia tanggal 9 September 2009)

Pernyataan Arif, wartawan Bisnis Indonesia, mengindikasikan bahwa keterbukaan atau transparansi birokrat terhadap masyarakat yang membutuhkan informasi nampak jelas dari perilaku birokrasi dalam kehidupan sehari-harinya. Bahkan dari pengalaman penulis di lapangan, citra birokrat yang terkesan ”cuek”,

tertutup, dan masa bodoh sudah mulai berubah. Hal ini dilihat ketika penulis berada di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta dalam rangka kegiatan penelitian ini. Para birokrat terlihat selalu siap membantu. Sikap ramah yang ditunjukkan mereka seolah menghapus keraguan penulis akan citra birokrasi yang terlihat *angker*.

Transparansi juga yang membuka peluang lahirnya semangat reformasi birokrasi dalam tubuh Pemerintah Surakarta. Ketika di daerah lain penataan PKL menuai protes dan berakhir ricuh, namun dengan pendekatan *participatory* apa yang terjadi di Surakarta adalah kebalikannya. Forum rembug yang dibuka Walikota Surakarta, adalah bentuk transparansi kebijakan pemerintah. Bahwa sudah seharusnya suatu kebijakan dijalankan tidak dengan cara *top-down*, tetapi *bottom-up*. Kebijakan *top-down* akan menyebabkan kontrol yang lebih besar dari tingkat atas, sehingga cenderung akan memaksakan kehendak atasan. Akan memunculkan otoritarianisme. Tetapi dengan pendekatan *bottom-up*, diharapkan tujuan dari kebijakan pemerintah akan lebih sampai pada masyarakat. Kebijakan yang diambil adalah kebijakan bersama oleh rakyat.

Menurut Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana (Bapermas PP, PA, dan KB) Surakarta, Drs. Widdi Srihanto, MM., ketika program RTLH dilakukan, pemerintah tidak tanpa kesulitan. Dengan jumlah hunian kumuh yang begitu banyak tentu akan sulit untuk melaksanakannya. Tetapi menurutnya, program ini dapat berjalan apabila ada transparansi program dari pemerintah agar kebijakan penataan ini bisa berjalan.

” Prinsipnya adalah transparansi dari program itu. Program itu terbuka. Dua juta (Rp. 2.000.000,-) itu tidak Pemkot yang melaksanakan. Tetapi diberikan kepada pokja, lewat rekeningnya pokja..masuk kesana...” (Hasil wawancara tanggal 27 Oktober 2009 dengan Drs. Widdi Srihanto, MM.)

Forum rembug yang digelar sebagai bentuk transparansi kebijakan pemerintah, dimanfaatkan pemerintah untuk menanamkan nilai-nilai *”life saving”* pada masyarakat. Sebagian besar masyarakat yang ada di *slum area* itu adalah tukang becak, tukang penjual gorengan, buruh, yang dibina dengan pemberian penjaminan dari lembaga penjamin untuk meningkatkan kapasitas ekonomi masyarakat.

”Awalnya mereka belum percaya. Tetapi lalu kita sosialisasikan. Sosialisasi secara transparan program-program itu. Kita lalu memberi pemahaman tentang perubahan nilai apabila rumah mereka direhabilitasi. Kita paparkan...kita jelaskan.. lalu mereka tertarik.” (Hasil wawancara tanggal 27 Oktober 2009 dengan Drs. Widdi Srihanto, MM.)

Hemat penulis, ini salah satu cara untuk menghindari konflik dalam perumusan kebijakan. Resistensi pasti tetap ada, tetapi transparansi yang dibangun dengan diadakannya forum rembug ini, paling tidak meminimalisir adanya konflik. Yang terpenting adalah program pemerintah dapat berjalan dengan baik.

Sebagai bagian dari birokrasi, Totok Amanto selaku kepala KPPT Kota Surakarta menilai aspek responsivitas Pemerintah Surakarta dalam membaca kebutuhan masyarakat adalah dengan membuat program PKMS dan Sekolah Plus. Menurutnya, kedua program tersebut memang harus diprioritaskan mengingat kesehatan dan pendidikan memegang peran sentral dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat.

” Memang beliau (Walikota) itu *concern* sekali pada pendidikan dan kesehatan ya. Karena itu kebutuhan dasar manusia. Apalagi sekarang mau berobat

dan mau sekolah itu biayanya mahal sekali.. dengan program itu diharapkan masyarakat yang gak mampu kan bisa terpenuhi kebutuhannya.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Pemerintah Kota Surakarta sadar bahwa potensi yang dimiliki daerahnya tidak banyak. Oleh karena itu, kreatifitas sangat dibutuhkan dalam pengelolaan pemerintah daerah. Apalagi setelah digulirkannya otonomi daerah. Berangkat dari asumsi tersebut, Pemerintah Surakarta memulai langkah pertama yang menjadi dasar untuk melakukan perubahan dalam tubuh birokrasinya. Kesan birokrasi yang menyulitkan coba diruntuhkan dengan menempatkan birokrasi yang sesungguhnya sebagai pemberi pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat.

”Saya pikir ini kan semua berkaitan ya. Keinginan pemerintah daerah kan bagaimana mewujudkan masyarakat yang sejahtera. Lha..indikator sejahtera itu dilihat dari tingkat kemiskinannya. Kemiskinan itu hanya bisa diberantas dengan pendidikan. Saya rasa kalau pendidikan baik, maka masyarakat bisa lebih terdidik. Kemudian mereka bisa mencari pekerjaan dengan dasar pendidikannya. Ini kan bisa kemudian bisa meningkatkan pendapatan hidupnya... Mereka bisa memenuhi kebutuhannya. Lalu bagaimana bisa sekolah kalo tidak sehat? Nah makanya butuh pula pelayanan kesehatan yang dapat dijangkau oleh mereka.. ya awalnya begitu ya.. saya rasa pasti bisa jalan kok.”

(Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Apa yang dijelaskan Walikota tersebut adalah komitmen pemerintah untuk mengutamakan kebutuhan masyarakat. Pelayanan pendidikan dan kesehatan yang semakin mahal tentu tidak dapat dijangkau oleh masyarakat miskin. Oleh karena itulah pemerintah membuat program PKMS (Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta) dan Sekolah Plus yang ditujukan untuk masyarakat tidak mampu secara ekonomi. Pemerataan akses kepada seluruh masyarakat adalah bukti bahwa

pelayanan yang disampaikan memegang prinsip keadilan untuk semua. Program pemerintah harus juga *pro poor*.

Perhatian pemerintah pada masyarakat miskin juga tampak dari keseriusan pemerintah melakukan rehabilitasi pada hunian liar dan kumuh. Sebagian besar hunian yang ada di bantaran Kali Pepe direhabilitasi agar masyarakat mendapatkan kehidupan yang lebih layak. Tidak hanya menciptakan hunian sesuai dengan standar hidup sehat, tetapi pemerintah juga hendak meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Dengan ”*manajemen integratif*” atau yang disebut dengan ”*manajemen keroyokan*”¹², pemerintah sebagai fasilitator bersama-sama dengan *stakeholder* menggandeng dinas - dinas dan pihak - pihak terkait lainnya untuk mengembangkan potensi masyarakat yang ada di daerah tersebut. Misalnya saja, untuk sertifikasinya, pemerintah menggandeng BPN (Badan Pertanahan Nasional), Dinas Pekerjaan Umum untuk pembangunan *paving block* dan jalannya, untuk taman ada dari Dinas Pertamanan, sementara untuk pelatihan keterampilan diberikan oleh Dinas Sosial. Bahkan pemerintah juga bekerja sama dengan Bank Indonesia untuk menyediakan fasilitas MCK sebagai CSR (*Corporate Social Responsibility*) dari program ini. Jadi pemerintah tidak hanya cukup menata hunian menjadi lebih ”indah”, tetapi bagaimana pemerintah bisa memberdayakan masyarakat agar tetap dapat mempertahankan kehidupan ekonomi keluarga masyarakat, yaitu dengan cara

¹² *Manajemen keroyokan* adalah istilah yang digunakan Pemkot Surakarta untuk menyebut pada program RTLH bahwa ada kerjasama banyak stakeholder. Kesatuan stakeholder ini bekerjasama mewujudkan hunian kumuh serta pemberdayaan masyarakat. (Hasil wawancara dengan Drs. Widdi Srihanto, MM., tanggal 10 September 2009).

melakukan penjaminan modal usaha. Sebelumnya masyarakat juga diberi pelatihan khusus keterampilan kerja.

”...Untuk meningkatkan kesejahteraan, karena lokasinya dekat dengan pasar legi, maka ibu-ibunya minta dilatih cara membuat gorengan. Disitu ada 44 KK dibantu... kompornya, wajannya, dan yang lainnya kita bantu.. bahkan ada yang minta dilatih untuk usaha katering..itu..kita bantu mereka.” (Hasil wawancara dengan Drs. Widdi Srihanto, MM.)

Pada tahap inilah, Surakarta mengembalikan peran birokrasi dari “mengendalikan” menjadi “mengarahkan” dan dari “memberi” menjadi “memberdayakan” masyarakat. Dengan demikian birokrasi yang kerap dimaknai sebagai “master” atau “boss” yang selalu minta dilayani bisa dikembalikan sebagai “agen pemerintah” yang bekerja untuk melayani kepentingan masyarakat.

Untuk mengembalikan peran birokrasi sebagai pelayan rakyat bukanlah perkara mudah. Ada perubahan *mindset* yang menjadi perhatian khusus pemerintah. Pada bab sebelumnya telah dijelaskan, dalam bidang pelayanan publik dapat dilihat secara jelas ada perubahan nilai yang dijalankan Pemerintah Surakarta. Dari beberapa pelayanan, yakni dalam bidang pengurusan perijinan, program kesehatan dan pendidikan serta program pemberdayaan masyarakat melalui program rumah tidak layak huni (RTLH) dan penataan PKL, sejatinya Pemerintah Surakarta ingin menempatkan masyarakat sebagai ”raja”. Kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang memuaskan serta berkeadilan dipenuhi pemerintah kota secara langsung.

6.3.1. Peningkatan Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penting dalam sebuah organisasi, baik swasta maupun pemerintah. Baik dan buruknya kualitas sumber daya manusia sangatlah menentukan keberhasilan dan kegagalan sebuah organisasi pemerintahan. Pada prinsipnya sebuah organisasi pemerintahan memiliki sumber daya manusia dengan kualitas yang baik, maka peluang untuk menciptakan atau memenuhi target-target yang telah ditetapkan akan terbuka dengan baik pula. Sebaliknya, organisasi pemerintahan yang tidak didukung oleh sumber daya manusia dengan kualitas baik, maka peluang untuk mencapai tujuan bisa dikatakan kecil.

Permasalahan kualitas sumber daya manusia yang tersedia bagi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sangatlah terbatas. Demikian pula halnya dengan keberadaan sumber daya manusia yang tersedia di Pemerintah Kota Surakarta. Padahal kita ketahui bahwa untuk membangun organisasi yang bisa berjalan secara efektif dan efisien, selain didukung oleh unsur kelembagaan, unsur kualitas sumber daya manusia sebagai penyelenggara pemerintahan juga menentukan keberhasilan dalam melakukan reformasi.

Untuk mengejar ketertinggalan di bidang kualitas sumber daya manusia di tubuh Pemerintah Kota Surakarta, ada beberapa langkah yang diambil oleh pemerintah sehingga mampu memicu gairah para pelaksana birokrasi pemerintahan dan sekaligus meningkatkan kemampuan sumber daya manusia nya. Karena sebagai daerah yang tidak banyak memiliki sumber daya alam, maka keterbatasan itu harus ditutupi dengan keunggulan potensi jasa dimana keunggulan sumber daya manusia

adalah faktor utama yang dapat mendukung terlaksananya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Adapun langkah-langkah yang diambil Pemerintah Kota Surakarta untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia penyelenggara birokrasi pemerintahan dan pembangunan, sebagai berikut:

6.3.1.1. Mutasi Pejabat

Mutasi pejabat yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta adalah mutasi pejabat terbesar yang dilakukan sejak kepemimpinan Walikota Surakarta, Joko Widodo. Ada sekitar 100 pejabat dimutasi pada awal tahun 2007. Mutasi dan penataan SDM di lingkungan Pemkot Surakarta ini dapat mewujudkan *good governance* dan *clean governance*. Prosesnya bisa berjalan dengan baik sesuai dengan kaidah *the right man on the right place*. Terlepas dari subyektifitas, *like and dislike* dan unsur politis tertentu. Memang pekerjaan yang tidak mudah melakukan mutasi 100 pejabat sekaligus. Tapi ini merupakan cara efektif bila ingin melakukan reformasi birokrasi. Dalam era otonomi daerah, reformasi birokrasi mendesak dilakukan secara radikal dan menyeluruh. Langkah dan kebijakan tersebut perlu ditempuh untuk memutus mata rantai birokrasi masa lalu yang terkesan lambat, berbelit-belit, tidak efisien dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi.

Kota Surakarta sebagai kota yang bertumpu pada aspek jasa dan perdagangan harus memiliki pegawai yang handal dan profesional. Maka, pemerintah dalam hal ini berani mengambil sikap memilih dan menempatkan pejabat berdasarkan pada

kompetensi dan prestasi kerja. Berani menempatkan tenaga-tenaga muda yang berpotensi, sepanjang mereka memenuhi kriteria, untuk tampil ke muka.

“Secara fisik anda mungkin bisa melihat Kota Solo sekarang seperti apa. Yang kedua..sekarang kan banyak pejabat yang muda-muda.. contohnya Sekda. Itu kelahiran tahun 64 lho.. karena apa? Ini mungkin salah satu keinginan Pak Wali bahwa kita sekarang ini dituntut harus inovatif..kreatif..supaya kita tidak tertinggal jauh dengan kota lain.. apalagi kita berbicaranya lebih makro lagi.. secara global.. lha ini seperti ini maksud saya.. jadi temen-temen yang lain ada yang sudah memenuhi seperti itu. Tapi kalau ada yang memang belum memenuhi tapi posisinya sudah disana sudah orang pertama.. kan rasa humanis lagi kan yang kan muncul.. sekarang begini... Sudah menjadi kepala dinas, tapi dua tahun lagi sudah purna tugas..walaupun kinerjanya Pak Wali punya raport ya. Tapi kan secara humanis tidak mungkin Pak Wali akan langsung ganti.. yang kedua kita kan punya DUK sebetulnya.. semudah apapun itu tetep menjadi normatif..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Aspek normatif dan formalitas, seperti senioritas dan kepangkatan, memang patut jadi pertimbangan dalam mutasi, tetapi seyogyanya tidak dijadikan pertimbangan utama. Di sinilah tantangan untuk melakukan reformasi diuji. Sebab reformasi birokrasi rentan terhadap resistensi dan konflik vertikal dan horizontal. Umumnya orang tidak suka bila harus berubah, sebab tidak nyaman dan mengganggu kepentingannya. Dalam rangka mengantisipasi hal itu, seyogyanya sebelum mutasi, perlu melakukan analisis jabatan dengan hati-hati, jeli, cermat, dan obyektif. Indikator-indikator dan kriteria untuk menentukan kelayakan seseorang menempati suatu jabatan harus transparan, jelas dan terukur. Jangan sampai terjadi, pegawai yang kinerjanya buruk dan sering mangkir kerja justru diangkat dalam jabatan tertentu.

Pegawai juga diplilih yang mempunyai komitmen terhadap pekerjaannya. Energik, pekerja keras dan pekerja cerdas, yang bisa membaca dan menjabarkan visi dan misi walikota. Tahu apa yang harus dikerjakan, memiliki inisiatif dan kreatifitas

yang tinggi dan berjiwa wirausaha, serta siap untuk mengabdikan pada masyarakat. Kewenangan untuk memilih dan menempatkan pegawai pada suatu kedudukan memang sepenuhnya menjadi kewenangan Walikota. Namun bukan berarti Walikota boleh bertindak sewenang-wenang. Keputusan dan kebijakan yang diambil hendaknya mencerminkan rasa keadilan dan aspirasi masyarakat.

“Jika kita berbicara jabatan, ya begini.. kita punya yang namanya baperjakat (badan pertimbangan jabatan dan kepegangatan). Itu sekretariatnya BKD.. mengapa? Dia punya data base 10ribu PNS di Solo.. kemudian ada lagi.. bappeda, asisten..bagian hukum.. pokoknya mereka itu tim..inspektorat. ya.. mereka menyediakan misalnya ada suatu jabatan..mereka menyebutkan minimal tiga (3) calon/kandidat. Nah..tim itulah yang menilai. Ini untuk teman-teman diluar orang pertama ya.. artinya diluar kepala kantor..kepala badan.. kalau kepala badan atau kepala dinas, pada era nya pak joko ini.. beliau biasanya memanggil langsung ke ruangnya. Ada pertanyaan yang sebetulnya itu ringan tapi kembali ke pribadi yang dipanggil tadi. Itu untuk orang pertama... tapi kalau orang lapis kedua atau ketiga yang melalui baperjakat tadi biasanya banyak jadinya. Tetapi kalau untuk orang pertama tetap kewenangan sepenuhnya ada di tangan walikota”. (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Lalu yang tampak pada mutasi pejabat yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta adalah adanya keinginan pemerintah untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi para pegawai untuk dapat berkinerja lebih baik. Orang-orang muda yang ditempatkan pada jabatan-jabatan politis dimaksudkan untuk memberikan penyegaran di tubuh birokrasi. Orang-orang muda yang memiliki jiwa dan semangat yang tinggi akan memungkinkan birokrasi dapat bekerja secara optimal. Disamping itu, pemerintah dengan segala kreatifitas yang tercermin dari program-program inovatif daerah juga membutuhkan birokrat yang juga memiliki kreatifitas tinggi. Mampu menerima ide-ide baru yang dapat mendukung performanya sebagai pelayan publik.

“Kalau kebijakan...sebetulnya kebijakan makronya lebih ke beliau (Walikota). Sekarang tinggal kita yang harus pandai menterjemahkan kebijakan tersebut. Harus bisa mem-*break down* kebijakan itu. Tetapi sebelum beliau mengambil kebijakan, kan masukannya dari banyak SKPD.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amnato, MM.)

Kebutuhan akan kualitas SDM yang mampu menterjemahkan keinginan pemerintah (pemimpin) inilah yang lantas menuntut Surakarta untuk terus berupaya berinovasi dalam merestruktur pegawainya. Karena agar dapat menjalankan roda pemerintahan, harus ada koordinasi semua bidang dan semua lembaga. Jika ada salah satu bagian tidak dapat berjalan mengikuti keinginan pemimpin sebagai nahkoda, maka tidak akan berjalanlah apa yang menjadi tujuan. Maka keterlibatan pegawai (birokrat) dalam perumusan setiap kebijakan pemerintah menjadi sangat krusial untuk dilakukan.

“ Yang jelas yang terkait dulu yang pertama.. artinya begini ya...misalnya ada penataan di ngarsopuro.. depan mangkunegara yang tiap malam minggu jadi pasar cenderamata/handycraft.. beliau (Walikota) pertama mengajak yang terkait dulu..ada DTRK, dinas PU, dan KLH.. kemudian dirumuskan. Dan *breakdown* nya terkaitnya banyak... ngajak dinas koperasi...DKP, DLLAJ... dan secara keseluruhan jadinya terkait”. (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Dengan cara seperti inilah kebijakan dijalankan. Tidak semata- mata kebijakan dirumuskan secara sepihak. Harus ada kesepakatan bersama. Keterlibatan orang- orang yang ahli di bidangnya menjadi hal yang tidak boleh diabaikan.

6.3.1.2. Meningkatkan Disiplin Pegawai Dengan *Finger Print*

Berbicara mengenai disiplin aparatur sebagai penyelenggara pemerintaham di Indonesia, mungkin saja menjadi sesuatu yang membosankan. Hal ini menonjol

karena berkaitan dengan disiplin Pegawai Negeri Sipil di tempat-tempat umum pada saat jam kerja. Hal ini dipahami secara sederhana oleh masyarakat bahwa Pegawai Negeri Sipil yang ada di tempat-tempat umum pada saat jam kerja adalah PNS yang tidak disiplin. Fenomena seperti inilah yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam keberadaan aparatur pemerintah.

Kedisiplinan aparatur (pegawai) sebagai penyelenggara pemerintahan, tentunya sangat mempengaruhi kualitas kinerja suatu pemerintahan, bahkan kedisiplinan ini bisa dikatakan sebagai salah satu indikator penting dalam mengukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tentunya hal ini sama juga terjadi di Pemerintahan Surakarta, yang menginginkan perubahan budaya kerja pada birokrasinya. Harus disadari bahwa jika ingin menegakkan disiplin maka harus dimulai dari diri sendiri. Selain itu yang harus diperhitungkan adalah bahwa di dalam memulai menegakkan kedisiplinan pasti akan banyak ditemukan tantangan-tantangan dari mereka yang tidak sepaham akan pentingnya disiplin untuk ditegakkan. Karena penegakkan disiplin akan memberikan implikasi bagi sebuah sikap hidup. Apalagi bagi Pegawai Negeri Sipil yang ada di Indonesia yang sudah terbiasa melaksanakan tugasnya dengan bersantai-ria, tentu akan melawan setiap usaha atau upaya penegakkan disiplin.

Demikian pula ketika penegakkan disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Surakarta diterapkan. Untuk meningkatkan disiplin bagi pemerintah daerah, tentunya harus dimulai dari jajaran pemimpin. Semua itu merupakan langkah untuk memberikan teladan bagi bawahannya untuk kemudian

mengikutinya sebagai sebuah aturan. Secara normatif, strategi peningkatan disiplin pegawai di lingkungan Pemerintah Surakarta tetap berpegang pada aturan yang berlaku. Sebagai kontrol atas disiplin dan pencapaian jam kerja pegawai, pemerintah Surakarta menerapkan pola absensi *finger print scanning* (absensi sidik jari). Tentunya salah satu yang ikut mendukung atau memudahkan kontrol terhadap disiplin pegawai di lingkungan Pemerintah Surakarta adalah peran pemimpin (atasan). Hal tersebut dapat dilihat dari sistem disiplin pegawai yang dijalankan di KPPT Surakarta.

Ketika hal tersebut penulis tanyakan pada Kepala Kantor KPPT, Totok Amanto menjelaskannya.

“Sebetulnya *finger print* itu kaitannya dengan BKD ya.. tapi menurut saya pribadi itu seolah-olah malah bisa dipermainkan. Pagi saya absen sebelum bel, nanti saya pulang menjelang bel. Tapi di tengah-tengahnya saya enggak tahu...sebetulnya itu kan juga penting, tapi untuk tahapan di tingkat kita itu sudah tidak seperti itu lagi. Apalagi kita dituntut kinerjanya yang jelas, pelayanannya cepat. Kadang-kadang temen-temen ada yang pagi datang tapi selain pagi datang, ada juga yang agak siang, tetep kinerjanya yang kita tuntutan. Pokoknya hari ini ijin masuk sekian, tolong diproses. Tapi kalau yang lain sih macam-macam ya. Tapi menurut saya pribadi ya absen seperti itu menjadi tidak penting.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Absensi sidik jari tersebut akan menjadi tidak efektif bila akhirnya dapat dipermainkan. Artinya, bukan alat yang dapat mengukur peningkatan kualitas disiplin pegawai yang sebenarnya. Tetapi lebih pada komitmen diri yang kuat untuk dapat bekerja sesuai dengan waktu dan tugas yang diberikan.

“Kalau kita bicara disiplin, *finger print* ya berpengaruh sebetulnya. Kalau dia absennya diluar dari kriteria yang ditetapkan, tentu akan keluar cirinya. Akan mungkin menjadi merah atau akan ditandai bahwa dia terlambat dan lain sebagainya. Kedua, memang ke depan secara normatif nanti tiap bulan kita akan mendapat

kesejahteraan sebesar x rupiah. Kesejahteraan itu tidak akan diberikan sebesar x rupiah apabila secara presensi PNS itu banyak kekurangan... misalnya pulang mendahului tanpa alasan, datang terlambat..tidak masuk..dsb.. itukan terekam semua . lha ini katanya dasar untuk itu. Jadi kalau dibilang ada pengaruhnya itu benar,,untuk disiplin.. dan kedepan sebagai pertimbangan untuk kesejahteraan tadi itu. Semakin banyak dia melakukan pelanggaran disiplin ya akan semakin sedikit ia mendapat kesejahteraan.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Di dalam lingkup KPPT sendiri, budaya disiplin tampak ada perubahan. Penulis mengamati pada lingkup KPPT ini karena KPPT adalah bidang yang langsung berkaitan dengan birokrasi, yaitu yang mengurus masalah perijinan. Apabila disiplin pegawai tidak ditegakkan di KPPT, maka kebijakan penyelesaian penerbitan ijin 4 hingga 6 hari yang dikeluarkan pemerintah kota tersebut tidak akan dapat berjalan dengan baik. Untuk hal ini, Kepala KPPT menjelaskannya.

“Kalau pertanyaan itu ditujukan pada saya, saya akan jawab iya. Karena apa? Setiap pagi dan siang saya adakan apel. Ya..itu namanya pelajaran, pendidikan, disiplin.. ya semacam *briefing* lah..saya diskusikan juga dengan teman2.. mereka setuju dan sepakat setiap pagi dan siang akan ada apel. Tapi sekali lagi, tidak ketat. Kalau ada acara atau keperluan ya toleran juga asal jelas alasannya. Ya..sebagai sarana untuk mendidik disiplin juga sebagai sarana untuk komunikasi. Sehingga dengan begitu juga bisa merekatkan kerjasama antar bagian.. semacam koordinasi. Dan menyadarkan juga bahwa setiap bagian sadar akan tugas dan kewajibannya masing2.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Inilah yang sedang dibangun di lingkup Pemerintah Kota Surakarta. Penegakan disiplin sebagai salah satu usaha mereformasi birokrasi agar dapat bekerja secara efektif dan efisien. Memanfaatkan waktu dengan aktifitas yang berkaitan dengan pelayanan kepada rakyat.

6.3.1.3. Melibatkan Pegawai Dalam *Event* Internasional

Peningkatan kinerja pegawai di lingkup Pemerintah Kota Surakarta diuji melalui program-program inovatif yang digagas pemerintah. Perombakan birokrasi secara menyeluruh dimulai dari manajemen pemerintah yang berdasarkan pada kinerja pada akhirnya akan berbuah pada hasil yang diharapkan. Tentu saja kecakapan birokrasi dituntut agar dapat menyesuaikan dengan ritme perubahan yang harus bergerak cepat dan tepat. Penyelenggaraan *event* internasional menjadi sebuah peluang yang tidak boleh dihindari birokrat untuk dapat maju di garis terdepan pemerintah. Ketika *event* internasional digelar di Kota Surakarta maupun di Luar Negeri, pemerintah menyertakan birokrasi pada tataran manajemen.

Keterlibatan birokrat dalam pelaksanaan *event* internasional dimaksudkan agar ada proses pembelajaran di tubuh birokrat tentang bagaimana *me-manage* suatu *event*. Bagaimana mengkoordinir dinas-dinas, bagaimana membangun *teamwork* yang solid, dan bagaimana mengatur *budget*. Semua itu dapat dipelajari dari *event* yang digelar tersebut. Apabila pemerintah berhasil menggagas sebuah program, maka akan menambah nilai plus bagi pemerintah di mata publik. Artinya birokrasi memiliki kecakapan yang tidak diragukan.

“Dulu Pak Wali punya ide *city walk* itu ya..yaitu salah satunya memang beliau mengajak beberapa kepala SKPD ke singapura. Katanya disana ada salah satu lokasi yang memang untuk “srawung warga”, bisa ketemu tapi di lokasi umum.. tetapi kalau untuk rutin itu kan “jer basuki mowo beyo” saya engga tau “beyo” nya itu harus berapa kalau rutin ya.. tapi yang jelas memang beliau sering mengajak..seperti dulu ada ke korea ada konferensi internasional, beliau juga mengajak dinas pariwisata..ngajak koperasi..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Totok Amanto, MM.)

Kebiasaan ini tentu dinilai sangat baik sebagai proses pembelajaran birokrat. Meskipun tak jarang banyak pula kunjungan luar negeri yang “berkedok” dinas atau studi banding, tetapi ujung-ujungnya ternyata hanya jalan-jalan saja, menghabiskan *duit*. Tetapi apa yang dilakukan pemerintah Surakarta ini tampaknya sangat serius. Pemerintah menginginkan perubahan budaya “profesional” di tubuh brokrasi nya. Misalnya pada *event* internasional di luar negeri, Walikota membawa beberapa pegawai untuk dapat belajar.

“Birokrat itu kan saya bawa terus.. ada MICE festival saya ajak.. ada konferensi *heritage* saya ajak..di Lijiang..di Kazan..di singapura..di Rumania..di Bulgaria..diajak terus..cara mengorganisasi disana seperti apa..ya mereka saya suruh..saya juga belajar.. dinas juga saya suruh belajar..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Proses belajar tersebut untuk memberi masukan positif pada birokrat apabila menangani program-program serupa, bisa mengadopsi seperti yang dilakukan di Luar Negeri. Memberikan pemahaman kepada birokrat bahwa tidak semua hal dapat ditangani oleh pemerintah. Oleh karena itulah kunjungan ini sangat bernilai positif sebagai proses belajar pegawai.

“Mereka sudah saya beri *guidance*.. *You* jangan ikut-ikutan masalah ini.. *You* bodoh..*You* gak pinter di sini, itu masalahnya orang-orang professional.. Jangan ikut-ikutan..supaya jelas bagian-bagian mana yang boleh.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Apa yang dijelaskan Walikota tentang pembelajaran kepada birokrat tersebut juga dapat menjadi proses penyadaran birokrat sebagai pelayan publik. Koordinasi dengan dinas-dinas terkait sangat penting, agar suatu program kerja secara nyata dapat terlaksana dengan baik. Penanaman nilai keterbukaan juga menjadi sangat

penting di sini. Walikota Surakarta membenarkan bahwa koordinasi tiap lini pemerintah menjadi sangat penting. Ketika semua terkoordinasi dengan baik dan solid, akan terbangun partisipasi secara menyeluruh hingga pada tataran masyarakat. Karena program pembangunan daerah tidak hanya dinikmati oleh penguasa, tetapi semua ditujukan demi kemakmuran masyarakat.

“Saya kira..saya selalu terbuka terhadap masukan..ide-ide kreatif..gagasan-gagasan kreatif masyarakat.. jangan tertutup.. komunikasinya dengan bidangnya masing-masing..misalnya dinas pariwisata ya komunikasinya dengan teman-teman di sanggar..teman-teman di teater..temen-temen di ISI..itu komunitasnya..dengan mangkunegaran..dengan keraton..masalahnya itu ya di komunikasi kok, jika memang tidak pinter teater tapi kalo didiskusikan dengan mereka maka akan mengerti.. tapi jangan terlalu dalam karena sudah ada ahlinya masing-masing” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Pada *event World Heritage Cities* (WHC) misalnya, dengan adanya kecakapan pemerintah sebagai *manager*, maka akan berdampak pada biaya yang dikeluarkan. Belum tentu semua *event* berskala internasional dapat digelar pemerintah daerah dengan dana sedikit tetapi hasilnya baik. Ambil contoh, *event* WHC itu menghabiskan dana 5,8 Miliar. Bandingkan dengan *event* serupa di daerah lain, misalnya *event* internasional di Manado, menghabiskan paling tidak 20 Miliar Rupiah. Itu karena penyelenggaraannya ditangani oleh *Event Organizer*. Berbeda dengan di Surakarta. Pemerintah sebagai *project leader*, mengkoordinasikan orang-orang profesional, untuk diberdayakan menggelar acara tersebut. Hasilnya tak kalah dengan yang digelar di daerah lain. Yang terpenting adalah kecakapan pemerintah teruji.

“Kalau disini kita pake profesional.. masyarakat seni ikut..tapi ketuanya tetap pemerintah. Jadi yang manajemen kita pake orang bisnis..yang untuk art director/

stage manager kita pake orang-orang seni professional. Tapi manajemen pake orang bisnis yang ikut disitu. Jadi diorganisasi sendiri. tapi ketua tetap pemerintah. Saya sudah pesan seperti itu. Jangan ikut-ikutan jika tidak mengerti. Serahkan pada manajer masing-masing. Soalnya kalo diserahkan EO itu harganya mahal sekali. Tiga kali lipat. Kemaren kita menyelenggarakan World Heritage Cities kita habis 3,7M. Biaya totalnya 5,8M. yang didapat dari sponsor-sponsor. Bandingkan kemaren yang Ocean games itu habis 83M. Tanya yang di Manado itu habisnya kira-kira 20M. Itu karena EO.” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

6.3.2. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dan *Partnership* dengan *Non Government Organizations* (NGOs)

Good governance atau tata laksana pemerintahan yang baik menyarankan partisipasi nyata ketiga sektor yaitu sektor pemerintah, sektor privat dan sektor masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pelayanan publik. Pelibatan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik belum tentu mencerminkan spirit *good governance*. Beberapa kasus mengindikasikan pelibatan masyarakat hanyalah untuk memenuhi standar dan prosedur kerja pengambilan keputusan publik, ataupun sekedar justifikasi bahwa masyarakat telah dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Karena bisa saja keputusan-keputusan publik tetap memuat misi pesanan dari para elit pemerintahan atau politik namun belum mencerminkan kepentingan masyarakat ataupun kelompok-kelompok masyarakat marjinal. Oleh karena itu prinsip efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan perlu terus dievaluasi secara berkesinambungan.

Isu pembangunan partisipatory di Surakarta bukanlah hal baru. Telah banyak program-program pemerintah yang dibuat dengan melibatkan masyarakat di dalamnya. Seperti misalnya yang terlihat pada program Rehabilitasi Rumah Tidak

Layak Huni (RTLH). Keterlibatan masyarakat secara penuh yang telah dijelaskan sebelumnya dari mulai proses sosialisasi program hingga pelaksanaan tampak jelas. Hal ini untuk menghindari munculnya resistensi warga terhadap sebuah kebijakan.

Konsep RTLH tersebut menawarkan sistem kerja yang *participatory planning*. Artinya pemerintah dalam melaksanakan suatu program tidak melihat berada dalam satu arah saja. Tetapi mementingkan program yang dapat dijalankan dengan dua arah. Masyarakat dilibatkan dalam proses pelaksanaan program. Terlihat bahwa sebelum melaksanakan relokasi hunian, pemerintah juga mengadakan forum dengan warga. Dalam forum tersebut pemerintah berembuk dengan warga tentang rencana pemugaran hunian mereka. Selain mendengarkan apa yang menjadi kemauan warga, dalam forum tersebut digunakan pemerintah untuk menanamkan nilai-nilai rasional sebuah kebijakan.

Pemerintah memberikan pemahaman bagaimana nilai estetika kota perlu dijaga dan yang terpenting dengan perwujudan hunian yang layak, bersih dan sehat akan berdampak bagi kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu pentingnya menekankan rasa kepemilikan sebuah hunian bagi warga. Kepala Bapermas PP, PA dan KB (Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana) Kota Surakarta, Drs. Widdi Srihanto, MM., menyatakan bahwa Pemerintah mencoba menyampaikan bahwa dengan rumah yang layak, akan juga menambah nilai *profit* bagi mereka. Nilai jual rumah akan menjadi tinggi.

”... inilah pentingnya menanamkan nilai kepada masyarakat. Jika rumahnya baik, tentu kan akan menambah nilai jual rumah itu sendiri, disamping juga rumah dan lingkungannya sehat..” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Widdi Srihanto, MM.)

Pernyataan Widdi ditegaskan dengan pernyataan Drs. Sukendar Tri Cahya Kemat, Msi., selaku Kasubbidang Sarana dan Prasarana Bapermas PP, PA dan KB Kota Surakarta.

”Di program ini, enggak hanya dijalankan atas inisiatif pemerintah untuk menciptakan lingkungan yang sehat, tetapi masyarakat juga dilibatkan. Inilah yang namanya demokrasi ya. Jadi masyarakat juga pro aktif. Mereka dikasih dana sekian. Terserah mereka bagaimana mengalokasikannya. Tetap kita bimbing. Tapi kan mereka kita lepas untuk membangunnya. Sesuai dengan keinginan dan kebutuhan warga di lingkungan itu.” (Hasil wawancara tanggal 10 September 2009 dengan Drs. Sukendar Tri Cahya Kemat, Msi.)

Dari contoh kasus di atas, kita bisa memahami bahwa dalam kehidupan berbangsa yang menganut paham demokrasi, maka kedudukan rakyat mendapatkan tempat yang utama. Bahwa rakyatlah yang merupakan pemilik sah kedaulatan mulai disadari oleh pemerintah dan para aparatnya. Dalam iklim demokrasi, pemerintah dan aparatnya tidak bisa secara sepihak menetapkan besaran kualitas, kuantitas, dan biaya untuk sebuah produk layanan. Spesifikasi layanan publik seperti apa yang harus disediakan oleh aparat publik harus dirumuskan bersama antara masyarakat dan pemerintah.

Dalam penataan rumah tidak layak huni, desain kelembagaan yang menangani terdiri dari :

- a. Tim tingkat Kota yang bertugas memferivikasi usulan dari masyarakat yang mengajukan bantuan melalui kelurahan.

- b. Tim Tingkat kelurahan yang bertugas menginventarisasi dan menyeleksi masyarakat yang akan menerima bantuan.
- c. Di Tingkat masyarakat yang akan menerima bantuan bertugas membentuk kelompok kerja (Pokja) dengan Komposisi Ketua Sekretaris, bendahara dan 4 (empat) anggota yang terdiri dari warga yang menerima bantuan penataan dan pemugaran rumah tidak layak huni tersebut.

Untuk pencairan dana bantuan realisasinya melalui mekanisme sebagai berikut :

1. Warga mengusulkan daftar calon pengurus Pokja atau Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) secara musyawarah dan mufakat lewat Pemerintah Kelurahan.
2. Pemerintah Kelurahan menindaklanjuti usulan nama-nama pengurus dan warga calon penerima bantuan untuk dibuatkan Surat Keputusan Penetapan dari Pemerintah Kota lewat Bapermas, PP, PA dan KB.
3. Pokja mengajukan proposal yang berisi gambar, Rencana Anggaran Biaya (RAB) dan peta lokasi untuk diusulkan kepada Pemerintah Kota Surakarta yang kemudian diterbitkan Surat Keputusan Kepala Bapermas PP, PA, dan KB Kota Surakarta tentang penerima bantuan Pembangunan / Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Kota Surakarta
4. Peninjauan lokasi oleh Tim Verifikasi dari Kelurahan, Kecamatan dan Pemerintah Kota Surakarta.

Ketika masyarakat menyadari besarnya manfaat memiliki hunian yang layak, sebagian dari mereka masih ada yang terus melanjutkan perbaikan rumahnya secara

swadaya, sesuai dengan kemampuan masing-masing. Oleh karena itu, untuk menunjang kebutuhan seperti tersebut diatas serta mempertahankan kondisi lingkungan dengan baik bahkan agar mampu ditingkatkan lagi, perlu upaya-upaya program lanjutan. Seiring dengan upaya peningkatan sosial ekonomi masyarakat, masih diperlukan dukungan berbagai pihak khususnya dalam hal kemudahan masyarakat Ketelan mengakses lembaga keuangan mikro sebagai mitra usaha masyarakat, khususnya dalam membangun rumahnya secara swadaya.

 Seperti yang kita ketahui bersama bahwa untuk mengakses dunia perbankan secara umum, masyarakat miskin kesulitan untuk memenuhi ketentuan-ketentuan yang ada, seperti tidak punya bukti penghasilan, rekening bank / *track record* perbankan, agunan / jaminan. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah kota Surakarta merumuskan bentuk Skema Pembiayaan kredit perbaikan rumah tak layak huni yang tepat oleh Yayasan Lembaga Pembiayaan Permukiman Perkotaan (YLP3) sebagai tindak lanjut LoI (*Letter of Intent*) dengan SUF UN HABITAT (NGO internasional).

 Pelaksanaan rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni tidak hanya melibatkan peran masyarakat tetapi mampu memotivasi swadaya masyarakat calon penerima bantuan kurang lebih senilai Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah). Dalam pelaksanaan Pemberian Bantuan Pembangunan / Perbaikan Rumah Tak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin Kota Surakarta, Pemerintah Kota Surakarta merencanakan sebuah desain penataan yang melibatkan berbagai unsur antara lain : SKPD terkait, tokoh masyarakat (LPMK), LSM Lokal maupun Internasional dan Swasta.

Peran Pemerintah Kota Surakarta sebagai fasilitator, tokoh masyarakat (LPMK) dan LSM sebagai motivator; sedangkan Swasta berperan dalam pendampingan pelaksanaan Rehabilitasi Pemugaran yang dilaksanakan oleh Kelompok Kerja (Pokja).

Realisasi kerjasama ini tercermin dalam kegiatan sebagai berikut :

1. Pemerintah Kota :

- Fasilitas lingkungan berupa : Taman, MCK, Jalan Lingkungan, Saluran drainase.
- Proses Kepemilikan Tanah berupa pensertifikatan Hak milik
- Pembinaan dan peningkatan kapasitas SDM masyarakat berupa : pelatihan catering, pembentukan koperasi masyarakat
- Bekerjasama dengan SUF UN HABITAT yang dituangkan dalam LoI / Perjanjian Kerjasama Pendirian Yayasan Lembaga Pembiayaan Permukiman Perkotaan (YLP3), dimana Pemerintah Kota Surakarta diwakili oleh Walikota Surakarta dan Emerging Markets Group (EMG) Ltd. Bush House, North West Wing Aldwych, London WC2B 4PJ United Kingdom diwakili oleh Slum Upgrading Facility Pilot Team (SUF PT) .

2. Masyarakat :

Berupa swadaya rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni (dana dan tenaga).

3. LPMK / LSM Lokal :

Berupa pendampingan sejak perencanaan program, sosialisasi sampai pelaksanaan rehabilitasi Rumah Tidak Layak Huni.

4. Swasta :

Pembinaan dan pelatihan pembuatan *Shuttlecock*

5. Yayasan Lembaga Pembiayaan Pembangunan Perkotaan (YLP3):

Berupa penjaminan untuk peningkatan kualitas Rumah Tidak Layak Huni.

NGO yang merupakan *leading actor* di dalam proses sebuah kebijakan, saat ini dianggap sebagai kendaraan yang paling tepat untuk memfasilitasi proses perencanaan dari bawah dan mendorong demokratisasi pada umumnya. Untuk menerapkan model-model partisipatory dalam perencanaan dan penyelenggaraan urusan publik, dibutuhkan peningkatan kapasitas dari pemerintah lokal untuk melakukan integrasi dan aksi bersama dengan sektor privat maupun *civil society*. *Partnership* yang dibangun dengan NGO maupun dengan pihak swasta hanya dapat berlangsung apabila ada *trust* (kepercayaan) antar para pihak yang terlibat. Pemerintah perlu terlebih dahulu menghilangkan rasa ketidakpercayaan komunitas terhadap dirinya. Tanpa itu, prospek menuju *good governance* sulit untuk dicapai. Di masa lalu, penyediaan infrastruktur dan pelayanan publik lain merupakan tanggung jawab dari pemerintah semata. Sektor swasta dan komunitas sendiri tidak banyak terlibat. Namun saat ini *partnership* diperlukan untuk melipatgandakan dukungan dari sektor publik dan sektor privat dalam upaya membangun komunitas. Pemerintah lokal terlibat dalam *partnership* karena mereka harus memanfaatkan sumber daya

mereka yang terbatas sebaik mungkin. Banyak program membangun komunitas yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah maupun oleh lembaga non profit lainnya. Mereka menyadari bahwa kerja membangun komunitas akan lebih efektif jika dilakukan bersama. Karena banyak sekali gerakan yang berbasis komunitas terhambat oleh keterbatasan sumber daya dan dukungan dari luar, maka *partnership* mulai menjadi gerakan yang cukup menjanjikan dalam merevitalisasi komunitas di tingkat lokal.

Dalam program Rumah Tidak Layak Huni (RTLH), tanpa dukungan sektor swasta (perbankan) sebagai CSR (*Corporate Social Responsibility*), juga NGO sebagai lembaga penjamin dan pendamping, pembangunan permukiman yang berbasis komunitas sulit berjalan. *Partnership* dapat mengurangi resiko yang dihadapi oleh masing-masing pihak yang terlibat melalui pengumpulan sumber daya bersama.

“Sebenarnya kita semua (program-program pemerintah) pakai NGO.. semua kegiatan kita pendampingannya itu NGO. Mereka lebih menguasai lapangan dibandingkan dengan kita. Misalnya program kesehatan didampingi NGO.. ya misalnya PKMS yang gold card dengan silver card itu..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Apa yang dikatakan Walikota tersebut mengisyaratkan bahwa pemerintah menyadari ada keterbatasan dalam menjalankan setiap program. Oleh karena itulah, pemerintah memerlukan *stakeholder* lain untuk dapat membantu pemerintah. Misalnya program PKMS yang didampingi oleh NGO dimaksudkan untuk melakukan pendampingan bahwa masyarakat yang menerima pelayanan kesehatan gratis benar-benar yang tepat sasaran.

“Biar valid..biar baik.. gak kayak raskin atau jamkesmas itu dulu.. hanya ke target-target tapi gak real lapangan..wah..banyak salah sasaran.. tapi kita nyiapin sistemnya dulu..bersama temen-temen NGO.. nyiapin datanya..baru nyiapin uangnya.. kita selalu bekerja seperti itu..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Posisi NGO yang lebih mandiri, di lain pihak juga akan menguntungkan pemerintah. Ketika pemerintah memiliki keterbatasan dana, NGO lah yang berperan membantu. Tak sedikit program-program Pemerintah Surakarta yang didampingi NGO, seperti yang dijelaskan Walikota.

“NGO itu mereka cari duit dari luar...mereka cari duit sendiri-sendiri..yang penting kan transparansi..Asal kita terbuka. Mereka itu bisa nyari uang sendiri..” (Hasil wawancara tanggal 7 Agustus 2009 dengan Ir. Joko Widodo)

Keterlibatan masyarakat dan dibangunnya partnership dengan NGO adalah suatu cara yang dikehendaki pemerintah Surakarta agar proses pembuatan kebijakan didasarkan pada konsep partisipatory. *Partnership* menginginkan keterbukaan di dalam proses kebijakan pemerintah. Pada saat yang sama, *partnership* menjadi pendorong terciptanya *good governance* yang tercermin dari keberadaan institusi masyarakat yang kuat, yang dicirikan dengan tumbuh dan berkembangnya berbagai jenis organisasi dan asosiasi yang memiliki kemampuan dan bersedia untuk terlibat dalam penyelenggaraan urusan publik.

Sebagai contoh, kalau dulu yang penting CSO (*Civil Society Organisation*) mampu berkomunikasi dengan masyarakat, sekarang CSO harus mampu berkomunikasi dengan semua aktor di semua level, termasuk dengan pemerintah. Kalau dulu CSO berupaya membangkitkan kepercayaan diri masyarakat untuk mengorganisir diri, sekarang CSO juga harus meningkatkan kepercayaan diri

masyarakat untuk masuk dalam forum *multistakeholder* yang melibatkan juga pihak-pihak lain yang mungkin sudah lebih kuat dan lebih terorganisir. Kalau dulu CSO bisa dengan mudah menumbuhkan kesadaran kritis warga dengan menempatkan pemerintah dan pengusaha sebagai musuh, sekarang mereka harus menumbuhkan kepercayaan (*trust*) antar warga dengan *stakeholder* lainnya. Dibandingkan dengan teknik mobilisasi massa, pengetahuan yang menjadi penting saat ini bagi CSO adalah teknik mediasi dan rekonsiliasi untuk penyelesaian konflik lokal, dan teknik penyelenggaraan forum *multistakeholder*.

Apa yang dilakukan Pemerintah Kota Surakarta melalui program-program daerah yang digagasnya merupakan sebuah langkah yang dinilai tepat untuk menuju tata pemerintahan yang baik. Pendekatan partisipatory yang diusung pemerintah dalam setiap pengambilan kebijakan memungkinkan setiap elemen masyarakat turut ambil bagian dalam proses demokrasi di daerah. Pemerintah hendak menciptakan budaya baru dalam Pemerintahannya dimana birokrat diletakkan sebagai *agent of change* yang sudah seharusnya bekerja dan bertanggung jawab kepada rakyat.

Dari pembahasan ini, penulis meyakini bahwa apa yang terjadi di Kota Surakarta adalah sebuah inovasi yang lahir dari sebuah pemikiran cerdas. Pemikiran yang didasarkan pada kondisi real di daerah. Semuanya lahir dari peran seorang kreator, dan di sini kreator dalam proses perubahan yang berlangsung di Kota Surakarta adalah sang Walikota. Kepala daerah sudah selayaknya dan seharusnya memiliki kemampuan strategis dalam membaca situasi dan kondisi. Ia juga harus memiliki kemampuan organisasi yang baik agar ide-ide yang dibuahkan dapat

dilaksanakan dengan baik. Pendekatan partisipatory adalah salah satu cara yang digunakan Walikota untuk melakukan reformasi pemerintahannya. Ia menggandeng semua untuk terlibat dalam perubahan. Hal tersebut yang lebih penting untuk dilakukan, untuk mengurangi monopoli penguasa terhadap masyarakat. Dibukanya pintu partisipasi dalam pembangunan tentu akan melahirkan banyak keputusan-keputusan bersama. Sehingga hasil yang dicapai pun akan menjadi milik bersama.

BAB VII

SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

7.1. Simpulan

Sejumlah terobosan baru diluncurkan dalam membangun Kota Surakarta. Tak hanya soal penataan fisik kota seperti revitalisasi pasar, penataan hunian liar, hingga fasilitas-fasilitas pelayanan, pembangunan nonfisik juga banyak dilakukan. Misalnya di bidang pelayanan perijinan, pendidikan, kesehatan dan pemberdayaan masyarakat. Usaha-usaha tersebut seolah ingin membuktikan keunggulan lain kota ini dalam hal kompetensi sumber daya manusianya. Program-program yang digagas pemerintah adalah program inovatif daerah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Program-program inovatif tersebut diperlukan sebagai bagian dari proses perubahan birokrasi. Paradigma lama yang bercirikan birokrasi sebagai mesin yang dijalankan atas dasar perintah kini diubah dengan memfokuskan tujuannya pada hasil dan kinerja.

Bila diamati, hanya sedikit daerah yang mampu melakukan langkah-langkah terobosan secara intensif dalam tempo singkat sebagaimana dilakukan Kota Surakarta tersebut. Slogan "Solo Kreatif, Solo Sejahtera" yang diluncurkan Walikota seolah menyiratkan keinginan Pemkot meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya, terutama melalui program-program pembangunan yang kreatif. Diasumsikan, daerah-daerah yang kurang kreatif biasanya relatif lambat. Bahkan mungkin stagnan. Mereka sulit

untuk menangkap peluang yang ada, karena hanya sibuk berkuat pada pekerjaan rutinnnya saja. Sudah pasti daerah yang kurang berkembang pada gilirannya akan merugikan masyarakatnya. Lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha terbatas jumlahnya. Demikian pula keterbatasan dalam pemenuhan sarana dan prasarana umum. Termasuk kemungkinan kurang berkualitasnya pelayanan publik.

Strategi Pemerintah Kota Surakarta dalam menumbuhkembangkan kreativitas pembangunan bukannya tanpa resiko. Jika tidak bijak dan terencana baik, langkah kreatif Pemkot itu bisa berbenturan dengan persoalan lain. Misalnya, benturan antara Pemkot dengan sekelompok masyarakat terkait penataan kota, contohnya dalam revitalisasi bantaran sungai atau PKL. Perbedaan kepentingan yang tidak diiringi solusi konkret sering menimbulkan pertentangan. Keberanian Pemerintah Surakarta mengambil resiko dari program-program yang dibuatnya merupakan ciri dari pemerintahan wirausaha (*Reinventing Government*), dimana pemerintah lebih berperan sebagai *risk-taking* ketimbang hanya sebagai *risk-avers*. Oleh karena itulah, pemerintah mengambil langkah strategis dalam kebijakannya yaitu melakukan pendekatan partisipatory. Pendekatan partisipatory membuka jalan komunikasi dengan berbagai elemen daerah (*multistakeholder*). Terbukti dari beberapa kali penataan PKL yang dilakukan Pemkot Surakarta selama ini berlangsung relatif lancar tanpa polemik berkepanjangan. Dengan strategi mengkolaborasikan nilai-nilai positif paradigma NPM dan NPS, pembangunan Kota Surakarta diharapkan bisa berlangsung komprehensif dan simultan. Tidak hanya membangun kota, juga membangun atau menyejahterakan warga sebagaimana slogannya. Kuncinya terletak

pada bagaimana melibatkan *multistakeholders* dalam proses kebijakan (formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan). Melalui pelibatan publik secara konsisten, niscaya "tertinggalnya" kepentingan publik dalam pembangunan dapat direduksi. Kreativitas yang dicanangkan Pemerintah Kota Surakarta juga akan lebih tepat sasaran.

Ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi pelaksanaan *good governance* di Kota Surakarta, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat. Ketiganya tidak bisa berdiri sendiri-sendiri, sehingga mengesampingkan prinsip-prinsip yang lain. Dari ketiga prinsip tersebut, saat ini partisipasi masyarakat masih menduduki peringkat pertama dalam pelaksanaannya. Sehingga ketika sebuah daerah dalam setiap pengambilan keputusannya telah mengakomodasi partisipasi masyarakat, maka daerah tersebut dikatakan telah melaksanakan tata pemerintahan yang baik. Untuk selanjutnya, dapat diketahui bahwa esensi dari reformasi yang dijalankan tersebut adalah merupakan sebuah upaya untuk membangun kepercayaan (*trust*) masyarakat kepada pemerintah. Sehingga diharapkan *trust* ini akan memberikan legitimasi penuh kepada pemerintah agar tetap solid dan kuat dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi rakyat.

Adanya kesadaran dari para pegawai sebagai abdi masyarakat akan bisa memunculkan kesadaran tentang "hak" dan "kewajiban", siapa yang harus mendapatkan hak untuk dilayani, dan siapa yang harus, memegang kewajiban untuk melayani. Para pegawai pemerintah dan warga masyarakat perlu memahami apa makna "kewajiban" dan "hak" dikaitkan dengan layanan publik. Pemahaman tentang

kewajiban dan hak layanan publik ini sangat diperlukan, agar antara para pegawai pemerintah dan warga masyarakat sama-sama bisa menempatkan diri pada posisi yang sebenarnya, sehingga bisa menghindari terjadinya pertukaran posisi antara warga masyarakat dan para pegawai pemerintah. Pelayanan publik yang baik mengisyaratkan upaya mendekatkan jarak antara masyarakat (*public*) dan pemerintah (*servant*). Untuk mencapai sinergitas peran tersebut tentunya harus didukung oleh pembenahan mendasar terhadap kondisi internal organisasi birokrasi itu sendiri.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan apa yang menjadi poin-poin penting agenda reformasi birokrasi yang terjadi di Kota Surakarta, sebagai berikut:

1. Agenda reformasi birokrasi yang dijalankan di Kota Surakarta menitikberatkan pada:
 - Dilakukan dengan inisiator kepala daerah, dalam hal ini adalah Walikota, melalui berbagai program untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Kepala daerah yang memegang peranan sentral dalam proses politik, harus dapat menciptakan ide-ide bagaimana mengembangkan potensi daerah yang dimilikinya.
 - Perampangan struktur yang biasanya menjadi *trademark* reformasi birokrasi tidak dilakukan. Reformasi ditujukan kepada perubahan perilaku birokrat. Pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Surakarta yang terjadi tidak sepenuhnya sama seperti yang digambarkan oleh pandangan umum teoritis tentang pelaksanaan reformasi birokrasi, seperti adanya perampangan struktur

maupun deregulasi. Artinya, jalan atau langkah reformasi birokrasi tidak harus semua sama seperti yang dikatakan oleh teori tersebut. Apa yang dilakukan Pemerintah Surakarta menunjukkan bahwa pencapaian tujuan lebih penting daripada cara yang diinginkan. Adanya perampingan struktur misalnya, akan menghasilkan efisiensi lembaga dalam pemerintahan. Diharapkan dengan perampingan, struktur yang dinilai gemuk akan lebih efektif berfungsi. Namun apa yang terjadi di Pemerintah Kota Surakarta justru tidak demikian. Tanpa melakukan perampingan struktur, reformasi tetap dapat berjalan dengan cara memaksimalkan fungsi struktur yang sudah ada. Surakarta dalam hal ini melakukan *treatment* pada SDMnya. Efisiensi dan efektifitas kerja birokrasi akan juga dapat tercapai apabila fungsi birokrasi dijalankan dengan maksimal. Tidak dilakukannya perampingan struktur ini dinilai baik, yaitu : dapat mengurangi konflik yang muncul akibat adanya perampingan struktur, menghindari SDM yang tidak terpakai, untuk mendapatkan dukungan birokrat dalam pelaksanaan reformasi birokrasi, dan dapat menciptakan hubungan yang kuat antar lembaga di dalam pemerintahan.

2. Kunci pelaksanaan reformasi birokrasi di Kota Surakarta adalah :

- Pemerintah Kota Surakarta menggunakan pendekatan partisipatory di dalam pengambilan keputusan-keputusan atau kebijakan-kebijakan publik. Karena dengan pendekatan ini masyarakat sebagai bagian dari *stakeholder*

mendapatkan peran untuk ikut menentukan masa depan kota mereka sekaligus menentukan nasib mereka sendiri. Pendekatan yang demokratis ini akan membuat masyarakat ikut merasa memiliki semua kebijakan yang dibuat.

- Kemampuan kepala daerah untuk menciptakan program-program yang besar dan dampaknya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Kemampuan ini berkaitan dengan bagaimana Walikota (kepala daerah) *manage* sumber daya yang dimilikinya.

7.2. Implikasi Kebijakan

7.2.1. Implikasi Teoritik

Di sini teori *principal-agent* yang merumuskan perilaku *agent* dipengaruhi oleh kontrol *principal*, tidak ditemukan di Pemerintah Kota Surakarta. Pada prakteknya, Pemerintah Kota Surakarta selalu mengambil inisiatif dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang memiliki dampak terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pemerintah Kota berupaya untuk mengembalikan posisinya sendiri sebagai pelayan rakyat melalui pembenahan internal yang tercermin dari kondisi eksternal (pelayanan publik).

Nilai-nilai yang tercermin dari sikap Pemkot tersebut bertugas sebagai pelayan masyarakat antara lain adalah:

1. Sikap inovatif dan kreatif. Sejalan dengan tuntutan perubahan masyarakat yang berjalan dengan sangat cepat, maka setiap pegawai diharapkan memiliki budaya

kerja baru yang dilandasi oleh semangat untuk terus berinovasi tiada henti dan berkefektifitas tanpa batas. Cara kerja baru yang lebih efektif dan efisien akan bisa dimunculkan bila setiap pegawai memiliki sikap inovatif dan kreatif. Untuk mewujudkan hal ini pemkot berupaya selalu menggagas program-program unggulan daerah yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat. Program-program pelayanan seperti perijinan, kesehatan, pendidikan hingga program khusus pemberdayaan masyarakat miskin memerlukan adanya kesediaan untuk merevisi budaya kerja lama yang cenderung birokratis, linear, dan kaku dengan budaya kerja baru yang memberikan ruang yang lebih leluasa kepada para pegawai untuk mengembangkan potensi dirinya juga membuka ruang masyarakat pula untuk berpartisipasi.

2. Sikap tidak mementingkan diri sendiri, perhatian terhadap pihak lain, sopan dan hormat, sportif, dan hati-hati dalam bekerja. Nilai-nilai hidup seperti ini akan sangat dibutuhkan jika para pegawai benar-benar ingin mendudukkan warga masyarakat sebagaimana layaknya raja yang harus dilayani. Sikap ini tercermin di KPPT sebagai tempat penerbitan surat ijin. Perombakan citra birokratis yang kaku dan “galak” menciptakan budaya kerja baru di lingkungan pemerintah. Proses persiapan personel dengan pelatihan (*brain washing*) adalah salah satu hal yang penting dilakukan untuk membentuk sikap hidup ramah tersebut, dan yang paling penting adalah menyadarkan akan posisi birokrat sebagai pelayan masyarakat. Bila para pegawai lebih bisa mengembangkan sikap “bijak” seperti ini, maka akan menjadi modal yang sangat berharga yang bisa mengantarkan para pegawai untuk

memasuki budaya kerja baru, yang antara lain ditandai dengan kesediaan untuk membuang prosedur kerja yang tidak esensi, yang dalam kenyataannya hanya cenderung membuat layanan para pegawai menjadi nampak ruwet, berbelit-belit dan memakan waktu yang lama.

3. Sikap saling membantu antar personal (*interpersonal helping*), kesediaan untuk mengambil inisiatif (*individual initiative*), dan dorongan loyalitas (*loyal boosterism*). Nilai-nilai kerja ini juga sangat dibutuhkan untuk mewujudkan unjuk kerja para pegawai agar menjadi lebih efisien. Ketiadaan daya inisiatif menyebabkan para pegawai menjadi tergantung pada perintah. Para pegawai akan bekerja ketika sebuah perintah kerja telah terbit.
4. Kesediaan untuk mengembangkan rasa saling percaya dalam kelompok kerja (*trust within team*). Salah satu ciri dari organisasi yang modern adalah apakah di dalamnya terdapat tim kerja yang kokoh. Adanya tim kerja yang kokoh juga menunjukkan bahwa visi dan misi lembaga dapat dipahami dengan baik oleh para pegawai / *staff*. *Partnership* yang dibangun dengan pihak swasta dan NGO dalam program-program pemerintah yang *pro poor* memungkinkan terbangunnya *trust* di antara pemerintah dengan masyarakat. Sehingga tujuan-tujuan pemerintah tidak hanya berjalan satu arah, namun berdampak pada penguatan demokrasi lokal yang memungkinkan masyarakat turut andil dalam pengambilan keputusan / kebijakan.
5. Kemampuan pimpinan lembaga (Walikota) untuk mengembangkan motivasi inspirasional, yang mengukur sejauh mana pimpinan lembaga mampu menyampaikan visi lembaga kepada *staff*. Pemimpin lembaga pemerintahan

dalam era sekarang diharapkan mampu memerankan diri sebagai inspirator tim (*inspire the staff*), karena hal itu merupakan kekuatan yang dapat mendorong, membangkitkan semangat dan etik kerja dari para *staff* untuk mencapai tujuan lembaga. Keberadaan pemimpin yang mampu *inspire the staff* ini akan melahirkan kreatifitas bawahan yang akan mampu menterjemahkan ide-ide pemimpin. Hal tersebut akan memicu pegawai/birokrat untuk dapat *full commited* dengan tugasnya. *Staff* yang memiliki komitmen sering ditandai dengan kesediaannya untuk terus terlibat dengan bidang tugasnya, dan tidak akan menghentikan keterlibatannya itu hingga tugas yang diembannya selesai dilaksanakan (*staying with task until finish*). Oleh karena itu Pemkot Surakarta sering melibatkan para birokrat/pegawai dalam *event-event* bertaraf internasional. Tak jarang pula mereka diajak bertandang ke luar negeri untuk mendapatkan proses belajar dalam *me-manage* sebuah program. Hal tersebut diharapkan akan memberikan masukan serta mengasah kreatifitas birokrat untuk dapat menerapkannya pada program serupa di daerahnya.

7.2.2. Implikasi Empirik

Program-program besar yang digagas Pemerintah Surakarta cenderung mengabaikan program-program kecil di daerah. Padahal program-program yang kecil barangkali masih diperlukan di dalam masyarakat dan seharusnya mendapat perhatian yang lebih pula dari pemerintah. Penelitian ini tidak berupaya untuk menghasilkan

teori yang dapat menerangkan perilaku birokrasi di Kota Surakarta. Oleh karena itu, diperlukan penelitian lanjutan sebagai agenda penelitian mendatang.

7.3. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini tentu tidak lepas dari keterbatasan yang terdapat di dalamnya. Penelitian ini kurang mempresentasikan masyarakat sebagai subjek penerima pelayanan dari pemerintah. Kelemahan ini diharapkan dapat memberi masukan positif bagi penulis agar lebih baik pada penelitian di masa mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ainur Rohman, Ahmad dkk., 2008, *Reformasi Pelayanan Publik*, Malang: Averroes Press.
- Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Batley, Richard. 2004. *Development and Change 35(1): 31-56*. Blackwell Publishing, Oxford, UK.
- Dialogue, 2004, *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik* Vol. 1, No. 2, Mei 2004 (175-350).
- Dwiyanto, Agus dkk., 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- _____, 2003, *Teladan dan Pantangan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan otonomi Daerah*, Yogyakarta: Galang Printika.
- Goss, Sue, 2001, *Making Local Governance Work: Network, Relationship and The Management of Change*, New York: Palgrave.
- Kurniawan, Agung, 2009, *Transformasi Birokrasi*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Muhammad, DR. Ir. Fadel, 2008, *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Nurcholis, Hanif, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Osborne, David dan Ted Gaebler, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Peters, B. Guy, 2001, *The Future of Governing: second edition, revised*, USA: University Press of Kansas.
- Pramusinto, Dr. Agus dan Dr. Erwan Agus Purwanto, 2009, *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gava Media.
- Prianto, Dr. Agus, 2006, *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*, Malang: In-TRANS.

- Puriyadi, 2007, *Siasat Anggaran (Posisi Masyarakat Dalam Perumusan Anggaran Daerah)*, Yogyakarta: Lokus Tiara Wacana Group.
- Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo, 2005, *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*, Yogyakarta: Gava Media.
- Putra, Fadillah, 1999, *Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsilia Ketegangan Politik Negara-Rakyat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Romli, Lili, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Said, Mas'ud, 2007, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Malang: UMM Press.
- Santosa, Dr. Pandji, 2008, *Administrasi Publik, Teori, dan Aplikasi Good Governance*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Setiadi, Redhi, 2007, *Memantau Daerah Menyemai Kemajuan: Otonomi Daerah dan Otonomi Award di Jawa Timur*, Surabaya: JPIP.
- Setiyono, Budi, 2004, *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Semarang: Puskodak Undip.
- Sinambela dkk., Dr. Lijan Poltak, 2008, *Reformasi Pelayanan Publik : Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Sj. Sumarto, Hetifah, 2009, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance (20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suharmawijaya, Dadan S, 2006, *Otonomi Daerah dan Otonomi Award Dua Propinsi: Kumpulan Hasil Monitoring dan Evaluasi Kinerja Pemerintah Kabupaten/ Kota Propinsi Jawa tengah dan DI Yogyakarta*, Semarang: JPIP.
- Supriyanto, DR. Budi, 2009, *Manajemen Pemerintahan (Plus Dua Belas Langkah Strategis)*, Tangerang: CV Media Brilian.
- Thoha, Miftah, 2007, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____, 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada.

Tim Pondok Edukasi, 2005, *Pegangan Memahami Desentralisasi*, Bantul: Pondok Edukasi.

Tjandra, W. Riawan dkk., 2005, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan.

Wawan Sobari, Moch. Yunus dkk., 2004, *Inovasi Sebagai Referensi*, Surabaya: Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi.

Wicaksono, Kristian Widya, 2006, *Administrasi dan Birokrasi Pemerinta* Yogyakarta: Graha Ilmu.

Wiley, John and Sons, 1983, *Local Government in The Third World*, Pitman Press.